

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Социальная доктрина Российской Федерации

(Макет-проект)

Москва
Научный эксперт
2010

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.56

С 69

Авторы:

**Якунин В.И., Сулакшин С.С., Колесник И.Ю., Куропаткина О.В.,
Нетесова М.С., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С.**

С 69 Социальная доктрина Российской Федерации: макет-проект: монография / [Якунин В.И. и др.]; под общ. ред. Сулакшина С.С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2010. — 224 с.

ISBN 978-5-91290-084-6

В Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработан макет-проект Социальной доктрины Российской Федерации, представляющий собой модель нормативного правового документа доктринального уровня, определяющего политику России в области социального развития. Социальная доктрина Российской Федерации — особый тип документа, задающего управленческое содержание государственной политики, в том числе в стратегической перспективе. В предлагаемом подходе социальная политика понимается шире, чем только социальная защита, — это весь комплекс развития человеческого потенциала страны.

Работа представляет интерес для государственных и политических деятелей, исследователей, преподавателей, студентов и аспирантов в области права, государственного управления.

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.56

ISBN 978-5-91290-084-6

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2010

Содержание

Введение	7
Часть I. Пояснительная записка к проекту Социальной доктрины Российской Федерации	14
1.1. Цели и задачи Социальной доктрины как государственно-управленческого документа доктринального уровня	14
1.2. Современное состояние государственно- управленческих документов доктринального уровня в Российской Федерации	18
1.3. Основания принятия, правовой статус, форма и структура Социальной доктрины	21
1.4. Ценностные цели и механизм ценностного целеполагания Социальной доктрины.....	24
1.5. Основные принципы построения Социальной доктрины как документа и ее функции в механизме управления социальным развитием России	25
1.6. Исходное состояние развитости социальной сферы и проблемы социального развития.....	29
1.7. Основные направления социального развития и основные предлагаемые решения	30
1.8. Механизм формирования управленческих решений и его взаимосвязь с проблемами социального развития	31
1.9. Программа реализации Социальной доктрины	32
Часть II. Проект федерального закона «О Социальной доктрине Российской Федерации»	33

Часть III. Социальная доктрина Российской Федерации	40
Глава 1. Общие положения	42
1.1. Статус Социальной доктрины Российской Федерации	42
1.2. Основные понятия в сфере социальной политики	43
1.3. Формирование социальной политики	48
1.4. Ценностный выбор социальной политики Российской Федерации	51
1.5. Ресурсные основания и нравственное содержание решений социальной политики	52
1.6. Роль государства в управлении социальным развитием	53
1.7. Российская социальная политика в мире: критерии успешности	54
1.8. Приоритеты развития Российской Федерации в социальной сфере, вытекающие из ценностей социальной политики	54
1.9. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели социального развития	55
1.10. Основные принципы выбора решений социальной политики	57
1.11. Перечень и структура направлений социальной политики Российской Федерации	58
1.12. Периодизация управления развитием в социальной сфере	59
1.13. Срок действия Социальной доктрины Российской Федерации	59
1.14. Ответственный исполнитель Социальной доктрины Российской Федерации	60

Глава 2. Текущее и целевое состояние социальной сферы и социальной политики России	60
2.1. Текущее состояние государственного управления социальным развитием	60
2.2. Текущие диспропорции российской социальной сферы	61
2.3. Наиболее крупные вопросы модернизации российской социальной сферы и социальной политики	62
2.4. Текущая концепция государственной социальной политики.....	62
2.5. Целевая концепция государственной социальной политики.....	62
2.6. Стратегия перехода при модернизации государственной социальной политики	63
Глава 3. Проблемы российской социальной сферы и социальной политики и их управленческие решения.....	64
3.1. Доходы и оплата труда	64
3.2. Пенсионное обеспечение.....	71
3.3. Образование	75
3.4. ЖКХ и жилье	80
3.5. Демография	86
3.6. Здравоохранение	94
3.7. Физкультура и спорт	104
3.8. Занятость	111
3.9. Культура.....	116
3.10. Семья	128
3.11. Гендерное направление	137

3.12. Молодежь.....	143
3.13. Экология	149
3.14. Социальная защита граждан.....	155
3.15. Благотворительность.....	163
3.16. Социальное партнерство в сфере труда	168
3.17. Иные направления социальной политики.....	175
Глава 4. Механизм реализации Социальной доктрины Российской Федерации.....	175
4.1. Принципы государственного управления социальным развитием	175
4.2. Система государственного управления социальным развитием	177
4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении.....	181
4.4. Модернизация системы государственного управления социальным развитием	183
Глава 5. Программа правового обеспечения реализации Социальной доктрины Российской Федерации.....	185

Введение

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования разработал и представил научному сообществу пятитомное издание «Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике». Эта уникальная работа совместила в себе мощный научный и государственно-управленческий потенциалы. В состав издания вошел нормативный правовой документ нового типа, отвечающий требованиям современного государственного управления, — Экономическая доктрина РФ. Главное ее отличие от аналогичных работ заключается в том, что она преодолевает «болезнь» многих управленческих актов — их декларативность — и содержит в себе конкретные механизмы исполнения.

Социальная доктрина РФ является логическим продолжением процесса развития методологии проектирования управленческих документов.

Государственное управление в современной России как никогда нуждается в системном анализе, результатом которого становятся не благие пожелания, а готовый к рассмотрению, принятию и исполнению государственными органами проект документа, что в современной научной жизни, к сожалению, встречается не так часто.

Эффективность государственного управления определяется многими факторами. Наряду с качеством кадрового корпуса управленцев, благоприятным состоянием внешней и внутренней среды, квалифицированностью и мотивированностью трудящейся части населения, а также многими другими обстоятельствами, очень важны точность стратегического видения целевого и текущего состояния области и предмета управления, содержательность и качество плана управленческих действий.

Для их отображения в практике государственного управления применяются как политические, так и нормативные правовые документы.

К политическим документам относятся выступления руководителей высшего государственного звена — например, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ и бюджетные посла-

ния Президента РФ — или предвыборные платформы кандидатов на высшие посты в государстве, политические программы партий парламентского большинства или парламентских коалиций.

К административно-управленческим документам (в нормативно-правовой сфере) относятся программные и доктринальные документы, в которых могут быть отражены планы государственного управления в той или иной сфере, на тот или иной период.

Зачем же нужны программные документы в государственном управлении? В демократических обществах и государствах населению, в особенности его активной части — бизнесу, творческим силам, необходимо понимать, куда движется страна, какие задачи поставлены перед ней руководством, что ждать впереди, как вписаться своими делами и судьбами в мейнстрим развития страны. Внешним партнерам — другим государствам мира — необходимо понимать политику страны, ее намерения в будущем, планы действий, которые могут затрагивать их интересы. Чем состоятельнее, содержательнее, последовательнее и деловитее планы деятельности страны, тем более она прозрачна в намерениях, предсказуема в действиях. Тем она более притягательна и надежна во внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях с миром. Тем она более понятна собственному населению, а, значит, более устойчива в смысле общественно-политического процесса.

Само составление прогнозов, планов развития, программ действий мобилизует профессиональные и творческие силы нации и делает страну более успешной в своем развитии.

Однако дело это непростое. В частности, в практике современной Российской Федерации управленческое наполнение пространства государственных доктринальных и программных документов далеко от своего завершения. Достаточно сказать, что сам набор и иерархия документов не определены. Например, в законодательстве не определено, что такое доктрина или стратегия, «основы политики» или концепции, федеральные целевые программы, государственные и президентские, ведомственные программы, национальные проекты и т. д. Содержание документов зачастую дублирует друг друга, но важнее всего, что оно зачастую настолько методологически несистемно, что документы просто невозможно исполнить. В результате, государственное управ-

ление приобретает декларативный и необязательный характер, осуществляется импульсивно, непоследовательно и в итоге — нерезультативно.

В этой связи в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования была разработана специальная методология государственно-управленческого проектирования¹, в частности, применительно к экономической, региональной и социальной политике государства на уровне высшего специального доктринального документа². Эта разработка³ в настоящее время не имеет аналогов по глубине и масштабности. Достаточно сказать, что при анализе проблем экономического развития России оказалось необходимым сформулировать более 550 управленческих задач и для каждой найти соответствующее решение, в поисках которых принимали участие более сотни специалистов различного профиля.

Социальное развитие страны, так же как и экономическое развитие, рассматривается в контексте ценностных целевых полаганий, с позиций реалистичности программируемых управленческих действий, на глубину трехпериодного планирования свыше 10 лет. Цепочка разработки весьма непростая и нагружена в каждом своем звене.

Социальная доктрина РФ имеет характер одновременно актуального и конкретного для целей модернизации реальной российской социальной сферы и социальной политики документа, который, в принципе, пригоден для реализации. В то же время он представляет собой *макет* Доктрины как таковой и показывает, какими могли бы быть доктрины России в любой сфере жизнедеятельности государства. Методология формирования конкретной доктрины в социальной сфере позволяет произвести ее масштабирование на иные сферы государственного управления.

¹ Сулакишин С.С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) / Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 2. М.: Научный эксперт, 2006.

² Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008.

³ Выполнена по состоянию экономики и государственной экономической политики на 2007 г.

Авторы разработки понимают, что степень необычности документа затруднит его восприятие, но убеждены, что потребность в профессионализации и научной обоснованности государственного управления в России очень велика. «Революционные» экспромты и следование внешним советам во времена реформ себя полностью исчерпали.

Специальные методы анализа, верификации результатов, прогнозирования последствий предлагаемых управленческих решений повышают практическую значимость работы. Ее главным итогом является пригодная для реализации программа действий, дающая практикующим властям своеобразную «дорожную карту» для дальнейшего социального развития страны.

Значимый вывод работы о неприемлемости сформировавшейся в 1990-е гг. и в начале XXI в. российской социальной политики сделан на основании четких и системных ценностных критериев, которые указывают на расходящийся характер процессов развития, ведущих к критическим рискам и угрозам. Предложены конкретные меры по исправлению государственного управления в каждом сегменте социальной политики. Системообразующими принципами конструктивной части работы выступили: переход от институционального к ценностному целеполаганию в государственном управлении, разделение ценностных и административно-управленческих целеполаганий, введение понятия социального гуманизма, соединяющего экономическую и социальную политики, принцип трехпериодного управления, связывающий текущее, средне- и долгосрочное управление, и принцип устойчивости развития.

Одновременно с тем, что разработанный подход к модернизации социальной политики в России оппонирует неолиберальному, необходимо подчеркнуть, что идеологически предлагаемая платформа не измеряется каким-то одним «измом». В ней нет обычного соблазна заявить, что «только вот это решение» позволит получить желаемый результат.

Авторы хорошо понимают, что управление социальным развитием — гораздо более сложное и детализированное дело, чем открытие какого-то чудодейственного рецепта, состоящего из одного тезиса. Строго говоря, работа зиждется в этом отношении на двух классах задач, которые последовательно решались в

управленческом поле. Это задачи, возникающие в связи с объявленными ценностями, — задачи принципиально *на максимизацию*. И задачи, возникающие в связи со средствами достижения ценностных целей, — задачи *на оптимизацию*.

Например, сравним эти две упомянутые категории. Социальный гуманизм, как ценность, и свободу предпринимательства — как средство. Свободы предпринимательства может быть больше или меньше — например, по степени приватизации основных фондов, уровню контроля и надзора, лицензирования, налоговых изъятий. Свобода предпринимательства, как средство, оптимизируется. Ценность же всегда максимизируется. В этом их принципиальная разница. Если свободу предпринимательства принять за ценность — что возможно, да и делается в теории неолиберализма и в практике российских реформ, начиная с шоковой терапии, — то незавидные российские результаты скажут сами за себя.

Таким образом, оппонирование неолиберализму заключается не в отторжении его идей и полном их отрицании, а в смене подхода, состоящей в переходе от абсолютизации предлагаемых им решений к их использованию как параметров оптимизации. То есть спор идет не на уровне идеологии, а на уровне технологии управления.

Так, когда в работе речь заходит об увеличении доли государственных расходов в ВВП, то это означает увеличение до оптимума в соответствии с ценностными критериями, которые выписаны в явном виде. Но речь идет об увеличении только до оптимума, а не об использовании такого параметра в качестве принципа, как это иногда упрощенно понимается — мол, повышай, повышай и только повышай. Такой взгляд, разумеется, ошибочен.

В случае, когда в исследовании упоминается об участии государства в управлении социальным развитием, то это означает, что государство управляет государственным имуществом и регулирует деятельность хозяйствующих субъектов, владеющих этим имуществом. Причем управление и регулирование осуществляется с использованием различных механизмов. В случае государственного унитарного предприятия — это одна схема, в случае акционерного общества — другая. При этом механизм приватизации никто не отменяет, однако его применение требует обоснования по ценностным критериям.

Роль государства в социальной сфере, таким образом, это тоже параметр для оптимизации. Объем участия государства в социальной сфере, во-первых, совершенно конкретен с точки зрения содержания данного участия. Во-вторых, если дела у негосударственного предпринимательства идут хорошо по ценностным критериям, важным для государства, то государственное вмешательство не требуется.

Иными словами, очевидно, что в переходе от огосударственной экономики периода социализма к рыночной роль государства в социальной сфере существенно меняется. Детали, объемы, пропорции этой роли — вопрос технологии управления, а не идеологического клише. И этот вопрос в предлагаемой платформе решается именно так. Если роль государства должна снижаться для пользы управления, то так и предполагается. Если необходимо от прямого административного управления переходить к мотивационному в части негосударственного сектора, то так и выстраиваются предлагаемые управленческие решения.

Существенным вопросом является синтетичность предлагаемых решений. Например, в вопросе о производительности труда и его оплате. Разделить эти два показателя нельзя. Так, требование повышения оплаты труда без вхождения в вопросы баланса хозяйствующего субъекта и экономики в целом является несбалансированным подходом. И, наоборот, требование от работника повышения производительности труда без решения вопросов состояния основных фондов, технологий управления и производства — также будет односторонним. Поэтому возникает принципиально синтезированное решение, которое адресуется и к собственнику, и к наемным работникам, а также профсоюзам. Путем синтеза, взаимоувязывания решений — иногда не по двум, а большему количеству управленческих вызовов — и построена предлагаемая социальная политика как управленческая практика.

Предложенный проект Социальной доктрины как нормативный правовой акт основан на очень объемном междисциплинарном оригинальном исследовании современной российской экономики и политики⁴, мировых и исторических тенденций, философско-аксиологических и цивилизационных баз экономической политики, обширных статистических и модельных

⁴ По состоянию на 2007 г.

расчетах и прогнозах последствий. В полном объеме методология и результаты указанных исследований опубликованы в авторской работе Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования⁵.

Авторы будут благодарны за присланные замечания, предложения — в том числе дискуссионного характера. Их следует направлять по адресу:

107078 Москва, ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5.
Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Генеральному директору Сулакшину С.С.

Тел./факс: (495) 981 57 03 (04).

E-mail: frpc@cea.ru

Интернет-портал: www.rusrand.ru

⁵ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Указ. соч.

Часть I. Пояснительная записка к проекту Социальной доктрины Российской Федерации

1.1. Цели и задачи Социальной доктрины как государственно-управленческого документа доктринального уровня

Доктрина — термин настолько привычный, что порой исчезает точное представление, что это такое и зачем она нужна в практике государственного управления. Возникает вопрос: почему доктрины в России вроде бы есть, а соответствующего содержания и результатов отвечающих им направлений государственной политики — нет? Почему граждане России не могут ответить, куда стремится Россия в своем развитии и какой она будет через 5–10 и 20–30 лет?

Отвечать на эти вопросы, конечно, должно государство. В социальной сфере государство занимается государственным управлением, для которого, как для любого управления, связанного с временной перспективой, необходимо планирование.

Часто не улавливается принципиальная разница между государственным управлением социальной *сферой* и государственным управлением социальным *развитием*.

Первое возможно только в отношении хозяйствующих субъектов, подчиненных государству административно или в силу прав собственника-государства. Например, только в отношении государственных организаций или организаций с достаточной долей государственной собственности.

Второе присуще рыночной экономике и заключается в установлении государством условий хозяйствования, с одной стороны, способствующих достижению публичных целей социального развития, а с другой — мотивирующих негосударственные хозяйствующие субъекты на принятие *самостоятельных* хозяйственных решений в интересах социума.

У государства всегда есть «кнут» и «пряник» — меры стимулирования и меры санкций, чтобы поведение негосударственных хозяйствующих субъектов было бы согласовано в системе

интересов не только их самих, но и государства, общества, индивидуумов.

Для чего в государственном управлении нужны доктрины?

Неотъемлемой особенностью государственной власти является практика, в соответствии с которой высшая власть всегда стремится поставить себя выше закона, какие бы ни были провозглашены нормативные уложения в том или ином государстве. Властно-политические решения приобретают особенности, связанные с личными характеристиками (в том числе и дефектами) лидера или правящей группировки. Они в значимой степени субъективизируются. Поэтому всегда актуальной является задача: построить такую систему власти, в которой нивелировались бы указанные субъективные особенности. При этом существуют два властных пространства.

Во-первых, высшее пространство политического властного управления, которое имеет указанные характерные особенности, и, во-вторых, — нормативно-правовое пространство непосредственного административного управления, которое имеет гораздо более устойчивые характеристики и регламентацию. Целесообразно их сблизить. Ставится задача повысить эффективность, гуманистичность, результативность, предсказуемость, прозрачность и устойчивость государственной политики в стране. Причем эти качества имеют значение не только для населения страны и внутренних процессов, но также важны и в ее внешнеполитической и внешнеэкономической жизни, поскольку делают ее более понятной, предсказуемой и привлекательной для сотрудничества и альянсов.

Под устойчивостью понимаются временная пролонгированность и надэлекторально-цикловый характер. Это означает, что государственная политика должна в минимальной степени зависеть от неожиданностей очередных выборов власти, должна быть преемственной и долгоживущей. Именно поэтому представляется целесообразным найти такой механизм, который нивелировал бы неизбежные субъективные особенности высшего этажа власти и издержки ее неустойчивости при сменяемости.

Одним из путей решения поставленной задачи могут служить доктрины вообще и Социальная доктрина — в частности. Они могут играть роль закрепленных даже законом *источников и оснований* управленческой практики государства (в частности,

социальной политики), делая ее системной, легитимной и понятной. Конечно, исполнительно-распорядительные действия органов государственной власти, составляющие содержание социальной политики, определяются личным опытом руководителей, под воздействием различных групп интересов, в том числе и нелояльных государству или лоббистски эгоистичных. Но, с другой стороны, они могут проистекать из устойчивых документов, которые легитимны, непреложны, продолжительны свыше электорального цикла, согласованы в обществе и политических институтах. Именно эту роль могут исполнять доктрины.

Что такое «доктрина»? В общенаучном и бытовом плане под доктриной понимают систему взглядов в какой-либо области. Но вполне очевидно, что одной только системы взглядов для детального управления в рамках требований, приведенных выше, недостаточно. Поэтому для поставленных целей доктрина должна получить иное, а именно — управленческое определение. Препятствий для этого нет, поскольку в действующем законодательстве не определено, что означают понятия — «доктрина», «стратегия», «концепция», «программа», «политика».

Итак, доктрина как *источник и основание* конкретной государственной политики — например, социальной политики — представляет собой систему ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами и программами и направленных на реализацию поставленных публично целей социального развития. Доктрина должна задавать содержание государственного управления, формировать и запускать в действие механизм ее исполнения.

Из такого управленческого понимания государственной политики вытекает определение доктрины.

Социальная доктрина РФ — это основной или исходный государственно-управленческий политический и нормативный правовой документ, задающий формирование и содержание государственной социальной политики, программ ее реализации, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения.

Поставив целью превратить доктрину социальной политики, как и любой другой государственной политики, в долгодей-

ствующий источник конкретной управленческой практики государства, необходимо решить ряд проблем. Такая цель выводит, в свою очередь, на структурный макет универсальной доктрины как управленческого государственного документа *нового типа*. Ее структура должна включать следующие разделы:

- определение нормативно-правового статуса (как правило — уровень федерального закона);
- четкий понятийный аппарат;
- ценностный выбор;
- вытекающая из ценностного выбора система целей развития;
- структура формируемой государственной политики;
- российская специфика и особенности государственной политики;
- ключевые критериальные показатели развития в данной сфере;
- периоды планирования управления;
- стартовое и целевое состояние;
- управление на текущую и среднесрочную временную глубину развития;
- управление на стратегическую временную глубину развития;
- система государственного управления (органы, функции, взаимодействие);
- программа действий;
- программа нормативно-правового обеспечения;
- механизм реализации доктрины.

Доктрина должна иметь нормативно-правовой статус. Для современной практики это является новшеством, поскольку даже статус послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ не определен. Не указано, что оно обязательно для исполнения. Не указано, кто его должен исполнять и в каком порядке. То же самое касается других документов высокого уровня, в том числе и нынешних доктрин.

Предлагается, чтобы доктринальный документ был бы документом не неопределенного статуса, а статуса, обязательного для исполнения, что является характеристикой нормативного правового документа. Доктрина в новом понимании должна иметь

уровень федерального закона. Можно было бы обсуждать — уровня закона или указа Президента РФ, но, с точки зрения общественного консенсуса при принятии, уровень федерального закона предпочтительнее. Кроме того, указ Президента РФ является *подзаконным* актом и не ставит обязательных задач самому Президенту РФ, т. е. не решает поставленной задачи повышения уровня легитимации, в т.ч. высшего эшелона политической власти в государстве.

Итак, в целях улучшения качества государственного управления поставлена управленческая задача, для решения которой предлагается государственно-управленческий документ — доктрина нового типа.

1.2. Современное состояние государственно-управленческих документов доктринального уровня в Российской Федерации

Государственно-управленческие документы высшего уровня включают в себя программные и доктринальные документы. Повторим, что дефиниция программных и доктринальных документов в российском законодательстве отсутствует. Производя контент-реконструкцию, можно увидеть, что под программными и доктринальными документами понимаются документы, определяющие цели, задачи, средства, порядок действий на соответствующий срок и направленные на решение задач развития общества и государства, оформленные, как правило, нормативными актами органов власти.

Программные и доктринальные документы начали появляться с момента образования современной России. Первые документы были приняты еще Верховным Советом РФ¹. После кризиса 1993 г. и принятия Конституции Российской Федерации разработка и принятие такого рода актов перешли в основном под юрисдикцию Президента РФ и органов исполнительной вла-

¹ См., например, Постановление Верховного Совета РФ от 22 июля 1993 г. № 5494-1 «О Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации»; Постановление Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. № 5615-1 «О Программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года» и др.

сти во главе с Правительством РФ. Органы законодательной власти были практически исключены из числа субъектов, принимающих программные и доктринальные документы. Однако этого нельзя сказать о субъектах Российской Федерации, где наиболее важные документы принимаются чаще всего именно в форме законов субъектов Российской Федерации.

В Конституции РФ упоминаются три программных и доктринальных документа: послания Президента Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), Военная доктрина (п. «з» ст. 83), федеральные программы (п. «е» ст. 71). При этом Конституция РФ лишь упоминает документы, не определяя их статус.

В Конституции РФ указано, что к ведению федеральных органов власти относятся установление *«основ федеральной политики»* и *«федеральные программы»* в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71). Однако что такое основы федеральной политики и федеральные программы, не было определено, и в дальнейшем правового регулирования и управленческого конституирования они не получили.

С другой стороны, в последнее время принятие различных программных документов приобрело массовый характер, почти все сферы общественных отношений охвачены ими и почти все наиболее актуальные проблемы пытаются решать с их помощью. Но каково их управленческое качество?

Несмотря на значительное количество существующих программных и доктринальных документов, в России так и не принят нормативный правовой акт, который регулировал бы виды, иерархию, сферу действия этих документов. В итоге, зачастую затруднительно определить различие между документами и их место в иерархии нормативных правовых актов.

Сложность заключается и в том, что непонятен статус программных и доктринальных документов, под вопросом обязательность их исполнения, отсутствуют соответствующий механизм, соотношение между ними и необходимое управленческое наполнение. Ожидать от принятия подобных документов существенного вклада в повышение эффективности государственного управления в таком случае не приходится.

Складывается ситуация, при которой программные и доктринальные документы носят характер скорее не правовых (управленческих, рассчитанных на реализацию), а политических документов (рассчитанных более на пиар), зависящих от воли конкретных высших лиц государства, а не обусловленных естественной и согласованной в обществе необходимостью государственного строительства и общественного развития.

В целом, с начала 1990-х гг. было принято более 700 различных внутригосударственных программных и доктринальных документов (без учета ведомственных целевых программ). Однако все они неоднородны — как по форме, так и по содержанию.

Необходимо отметить, что по сфере регулирования в 2000-е гг. программные и доктринальные документы претерпели определенные изменения по сравнению с состоянием на 1990-е гг., что объясняется изменением как социальной, так и политической ситуации. Большая часть документов 1990-х гг. принималась по вопросам реформирования экономики и социальной политики. Среди более поздних чаще встречаются документы, посвященные развитию отраслей промышленности (особенно стратегически важных), обороне, правовой системе. Вопросы социальной политики по-прежнему составляют значительную часть документов.

Но что касается программ реформирования социальной сферы в ее системном комплексном понимании, то здесь, после завершения в основном институционального реформирования, имеет место почти полное отсутствие стратегий развития.

Программные и доктринальные документы неоднородны не только по сфере регулирования и содержанию, но и по форме (видам). Можно выделить несколько основных видов: доктрины, программы, концепции, стратегии, основы политики и ряд других. Объединяет эти документы одно: эффективность их реализации напрямую зависит от правовой формы утверждения. Лишь те программные и доктринальные документы, которые имеют определенный нормативно-правовой статус, встроены в систему и иерархию нормативно-правового регулирования, имеют шанс быть реализованными на практике. В то же время, они не выполняют своей основной функции — функции системного целеполагания, ценностного ориентирования, формирования основ государственной политики в том или ином направлении.

В результате, реализация управленческих действий становится бессистемной, неорганизованной, непрогнозируемой, зачастую неуправляемой и, соответственно, неэффективной.

1.3. Основания принятия, правовой статус, форма и структура Социальной доктрины

Для устранения изложенных выше современных недостатков документов доктринального уровня проект Социальной доктрины Российской Федерации совмещает в себе *политический (ценностный) и управленческий* характер, содержит доктринальные положения, их детализацию, механизмы реализации в конкретной государственно-управленческой практике.

Правовая форма предлагаемого документа — федеральный закон. Этим он принципиально отличается от принятых в Российской Федерации доктрин и концепций, основная проблема которых заключается в том, что они являются лишь «системой взглядов», но не подлежат обязательной реализации на практике, поскольку соответствующего легитимного механизма просто не существует.

Предлагаемый проект Социальной доктрины (далее — Доктрина) утверждается федеральным законом «О Социальной доктрине», в силу чего сама Доктрина также приобретает статус федерального закона. Подобная форма уже была использована в российской правовой практике: речь идет о Федеральном законе от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» (СЗ РФ 2000, № 16, ст. 1639).

Необходимость избранной правовой формы и принятия Доктрины в качестве федерального закона объясняется следующим.

Законодательная форма предполагает широкие возможности для публичного обсуждения, достижения общественного консенсуса по основным положениям Доктрины, для привлечения к дискуссии научной и экспертной общественности, бизнеса, а также всех ветвей и уровней государственной власти. Юридическая сила Доктрины в этом случае такая же, как в случае федерального закона о бюджете, что существенно повышает вероятность реализации Доктрины и гарантии ее ресурсного обеспечения.

Федеральный закон обязателен для исполнительной власти, поднадзорен, а четкие программные положения позволяют приступить к исполнению Доктрины без промедления. Обеспечиваются прозрачность исполнения Доктрины, возможность контролировать ее исполнение различными ветвями власти (Государственной Думой Федерального Собрания РФ, Президентом РФ).

Достигаются большая устойчивость от воздействий политической конъюнктуры, системность и гибкость.

По своему содержанию предлагаемый документ нового типа отличается от существующих российских аналогов (имеются в виду аналоги по названию). Основные отличительные черты заключаются в следующем:

- 1) системность построения документа в полной управленческой цепочке: интересы — ценности — цели — проблемы — задачи — управленческие решения — государственно-управленческие документы — программа действий;
- 2) ценностное формирование целеполаганий;
- 3) строгость и унификация терминологии и формулировок;
- 4) прозрачность системы формирования социальной политики;
- 5) высокая юридическая сила, обязательность исполнения, ответственность за исполнение;
- 6) устойчивость социальной политики в долгосрочной перспективе, механизм ее обновления.

Структура предлагаемой Доктрины следующая:

1. Федеральный закон «О Социальной доктрине Российской Федерации», который легитимизирует, определяет статус и механизм реализации Доктрины.

2. Социальная доктрина Российской Федерации, которая обладает статусом федерального закона и состоит из пяти глав.

Глава 1 — «Общие положения» — содержит описание статуса Доктрины, терминологии, в ней используемой, методологии ее формирования и реализации, в том числе ценностного подхода, положенного в ее основу.

Глава 2 — «Текущее и целевое состояние социальной сферы и социальной политики России» — содержит критическую оценку текущего состояния и задает принципы переходного процесса и целевые ориентиры социального развития России в долгосрочной перспективе.

Глава 3 — «Проблемы российской социальной сферы и социальной политики и их управленческие решения» — содержит описание конкретных основных социальных проблем и предлагаемых для них решений в различных сферах социального управления — т. н. направлениях социальной политики. Описание проблем и их решений увязано друг с другом и детализировано, указаны правовые формы решений (закон, подзаконный акт), что позволяет органам исполнительной власти приступить к их принятию и реализации без промедления. Глава построена так, что позволяет понять, почему предложены те или иные управленческие решения и как они связаны с решаемыми проблемами и поставленными целями.

Глава 4 — «Механизм реализации Социальной доктрины Российской Федерации» — содержит описание принципов и системы построения органов государственного управления социальным развитием, основных принципов реализации государственных функций прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля социального развития, содержит описание основных требуемых преобразований в государственном управлении социальным развитием.

Глава 5 — «Программа правового обеспечения реализации Социальной доктрины Российской Федерации» — содержит структурированную по определенным направлениям программу реализации предписаний Социальной доктрины с указанием ориентировочного срока принятия тех или иных решений, а также органа, ответственного за их разработку.

Положения и содержание Доктрины основываются на результатах системного научно-экспертного исследования социальной сферы Российской Федерации, тенденций ее развития, мировых и исторических процессов в социальном развитии, проведенного междисциплинарным коллективом ученых. Детальность анализа можно оценить, исходя из количества решаемых управленческих задач, которых было идентифицировано более 400. Для их решения было сформулировано более 140 управленческих решений. Решение каждой задачи было увязано с изначально поставленными целями социального развития и, соответственно, с избранными на старте всей разработки документа ценностями. В результате, обеспечена связь предложенных мер, решений и действий

государства в области управления социальным развитием и согласованными в четырехугольнике «государство — человек — общество — бизнес» ценностями.

В определенном смысле можно говорить, что такая методология построения Доктрины наполняет ее еще и нравственным содержанием.

1.4. Ценностные цели и механизм ценностного целеполагания Социальной доктрины

Доктрина основывается на принципе последовательного и повсеместного присутствия ценностного подхода в государственном управлении. Данный принцип предполагает подчинение государственной политики в сфере социального развития ценностному выбору, основанному на традиционных для российского общества и государства, цивилизационно и морально обусловленных высших ценностях, признаваемых как общественное благо.

Высшие ценностные установки определяют ценностные наборы в конкретных сферах управления (направлениях), являются критерием для идентификации проблем, препятствующих их реализации. Соответствующая процедура названа генератором целей. Выявление проблем позволяет точно определить административно-правовые цели управления, сформировать решения, придать им правовую форму и обеспечить реализацию. Именно по такому алгоритму была сформирована Социальная доктрина: определение ценностей — выявление проблем — выработка решений — создание правовой формы решений — формирование программы действий. Такой подход является строгим и научно обоснованным, он предполагает объективное исследование ситуации, комплексный и системный анализ. Его результаты прозрачны и могут быть подвергнуты любой самой серьезной экспертизе.

Высшие ценности, положенные в основу формирования Доктрины, таковы:

- 1) социальный гуманизм;
- 2) устойчивый качественный рост благополучия человека;
- 3) свободное развитие человека;

4) безопасность общества и каждого человека.

Специфика этих ценностных ориентиров заключается в том, что они служат основой для национального консенсуса, все легальные социальные группы так или иначе их разделяют.

Именно эти высшие ценностные цели социального развития определяют дальнейшую разветвленную систему целеполагания и приоритеты социальной политики, обуславливая критерии оценки результатов любых решений или действий в рамках государственного управления. Для более предметного мониторинга и контроля их реализации в Доктрине вводится перечень параметров социального развития, которые являются целевыми количественными ориентирами и подлежат мониторингу в ходе управленческой деятельности. Нужно подчеркнуть: не контролю директивно задаваемых показателей развития, что характерно для плановой экономики, а мониторингу, что необходимо для системы обратной связи в управлении развитием. Наиболее детальные проектировки целевых количественных параметров, конечно, задаются в ходе исполнения Доктрины. В федеральном законе нецелесообразно опускаться ниже определенного уровня детализации.

Заданные в гл. 1 Доктрины высшие ценностные цели преломляются в основные ценности и цели, реализуемые в каждом отдельном направлении (гл. 3 Доктрины), а также являются критерием для выявления проблем социального развития и выбора вариантов их решения в конкретной социальной сфере. Таким образом, вся Доктрина системно подчинена реализации высших ценностных целей, равно как и производной от них разветвленной системе целей развития, а сформированные в итоге решения направлены на их практическую реализацию в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

1.5. Основные принципы построения Социальной доктрины как документа и ее функции в механизме управления социальным развитием России

Доктрина должна позволять государственному управлению оперативно и гибко реагировать на изменения внутренних и внешних социальных условий. Для этого предусмотрен специ-

альный механизм ее актуализации в связи с меняющимися обстоятельствами. С учетом этого механизма Доктрина становится документом длительного действия. С другой стороны, процедура принятия федерального закона не позволяет превратить Доктрину в неустойчивый, изменяемый по случаю документ.

Текущее содержание Доктрины сформировано на основе детального анализа существующей социальной ситуации, итогом которого стала предметная констатация существующего социального положения и его неудовлетворительных сторон (гл. 3 Доктрины). Для структурирования очень объемной социальной сферы объекты государственного управления, для которых должны формироваться относительно самостоятельные, но основанные на единой Доктрине комплексы управленческих решений, сведены в отдельные социальные направления.

Подобный детальный системный анализ необходим на стартовом этапе для постановки комплексного «диагноза» российской социальной сферы и выработки комплексных решений выявленных проблем. Однако закрепление оценки существующей социальной ситуации и ее проблем в Доктрине не означает ее статичность и нечувствительность к внешним изменениям. Напротив, предлагаемый в ней механизм корректировки Доктрины содержит баланс двух основных свойств — адаптивности и стабильности.

Адаптивность Доктрины достигается за счет выстраивания механизмов ее реализации через средне- и долгосрочные программы социального развития и значительное количество принимаемых в соответствии с ними скоординированных решений, в которые заложены различные механизмы обратных связей — контроля и мониторинга, периодических отчетов, — позволяющие своевременно выявлять проблемы реализации или новые проблемы и реагировать на них путем корректировки установленных решений или принятием новых. За счет того, что Доктрина оставляет достаточно большое пространство для маневра при формировании программ социального развития, корректировка самой Доктрины не всегда необходима — для этого достаточно корректировать отдельные решения или программы социального развития.

Стабильность Доктрины достигается за счет ее утверждения на законодательном уровне. Для изменения ее основных нор-

мативно предписанных характеристик — и, прежде всего, ценностного выбора и механизма реализации — необходимо пройти законодательную процедуру, которая предполагает консенсус как минимум между высшими органами власти на федеральном уровне (Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ), а при реальном политическом представительстве — и общенациональный консенсус. Таким образом, собственно «доктринальная часть» Доктрины в значительной мере гарантируется от изменчивости под воздействием политической конъюнктуры.

Механизмы реализации Доктрины, а также государственного управления социальным развитием изложены в гл. 4 Доктрины, а также в проекте федерального закона «О Социальной доктрине Российской Федерации». Их основные положения заключаются в следующем:

- 1) приоритет Доктрины для всех решений в сфере социального управления на территории России (федерального, регионального и местного уровней). Это предполагает, прежде всего, приоритет ценностного выбора и принципов построения государственного управления в социальной сфере;
- 2) устойчивость Доктрины при смене политических циклов (выборы Президента РФ и Государственной Думы РФ) за счет усложненного порядка внесения изменений, формирования посланий Президента с учетом Доктрины;
- 3) принятие на основе Доктрины программ социального развития России на средне- и долгосрочную перспективу, ежегодный контроль их реализации, политическая ответственность Правительства за их реализацию в форме отставки, процедура которой может инициироваться Федеральным Собранием при неудовлетворительных отчетных данных о ходе реализации программ социального развития;
- 4) введение обязательного прогнозирования, планирования и мониторинга социального развития в соответствии с перечнем параметров, установленных в Доктрине;
- 5) структурные изменения в системе федеральной исполнительной власти: выделение трех «министерств развития» (Минэкономразвития России, Минтрудсоцразвития России, Минрегионразвития России) в особую группу министерств,

отвечающих за формирование соответственно общеэкономического, социального и регионального компонентов программ социального развития России.

Таким образом, Доктрина должна исполнять следующие функции в механизме государственного управления социальным развитием:

- 1) целеформирующую (идеологическую) функцию. На базе заложенного в Доктрине ценностного подхода, который предполагает устойчивость ценностных установок в стратегическом периоде, должно происходить формирование более конкретных управленческих целей и задач, направленных на реализацию ценностей. В этом смысле заложенные в Доктрине концепты решений выполняют функцию образца (примера) формирования управленческих целей и задач на практике;
- 2) декларативно-манифестную функцию. Доктрина является публичным документом, принимаемым на уровне федерального закона. Поэтому она содержит четкий и открытый посыл, направленный как внутрь страны, так и за ее пределы, который поясняет цели и принципы формирования социального развития страны, что делает более объяснимыми, понятными, предсказуемыми и прозрачными все остальные управленческие действия в этой сфере — как для граждан страны, так и для зарубежных партнеров и международного сообщества в целом;
- 3) интегрирующую (консолидирующую) функцию. Создавая прозрачный механизм формирования целей и реализации социальной политики России, Доктрина базируется на согласии (консенсусе) общества относительно базовых ценностей. Законодательная процедура принятия Доктрины является инструментом достижения этого согласия;
- 4) контрольную функцию. Заложенные в Доктрине ценностные ориентиры, контрольные параметры социального развития позволяют использовать механизмы политического (при выборах), государственного (в рамках разделения властей) и общественного (через элементы гражданского общества) контроля хода социального развития. Открытость и понятность Доктрины как исходного документа для формирования социальной политики позволяет повысить уровень

социальной ответственности различных групп интересов, а также лиц, принимающих решения;

- 5) гарантирующую функцию. Законодательное закрепление в результате достижения согласия по поводу ее содержания является максимально доступной правовой формой гарантии общества от произвольного и конъюнктурного изменения векторов социального развития, гарантирует соблюдение национальных интересов, суверенитет, безопасность и территориальную целостность страны.

1.6. Исходное состояние развитости социальной сферы и проблемы социального развития

Оценка современной социальной развитости России, структурированная по направлениям, приведена в гл. 3 Доктрины. Подчеркнуты основные проблемы социального развития, а именно: демографический кризис, социальная незащищенность групп населения, низкий уровень культуры, необоснованная ограниченность государственного управленческого инструментария.

Необходимость описания и оценки исходного состояния социального развития России продиктована тем, что многие из выявленных существующих проблем и диспропорций социального развития составляют угрозу жизненно важным ценностям: демографии, социальному согласию, безопасности, территориальной целостности, устойчивому развитию страны.

Включение описания исходного состояния российской социальной сферы в текст Доктрины позволяет определить стартовое состояние и направления приложения основных управленческих усилий, приоритеты государственной социальной политики. Очевидно, что данные положения с нормативной точки зрения носят декларационно-описательный характер, и с течением времени некоторые из них утратят свою актуальность. Однако закрепление их в тексте Доктрины является управленческим импульсом, а также содержит элементы контроля, позволяет оценивать эффективность реализации Доктрины и государственной политики в целом. Ведь если через несколько лет после принятия Доктрины описанные в ней проблемы не перестанут быть актуальными, то вывод об

эффективности управления последует с неизбежной простотой и очевидностью, которые особенно важны, например, в избирательных процессах и в иных формах прямого волеизъявления народа.

Фактическое состояние социального развития страны описывается в Доктрине на момент ее первого принятия и каждой последующей корректировки, поэтому данный раздел постоянно обновляется и не утрачивает своей актуальности.

1.7. Основные направления социального развития и основные предлагаемые решения

Доктрина предлагает системную модель социального развития, ориентированную на реализацию высших установленных ценностей. Именно это является основной целью Доктрины. В то же время, цели развития множественны, образуют ветвящееся дерево и ставятся в конкретных контекстах, определяются не только ценностными установками, но и существующими проблемами, ограничениями — в том числе в отношении времени, кадров, ресурсов, — а также неопределенностями и рисками.

В качестве основных среднесрочных целей социальной политики определяются следующие:

- 1) переход к приоритетности политики народосбережения;
- 2) исправление накопившихся социальных диспропорций развитости в социальной сфере;
- 3) восстановление должного уровня государственного управления и участия в социальном развитии;
- 4) максимизация занятости, производства и покупательной способности населения.

Основные управленческие направления социальной политики являются вполне классическими и включают в себя финансовые, бюджетные, налоговые, административные, планово-индикативные, мониторинговые, переговорно-согласительные процедуры, ресурсное обеспечение и нормативно-правовое обеспечение социальных процессов в стране.

Основные направления социальной политики сгруппированы в 16 направлений — сходных видов деятельности, которые позволяют применять похожие приемы и способы управления.

В рамках каждого из них для выявленных проблем предлагаются концепты и конкретные управленческие решения (гл. 3 Доктрины). Степень проработки решений достаточно высока, а использование системного подхода позволяет установить взаимосвязи между решениями в рамках различных направлений и, в итоге, сформировать интегральную программу реализации Доктрины (гл. 5 Доктрины). Программа содержит перечень решений (проектов нормативных правовых актов), указание на ориентировочный срок принятия этих решений и орган, ответственный за их разработку.

Принимая во внимание, что основное содержание перечисленных в программе решений изложено в гл. 3 Доктрины, их реализация и контроль за ходом выполнения Доктрины после ее принятия значительно облегчаются, и это составляет одно из основных практических преимуществ предлагаемого документа по сравнению с имеющимися в настоящее время в России доктринальными и концептуальными документами.

1.8. Механизм формирования управленческих решений и его взаимосвязь с проблемами социального развития

Поскольку Доктрина содержит «точку отсчета» в виде социального статус-кво и она со временем меняется, введен механизм периодической корректировки Доктрины, делающий ее актуальной в течение длительного времени. Корректировка Доктрины, естественно, предполагает законодательную процедуру. Однако процесс корректировки социальной политики не сводится исключительно к корректировке Доктрины. Внесение изменений в Доктрину потребуются при изменении внешних условий, которые не были спрогнозированы (например, резкое снижение цен на нефть, мировой экономический кризис, глобальные и быстрые климатические изменения), появлении новых актуальных проблем социального развития. В иных случаях, в том числе в случаях неэффективности реализации Доктрины, корректировка, уточнение, отмена и принятие новых решений потребуются на более низких уровнях (на уровнях программ социального развития и отдельных решений).

1.9. Программа реализации Социальной доктрины

Реализация Доктрины, планирование и реализация решений, из нее вытекающих, осуществляются в течение трех периодов:

- текущий (краткосрочный) — 1–3 года;
- среднесрочный — 4–10 лет;
- долгосрочный (стратегический) — больше 10 лет.

Это позволяет на практике реализовать принцип так называемого трехпериодного управления, дающий возможность увязанным образом прогнозировать и задавать вектор долгосрочной перспективы социального развития при осуществлении государственного управления в текущем и среднесрочном периодах.

Часть II. Проект федерального закона «О Социальной доктрине Российской Федерации»

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О Социальной доктрине Российской Федерации

Статья 1. Цели принятия настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет требования к порядку принятия федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления скоординированных и целенаправленных решений в области социального развития Российской Федерации и утверждает Социальную доктрину Российской Федерации (Приложение 1).

Статья 2. Цели и порядок внесения изменений в Социальную доктрину Российской Федерации

1. Социальная доктрина Российской Федерации определяет основные ценностные ориентиры, цели, направления, приоритеты и содержание социального развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной перспективе.

Социальная доктрина Российской Федерации является основой для разработки и принятия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, программ социального развития субъектов Российской Федерации.

Программы социального развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу не могут противоречить поло-

жениям Социальной доктрины Российской Федерации и должны быть направлены на ее реализацию.

2. Социальная доктрина Российской Федерации является основой для разработки и принятия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации:

послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию — Парламенту Российской Федерации в части вопросов социального развития Российской Федерации;

федеральных законов и иных нормативных правовых и правовых актов Российской Федерации в области социального развития Российской Федерации;

законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых и правовых актов субъектов Российской Федерации в области социального развития субъектов Российской Федерации;

муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции в области социального развития муниципальных образований.

3. Изменение Социальной доктрины Российской Федерации, утвержденной настоящим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о социальном развитии, законодательство субъектов Российской Федерации о социальном развитии, муниципальные правовые акты о социальном развитии

1. Законодательство Российской Федерации о социальном развитии состоит из настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации.

2. Законодательство субъектов Российской Федерации о социальном развитии состоит из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Муниципальные правовые акты о социальном развитии состоят из решений, принятых на местных референдумах и сходах граждан, и иных муниципальных правовых актов, принятых ор-

ганами местного самоуправления в пределах своей компетенции и в соответствии с настоящим Федеральным законом.

4. Указанные в настоящей статье законы и другие нормативные правовые акты именуется в тексте настоящего Федерального закона «законодательство о социальном развитии».

Статья 4. Органы управления социальным развитием

1. Структуру государственных органов управления социальным развитием Российской Федерации составляют: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; иные органы государственной власти Российской Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

2. Структуру органов управления социальным развитием муниципального образования составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями в решении вопросов социального развития.

3. Органы управления социальным развитием самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению, в пределах своей компетенции и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и актами законодательства о социальном развитии.

4. Органы управления социальным развитием обеспечивают соответствие принимаемых (принятых) ими законов и иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности Конституции Российской Федерации, федеральным конституци-

онным законам, настоящему Федеральному закону и иным актам законодательства о социальном развитии.

Статья 5. Ответственность органов власти и должностных лиц, контроль и надзор за их деятельностью в области социального развития

1. Органы государственной власти и местного самоуправления и должностные лица при принятии и реализации решений и совершении действий (бездействия) в области социального развития несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Основания наступления ответственности депутатов, членов законодательных (представительных) и иных выборных органов, выборных должностных лиц определяются Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, федеральными законами и регламентами соответствующих органов.

Статья 6. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию и Бюджетное послание Президента Российской Федерации после вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Первое и последующие после вступления в силу настоящего Федерального закона послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию должны содержать специальный раздел, посвященный программам социального развития Российской Федерации и иным нормативным правовым и правовым актам в области социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

В специальном разделе послания Президента Российской Федерации характеризуется текущее состояние социальной сферы Российской Федерации, в соответствии с Социальной доктриной Российской Федерации конкретизируются стратегические цели и приоритеты социального развития государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, устанавливаются важнейшие целевые социальные показатели, характеризующие социальное

развитие Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

2. Первое и последующие после вступления в силу настоящего Федерального закона бюджетные послания Президента Российской Федерации должны содержать специальный раздел, посвященный основным направлениям бюджетной и налоговой политики Российской Федерации в социальной сфере на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, соответствующие Социальной доктрине Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации разрабатывает программы социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу и иные нормативные правовые и правовые акты в области социального развития Российской Федерации в соответствии с Социальной доктриной Российской Федерации и исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации и Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Статья 7. Внесение изменений в настоящий Федеральный закон

1. Проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон о Социальной доктрине Российской Федерации готовится, вносится, рассматривается и принимается в порядке, установленном для подготовки, внесения, рассмотрения и принятия проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

2. Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон о Социальной доктрине Российской Федерации по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования Федерального закона о Социальной доктрине Российской Федерации.

3. Одновременно с проектом указанного Федерального закона Правительством Российской Федерации представляются следующие документы и материалы:

итоги социального развития за период, прошедший с начала реализации Федерального закона «О Социальной доктрине Российской Федерации»;

сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года;

ожидаемые итоги социального развития в текущем финансовом году и уточненный прогноз социального развития в плановом периоде с учетом изменений, предлагаемых проектом федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Социальной доктрине Российской Федерации»;

документ, подтверждающий согласование законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области социального развития законодательными (представительными) органами государственной власти не менее чем половины субъектов Российской Федерации;

пояснительная записка с обоснованием предлагаемых изменений в Федеральный закон «О Социальной доктрине Российской Федерации».

4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в установленном регламентом палаты порядке проводит обязательную антикоррупционную экспертизу проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О Социальной доктрине Российской Федерации». Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вправе проводить независимую антикоррупционную экспертизу законопроекта.

Статья 8. Применение законов и иных актов о социальном развитии в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

1. До приведения федеральных законов и иных актов законодательства о социальном развитии в соответствие с настоящим Федеральным законом федеральные законы и иные акты законодательства о социальном развитии применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

2. В целях разработки, принятия и реализации программ социального развития Российской Федерации Правительству Рос-

сийской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в срок до _____ 201_ года привести в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона изданные ими нормативные правовые акты.

Предложить Президенту Российской Федерации в течение шести месяцев с момента вступления в силу настоящего Федерального закона привести в соответствие с настоящим Федеральным законом изданные им правовые акты.

Правительству Российской Федерации в течение шести месяцев с момента вступления в силу настоящего Федерального закона подготовить предложения по внесению изменений в действующие федеральные законы в целях приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом.

3. Правительству Российской Федерации в течение шести месяцев с момента вступления в силу настоящего Федерального закона разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О программе социального развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» в соответствии с настоящим Федеральным законом.

4. Правительству Российской Федерации в течение месяца с момента вступления в силу настоящего Федерального закона обеспечить сбор и представление Федеральному Собранию Российской Федерации текущих данных по параметрам социального развития.

Статья 9. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с _____ 201__ года.

Президент
Российской Федерации

Часть III. Социальная доктрина Российской Федерации

Приложение 1
к Федеральному закону
«О Социальной доктрине Российской Федерации»
от «__» _____ 201_ г. № __

Содержание

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Текущее и целевое состояние социальной сферы и социальной политики России

- 2.1. Текущее состояние государственного управления социальным развитием
- 2.2. Текущие диспропорции российской социальной сферы
- 2.3. Наиболее крупные вопросы модернизации российской социальной сферы и социальной политики
- 2.4. Текущая концепция государственной социальной политики
- 2.5. Целевая концепция государственной социальной политики
- 2.6. Стратегия перехода при модернизации государственной социальной политики

Глава 3. Проблемы российской социальной сферы и социальной политики и их управленческие решения

- 3.1. Доходы и оплата труда
- 3.2. Пенсионное обеспечение
- 3.3. Образование
- 3.4. ЖКХ и жилье
- 3.5. Демография
- 3.6. здравоохранение
- 3.7. Физкультура и спорт
- 3.8. Занятость
- 3.9. Культура
- 3.10. Семья

- 3.11. Гендерное направление
- 3.12. Молодежь
- 3.13. Экология
- 3.14. Социальная защита граждан
- 3.15. Благотворительность
- 3.16. Социальное партнерство в сфере труда
- 3.17. Иные направления социальной политики

Глава 4. Механизм реализации Социальной доктрины Российской Федерации

- 4.1. Принципы государственного управления социальным развитием
- 4.2. Система государственного управления социальным развитием
- 4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении
- 4.4. Модернизация системы государственного управления социальным развитием

Глава 5. Программа правового обеспечения реализации Социальной доктрины Российской Федерации

Глава 1. Общие положения

1.1. Статус Социальной доктрины Российской Федерации

Социальная доктрина Российской Федерации является специальным нормативно-правовым государственно-управленческим документом высшего уровня, определяющим содержание государственной политики в области управления социальным развитием в Российской Федерации (далее — социальная политика), формирующим и приводящим в действие механизм ее исполнения.

Государство участвует в деятельности социальной сферы и регулирует деятельность негосударственных агентов, тем самым управляя социальным развитием, путем:

- 1) прямого директивного управления;
- 2) стимулирования частного капитала к участию в социально значимой деятельности;
- 3) сотрудничества с общественными организациями в социальной сфере и поддержки их социально значимой деятельности.

Целями Социальной доктрины Российской Федерации, как управленческого документа, являются:

- упорядочение, управленческая организация, обеспечение обоснованности и согласованности действий органов государственной власти Российской Федерации, органов управления муниципальных образований в сфере социального развития страны в соответствии с установленными целями;
- определение и нормативно-правовое закрепление целей социального развития Российской Федерации как согласованных в обществе и государстве ценностей социального развития и количественных показателей социальной развитости, в их связи с общими конституционными положениями, целями общегосударственного строительства и целями иных, помимо социальной политики, государственных политик Российской Федерации;
- определение основ для создания прозрачной и устойчивой системы государственного управления социальным развитием страны (органы, их функции, субординация и координация), минимально зависимой от изменчивости политической конъюнктуры;

- публичное донесение до внутренней и внешней по отношению к Российской Федерации среды содержания государственной социальной политики Российской Федерации;
- придание государственной социальной политике Российской Федерации системности, прозрачности, устойчивости, долговременного характера, эффективности в реализации ее публичных целей, социальной гуманистичности содержания целей, средств и результатов.

Социальная доктрина Российской Федерации имеет силу федерального закона и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Социальная доктрина Российской Федерации является специальным нормативным правовым актом. Социальной доктрине Российской Федерации не могут противоречить федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные подзаконные акты, законы и иные акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, касающиеся вопросов социального развития в Российской Федерации, государственной социальной политики, государственной системы управления социальным развитием. В случае их противоречия Социальной доктрине Российской Федерации к ним может быть применен порядок опротестования и отмены, предусмотренный Конституцией Российской Федерации.

Социальная доктрина Российской Федерации является основой для формирования долгосрочных, среднесрочных программ социального развития и конкретных действий текущего периода, планов социального развития, концепций развития различных социальных сфер, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в социальной части и других актов государственного управления в части социального развития Российской Федерации.

1.2. Основные понятия в сфере социальной политики

В сфере социальной политики применяются следующие основные определения:

Социальная доктрина Российской Федерации — специальный нормативный правовой государственно-управленческий документ высшего уровня, определяющий содержание государственной политики в области управления социальным развитием в Российской Федерации, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения.

Государственное управление социальным развитием — прямое управление принадлежащими государству субъектами — юридическими лицами и хозяйствующими субъектами с достаточной долей государственной собственности, выработка социальных приоритетов, а также создание условий развития, способствующих достижению публичных социальных целей Российской Федерации и мотивирующих негосударственные хозяйствующие субъекты к принятию самостоятельных хозяйственных решений не только в своих интересах, но и в интересах государства, общества, личности.

Социальная стратегия — рассчитанные на долгосрочную перспективу ценности и цели социального развития, установки на определенные управленческие решения, дающие основные ориентиры для планирования и управления социальным развитием как в долгосрочной, так и среднесрочной и текущей перспективах.

Государственная политика — система ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, и программ, направленных и осуществляемых для достижения поставленных целей.

Социальная политика — система ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, и программ, направленных и осуществляемых для достижения поставленных целей социального развития.

Направление социальной политики — социальная политика в области конкретного набора сходной деятельности, работ или услуг (видов деятельности), позволяющего унифицировать меры государственного социального управления в его отношении.

Социальная сфера — относительно самостоятельная часть жизнедеятельности общества, формируемая деятельностью социальных институтов.

Социальные институты — формы организации и регулирования общественной жизни (семья, образование и др.), обеспечивающие выполнение жизненно важных для общества функций, включающие совокупность норм, роли, предписания, образцы поведения, специальные учреждения, систему контроля.

Управление развитием — определение целей развития и создание условий, способствующих их достижению.

Социальный рост — увеличение валовых количественных макропоказателей социальной сферы (% от ВВП на здравоохранение, образование, ВВП на душу населения и сходные с ними).

Социальное развитие — позитивная (по отношению к избранным ценностям) изменчивость социальных показателей.

Национальные интересы в области социального развития — необходимость иметь устойчивый, в том числе в долгосрочной перспективе, рост социальных показателей и социальное развитие, на этой основе социальный и политический прогресс, возможности эффективно решать внутренние проблемы и влиять на процессы.

Качество социального развития — характеристика количественных структурных пропорций социальной развитости в сравнении с их желаемым целевым профилем.

Социальное состояние — в отличие от социального развития, как процесса, фиксированная фактическая характеристика социальной сферы, которая выражается количественными показателями.

Социальный гуманизм — целенаправленность, организованность и результативность государственной политики в реализации ценностей и целей человеческого развития (жизнь, здоровье, уровень и продолжительность жизни, одухотворенность и нравственность, психологический комфорт, гражданские права и свободы) для всего населения страны.

Интересы государства — стремление государства обеспечить территориальную целостность, суверенность (как экономическую, политическую, военную состоятельность), безопасность, долгосрочную устойчивость развития, социальный гуманизм.

Интересы личности — биосоциальные: жить, иметь условия для реализации репродуктивной функции, питаться, лечиться, иметь кров, быть в безопасности, иметь психологический комфорт. Социальные: жить с достоинством, иметь источник сущест-

вования, иметь одухотворенное и нравственное бытие — доступ к образованию, культуре, творчеству, информации, быть защищенным, иметь высшую социальную ценность — свободу.

Интересы общества — гуманизм, нравственность, цивилизационная идентичность, устойчивость развития, безопасность. Сочетание в целях реализации социального гуманизма интересов государства и личности.

Цель — желаемое для субъекта какой-либо деятельности состояние предмета его деятельности.

Ценность — жизненно или особо значимое для субъекта какой-либо деятельности состояние предмета его деятельности.

Субъект деятельности — личность, общество (группы), государство.

Проблема — сложносоставное препятствие, мешающее достижению цели.

Задача — постановка вопроса об определении действий, необходимых для преодоления препятствия, мешающего достижению цели.

Устойчивость роста (развития) — постоянность и управляемость изменчивости пропорций развитости основных сегментов социальной сферы при гарантированности обеспечения ее целевых показателей в долгосрочной перспективе.

Направления социальной политики

Политика в сфере доходов и оплаты труда — государственная политика определения уровня оплаты труда в сфере государственной занятости и силовых структур, содействия достижению целевого уровня самозанятости населения, воздействия на уровень корпоративной оплаты труда занятых.

Пенсионная политика — государственная политика достижения и поддержания коэффициента замещения пенсий на уровне успешных стран мира.

Политика в сфере образования — государственная политика в целях кадрового обеспечения потребностей национальной экономики Российской Федерации.

Политика в сфере ЖКХ и жилья — государственная политика в целях обеспечения жильем населения России и поддержания технического состояния жилого фонда.

Демографическая политика — государственная политика в целях повышения рождаемости, снижения смертности, увеличения продолжительности жизни населения страны, управления внутренней и внешней миграцией.

Политика занятости — государственная политика поддержания занятости на целевом уровне.

Культурная политика — государственная политика сохранения культурного наследия, обеспечение равного доступа к культурным благам для населения, а также поддержка и сохранение культурной идентичности различных групп и сообществ, создания условий для существования артистического сообщества (образование, награды, финансирование учреждений), выработки критериев социальной приемлемости продуктов художественного творчества (цензура), создание и развитие государственных учреждений культуры (театры, музеи, галереи, кинопроизводство, книгоиздание и т. д.) в целях удовлетворения культурных запросов граждан.

Семейная политика — государственная политика поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь.

Гендерная политика — государственная политика регулирования отношений между социально-демографическими группами мужчин и женщин во всех областях их жизнедеятельности, включая общественную, политическую и экономические сферы, а также семейные отношения, по поводу обеспечения равных прав и возможностей для их реализации мужчинами и женщинами.

Молодежная социальная политика — государственная политика создания условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи.

Экологическая политика — государственная политика в сфере охраны окружающей среды и стимулирования экономического роста и развития.

Политика социальной защиты граждан — государственная политика поддержки граждан, нуждающихся в помощи в связи с возрастом, состоянием здоровья, социальным положением, недостаточной обеспеченностью средствами существования, в установленных формах.

Политика в сфере благотворительности — государственная политика создания условий развития добровольной деятельно-

сти граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Политика в сфере социального партнерства — государственная политика создания и поддержания системы оптимального согласования интересов социальных слоев общества.

1.3. Формирование социальной политики

Формирование социальной политики, Социальной доктрины РФ и содержания ее периодических корректировок осуществляется в соответствии с требованиями к порядку, изложенными в гл. 4.

Формирование социальной политики (как и направлений социальной политики) представляет собой преимущественно управленческий процесс, который включает определение:

- ценностей, целей, проблем, подпроблем и управленческих задач, решение которых необходимо для достижения целей;
- концептов (идей) решения поставленных задач;
- решений в виде управленческих актов (проектов документов) государственного управления (нормативных правовых, правовых, организационно-распорядительных и иных);
- процедур принятия и реализации управленческих актов;
- ответственных исполнителей и системы исполнителей;
- сроков и порядка исполнения решений;
- конкретных ресурсных источников, необходимых для исполнения решений;
- прогноза последствий принимаемых решений;
- механизма мониторинга получаемых вследствие реализации решений результатов;
- механизма корректировки решений;
- системы персональной ответственности и санкций за недостижение целей;
- сетевого плана-графика (программы) государственно-управленческих работ по достижению поставленных целей.

Формирование социальной политики включает публичное согласование основных целей и средств их достижения с системой

политических и государственных институтов, обществом, предпринимательской средой, разъяснение их содержания и соответствия интересам основных субъектов деятельности (личность, общество, государство).

При формировании социальной политики используются ценностно-ориентированный, нормативно-правовой, системно-управленческий и проектный подходы.

Социальная политика имеет междисциплинарный характер. Для ее формирования привлекаются специалисты различных областей знаний: экономической, финансовой, социологической, политологической, психологической, демографической, медицинской, исторической, философской, юридической, математической и иных.

В обязательном порядке делается прогноз наиболее значимых взаимоувязанных последствий реализации решений социальной политики для Российской Федерации в целом, а также для субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, налогоплательщиков, собственников хозяйствующих субъектов, граждан.

Формирование социальной политики (как и направлений социальной политики) проводится в четыре этапа.

1. На первом этапе выбираются ценности и цели социальной политики.

2. На втором этапе, отталкиваясь от поставленных целей, выявляются проблемы, препятствующие достижению поставленных целей. Документируется проблемная матрица следующего вида.

Проблемная матрица

№	Цель	Проблема (задача)	Причина (фактор)	Идея, концепт решения
1				
2				
...				
n				

3. На третьем этапе на основе идей и концептов вырабатываются управленческие решения, нормативные правовые акты и иные

распорядительные документы, производится их программное взаимоотношенное оформление в долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной перспективе. Документируется управленческая матрица следующего вида.

Управленческая матрица

№	Идея, концепт решения проблемы (задачи)	Управленческое решение, мера, действие	Вид и название нормативного правового документа (закон, указ, постановление, распоряжение Правительства, другой подзаконный акт, иное)
1			
2			
...			
n			

4. На четвертом этапе управленческие решения выписываются в виде нормативных правовых актов и организационно-управленческих актов и упорядочиваются в виде календарной программы действий, которая также документируется.

Календарная программа действий

№	Управленческое решение	Срок принятия	Срок исполнения	Ответственный исполнитель	Срок мониторинга результативности	Срок корректировки
1						
2						
...						
n						

В случае множественности и противоречивости общественно признаваемых интересов различных участников общественных отношений, затрагиваемых формируемыми управленческими решениями:

- выявляются все участники конфликта интересов;
- ищется баланс конфликтующих интересов, не подавляя ни один из них;
- формируется соответствующее усложненное синтетическое решение.

1.4. Ценностный выбор социальной политики Российской Федерации

Научная обоснованность социальной политики

Социальная доктрина Российской Федерации исходит из того, что основные социальные процессы управляемы государством. Результат социального развития прогнозируем, управленческая деятельность по его достижению планируема. Социальная политика Российской Федерации формируется и исполняется с привлечением признанных в научной среде национальных экспертов и научных институтов.

Выбор ценностных целей социальной политики

Социальная доктрина Российской Федерации исходит из первичности в государственном управлении публично задаваемых ценностей и целей развития.

Ценностные цели отделяются от административно-управленческих целей. Административно-управленческое целеполагание подчинено ценностному целеполаганию. Для целей всех уровней в явном виде определяются соответствующие средства их достижения.

Ценностные цели социального развития Российской Федерации не могут формулироваться как крайности. Конкретный выбор их сбалансированных формулировок осуществляется путем определения оптимума в пределах следующих основных альтернатив:

- неограниченная модернизация (доминирующий консерватизм);
- минимизация роли государства (абсолютный этатизм);
- абсолютизм свободного предпринимательства (государственный патернализм);
- снятие с государства функций социального обеспечения (распределительное государство);
- абсолютизация принципа равенства социальных возможностей (всеобщее социальное равенство);
- исключительно материальные механизмы стимулирования (государственная идеологическая монополия).

Цивилизационные основания ценностного выбора

Выбор ценностных целей социальной политики производится с учетом цивилизационной специфики российского общества

и государства и применимости в российских условиях решений в социальной сфере из опыта других стран.

Цивилизационная специфика включает исторические, религиозные, национальные, государственные, ментальные, идейно-духовные, природные и иные факторы.

Высшие ценности социальной политики

К высшим ценностям социальной политики Российской Федерации относятся следующие:

- социальный гуманизм;
- устойчивый качественный рост благополучия человека;
- свободное развитие человека;
- безопасность общества и каждого человека.

Наиболее крупные административно-управленческие цели, вытекающие из ценностного выбора социальной политики.

1. Введение в перечень основных целевых и мониторируемых показателей в государственном управлении:
 - демографических показателей;
 - социальных показателей;
 - показателей региональной социальной развитости;
 - показателей национальной безопасности.
2. Переход к интеллектуальным (воспроизводимым) ресурсам как основе социального развития.
3. Перестройка системы государственного управления для реализации требований Социальной доктрины.

1.5. Ресурсные основания и нравственное содержание решений социальной политики

Проектируемые решения социальной политики должны быть соотнесены с имеющимися в России возможностями их осуществления, требуемыми ресурсами (управленческими, интеллектуальными, внешне- и внутриполитическими, финансовыми, фондовыми, трудовыми, сырьевыми, природно-климатическими, пассионарными). Идейно-духовное содержание труда рассматривается как ресурс социального развития.

Целенаправленность деятельности в социальной сфере в Российской Федерации шире, чем только материальное жизнеобеспе-

чение и материальное развитие. Социальный прогресс в России, кроме целей материального развития, имеет следующие нематериальные цели:

- 1) улучшение среды обитания человека;
- 2) увеличение свободного времени человека;
- 3) облегчение труда и улучшение условий труда человека;
- 4) принесение радости творчества и труда человеку;
- 5) увеличение возможностей для саморазвития личности;
- 6) доступность результатов социального развития для всего населения страны.

1.6. Роль государства в управлении социальным развитием

Роль государства в управлении социальным развитием является предметом оптимизации объема, содержания и технологий государственного управления.

Государство обеспечивает следующие функции управления социальным развитием:

- 1) правовое обеспечение;
- 2) обеспечение социального развития с точки зрения устойчивости развития страны в среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни граждан;
- 4) охрана здоровья граждан;
- 5) развитие физической культуры и спорта;
- 6) обеспечение экологической безопасности граждан;
- 7) управление демографическим процессом;
- 8) развитие гендерного направления;
- 9) поддержка института семьи;
- 10) социальная защита нуждающихся в ней слоев общества;
- 11) развитие культуры и образования;
- 12) обеспечение условий для профессионального образования, получения и повышения квалификации, переквалификации;
- 13) обеспечение условий социализации и профессиональной ориентации молодежи;
- 14) поддержка благотворительности;
- 15) развитие социального партнерства.

1.7. Российская социальная политика в мире: критерии успешности

Оценка успешности развития социальной сферы России основывается на национальных, адаптированных к специфике страны критериях. Международные индексы и оценки деятельности государства в социальной сфере учитываются, но не являются определяющими при принятии решений по социальным вопросам. Показатели лучших мировых практик учитываются при сравнении в сопоставимых условиях.

Высшими критериями успешности в социальной сфере являются: психологический комфорт граждан Российской Федерации, их счастье и уверенность в будущем, степень реализации публично установленных в социальной политике интересов личности, общества и государства.

1.8. Приоритеты развития Российской Федерации в социальной сфере, вытекающие из ценностей социальной политики

Высшим приоритетом социальной политики Российской Федерации является реализация общественно признаваемых интересов личности, общества и государства.

Приоритеты социальной политики Российской Федерации распределяются по периодам управления развитием Российской Федерации в социальной сфере следующим образом.

Текущие приоритеты социальной политики Российской Федерации — преодоление накопившихся диспропорций социальной развитости.

Среднесрочные приоритеты социального развития Российской Федерации — разворачивание модернизирующих государственное управление и социальное развитие процессов. Мониторинг результатов, корректировка управленческих решений.

Долгосрочные приоритеты социального развития Российской Федерации — обеспечение стабильности социальной системы и перманентной реализации целей социальной политики.

1.9. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели социального развития

Макроэкономические показатели

1. Доля государственных расходов в ВВП по направлениям расходования на здравоохранение, образование, культуру, поддержку семей с детьми, иные демографические и социальные цели.
2. ВВП на душу населения и темпы его роста.
3. Доля оплаты труда в ВВП.
4. Коэффициент Джини и коэффициент фондов.
5. Распределение населения по доходам.
6. Уровень бедности.

Показатели пространственного экономического развития

7. Показатели межрегиональной дифференциации (объем и темп роста ВРП на душу населения; «доходы на душу населения», «инвестиции на душу населения», развитость инфраструктур и др.).
8. Соотношение оплаты труда в агропромышленном комплексе с оплатой труда в промышленности.

Демографические и гуманитарные социальные показатели (по России в целом и по субъектам Российской Федерации)

9. Демографические показатели (уровень рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни, уровень смертности, миграционное сальдо).
10. Объем просроченной кредиторской задолженности бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению социальных обязательств перед гражданами Российской Федерации.
11. Уровень безработицы.
12. Темп роста реальной заработной платы по РФ в целом.
13. Соотношение номинальной начисленной заработной платы и прожиточного минимума.
14. Темп прироста среднемесячной начисленной заработной платы работников по отраслям.
15. Соотношение повышения заработной платы и совокупного роста производительности труда.

16. Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума.
17. Среднемесячная начисленная пенсия.
18. Прожиточный минимум пенсионера.
19. Коэффициент замещения пенсий.
20. Количество автомобилей на 1000 человек населения.
21. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя Российской Федерации.
22. Доля семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий по действующим законодательным нормам.
23. Доля ветхих жилых помещений в общем объеме жилого фонда.
24. Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения.
25. Доля затрат в среднем бюджете семьи на оплату услуг ЖКХ.
26. Доля затрат в среднем бюджете семьи на оплату потребляемых продуктов питания.
27. Доля затрат в среднем бюджете семьи на оплату услуг здравоохранения.
28. Доля затрат в среднем бюджете семьи на оплату услуг образования.
29. Количество коек в системе здравоохранения на душу населения.
30. Время оказания экстренной медицинской помощи.
31. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малого и среднего бизнеса в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.
32. Доля продукции, произведенной предприятиями малого и среднего бизнеса, в общем объеме ВВП и ВРП.
33. Потребляемая продовольственная корзина.

Показатели инноватизации

34. Доля выпускников научных и инженерных специальностей¹ (в % от численности населения в возрасте от 20 до 29 лет).

¹ Биологические науки, естественные науки, математика и статистика, вычислительная техника, технические науки, производство и обработка, архитектура и строительство.

35. Доля населения с высшим образованием (в % от численности населения в возрасте от 25 до 64 лет).
36. Доля населения, продолжающего обучение в возрасте от 25 до 64 лет (в % от численности населения в возрасте от 25 до 64 лет).
37. Уровень образования молодежи (доля населения в возрасте от 20 до 24 лет, обладающего как минимум законченным средне-специальным образованием).

Показатели безопасности государства

38. Доля российских граждан, проживающих на территориях, состояние окружающей среды которых не соответствует нормативам качества окружающей среды; уровень экологической загрязненности по субъектам РФ.
39. Миграционное сальдо лиц высокой квалификации.

1.10. Основные принципы выбора решений социальной политики

1. Принцип социального гуманизма.
2. Принцип учета интересов всех участников отношений в социальной сфере и достижения их баланса в управленческом выборе.
3. Принцип меры при сочетании традиционализма и реформаторства в выборе управленческих решений (эволюционности развития) и в рамках выбора в иных альтернативах.
4. Принцип соответствия управленческих решений цивилизационной идентичности.
5. Принцип российской специфичности выбранного управленческого решения при учете лучших мировых практик.
6. Принцип соответствия управленческих решений любых уровней первичному ценностному целеполаганию.
7. Принцип различения целей и средств, политических (ценностных) и управленческих (административных) целей и решений.
8. Принцип трехпериодного управления, увязывающего долгосрочное, среднесрочное и текущее планирование и управление.

9. Принцип увязанности всех отдельных направлений социальной политики в единой социальной политике или принцип единства государственной социальной политики.
10. Принцип ресурсной обеспеченности решения.
11. Принцип реалистичности и политической реализуемости управленческих решений.
12. Принцип соответствия управленческих решений реальным процедурам государственного управления.
13. Принцип законодательной обеспеченности легальности и легитимности управленческих решений.
14. Принцип проверки влияния управленческого решения на последствия от его принятия.
15. Принцип оптимизации решения по нескольким вариантам.
16. Принцип пригодности решений для корректировки.

1.11. Перечень и структура направлений социальной политики Российской Федерации

Каждое направление социальной политики формируется уполномоченным в соответствующей сфере органом (органами) государственной власти в виде программного нормативного правового документа в порядке, аналогичном формированию Социальной доктрины. Направления социальной политики увязываются друг с другом в рамках единой социальной политики.

Перечень направлений социальной политики Российской Федерации

1. Доходы и оплата труда
2. Пенсионное обеспечение
3. Образование
4. ЖКХ и жилье
5. Демография
6. Здравоохранение
7. Физкультура и спорт
8. Занятость
9. Культура
10. Семья
11. Гендерное направление

12. Молодежь
13. Экология
14. Социальная защита граждан
15. Благотворительность
16. Социальное партнерство в сфере труда

1.12. Периодизация управления развитием в социальной сфере

Формирование Социальной доктрины Российской Федерации, социальной политики в целом и направлений в сфере управления социальным развитием Российской Федерации производится на следующие периоды:

- текущий (краткосрочный) — 1–3 года;
- среднесрочный — 4–10 лет;
- долгосрочный (стратегический) — свыше 10 лет.

Документы, планирующие управление социальным развитием в пределах соответствующих временных периодов, взаимосвязываются между собой.

Конкретными документами управления социальным развитием являются программы социального развития Российской Федерации в рамках направлений социальной политики и социальной политики в целом на долго-, средне- и краткосрочную перспективу. Программы социального развития, разработанные на более длительную перспективу, имеют высшую юридическую силу по сравнению с программами социального развития, рассчитанными на более короткую перспективу.

1.13. Срок действия Социальной доктрины Российской Федерации

Социальная доктрина Российской Федерации действует с момента опубликования федерального закона о ее принятии (корректировке) и в течение срока действия указанного закона.

Социальная доктрина Российской Федерации обновляется в порядке, предусмотренном для ее принятия, не реже одного раза в пять лет. В случае наступления непрогнозируемых значимых изменений условий социальной деятельности Социальная док-

трина Российской Федерации может быть скорректирована во внеочередном порядке.

1.14. Ответственный исполнитель Социальной доктрины Российской Федерации

Разработка проекта Социальной доктрины Российской Федерации, проектов ее корректировки производится в качестве ответственного исполнителя федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области социального развития. Ответственный исполнитель привлекает в ходе разработки иные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, научные и иные организации.

Правительство Российской Федерации вносит проект соответствующего федерального закона о Социальной доктрине в Государственную Думу Российской Федерации.

Глава 2. Текущее и целевое состояние социальной сферы и социальной политики России

2.1. Текущее состояние государственного управления социальным развитием

Государственная социальная политика России периода реформ 1990-х и начала 2000-х гг. представляет собой системный управленческий комплекс, задающий основные тренды как валового, так и структурного социального развития.

Идеологией указанного комплекса является неолиберализм, основные ценностные и административно-управленческие цели которого де-факто следующие:

- минимизация роли государства в процессах управления социальной сферой;
- сокращение доли государственных расходов в ВВП на социальную сферу;
- приоритет валового экономического роста над социальной политикой в ущерб развитию социальной сферы;

- формирование условий, способствующих быстрому накоплению капитала узкой группой лиц;
- занижение оплаты труда и социальных расходов государственного бюджета.

В результате несоответствия указанного государственно-управленческого комплекса ценностным целям российского социального роста и развития, устойчивого в долгосрочной перспективе, установленным настоящей Доктриной (раздел 1.4), в социальном состоянии Российской Федерации сложились недопустимо высокие диспропорции, определяемые как отклонения от показателей лучших мировых практик в сопоставимых с Россией условиях сравнения и от научно обоснованных показателей, отвечающих высшим ценностям социальной политики.

2.2. Текущие диспропорции российской социальной сферы

№	Показатель российской социальной сферы	Отклонение показателя российской социальной сферы от среднемирового по сопоставимым странам
1	Оплата труда	Ниже относительно ВВП в 2–3 раза
2	Оплата труда на селе	Ниже относительно средней еще в 2 раза
3	Пенсии	Коэффициент замещения ниже в 2–2,5 раза
4	Социальное расслоение	Коэффициент фондов выше в 3–5 раз
5	Отношение активов негосударственных пенсионных фондов к ВВП	Ниже в 65 раз
6	Бюджетные расходы на науку, здравоохранение, культуру, образование	Относительная доля в бюджете ниже в разы

Социальные диспропорции, общая неэффективность и низкая конкурентоспособность национальной экономики, усиление ее сырьевого характера и усугубление инновационной невосприимчивости ведут к низкому уровню гуманитарных условий жизни населения страны и снижают уровень стратегической устойчивости государства.

Наиболее значимыми являются сложившиеся неприемлемые и существенно неуклучшающиеся социальные показатели, несоответствующие ценностным целям российского социального роста и развития, устойчивого в долгосрочной перспективе.

Указанные недостатки текущего состояния российской государственной социальной политики делают обоснованной задачу их модернизации.

2.3. Наиболее крупные вопросы модернизации российской социальной сферы и социальной политики

№	Вопрос модернизации
1	Легитимизация официальных ценностей и целей и самой государственной социальной политики
2	Стимулирование частного капитала на участие в социально значимой деятельности и сотрудничество с общественными организациями в социальной сфере
3	Модернизация оплаты труда (доля в ВВП) и структуры налогообложения, пенсионного обеспечения
4	Увеличение занятости и самозанятости населения
5	Совершенствование системы государственного управления социальным развитием
6	Укрепление политического механизма реализации национальных интересов в социальной политике государства

2.4. Текущая концепция государственной социальной политики

1. Самоустранение государства от участия в выработке индикативных и ценностных показателей, от управления социальным развитием.
2. Сокращение внутреннего спроса (занижение оборотных фондов, оплаты труда и пенсий).
3. Фактическое занижение инвестиционных ресурсов.
4. Сокращение доли государственных расходов в ВВП.

2.5. Целевая концепция государственной социальной политики

1. Оптимизация роли и влияния государства на процессы социального развития.

2. Значимое увеличение оплаты труда и пенсий в увязке с ростом эффективности экономики.
3. Рост доли государственных расходов в ВВП страны.

2.6. Стратегия перехода при модернизации государственной социальной политики

Основные проблемы	Текущий подход	Модернизированный подход
Цели социальной политики	Примат институционального целеполагания	Переход к ценностному целеполаганию в интересах личности, общества, государства
Доминанты социальной политики	Минимизация участия государства в социальной сфере. Ориентация на предоставление социальной помощи в минимальных размерах	Стимулирование роста благополучия каждого человека и его развития
Органы, функции, инструменты государственного управления	Дефицитный, упрощенный. Государство устраняется от воздействий на социальную сферу	Государственное управление социальным развитием как целенаправленно организованная система
Нормативно-правовое обеспечение	Дефицитное и эклектичное	Системная целенаправленная организация нормативных правовых актов и оперативнo-управленческих решений
Системность социальной политики и программные стратегические документы социального развития	Отсутствует	Социальная доктрина Российской Федерации. Программы социального развития в целом и в рамках направлений

Глава 3. Проблемы российской социальной сферы и социальной политики и их управленческие решения

Меры, решения и действия государственной социальной политики выбираются уполномоченным органом (органами) государственной власти, исходя из текущего состояния социальной развитости и целей в рамках каждого направления и социальной политики в целом. Для этого в явном виде указываются ценности и цели данного направления социальной политики. Исходя из них и количественных статистических данных определяется социальное состояние в области избранных ценностей и целей и его тренды. В соответствии с разделом 1.3, отталкиваясь от социального состояния, определяются проблемы и задачи, требующие управленческих решений. Для них вырабатываются государственные управленческие меры, решения и действия. При очередной корректировке Доктрины указанные данные и решения, вытекающие из них, обновляются. Данные, необходимые для управления в краткосрочном периоде, обновляются непрерывно.

Выработанные в рамках отдельных направлений меры, решения и действия увязываются между собой и формируют общую программу действий (в соответствии с гл. 5).

3.1. Доходы и оплата труда

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- способность совокупных доходов населения, включая оплату труда, обеспечить каждому достойный уровень жизни и воспроизводство человеческого капитала в целом;
- социально-политическая оптимальность распределения населения по доходам.

Цели социального направления:

- развитость среднего класса при должных уровнях доли занятых в общей численности трудоспособного населения и вклада среднего класса в ВВП;
- включенность накоплений (сбережений) населения в инвестиционные процессы в России;

- доступность медицинских, образовательных и иных услуг на уровне мировых стандартов как гарантий качества человеческого капитала;
- занятость;
- расширенное воспроизводство населения;
- достойная заработная плата в целом и для отдельных групп населения;
- низкая дифференциация населения по доходам;
- крупная база пенсионных отчислений;
- высокий спрос на внутреннем рынке.

Основные показатели и тренды социального состояния

- доля оплаты труда в ВВП в два-три раза меньше, чем в сопоставимых с Россией странах (в России — 34–35% ВВП, в США — 70–75, во Франции — 60–65%);
- крайне низкий уровень законодательно устанавливаемого минимального размера оплаты труда; доля работников с оплатой труда ниже прожиточного минимума является недопустимо высокой — более 20% от их общей численности. С 1 января 2009 г. минимальная заработная плата составляет 4330 руб., а величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации за III квартал 2008 г. на душу населения составила 4630 руб., для трудоспособного населения — 5017 руб., пенсионеров — 3660 руб., детей — 4418 руб. Таким образом, впервые с начала действия новой редакции Трудового кодекса РФ минимальная заработная плата приближается к величине прожиточного минимума трудоспособного населения и составляет 86%;
- большое расслоение населения по доходам консервирует бедность и социальное неравенство, ведет к ухудшению качества жизни работающего и его семьи и потере его для общества как трудоспособного гражданина. В 2008 г. на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 31,2% общего объема денежных доходов, а на долю 10% наименее обеспеченного населения — 1,8%. При этом рост расслоения населения по доходам продолжается;
- дифференциация между субъектами Федерации по «среднедушевым денежным доходам населения» продолжает сохра-

- няться. В 2008 г. децильный коэффициент в распределении общего объема денежных доходов по 20-процентным группам населения по субъектам Российской Федерации составил 7,3 раза (без учета стоящей вне всяких сравнений столицы, для которой этот показатель составил 15,6 раза);
- доля работников с оплатой труда ниже прожиточного минимума (II квартал 2009 г. — 5607 руб. для работающих) является недопустимо высокой: так, в апреле 2009 г., по данным Росстата, эта доля составила около 9,5% от общей численности работников;
 - низок уровень заработной платы в отраслях бюджетной сферы и отдельных отраслях экономики — здравоохранении, социальном обеспечении, образовании, культуре и искусстве, сельском и лесном хозяйстве, текстильном и швейном производстве. В этих сферах сосредоточено около 40% от общего числа занятых. Доля средней начисленной заработной платы (без выплат социального характера) за I квартал 2009 г., по отношению к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы, составила в сельском хозяйстве, охоте и рыболовстве 47% (8197 руб.), в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых — 230% (40 114,3 руб.). Среднемесячная заработная плата работников образования в I квартале 2009 г. составила 71% от среднероссийского уровня, здравоохранения и сферы социальных услуг — 80%. По-прежнему остается низкой средняя заработная плата работников текстильного и швейного производства — 47% от среднероссийского уровня;
 - значительны масштабы задолженности по заработной плате в большинстве регионов России на предприятиях и в организациях практически всех отраслей экономики. По состоянию на 1 мая 2009 г., численность работников, перед которыми организация имеет просроченную задолженность по заработной плате, составляла в целом по стране 450,147 тыс. человек, а ее объем достиг 7 925 925 тыс. руб;
 - с начала финансово-экономического кризиса доходы населения резко снизились: 44% опрошенных заявили о снижении своих доходов с сентября 2008 г. (причем 40% тех, у кого доходы уменьшились, заявили об их сильном снижении);

- рост среднего класса незначителен и составляет около 18% населения (остальное население составляет: около 10% — бедные, около 70% относятся к классу ниже среднего и 2% — богатые). Для сравнения: доля среднего класса в населении развитых стран составляет 50–70%;
- у 25% российских семей есть сбережения, в Москве и Санкт-Петербурге они имеются у 36%, в других регионах — у 20–28%. У российских граждан на руках находится около 20 млрд долл. При этом большинство населения (68%) не имеют сбережений, и число таких граждан не уменьшается;
- общая сумма банковских вкладов физических лиц на 1 января 2009 г. составила 14,2% ВВП, снизившись за год на 1,4 процентных пункта.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

Проводимая политика в сфере доходов и оплаты труда не увязана с целями общего социального развития России.

Редакцией Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ фактически закреплено самоустранение государства от регулирования вопросов доходов и оплаты труда; делегирование основных полномочий по установлению оплаты труда только на уровень договорных отношений работодателей и работников привело к ухудшению качества жизни человека и его семьи.

Не работает положение ст. 421 Трудового кодекса, согласно которому минимальная заработная плата будет подниматься до уровня прожиточного минимума. За пять лет, прошедших со дня введения в действие Трудового кодекса, минимальная заработная плата с трудом приближалась к прожиточному минимуму: 2002 г. — 24% от прожиточного минимума, 2007 г. — 29,6%, в 2008 г. — 86%.

В декабре 2008 г. принят Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан», где уровень материальной поддержки по-прежнему минимален и несистемен.

Государственное управление в вопросах самозанятости населения практически отсутствует.

Решение вопросов, касающихся доходов и оплаты труда, не обеспечивается, поскольку нет соответствующей законодательной базы.

Основные проблемы социального направления

- низкие доходы у большинства населения;
- существенно не улучшается качество жизни человека, его семьи, происходит деградация трудовых ресурсов;
- неэффективное выполнение государственных функций в сфере доходов населения; соответственно, практически отсутствует адекватная политика целенаправленного преодоления диспропорций в сфере доходов и оплаты труда;
- отсутствие специализированного государственного органа, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию по вопросам уровня жизни и доходов населения;
- государство практически самоустранилось от управления процессами в сфере самозанятости населения;
- система налогообложения (плоская ставка подоходного налога) консервирует социальное расслоение населения.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) установление минимального размера оплаты труда, при наличии иждивенцев в семье, не ниже размера прожиточного минимума семейного бюджета;

б) разработка и применение нормативов затрат по важнейшим группам потребностей семей работников, которые должны базироваться на социально и экономически обоснованных стандартах уровня жизни и социального страхования: потребительских наборов; приобретения жилья (необходимого по размерам и качеству, а также с позиции сроков приобретения); оплаты обучения; оплаты страховых взносов на пенсионное и медицинское страхование, а также страхование по безработице;

в) установление размера минимальной заработной платы на уровне 40% от средней заработной платы по стране;

г) установление минимальной почасовой оплаты труда;

- д) введение профессиональных тарифных сеток;
- е) ужесточение уголовной ответственности за выплату заработной платы в неденежной форме и теневые выплаты;
- ж) введение вновь Единой тарифной сетки (ЕТС) оплаты труда бюджетников как установленного минимума оплаты труда этой категории работников;
- з) развитие самозанятости населения путем сетевого кредитования предприятий малого бизнеса через финансовые механизмы развития;
- и) расширение возможностей профсоюзов и трудового коллектива по защите прав работников;
- к) установление порядка обязательной индексации доходов населения в направлении повышения размеров индексации (с первого рубля или процента превышения роста цен и тарифов над ростом заработной платы и других видов доходов) и обязательность индексации доходов всеми категориями работодателей;
- л) введение прогрессивного подоходного налогообложения с осуществлением дифференциации населения по нескольким группам в соответствии с уровнем дохода;
- м) утверждение уровней и пропорций соотношения минимальной и средней заработной платы по видам экономической деятельности, по соотношениям в оплате труда по профессионально-квалификационным группам и определение ставок (окладов) для различных профессий и должностей работников;
- н) закрепление принципа соотносимости средней заработной платы государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и средней заработной платы в коммерческом секторе;
- о) конкретизация и ограничения механизма оказания прямой материальной помощи (финансовая поддержка при одновременной помощи в трудоустройстве, переобучении, а также проверке организации, в которой работает обратившийся за помощью);
- п) введение единой социальной карты и упрощение доступа к государственной социальной помощи;
- р) повышенные ставки подоходного налога для граждан с высокими доходами;
- с) утверждение статистического инструментария наблюдения за важнейшими показателями состояния заработной платы

на микро- и макроуровне, в региональном разрезе, на уровне предприятий и корпораций: величина минимальной и средней заработной платы с позиций покупательной способности (количества приобретаемых наборов потребительской корзины), их соотношение между собой (доля минимальной заработной платы по отношению к средней ее величине); соотношение величин заработной платы нижней и верхней децильных групп ее получателей (децильный коэффициент дифференциации оплаты труда); доля заработной платы в структуре затрат на рабочую силу и по отношению к ВВП;

т) создание Министерства труда и социального развития (с функцией разработки и реализации схемы управления ростом доходов).

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «л», «р» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «е» — федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации пункта «и» — федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

4) для реализации пунктов «а», «б», «г», «д», «к», «м», «н», «о» — федерального закона «О доходах и оплате труда»;

5) для реализации пункта «з» — федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;

6) для реализации пунктов «в», «г», «д» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений»;

7) для реализации пункта «а» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»;

8) для реализации пунктов «о» и «п» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одно-

ко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»;

9) для реализации пунктов «о» и «п» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»;

10) для реализации пункта «к» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»;

11) для реализации пункта «с» — постановления Росстата «О показателях состояния заработной платы»;

12) для реализации пункта «т» — указа Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;

13) для реализации пункта «т» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития».

3.2. Пенсионное обеспечение

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- обеспечение уровня пенсий, существенно не меняющего уровень жизни пенсионеров по отношению к трудовому периоду (коэффициент замещения).

Цели социального направления:

- сбалансированная нагрузка социальных отчислений между государством, работодателем и работником;
- эффективное использование инвестиционного потенциала накопленных пенсионных средств в национальной экономике;
- охват пенсионным страхованием всех групп населения.

Основные показатели и тренды состояния социального направления

- покупательная способность средней пенсии составляет 1,15 потребительской корзины (в 1990 г. она была на уровне

- 2,5–3). Необходимый минимум составляет 2,3 потребительские корзины;
- коэффициент замещения — 26,2% с долгосрочной тенденцией к уменьшению к 2020 г. до 11%. Для категорий работающих на предприятиях Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, а также получающих заработную плату выше средней по стране, коэффициент замещения составляет 15% и ниже. В развитых странах коэффициент замещения составляет 50–90%;
 - доля пенсионных расходов по отношению к ВВП в России — 6% и прогнозируется спад до 3%. Средняя доля пенсионных расходов развитых стран составляет 10–15% и прогнозируется рост до 15–20%.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения

Принят Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных групп граждан», согласно которому минимальный размер трудовой пенсии составляет 1950 руб.; лицам, имеющим на иждивении нетрудоспособного родственника, положена ежемесячная денежная выплата в размере 2600 руб.; лицам, не менее 15 лет проработавшим в районах Крайнего Севера, — 2985 руб., инвалидам II группы — 3900 руб.; детям, потерявшим родителей, — 1950 руб.; героям Советского Союза, Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Славы — 34960 руб.

Запуск Программы государственного финансирования пенсии с 1 октября 2008 г., являясь положительным сдвигом, не в состоянии решить масштабную проблему. Предпринимаемые шаги реформы не решают задачи обеспечения достойного уровня жизни пенсионеров, устойчивого экономического роста, не обеспечивают социальной стабильности в обществе, в результате чего принятые на ее основе документы (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 29 ноября 2003 г. № 154-ФЗ «Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»; Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и др.) не решают задач развития пенсионной сферы.

Основные проблемы направления

- заниженный уровень пенсий с позиции жизнедеятельности населения и качества жизни пенсионеров (соотношение прожиточного минимума и средней пенсии, коэффициент замещения пенсий, покупательная способность средней пенсии);
- несостоятельность современной институциональной пенсионной системы;
- неразвитость института корпоративного пенсионного обеспечения.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) Законодательное определение размера базовой пенсии:

- после 30 лет страхового стажа — не менее 100% прожиточного минимума пенсионера;
- после 40 лет страхового стажа — не менее 150% прожиточного минимума пенсионера;
- после 30 лет страхового стажа — не менее 40% средней заработной платы по стране;
- после 40 лет страхового стажа — не менее 50% средней заработной платы по стране;

б) определение минимального размера базовой пенсии на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера;

в) увеличение дотаций государства на финансирование базовой части пенсий, с тем, чтобы в течение ближайших лет ее размер составил 80% прожиточного минимума пенсионера;

г) увеличение доли страховых взносов, выделяемых на текущие выплаты, на 6 пп. за счет части страховых взносов, направляемой на базовые накопительные части пенсий, с тем, чтобы ее размер составлял не менее 16% от заработной платы застрахованному;

д) принятие положения о зачете в пенсионные права на досрочные пенсии за работу во вредных и опасных условиях труда периодов, в течение которых существовал правовой вакуум в получении прав на данные пенсии;

е) создание организационных некоммерческих самоуправляемых структур страхователей, являющихся одновременно страховщиками в области социального страхования;

ж) законодательное закрепление институциональных основ корпоративного пенсионного страхования;

з) установление верхнего предела заработной платы, выше которого взносы по обязательному социальному пенсионному страхованию не взимаются, равным примерно 1,2 средней заработной платы в промышленности;

и) закрепление права собственности на пенсионные накопления в корпоративных пенсионных системах, исходя из пожизненного характера выплаты пенсии, за застрахованным и указанным им иждивенцами (или наследниками);

к) ограничение вложения активов корпоративных пенсионных систем только наиболее надежным сектором финансового рынка;

л) создание условий, при которых средства, аккумулированные в корпоративной пенсионной системе, могли бы использоваться в интересах работодателя через различные инвестиционные программы, осуществляемые корпорацией;

м) формирование правовых основ корпоративного пенсионного страхования;

н) пересмотр состава потребительской корзины пенсионера;

о) законодательное закрепление обязательности участия работников в финансировании пенсионной системы (в размере 3–5% от заработной платы);

п) построение пенсионной системы, основанной на участии в ней государства, работника и работодателя.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «в» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «д» — федерального закона «О профессиональных пенсиях»;

3) для реализации пунктов «г», «о» — федерального закона «Государственное пенсионное страхование работающих граждан России»;

4) для реализации пункта «е» — федерального закона «О товариществах взаимного страхования»;

5) для реализации пунктов «ж», «з», «и», «к», «л», «м» — федерального закона «Корпоративное пенсионное страхование работающих в России»;

6) для реализации пункта «н» — постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации»;

7) для реализации пункта «п» — указа Президента РФ «Об обязательном социальном пенсионном страховании»;

8) для изменения уровня оплаты труда, образующего уровень пенсионных отчислений, — федерального закона «О доходах и оплате труда».

3.3. Образование

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

– воспроизводимость человеческого капитала России.

Цели социального направления:

- высокое качество образования и образовательного процесса;
- доступность образования для любых социальных групп;
- реальность (недекларативность) права на образование;
- баланс бюджетных и личных расходов на образование;

- высокая доля расходной части бюджета на образование;
- сохранение национальной специфики образования.

Основные показатели и тренды социального состояния

- наблюдается критический уровень недофинансирования сферы образования: поступления из государственных и негосударственных источников составляют около одного процента ВВП; в Европе эти расходы находятся на уровне двух процентов, а в США — трех; если же учесть многократную разницу в абсолютном значении ВВП между Россией и странами ОЭСР, то получится десятикратное расхождение в объемах финансирования;
- недиверсифицированность российского высшего образования соотносится с недиверсифицированным характером российской экономики в целом; одной из причин является перекося в подготовке специалистов по рыночно привлекательным в условиях экспортоориентированной экономики экономическим и юридическим специальностям; экономистов и гуманитариев готовится несоизмеримо больше, чем представителей какой-либо другой группы специальностей. В связи с тем, что реально выпускаемое количество специалистов данных специальностей ни государству, ни бизнесу не требуется, значительная часть выпускников не может трудоустроиться в соответствии с профилем полученных знаний;
- в России свыше 500 студентов на 10 тыс. жителей, но около 50% молодежи учатся заочно; данная ситуация ведет к резкому снижению качества образования и самого уровня образовательного процесса;
- в России на образование тратится всего 10,2% государственного бюджета (для сравнения, в США — 20,5%, в Великобритании — 16,6, в Чили — 14%);
- в отличие от иных экономически развитых государств, отсутствует соотношение уровня образования и величины заработной платы: так, американец, окончивший только общеобразовательное учебное заведение, зарабатывает в 1,5–2 раза меньше, чем бакалавр, и в 3 раза — чем магистр; в развитых странах научные сотрудники имеют заработную плату в среднем в 2 раза выше, чем в целом по народному

хозяйству; в Российской Федерации они получают на 50% меньше, чем работники промышленного сектора.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

В процессе административной реформы функции государственного управления сферой науки и сферой образования были объединены в рамках одного министерства — Министерства образования и науки Российской Федерации. Эта реформа продемонстрировала свою неэффективность.

Российская Федерация присоединилась к Болонскому процессу в сентябре 2003 г. на Берлинской конференции, обязавшись до 2010 г. воплотить в жизнь основные принципы Болонского процесса. Это явно приводит к разрушению традиционной системы национального образования и проблемам с трудоустройством бакалавров.

Принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта». Данное решение не привело к положительным изменениям в системе образования.

С 2009 г. Единый государственный экзамен (ЕГЭ) является единственной формой выпускных экзаменов в школе и основной формой вступительных экзаменов в вузы, при этом есть возможность повторной сдачи ЕГЭ в последующие годы. Однако ЕГЭ явно показал свою деструктивность для отечественного образования: во-первых, не проработана до конца структура экзамена по главным предметам и присутствуют некорректно поставленные задания; во-вторых, выбор одного варианта из нескольких (тестовая система) не показывает реальных знаний учащегося; в-третьих, не учитывается специализация школы: ученики как школ с гуманитарным, так и с естественно-научным уклоном сдают один и тот же вариант обязательного выпускного экзамена.

Основные проблемы социального направления

- снижение качества образования;
- недоступность образования для социально уязвимых групп;

- неспособность значительного количества выпускников устроиться на работу по специальности;
- заработная плата не зависит от уровня полученного образования;
- непроститительность (девальвация ценностей) образования;
- разрушение исторически сложившейся национальной модели образования через Единый государственный экзамен (ЕГЭ) и Болонский процесс;
- универсализация через ЕГЭ тестовых форм контроля, приводящая к ликвидации развивающих методик обучения;
- выхолащивание воспитательных функций образования через перенос на образовательную сферу модели клиентных отношений;
- резкое снижение образовательного потенциала российского населения (квалификационных потенциалов);
- усугубление отрыва системы образования от реальных запросов и вызовов экономического развития России;
- коррумпированность системы высшего образования;
- отсутствие эффективной (независимой) системы оценки качества образования;
- системное недофинансирование всех уровней образования;
- отсутствие системы комплексного прогнозирования и планирования в управлении российским образованием;
- раскрутка образовательных программ по специальностям, соотносящимся с сырьевым профилем российской экономики, при сдерживании внедрения образовательных программ инновационного типа;
- разрушение советской системы подготовки высококвалифицированных рабочих кадров посредством внедрения модели «всеобщности высшего образования»;
- дезавуирование через поддержание низких статусных параметров образа российского учителя.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

- а) государственная поддержка развития системы ведомственных вузов;

б) введение механизма послевузовского государственного распределения выпускников вузов, обучающихся на бюджетной основе, как гарантии трудоустройства;

в) аккредитация вузов профессиональными корпорациями;

г) стоимостное отражение уровня образования в установлении минимального размера оплаты труда;

д) развитие системы кредитов на образование;

е) создание специального государственного органа для осуществления мониторинга рынка труда на предмет выявления запросов на специальности и решения задач планирования подготовки специалистов с учетом экономической стратегии развития страны;

ж) создание на основе реорганизации Министерства образования и науки РФ двух министерств — Министерства образования РФ и Министерства науки и инноваций РФ;

з) ужесточение требований к аккредитации образовательных учреждений;

и) установление минимальных ставок оплаты стоимости обучения и минимальной почасовой ставки оплаты труда преподавателя с учетом коммерческого статуса соответствующей специальности на рынке труда;

к) создание в обществе с помощью СМИ положительного образа российского учителя;

л) минимизация набора студентов на заочное отделение;

м) развитие системы целевого заказа на подготовку высококвалифицированных кадров по той или иной специальности;

н) введение эффективной (независимой) оценки качества образования;

о) пересмотр концепций вступления России в Болонский процесс и введения Единого государственного экзамена;

п) законодательное закрепление корпоративного образования в России.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «з», «и», «о», «п» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»;

2) для реализации пунктов «б», «д», «м», «н», «о», «п» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

3) для реализации пункта «в» — федерального закона «О профессиональных корпорациях»;

4) для реализации пункта «г» — федерального закона «О социальных стандартах»;

5) для реализации пункта «л» — постановления Правительства РФ «О сохранении и поддержке высококвалифицированных кадров»;

6) для реализации пункта «ж» — указа Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;

7) для реализации пункта «е» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации»;

8) для реализации пункта «к» — федерального закона «О внесении изменений в Закон «О средствах массовой информации»;

9) для реализации пункта «о» — раздела «О безопасности в сфере образования» в Доктрине безопасности России;

10) для реализации пункта «п» — федерального закона «О корпоративном образовании».

3.4. ЖКХ и жилье

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- обеспеченность потребности населения в жилье как условие нормального воспроизводства человеческих и трудовых ресурсов.

Цели социального направления:

- доступность для населения жилья и услуг ЖКХ в соответствии с оптимизированной для населения шкалой «цена — качество»;

- требуемые объемы и качество жилья, качество жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ);
- баланс покупательной способности и предложения жилья.

Основные показатели и тренды социального состояния

- в структуре жилого фонда значительную долю занимает старое (более 30 лет) жилье, которое составляет 42% жилого фонда;
- более 20% жилого фонда является неблагоустроенным;
- велика доля ветхого и аварийного жилого фонда, она растет опережающими темпами по сравнению с ростом самого жилого фонда;
- капитальный ремонт жилого фонда в течение 2000-х гг. недофинансируется примерно на уровне 40% от нормативного;
- износ коммунальной инфраструктуры;
- из 24,5 тыс. муниципальных образований России в программе Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства участвуют только 833. На комплексное решение проблемы ветхого и аварийного жилья средств Фонда содействия реформированию ЖКХ не хватит (цена вопроса — не менее 3 трлн руб.);
- в первом полугодии 2008 г. темпы жилищного строительства заметно упали: за первые шесть месяцев было построено 21,7 млн кв. м жилья, что лишь на 2,9% больше, чем в соответствующий период 2007 г., тогда как в первом полугодии 2007 г. рост объемов жилищного строительства к первому полугодью 2006 г. составлял 34,3%. Большинство российских девелоперских компаний сейчас отказываются от новых строительных проектов и планируют выйти из уже начатых проектов. Из-за высоких цен и удорожания ипотеки снижается спрос на недвижимость у населения;
- по данным Минрегионразвития за 2007 г., почти треть населения страны не имеет возможности пользоваться центральным водоснабжением. При этом удельный вес городов, имеющих водопровод, составляет 99%, поселков городского типа — 92%, сельских населенных пунктов — 31%. Около 30% всех жилых домов не имеют канализации: удельный вес городов, имеющих канализацию, составляет 97%, поселков городского типа — 80%, сельских населенных пунктов — 5%. По нормати-

- вам очищается лишь 45% всех сточных вод; в системах водоснабжения ежегодно происходит около 195 тыс. аварий, в том числе на водопроводных сетях — 160,7 тыс. (82% от общего количества аварий). В системах водоотведения число аварий составляет около 40 тыс. в год, в том числе на канализационных сетях — 33,8 тыс. (84,5% от общего количества аварий);
- средний процент износа коммунальной инфраструктуры составляет 57%. В замене нуждаются около 40% уличных водопроводных сетей, более 30% канализационных сетей, 25% тепловых сетей. Ежегодно заменяется около 8,7 тыс. км ветхих водопроводных сетей или 1,6% от общей протяженности водопроводных сетей. Существующие темпы нарастания износа (3% в год) превышают объемы восстановительного ремонта;
 - из-за неудовлетворительного состояния коммуникаций теряются производимые тепло, вода и электроэнергия. Так, потери воды в водопроводных системах достигают 19,8% (3,62 млрд куб. м) в год;
 - потери тепловой энергии за последние пятнадцать лет увеличились почти наполовину, а потери воды и тепла в сетях в четыре-шесть раз превышают аналогичные показатели в Европе. Расход условного топлива на отопление 1 кв. м в России втрое выше, чем в Норвегии или на севере Канады;
 - рост цен на жилье после 1998 г. опережает рост затрат на его строительство примерно в два раза;
 - удельные расходы семей на жилищно-коммунальные услуги устойчиво растут (с 4,3% от семейного бюджета в 1995 г. до 8,8% — в 2006 г.);
 - качество жилых помещений и возможности улучшения жилищных условий у населения снижаются, при этом цены на жилую недвижимость постоянно растут. Жилищно-коммунальные услуги дорожают, при этом достоверных данных об улучшении их качества нет.

***Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления***

В результате проведенной приватизации жилого фонда подавляющее большинство жилых помещений оказались в частной

собственности. Однако новые собственники в силу организационных и финансовых обстоятельств оказались неспособными обеспечить надлежащее содержание жилых помещений. Следствием этого стали нарушение нормативов по капитальному ремонту и резкий рост доли ветхого жилья.

В результате реформ платежеспособный спрос на жилье и ЖКУ существенно сократился, что произошло из-за неадекватной оплаты труда и утраты гражданами своих сбережений. В то же время сократилось предложение жилья, в том числе в результате монополистических действий со стороны застройщиков. Стимулирование спроса путем ипотечного кредитования в таких условиях приводит к росту цен на жилье и снижению его доступности.

Высокий уровень монополизации сохраняется в сфере ЖКХ, в результате чего качество и ассортимент жилищно-коммунальных услуг не соответствуют современным требованиям.

Управление жилищно-коммунальной сферой на федеральном уровне практически не осуществляется (за исключением опыта реализации национального проекта по жилью).

Согласно принятому в 2007 г. Федеральному закону «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», государство в период до 2012 г. должно потратить 240 млрд руб. на капитальный ремонт ветхого жилья и переселение людей из аварийных домов. Кроме федеральных средств по принципу софинансирования должны быть выделены деньги бюджетов субъектов РФ. Законом также определено участие собственников квартир в финансировании работ по капитальному ремонту в объеме не менее 5%.

24 июля 2008 г. Президентом РФ подписан Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства».

Закон предусматривает создание Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, который будет предоставлять в аренду земельные участки (по приблизительным оценкам, около 30 тыс.), переданные в собственность фонда в качестве имущественного взноса РФ, а также образовавшиеся в результате уточнения границ. Участки будут предоставляться юридическим лицам в том числе для жилищного строительства.

Основные проблемы социального направления

- низкая доступность жилья и жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) для населения;
- низкий уровень комфортности и качества жилья;
- неадекватное соотношение спроса, предложения и качества на рынке ЖКУ;
- дефицит земельных участков под строительство, оснащенных инфраструктурой;
- дефицит и галопирующий рост цен на строительные материалы;
- монополизация локальных строительных рынков;
- дефицит производственных мощностей и нехватка строительных кадров.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

- увеличение инвестиций в модернизацию основных фондов ЖКХ за счет средств Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации (ГВИКФ);
- разделение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности;
- стимулирование платежеспособного спроса на ЖКУ;
- разработка и реализация государственных и муниципальных программ подготовки производственных и управленческих кадров в сфере ЖКХ;
- стимулирование инициативы и финансовой самостоятельности товариществ собственников жилья (ТСЖ);
- ограничение ввода в эксплуатацию и постепенный вывод из эксплуатации жилья малой площади и неблагоустроенного жилья;
- увеличение социальных жилых норм;
- упрощение порядка предоставления земельных участков под жилищное строительство;
- увеличение инвестиций в строительство за счет средств Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации;

- налоговое дестимулирование инвестиционного приобретения жилья при использовании его не для проживания;
- стимулирование создания муниципального и государственного жилого фонда для социального найма;
- разделение учета затрат при ценообразовании по видам ЖКУ;
- установка во всех жилых зданиях приборов по коллективному (общедомовому) и индивидуальному учету потребления услуг — прежде всего, водо- и теплоснабжения;
- стимулирование передачи ТСЖ функций заказчика;
- установление минимального размера оплаты труда на уровне полутора прожиточных минимумов трудоспособного человека;
- установление размера минимальной заработной платы на уровне 40% от средней заработной платы по стране.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «и» — федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;

2) для реализации пунктов «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «з», «л», «о» — федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации пунктов «б», «в», «г» — федерального закона «О теплоэнергетике»;

4) для реализации пунктов «б», «д» — постановления Правительства Российской Федерации «О ликвидации перекрестного субсидирования»;

5) для реализации пункта «н» — постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные правила пользования услугами ЖКХ»;

6) для реализации пунктов «к», «л» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

7) для реализации пунктов «п», «р» — федерального закона «О доходах и оплате труда».

3.5. Демография

Ценности и цели социального направления

Ценности направления:

- народосбережение, выражающееся в увеличении рождаемости, снижении смертности, повышении продолжительности жизни, минимизации миграционного оттока.

Цели направления:

- трансляция базовых ценностей демографического поведения (многодетности и преемственности поколений, традиционного уклада) через семью, систему образования, учреждений культуры, СМИ;
- снижение миграционного оттока;
- высокая рождаемость, достойный уровень жизни и низкая смертность;
- максимально комфортное психологическое состояние и высокий жизненный тонус россиян.

Основные показатели и тренды социального состояния

- будучи крупнейшей страной мира, Российская Федерация находится на одном из последних мест по показателям плотности населения. Общее сокращение численности населения в России создает опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире, а значит, угрозу национальной безопасности РФ. С середины 1990-х гг. численность населения РФ стала уменьшаться в абсолютном выражении (этому предшествовало системное изменение рождаемости и смертности на рубеже 1980–1990-х гг.). По данным Росстата, население России со 149,2 млн человек в 1991 г. сократилось до 142,0 млн в 2008 г.;
- прогноз ООН относительно России таков: к 2050 г. население России составит 90–100 млн человек. В докладе «Перспективы мирового населения» за 2008 г. Отдела ООН по вопросам народонаселения указывается, что Россия относится к категории промышленно развитых государств, имеющих самые низкие показатели продолжительности жизни (наряду с Молдавией и Украиной). Такие страны эксперты ООН сочли кандидатами на вымирание. В соседних госу-

дарствах Западной Европы средняя продолжительность жизни населения почти на десять лет выше. При этом в 31 стране к 2050 г. население удвоится, а в Афганистане, Сомали, Уганде, Нигере и Буркина-Фасо вырастет в полтора раза. По данным Росстата, численность населения РФ уже к началу 2026 г. составит 137 млн человек, что на 5 млн меньше, чем в 2008 г.;

- российское общество продолжает демографически развиваться в режиме депопуляции. Показатели рождаемости в настоящее время не соответствуют уровню, необходимому для стабилизации численности населения. Естественный уровень воспроизводства требует, чтобы на каждую женщину приходилось 2,15 ребенка (коэффициент рождаемости). В России сильное падение данного коэффициента отмечается с 1988 г. по 1993 г. (с 2,15 до 1,4). Впоследствии положение стабилизировалось, однако так и не было компенсировано. В 2007 г. коэффициент составил 1,4, что в полтора раза ниже уровня, необходимого для естественного восстановления населения страны. Согласно прогнозам Росстата, в 2009 г. коэффициент фертильности составлял от 1,3 до 1,5. При этом к 2025 г. он будет составлять от 1,3 до 1,8;
- уровень рождаемости, помимо средней интенсивности рождений на одну женщину (коэффициента фертильности), определяет и количество женщин в пригодном для деторождения возрасте (активный репродуктивный возраст — 20–29 лет). С начала 2000-х гг. в России рожают женщины поколения 1980-х гг., когда государство активно стимулировало рост рождаемости. Но вскоре им на смену придет малочисленное поколение 1990-х (в 1987 г. в РСФСР родилось 2,5 млн младенцев, в 1997 г. в РФ — вдвое меньше). Через 10 лет на смену нынешним 20–29-летним женщинам придет поколение, численность которого будет меньше на 25%, а через 20 лет — на 45%;
- ежегодно официально совершается 1,5–1,7 млн аборт, а по неофициальным данным их число достигает почти 6 млн. 51,6% всех аборт делаются в самом продуктивном возрасте (20–29 лет), при этом частота осложнений после них колеблется от 16 до 52%. Для сравнения, в ряде стран

- и в 14 штатах США аборт категорически запрещены, а в 119 странах допускаются только при угрозе для жизни или здоровья матери;
- уровень материнской смертности в России более чем в 15 раз превышает показатели развитых стран и обусловлен высокой распространенностью токсикозов при беременности и хронических болезней, многие из которых формируются еще в детском и подростковом возрасте. Так, среди женщин, перенесших беременность в 2005 г., страдали анемией 46,8%, что более чем вдвое превышает показатели 1990 г. В десять раз среди этих женщин выросла заболеваемость сахарным диабетом. Почти вдвое увеличилось за последнее десятилетие число поздних токсикозов, болезней мочеполовой системы;
 - уровень смертности поднялся с 10 до 16‰ в 1989–1994 гг. и с тех пор остается на уровне 14–16‰, что соответствует сокращению средней продолжительности предстоящей жизни на шесть лет — с 70 до 64. Смертность в России превышает смертность в европейских странах в 2 раза, а смертность в мире — в 1,5 раза. Ежегодные потери вследствие преждевременной смертности (более 40% приходится на потенциально предотвратимые при условии своевременного оказания качественной медицинской помощи) составляют 21,7 млн человеко-лет потенциальной жизни, или более 310 тыс. человек;
 - смертность среди российских мужчин в 10 раз, а среди женщин — в 4 раза выше среднеевропейского уровня. При продолжительности жизни мужского населения в 60,37 лет (134-е место в мире) значительная часть российских мужчин не доживают до пенсионного возраста;
 - естественная убыль населения составила в 2008 г. 362 тыс. чел. (в 2007 г. — 470 тыс. человек), против 846 тыс. в 2005 г. Темпы смертности замедлились, но рост рождаемости не превысил смертность. Общий коэффициент смертности (15 умерших на 1000 чел. населения) превышает общий коэффициент рождаемости (10,7 родившихся на 1000 чел. населения);
 - доля лиц в возрасте 65 лет и старше, при пороговом значении, установленном ООН в определении стареющих наций в 7%, составляет в структуре населения России 13% и имеет

тенденцию повышения. На долю трудоспособного возраста приходится свыше 70% всех потерянных лет потенциальной жизни у мужчин и более 60% — у женщин;

- миграционное сальдо в 1990 г. составляло 456 тыс. чел., в 2001 г. — 81,7 тыс. чел., в 2004 г. — 41 тыс. чел., в 2006 г. — 132 тыс. чел., в 2007 г. — уже 240 тыс. чел. Таким образом, показатели миграционного прироста подвержены резким колебаниям и в настоящее время не обеспечивают необходимого стране прироста численности населения.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) решения социального направления

Государственная демографическая политика учреждена в РФ посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. Сыграв положительную роль как постановка соответствующей задачи для органов государственной власти и как фактор демографической пропаганды, послание подразумевало дальнейшее развитие в нормативно-правовом и управленческом отношении.

В целях реализации послания Президента РФ в части стимулирования рождения в семье второго ребенка принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Обеспечение реализации таких мер планируется осуществлять за счет материнского (семейного) капитала, установленного с 1 января 2007 г. С учетом индексации размер материнского капитала с 1 июля 2008 г. составил 276,25 тыс. руб., в 2009 г. он был увеличен до 312,16 тыс. руб.

Однако материальное стимулирование вряд ли окажет значительное позитивное влияние на рождаемость из-за, во-первых, отлагательного срока получения этих средств (самое раннее — 1 января 2010 г., за исключением случаев погашения ипотечного кредита); во-вторых, их незначительного размера (особенно для жителей крупных городов и с учетом инфляции); в-третьих, установлены ограничения на использование этого капитала.

В рамках реализации послания Президента РФ 2006 г. были приняты и уточнены иные меры социальной поддержки: введены ежемесячные пособия по беременности и родам и ежемесячные

пособия по уходу за ребенком для неработающих мам, введено единовременное пособие при всех формах устройства ребенка на воспитание в замещающую семью (Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»), введены единовременные пособия для беременных жен военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и ежемесячные пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (Федеральным законом от 25 октября 2007 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Также можно констатировать положительную динамику увеличения (индексации) размеров пособий. Так, единовременное пособие при рождении ребенка на 1 января 2004 г. составляло 4500 руб., на 1 января 2009 г. — 9591 руб.

В 2007–2008 гг. реализуются меры по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих программу дошкольного образования.

Однако предпринятых мер даже в материальном отношении пока недостаточно для преодоления демографического кризиса. Государственное стимулирование рождаемости стоит несравнимо дороже, чем предпринятые в настоящее время затраты. Страны, добившиеся значительного роста рождаемости, тратили на это минимум 2,5% ВВП/год (Концепция демографической политики России до 2025 г. не предполагает роста затрат на ее реализацию по сравнению с заложенными в трехлетнем бюджете). Но и высокие затраты, как правило, дают только временный эффект.

11 октября 2007 г. была утверждена Концепция демографической политики до 2025 г. как новейший управленческий документ, призванный способствовать преодолению демографического кризиса в России. В нем обозначены конкретная задача демографической политики — создание условий для роста численности населения России к 2025 г. до 145 млн чел. Однако Концепция представляет собой декларативный программный документ,

устанавливающий общие принципы и меры государственного регулирования определенной сферы общественных отношений, и при этом не содержит конкретных мер и механизмов по их реализации. Но поскольку Концепция нуждается в дальнейшем развитии в нормативно-правовом и управленческом отношении, распоряжением Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 170-р был утвержден План мероприятий по реализации в 2008–2010 гг. Концепции. В данном Плате предусмотрены конкретные меры (на уровне нормативных актов) по реализации задач, установленных в Концепции.

Уровень принятия новой Концепции и Плана по ее реализации недостаточен. Концепция была утверждена указом Президента РФ, т. е. нормативным актом. План утвержден распоряжением Правительства РФ, т. е. документом ненормативного характера. Важность демографических проблем требует тесного взаимодействия всех трех ветвей власти, включая контрольные органы, а также взаимодействия всех уровней публичной власти. Распоряжение, как и указ, не в состоянии этого обеспечить.

Концепция не вскрывает основных причин демографического кризиса, а значит не указывает на существенные проблемы, требующие решения. Так, решение проблемы низкой рождаемости сведено к материальному стимулированию матерей к рождению второго ребенка. В управленческом отношении не учитываются более значимые нематериальные факторы демографического развития — идейно-духовное состояние общества, национальная (цивилизационная) идентичность, качество государственной политики.

Основные проблемы социального направления

- низкое качество государственной демографической политики;
- недостаточность полномочий федерального органа государственной власти, ответственного за демографическое развитие;
- отсутствие мировоззренческо-ценностной мотивированности высокой репродуктивности, отсутствие демографической пропаганды;
- эрозия идейно-духовных и государствообразующих ценностных цивилизационных потенциалов, размытое национальное самосознание;

- разрушение традиций и утрата преемственности поколений;
- утрата сакрального смысла семьи, непрочность семейных связей; снижение роли детей в системе ценностных ориентиров.

Основные управленческие решения проблем социального направления

а) введение поощрительных мер по распространению информации, полезной для личности в социальном и культурном отношении, через механизм государственного и муниципального заказа, а также обеспечение защиты несовершеннолетних от информации, наносящей вред их благополучию;

б) создание правового механизма предотвращения этнической и расовой нетерпимости в обществе, механизмов восстановления и поддержания ценностно-цивилизационных основ жизнедеятельности российского общества и государственности;

в) создание условий для формирования личности на основании традиционных религиозных ценностей;

г) повышение роли религии в общественной жизни;

д) предоставление налоговых льгот СМИ, пропагандирующим охрану здоровья населения, семейные, культурные, национальные и иные ценности и традиции;

е) формирование и реализация комплексной государственной демографической политики (в сфере семейных отношений, СМИ и т. п.);

ж) переориентация рекламного рынка, направленная на постепенную модификацию потребностей населения в целом посредством стимулирования социальной рекламы и рекламы, пропагандирующей здоровый образ жизни, высшие ценности российского общества и государства и т. п., в том числе посредством введения налоговых льгот для рекламодателей;

з) модификация статуса Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике;

и) разработка системы мер по повышению ответственности врача за аборт;

к) развитие перинатальной помощи, создание сети современных перинатальных центров, оказывающих специализированную высокотехнологичную медицинскую помощь матерям и детям;

л) запрет на рекламирование товаров и услуг по искусственному прерыванию беременности. Принятие государственной программы повышения социального статуса матери.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «з», «и» — федерального закона «О Демографической доктрине Российской Федерации»;

2) для реализации пунктов «а», «в», «г», «д», «е», «л» — федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и иные нормативные правовые акты Российской Федерации»;

3) для реализации пунктов «а», «б», «в», «г», «е» — федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе»;

4) для реализации пунктов «а», «в», «г», «д», «е», «ж» — федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе»;

5) для реализации пункта «б» — федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии»;

6) для реализации пунктов «в», «г» — федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»;

7) для реализации пункта «з» — указа Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике»;

8) для реализации пункта «и» — федерального закона «О здравоохранении в РФ»;

9) для реализации пункта «к» — федерального закона «О здравоохранении в РФ», федерального закона «О диспансеризации населения», указа Президента РФ «Об утверждении Программы развития здравоохранения в Российской Федерации»; постановления Правительства Российской Федерации «О мониторинге здоровья населения Российской Федерации».

3.6. Здоровоохранение

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- народосбережение, выражающееся в увеличении рождаемости, снижении смертности, повышении продолжительности жизни.

Цели социального направления:

- социально-материальное обеспечение высокой рождаемости и продолжительности жизни;
- высокое качество и общедоступность медицинской помощи и профилактического медицинского обслуживания;
- здоровый образ жизни российского населения;
- понижение уровня смертности в стране;
- снижение уровня абортот;
- профилактика и лечение алкоголизма, наркомании и СПИДа;
- профилактика и лечение детских болезней;
- развитость отечественной фармацевтической промышленности;
- развитый лечебно-оздоровительный комплекс;
- высокий уровень государственного финансирования здравоохранения;
- высокая квалификация медицинских работников;
- адекватная оплата труда медицинских работников.

Основные показатели и тренды социального состояния

- в России около 6 млн наркоманов. От 900 тыс. до 1 млн 100 тыс. наркозависимых — подростки и молодежь. Резко снизилась нижняя возрастная граница наркотизации — она составляет сейчас 12–14 лет. За последние 5 лет число подростков-наркоманов в России выросло в 2,6 раза. В 2006 г. от наркомании умерло около 100 тыс. человек. Ежегодно страна теряет 1,5 трлн руб. от наркомании, что равнозначно 2,5% ВВП;
- в 2007 г. продажа алкогольной продукции населению через торговую сеть составила около 10 л на душу населения (при норме ВОЗ — 8 л; каждый дополнительный литр уносит

- 11 месяцев жизни мужчин и 4 месяца — женщин). От отравления алкоголем умирает ежегодно 20 000–30 000 человек трудоспособного возраста. Общие (прямые и опосредованные) алкогольные потери составляют, по приблизительным подсчетам, 600–700 тыс. человек в год;
- в России курят более 40 млн человек: 63% мужчин и 30% женщин (40% юношей и 7% девушек). Ежегодно число курящих увеличивается на 1,5–2%. Темп роста курящих в России является одним из самых высоких в мире, и при этом в последние три года количество сигарет, выкуриваемых в стране, увеличивается на 2–5% в год;
 - в 2008 г. зарегистрировано 301 251 больных ВИЧ-инфекцией, из них — 2 875 детей, среди которых 1 483 — рождены ВИЧ-инфицированными матерями;
 - по данным Росстата, около 40% российских детей рождаются больными (по данным Всемирной организации здравоохранения — 65%). Среди детей на протяжении последних лет отмечается также рост врожденных пороков развития — с 16,8% в 1995 г. до 24% в 2005 г. Очевиден рост болезней крови и кроветворных органов, анемии (почти на 10%), увеличилось и число заболеваний мочеполовой системы. Лишь 10% выпускников школ могут считаться здоровыми. Половина имеют морфофункциональные отклонения, у каждого второго школьника выявлено сочетание нескольких хронических заболеваний, у 40% — хроническая патология. За этот же период число здоровых выпускниц школ уменьшилось с 21,6 до 6,3%, т. е. более чем в три раза. Соответственно, с 43,9 до 75%, увеличилось число школьниц, имеющих хронические болезни;
 - растет число других заболеваний. Сердечно-сосудистые заболевания в 2007 г. составляли 829 случаев на 100 тыс. человек, в 2006 г. — 865, в 2005 г. — 908. (Для сравнения, соответствующие показатели в других странах в 2005 г.: в «старых» странах ЕС — 214, в «новых» странах ЕС — 493, в США — 315). Уровень заболеваемости дифтерией в России — самый высокий не только в странах СНГ, но и во всем Европейском регионе. В 2007 г. смертность от онкологических заболеваний составила 202,3 на 100 тыс. человек (в 2006 г. — 200,9, в 2005 г. — 201,2). Смертность среди населения России в воз-

- расте 0–64 лет от онкологических заболеваний на 30% превышает этот показатель в «старых» странах ЕС и находится на одном уровне с «новыми» странами ЕС. Туберкулезные заболевания, как индикатор низкого уровня организации условий труда, в 2,5 раза превосходят критическое пороговое значение (35 заболевших на 100 тыс. населения) и составили в 2008 г. 85,1 заболевших на 100 тыс. населения;
- объем государственного финансирования здравоохранения в 2008 г. составлял 3,6% ВВП (при рекомендуемых ВОЗ 5%); по расходам на здравоохранение Россия занимает последнее место в Европе. Для сравнения, в Канаде — 9,9% ВВП, в Великобритании — 7,7, в Германии — 11,1, в США — 15%. В абсолютном статистическом выражении расходы на одного россиянина в сфере охраны здоровья в 20 раз меньше, чем на жителя США и Западной Европы;
 - поликлиники на 45% недоукомплектованы медицинским персоналом, медицинское оборудование изношено на 65%;
 - общее число больничных коек в 2005 г. было на 23% меньше, чем в 1990 г. (1575,4 тыс. против 2037,6 тыс.), число коек в психиатрии — на 17% (167 тыс. против 200,6), а в наркологии — на 60% (29,3 тыс. против 73,1 тыс.). В расчете на 10 тыс. человек число больничных коек за 1990–2007 гг. снизилось со 137 до 107;
 - 78 человек на 10 тыс. населения впервые признаны инвалидами в 2007 г. — это в 2 раза больше, чем в 1970-1980-х гг. 46% лиц, впервые признаваемых инвалидами, находятся в трудоспособном возрасте;
 - объем рынка коммерческой медицины в России за период с 2000 г. по 2008 г. вырос с 85 млрд до 458 млрд руб. (или примерно с 3,5 млрд до 18 млрд долл.). Более 50% пациентов платят за лечение в стационарах, 30% — за амбулаторно-поликлиническую помощь, 65% — за стоматологические услуги;
 - в России на 2008 г. насчитывалось около 32 тыс. аптечных учреждений, включая киоски. Только 26% из них до сих пор остаются в государственной или муниципальной собственности, а в отдельных регионах таких аптек нет вообще. Одна аптека приходится на 6–10 тыс. жителей (при норме — 4 тыс.);

- до 70% граждан отмечают ухудшение обеспечения лекарствами, 94% — постоянный рост цен на медикаменты. Почти 6 млн чел. пользовались в 2008 г. дополнительным лекарственным обеспечением;
- по данным Центра стратегических исследований Росгосстраха, в середине 2008 г. средняя российская семья в год тратила на врачей и лекарства 12 400 руб., в начале 2007 г. эта сумма была 8,3 тыс. руб. Рост составил 1,5 раза. При этом доля частных клиник в России не превышает 5–10% от их общего количества (для сравнения, в Израиле — 12%, в странах ЕС — 15%, в США — 20%).

**Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления**

Составляющая комплексную отрасль законодательства совокупность относящихся к сфере здравоохранения нормативных правовых актов слабо координируется базовым по отношению к ним Законом РФ от 22 июля 1993 г. № 5487–1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан». Слаборазработанными в нормативно-правовом отношении остаются вопросы регламентированности частной медицины, медицинского страхования, медицинской ответственности (управленца в системе здравоохранения, врача, пациента и гражданина) за здоровый образ жизни. Хотя ст. 41 Конституции РФ дифференцирует обеспечение права на медицинскую помощь и охрану здоровья, в реальной управленческой практике они фактически сведены только к сфере медицины. Здравоохранение ограничивается сферой медицинских услуг, не распространяясь на вопросы обеспечения здорового образа жизни.

Решаемые через формат национального проекта «Здоровье» проблемы здравоохранения в целом оказываются сведенными к вопросу дополнительного финансирования при отсутствии назревшей комплексной нормативно-правовой модернизации, связанной с развитием превентивной профилактической медицины.

В 2008 г. бюджет выделил на здравоохранение почти 2 трлн руб. Это 3,6% ВВП (по сравнению с 2,9% ВВП в 2004 г.).

Фонд социального страхования предлагает работодателям в качестве механизма экономической заинтересованности в предотвращении производственного травматизма и профзаболеваемости систему скидок и надбавок. За 2007 г. число предприятий, использующих эти возможности, выросло на 12,5% и составило 18 тыс.

Разработан проект Концепции развития здравоохранения в рамках Стратегии социального развития России–2020. В рамках Стратегии–2020 готовятся две программы: развития здравоохранения до 2012 г., которая продолжает нацпроект «Здоровье», подключая ряд новых направлений, а также долгосрочная программа развития здравоохранения до 2020 г. Однако в Концепции не решена проблема разделения платных и бесплатных медицинских услуг.

Правительство РФ к 2010 г. намерено начать одну из самых крупных реформ в области здравоохранения. В систему обязательного медицинского страхования будет включена помимо медицинского обеспечения оплата части лекарств, выписанных по рецепту. Включение лекарственного обеспечения в систему ОМС гарантирует, что любой застрахованный в системе ОМС гражданин России будет иметь право на получение частично оплачиваемого или бесплатного лекарства по рецепту врача на определенную сумму и из определенного списка. Реализация этой схемы будет стоить 50–80 млрд руб. в год. Тем не менее, в 2010 г. система будет обеспечивать не более 15% нынешнего объема потребления лекарств в России.

В рамках национального проекта «Здоровье» запущена программа диспансеризации работающего населения. В каждом субъекте определен перечень учреждений, в которых планируется проведение диспансеризации. Таких учреждений более 3 тыс. Всего прикреплено к лечебно-профилактическим учреждениям более 1,5 млн организаций и предприятий.

Принято Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом».

Пропаганда здорового образа жизни (в т. ч. направленная на сокращение потребления алкоголя и табака) в 2009 г. финансировалась отдельной строкой. На 2009 г. на эти цели было зарезервировано 800 млн руб., в 2010 г. — тоже 800 млн, а в 2011 г. предусмотрено увеличение этой суммы до 900 млн руб.

Программой «Родовой сертификат» охвачено более 92% рожениц, оплачена медицинская помощь для 1,3 млн женщин.

В 2008 г. продолжался незначительный рост заработной платы в учреждениях здравоохранения за счет средств, поступивших из бюджета Фонда соцстраха на оплату услуг по медицинской помощи на основании родовых сертификатов.

Основные проблемы социального направления

- отсутствие системной стратегии развития здравоохранения, нормативно-правового регулирования;
- неудовлетворительное состояние системы охраны труда;
- недофинансирование и резкое снижение потенциала ресурсной базы сферы здравоохранения;
- неразвитость управленческих механизмов профилактической медицины и диспансеризации;
- отсутствие должной пропаганды, адекватного финансового обеспечения и инфраструктур обеспечения здорового образа жизни населения;
- недостаточная профилактика алкоголизма, наркомании и СПИДа;
- низкий уровень детской и школьной медицины;
- несбалансированность государственных гарантий медицинской помощи населению;
- несовершенство действующей системы обязательного медицинского страхования;
- увеличение доли платных медицинских услуг;
- недостаточная обеспеченность аптеками;
- преобладание в аптечной сети частного сектора, невыгодность для частных аптек участия в государственных программах по обеспечению лекарствами по льготным ценам;
- большой объем некачественной медицинской продукции и практическая безнаказанность ее производителей;
- дефицит финансирования (доход врача в 2–3 раза ниже, чем средняя зарплата по стране. В Польше, Чехии, Венгрии, прибалтийских государствах уровень зарплаты врачей уже в конце 1990-х гг. превысил среднюю зарплату, хотя стартовые позиции у них были такими же, как в России);

- недостаточная хозяйственная самостоятельность бюджетных учреждений здравоохранения;
- недостаточная защита прав пациентов;
- неудовлетворительная материально-техническая база;
- региональная дифференциация уровня медицинского обслуживания;
- дефицит эффективных медицинских, медико-технических, управленческих технологий;
- отсутствие кадровой политики в медицинской сфере;
- недостаточное финансирование фундаментальных и прикладных медицинских исследований.

Основные государственные управленческие решения проблем направления

а) введение государственной «водочной монополии» в сочетании с мерами, ограничивающими участие неграждан РФ в производстве и реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции;

б) пропаганда здорового образа жизни, гигиенического и нравственного воспитания подрастающего поколения, предупреждения вредного влияния на здоровье населения, особенно детей и подростков, негативных факторов социальной среды (курение, употребление алкоголя, наркотиков, психоактивных веществ и др.);

в) создание информационно-аналитического медико-социально-экспертного банка данных о детском населении страны и ее отдельных регионов;

г) принятие целевой программы мер по развитию инфраструктуры здравоохранения как на федеральном, так и на региональном уровне;

д) увеличение доли государственного финансирования здравоохранения до рекомендованных ВОЗ 5% ВВП;

е) достижение полностью бесплатного лекарственного обеспечения стационарного лечения; расширение категорий граждан, бесплатно обеспечиваемых лекарственными средствами по рецептам врачей при амбулаторном лечении. В такие категории граждан должны входить все дети и пенсионеры;

ж) создание программы стимулирования добровольного медицинского страхования (ДМС) и развитие конкурентной моде-

ли страхования (конкуренции между страховщиками и между медицинскими организациями везде, где таковая оправданна);

з) проведение четкой регламентации платной медицинской помощи, предотвращающей замещение бесплатных услуг платными. Органы государственного управления не должны допускать перевод финансово обеспеченных гарантий в разряд платных услуг. Важнейший механизм — договорное определение объемов бесплатной помощи, предоставление права лечебно-профилактическим учреждениям (ЛПУ) оказывать платные услуги только сверх этих объемов;

и) совершенствование перечня лекарственных средств, включая лекарственные средства, рекомендуемые к амбулаторному отпуску отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации;

к) разработка государственной программы по расширению аптечной сети;

л) введение уголовной ответственности за производство и реализацию некачественной медицинской продукции;

м) повышение оплаты труда врача и медсестры по стране;

н) введение для детей с инвалидизирующими нарушениями здоровья обязательного социального страхования по детской инвалидности с целью повышения результативности реабилитационной помощи;

о) развитие системы медицинской реабилитации;

п) внедрение стандартов оказания медицинской помощи и унифицированных методов ее финансирования на основе нормативов финансовых затрат, рассчитанных по стандартам оказания медицинской помощи;

р) правовые гарантии прав больного, качественное медицинское обслуживание и денежная компенсация в случае врачебной ошибки. Следует особо прописать главу об отношении к пациенту и строгом соблюдении медицинской тайны. Прежде чем приступить к лечению, а тем более к хирургическому вмешательству, врач обязан подробно информировать больного и получить его свободно и ясно выраженное согласие;

с) стимулирование СМИ в отношении информирования населения по вопросам прав в сфере здравоохранения, охраны

репродуктивного здоровья, сексуального и репродуктивного поведения, формирующего в массовом сознании установки на идеал здорового человека, по вопросам фальсифицированных лекарственных средств и иной недоброкачественной продукции и др.;

т) строительство новых центров высоких медицинских технологий в субъектах Российской Федерации (по направлениям сердечно-сосудистой хирургии, травматологии, ортопедии и эндопротезирования, эндокринологии, нейрохирургии, трансплантологии и репродуктивным технологиям), замена устаревшего медицинского оборудования;

у) проведение экспертизы образовательных программ медицинских профессиональных образовательных учреждений в целях проверки их соответствия современным медицинским теоретико-методологическим основам и прикладным исследованиям. Разработка по результатам экспертизы программ подготовки медицинских кадров, организация обязательного прохождения практики студентами медицинских профессиональных образовательных учреждений, создание системы дистанционного и комплексного образования в структуре повышения квалификации, сокращение непрофильных направлений обучения в медицинских образовательных учреждениях (экология, филология, юриспруденция, прикладная информатика и др.);

ф) создание условий для развития фундаментальных и прикладных научных исследований в области медико-биологических наук, профилактической и клинической медицины, внедрение их результатов в практику;

х) снижение рисков несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний, заболеваемости и травматизма работающего населения. Формирование Национального Совета по безопасности труда при Президенте РФ;

ц) обеспечение функционирования фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности, воссоздание медицинской авиации;

ч) развитие института врачей общей практики;

ш) ужесточение санитарно-гигиенических норм в местах скопления народа и введение обязательного медицинского освидетельствования всех приезжающих, в т.ч. на предмет недопущения

завоза в страну особо опасных инфекций, СПИДа, паразитарных болезней, экзотических болезней и краевой патологии. Проведение генетических исследований на предмет выявления генетического груза и наследственных заболеваний;

щ) создание механизма обязательного периодического диагностирования состояния здоровья человека.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих федеральных законов

1) для реализации пунктов «а», «б», «г», «д», «е», «з», «и», «к», «л», «м», «о», «п», «р», «т», «ф», «ч», «ш», «щ» — федеральных законов «О здравоохранении в РФ», «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», указа Президента РФ «Об утверждении Программы развития здравоохранения в Российской Федерации»;

2) для реализации пунктов «б», «в», «с» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и другие нормативные правовые акты Российской Федерации», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе», постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»;

3) для реализации пунктов «в», «е», «щ» — федерального закона «О диспансеризации населения», постановления Правительства РФ «О мониторинге здоровья населения Российской Федерации»;

4) для реализации пункта «з» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании»;

5) для реализации пункта «н» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов»;

б) для реализации пункта «у» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», приказа Министерства образования «О внесении изменений в государственные образовательные стандарты начального (среднего, высшего) профессионального образования»;

7) для реализации пункта «х» — указа Президента РФ «О создании Национального Совета по безопасности труда при Президенте РФ».

3.7. Физкультура и спорт

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- физическое и психологическое здоровье человека;
- здоровый образ жизни, досуг.

Цели социального направления:

- доступность массовой и профессиональной спортивной инфраструктуры;
- непрерывность физического воспитания и занятий различных возрастных групп населения на всех этапах их жизнедеятельности;
- консолидация действий органов исполнительной и законодательной власти всех уровней, в том числе органов самоуправления, организаций, общественных объединений и граждан, направленных на развитие физической культуры и спорта;
- дифференцированность организации физической культуры и спорта с учетом массовости физической культуры (спорт для всех) и высших достижений спорта (олимпийский спорт), профессионального спорта (зрелищно-коммерческий спорт);
- развитая спортивная инфраструктура.

Основные показатели и тренды социального направления

- доход спортивных организаций в России составляет до 2 млрд долл. (в США — 200 млрд долл.);
- за десять лет сеть физкультурно-оздоровительных сооружений уменьшилась на 20%. При этом уровень обеспе-

ченности граждан спортивными залами и сооружениями составляет лишь 19% от социальных нормативов, плавательными бассейнами — 6%, плоскостными сооружениями — 56%;

- физической культурой и спортом могут заниматься только 8–10% российских граждан, из 15 млн инвалидов — менее 1%. Регулярно занимаются спортом только 9,8% детей и подростков;
- 80% школьников ведут малоподвижный образ жизни. Свыше 40% призывников не выполняют самые низкие нормы по физической подготовке;
- в школах на начало 2008–2009 учебного года не хватало более 1,5 тыс. преподавателей физкультуры.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

- основным органом, координирующим деятельность в данной сфере, является Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408;
- основными механизмами государственного участия в развитии спорта являются две федеральные целевые программы: «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)» и «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», спорт практически не включен в программу развития страны до 2020 г.;
- Указом Президента РФ от 14 августа 2002 г. № 895 «О Совете при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту» учрежден Совет при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту;
- утверждено Положение об аккредитации общероссийских физкультурно-спортивных объединений по разным видам спорта (федераций, союзов, ассоциаций). Однако за истекший период Госкомспортом России аккредитованы только четыре из более чем ста объединений.

Основные проблемы социального направления

- отсутствует эффективная система налогообложения данной сферы, непрозрачны механизмы титульного спонсорства, в особенности со стороны компаний с государственным участием;
- усиливаются диспропорции в финансировании отдельных сегментов профессионального спорта;
- не разработана статистическая база;
- наблюдается отставание спортивной медицины и фармакологии;
- не решен ряд вопросов в трудовом законодательстве, связанных с наймом профессиональных спортсменов;
- не определена ответственность организаторов секций и клубов за реабилитацию и восстановление травмированных спортсменов;
- материально-техническая база физической культуры и спорта является отсталой в техническом отношении, большинство сооружений оснащены старым оборудованием и не имеют необходимых площадей для работы с населением;
- в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» нет четкого определения функций федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, не установлен единый статус спортивных образовательных учреждений, физкультурно-спортивных объединений;
- не урегулированы вопросы целевого использования спортивных сооружений и их надлежащего содержания;
- большинство образовательных школ не имеют спортивного инвентаря и оборудования;
- неудовлетворительно проводится физкультурно-оздоровительная работа во многих специальных учебных заведениях для воспитанников с отклонениями в физическом и умственном развитии, в первую очередь из-за отсутствия необходимых специалистов;
- Федеральной программой «Старшее поколение» не предусматривается развитие сети врачебно-физкультурных диспансеров и физкультурно-оздоровительных центров для пожилых людей, групп общей физической подготовки при

- стадионах и других спортивных сооружениях, клубов по месту жительства для данной категории граждан;
- большинство ДЮСШ и училищ олимпийского резерва обладают слабой материальной базой. Не выделяются средства на учебно-тренировочные сборы, медико-восстановительные мероприятия, приобретение инвентаря и оборудования;
 - отмечается недостаточность возможностей для подготовки спортсменов по олимпийским зимним видам спорта;
 - не принимаются должных мер по ограничению поступления на рынок травмоопасного спортивного оборудования и обеспечению государственной поддержки производства конкурентоспособных товаров и инвентаря для спортивной отрасли, разработанного российскими учеными;
 - не изучается спрос на товары физкультурно-спортивного и туристского назначения, не обеспечивается контроль качества и ассортимента указанной группы товаров;
 - Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации практически не осуществляет контроль деятельности общероссийских физкультурно-спортивных объединений по разным видам спорта (федераций, союзов, ассоциаций) и подведомственных учреждений;
 - Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации и Росимуществом России не организован полный учет федерального имущества, находящегося в ведении унитарных предприятий и подведомственных министерству учреждений;
 - реестр спортивных сооружений не ведется, полными достоверными сведениями в разрезе субъектов Российской Федерации Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации России не располагает, данные паспортизации спортивных сооружений устарели;
 - все внимание тренеров уходит на потенциальных медалистов, а сотни тысяч других детей остаются без внимания;
 - недостаточно развитие студенческого спорта;
 - имеет место слабая или устаревшая подготовка спортивно-педагогических кадров.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) введение дифференцированной шкалы налогообложения для различных видов спорта;

б) ужесточение контроля титульного спонсорства со стороны компаний с государственным участием;

в) внесение изменений в систему статистического учета, позволяющих отслеживать ситуацию в разрезе видов спорта с территориальной привязкой;

г) законодательное закрепление особенностей заключения и расторжения контрактов спортивных клубов с профессиональными спортсменами;

д) стимулирование развития корпоративных форм управления спортивными проектами и участия частного капитала в финансировании деятельности и развития физической культуры и спорта;

е) создание научно-исследовательского центра в области спортивной медицины и фармакологии;

ж) обеспечение гарантий спортсменам со стороны спортивных организаций на получение качественной медицинской помощи в случае травм, профессиональных заболеваний;

з) распределение бюджетных средств, выделяемых на физическую культуру и спорт, с учетом общегосударственных интересов: на молодежный и детско-юношеский спорт — 50%; на физкультурно-оздоровительную работу — 25%; на спорт высших достижений (олимпийский и паралимпийский) — 25%;

и) введение мер ответственности за нецелевое использование спортивных сооружений;

к) внесение в федеральные программы дополнительных мероприятий по созданию условий для занятий физической культурой и спортом инвалидов и людей пожилого возраста;

л) предоставление льгот чемпионам Паралимпийских игр наравне с победителями Олимпийских игр;

м) обеспечение подготовки специалистов высокой квалификации применительно к основным видам профессиональной деятельности в сфере физкультуры и спорта;

н) подготовка в учебных учреждениях высшего физкультурного образования специалистов физкультурно-оздоровительной работы с дошкольниками, детьми младшего и среднего школь-

ного возраста, с учащимися специальных медицинских групп, людьми, имеющими хронические заболевания, инвалидами, пенсионерами;

о) создание современной инфраструктуры физкультурно-оздоровительного и спортивного рынка услуг;

п) формирование в массовом сознании понимания жизненной необходимости физкультурно-спортивных занятий;

р) запрет на развитие видов спорта и физических упражнений, связанных с неоправданным риском для жизни и здоровья занимающихся, не отвечающих этическим требованиям, формирующих культ насилия и жестокости;

с) создание эффективной системы организации и проведения спортивных соревнований, в том числе комплексных Всероссийских игр учащихся, студентов, трудящихся и спартакиад народов Российской Федерации;

т) предоставление возможности использования части средств, получаемых от налогообложения производства и продажи табака и алкоголя, а также от взимания штрафов за нарушение законодательства о физической культуре и спорте, определенной доли доходов от продажи спортивных лотерей и игрового бизнеса, продажи прав трансляции спортивных соревнований, лицензионной деятельности и т. д. для финансирования мероприятий, направленных, прежде всего, на использование средств физической культуры и спорта для укрепления здоровья населения, профилактики курения, алкоголизма и наркомании;

у) разработка нормативов материально-технического оснащения занятий по физкультуре в образовательных учреждениях и учет этих нормативов при подготовке лицензионных и аккредитационных требований.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «г» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «б» — постановления Правительства РФ «О порядке контроля титульного спонсорства организаций с государственным участием»;

3) для реализации пункта «в» — постановления Росстата «Об утверждении форм отчетности в сфере профессионального спорта»;

4) для реализации пункта «г» — федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

5) для реализации пунктов «г», «ж», «к», «р» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

6) для реализации пункта «д» — приказа Росстата «О развитии корпоративного подхода к управлению спортивными проектами»;

7) для реализации пунктов «д», «п» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», в Федеральный закон «О рекламе», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе»;

8) для реализации пункта «е» — постановления Правительства РФ «О создании специализированного научного центра проблем спортивной медицины и фармакологии»;

9) для реализации пунктов «з», «о», «с» — постановления Правительства РФ «О распределении бюджетных средств, выделяемых на физическую культуру и спорт»;

10) для реализации пунктов «и», «р» — федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

11) для реализации пункта «л» — постановления Правительства РФ «О предоставлении льгот чемпионам Паралимпийских игр наравне с победителями Олимпийских игр»;

12) для реализации пункта «м» — приказа Министерства образования РФ «О внесении изменений в Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Физическая культура и спорт»;

13) для реализации пункта «у» — приказа Министерства образования РФ «О нормативах материально-технического оснащения занятий по физкультуре в образовательных учреждениях».

3.8. Занятость

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- реализация каждым — независимо от места проживания, пола, расы, национальности, вероисповедания — права на труд как источник существования.

Цели социального направления:

- естественный уровень занятости населения;
- самозанятость населения;
- управляемость трудовой миграции;
- качество рабочей силы (здоровье, образование, квалификация);
- количественное и качественное воспроизводство рабочей силы;
- работоспособность рынка труда.

Основные показатели и тренды социального состояния

- численность трудоспособного населения снижается: в 2006 г. в трудоспособном возрасте было 90,3 млн человек; в 2007–2008 гг. начался спад, который прогнозируется до уровня 74,8 млн человек в 2026 г.;
- в России сложился слабо контролируемый рынок трудовой миграции. Присутствие трудовых мигрантов становится массовым явлением, а их доля возрастает до 5–10% от официальной численности экономически активного населения. Трудовые мигранты вывозят из России примерно по 1000 долл. на человека в год, т. е. от 5 до 12 млрд долл.;
- в России общая статистически наблюдаемая численность лиц, нуждающихся в работе, составляет более 9 млн человек. Эта цифра складывается из 4,6 млн учтенных безработных и 4,8 млн лиц, нуждающихся в работе, но отнесенных к экономически неактивному населению;
- наблюдаются значительные диспропорции в занятости по субъектам РФ. В региональном аспекте самый низкий уровень безработицы наблюдался в Москве — 1,6%, самый высокий — в Республике Ингушетия (58,5%), Дагестане (22,3%), Кабардино-Балкарии (20,7%), а также ряде других

республик и национальных округов Северного Кавказа, Поволжья и Сибири. Разрыв в сфере занятости по субъектам РФ составляет 50 раз;

- меняется структура спроса на рабочую силу в профессиональном аспекте. Возрастает спрос на специалистов инженерно-технического профиля и квалифицированных рабочих, работников сферы услуг. В случае позитивного изменения государственной политики в отношении науки может вновь увеличиться спрос на научных работников, в том числе в сфере фундаментальных наук. Изменение государственной политики в отношении малого предпринимательства может повысить спрос на рабочую силу различного уровня квалификации для данного сектора;
- основная угроза в сфере развития рынка труда заключается в том, что численность населения в трудоспособном возрасте будет сокращаться.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

Государственная политика занятости является малоэффективной, поскольку направлена на «содействие занятости населения», а не на создание рабочих мест в экономике.

В системе федеральных органов исполнительной власти отсутствует министерство, которое проводило бы политику в сфере занятости и отвечало за нормативно-правовое регулирование сферы занятости и труда.

Задача поддержания и расширения системы рабочих мест в стране на уровне Правительства РФ не ставится. Разработанная Министерством труда РФ «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы» слабо решала задачи, т. к. она не была обеспечена надлежащим финансированием.

«Концепция действий на рынке труда на 2003–2005 годы», будучи по форме программой действий Правительства РФ, была урезана до ведомственной программы Федеральной службы занятости, действующей в рамках только своего бюджета.

Правительственная «Концепция действий на рынке труда на 2007–2010 годы» реагирует на такие проблемы, как нерациональ-

ность миграционных потоков, несоответствие структур спроса предприятий на работников различных профессий и их подготовки образовательными учреждениями, разграничение полномочий между федеральными органами власти и субъектами РФ. Но задача создания рабочих мест по-прежнему не ставится.

Действующий Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» не решает задачи снижения уровня безработицы. Из системы федеральных органов исполнительной власти выпадают Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ, в результате чего политика занятости носит некомплексный характер.

Основные проблемы социального направления

- ошибочная политика содействия занятости вместо создания рабочих мест;
- высокие диспропорции занятости между субъектами РФ;
- структурные диспропорции на рынке труда;
- слабоконтролируемый и непрозрачный рынок трудовой миграции;
- отсутствие комплексной государственной политики занятости;
- дефицит четких представлений у органов государственной власти, отвечающих за политику занятости, о причинах (факторах) кризиса на рынке труда;
- недостаточный уровень государственных инвестиций в создание рабочих мест;
- отсутствие юридической ответственности органов государственного управления за состояние занятости.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) легитимизация государственной политики занятости, а также положений об ответственности органов государственной власти за ее проведение;

б) приоритетная поддержка и адаптация на рынке труда добровольных мигрантов из числа соотечественников за рубежом; закрепление приоритетных мер государственной поддержки, стимулирующих добровольное возвращение в Россию соотечест-

венников, проживающих за рубежом; создание системы управляемой миграции;

в) ужесточение ответственности за нарушения трудовых прав, в том числе в сфере безопасности труда;

г) разработка и реализация политики расширения занятости в науке, обрабатывающей промышленности, в сфере услуг высокой квалификации (образовании и др.);

д) закрепление существующего порядка распределения выпускников вузов, обучавшихся на бюджетной основе;

е) введение новой системы корпоративного образования (закрепление правовых форм, порядка создания и деятельности образовательных организаций, создаваемых крупными корпорациями);

ж) переориентация государственной экономической политики в сфере занятости на создание и стимулирование создания рабочих мест;

з) разработка Федеральной целевой программы создания рабочих мест, а также программ создания рабочих мест на уровне субъектов РФ и муниципальных образований;

и) увеличение финансирования из федерального бюджета расходов на проведение политики создания рабочих мест и разработку эффективного механизма финансирования программ создания рабочих мест (создание Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда РФ);

к) создание Министерства труда и социального развития РФ с функциями осуществления государственной политики в сфере занятости и безработицы и осуществления нормативно-правового регулирования в данной сфере;

л) восстановление Государственного фонда занятости населения РФ как государственного внебюджетного социального фонда, осуществляющего функции по обеспечению занятости и сокращению безработицы.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пункта «а» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости

населения в Российской Федерации», постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» и постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «б» — федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», «О миграции», «О репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», распоряжения Правительства РФ «О внесении изменений в Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»;

3) для реализации пункта «в» — федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

4) для реализации пунктов «г», «ж» и «з» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»;

5) для реализации пункта «д» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»;

6) для реализации пункта «е» — федерального закона «О корпоративном образовании в РФ»;

7) для реализации пункта «и» — федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;

8) для реализации пункта «к» — указа Президента РФ «О внесении изменения в Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», указа Президента РФ «Об установлении предельной штатной численности Министерства труда и социального развития Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации»;

9) для реализации пункта «л» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации».

3.9. Культура

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- развитость системы социально-культурных ценностных ориентаций человека и общества, соотнесения исторического опыта и национального культурного наследия с задачами социокультурной модернизации России;
- приобщенность людей к многообразию культур человечества, толерантность отношения к иному, преодоление национальной, конфессиональной и социально-политической отчужденности;
- плюралистическое миропонимание, осознанность взаимосвязи общечеловеческих ценностей с глубинным содержанием национальной культуры.

Цели социального направления:

- общедоступность для населения объектов культуры, в особенности в сельской местности;
- фундаментальные научные исследования в области культурологии (теории и истории культуры и цивилизации) с целью познания законов и механизмов, определяющих культурообразующие процессы;
- исследование, прогнозирование и проектирование основных направлений социально-культурной эволюции общества, характерных черт полиэтнической российской цивилизации;
- исследование и формулирование новых параметров российской идентичности;
- современные языки и технологии социокультурной коммуникации;
- представленность историко-культурологического направления в системе общего среднего образования, теоретико-культурологического — в системе общего высшего образо-

- вания и комплексно-культурологического — в системе вузов и факультетов, готовящих специалистов-культурологов;
- наличие корпуса специалистов-культурологов, призванных практически осуществлять задачи культурной политики;
 - сохранность культурного наследия Российской Федерации;
 - создание правовых условий для реализации государственной политики в области культуры и социокультурной политики;
 - наличие зрелищных мероприятий для повышения культурного и образовательного уровня населения;
 - межкультурные контакты с другими государствами;
 - приобщение граждан к культурным ценностям;
 - адекватная оплата труда работников культуры.

Основные показатели и тренды социального состояния

Объем печатной продукции в 2008 г. в целом вырос на 1,6%, объем книжной продукции сократился.

Только в 8% семей родители читают своим детям книги. 48% россиян не читают книг вообще. Приоритетом в чтении, в том числе и среди людей с высшим образованием, остается беллетристика.

60% жителей России не имеют домашних библиотек.

В 2006 г. в России было: 590 театров (при этом, по сравнению с 2005 г., численность посетителей упала с 31,0 млн до 28,6 млн человек); 48,4 тыс. библиотек (в 2005 г. — 49,5 тыс.); 2368 музеев (посетителей — 79,2 млн); 49,5 тыс. учреждений культурно-досугового типа (в 2002 г. — 54,2 тыс.).

В 2007 г. в прайм-тайм теле вещания транслировалось 60% продукции, снятой на русском языке. Всего 16% всех фильмов, зарегистрированных для выхода в кинопрокат, приходилось на российское кино, а сборы от него составили только 4,5%. По данным *Movie Research Company*, общие сборы российских фильмов в 2008 г. составили 5 176,6 млн руб., а общие сборы зарубежных фильмов — 14 992,1 млн руб. С 2005 г. доля российских фильмов в кассовых сборах продолжает снижаться (2005 г. — 29,5%, 2008 г. — 25,75%).

Российская киноиндустрия сравнялась с французской и вошла в тройку ведущих в Европе. При этом на 100 тыс. населения приходится 0,43 кинотеатра (в Англии — 5,8, во Франции — 9, в США — 12); доля Москвы в сегменте этого рынка — 40%. При

этом происходит существенное снижение количества киноустановок в сельской местности.

В 2008 г. из государственного бюджета Министерству культуры выделено 88,6 млрд руб. (на 20% больше, чем в 2007 г.). Были предусмотрены ассигнования на выделение субсидий субъектам Российской Федерации на комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований с целью достижения нормативного уровня ежегодного пополнения книжных фондов. Размеры субсидий определены в годовых объемах: 2008 г. — 300,0 млн руб., 2009 г. — 450,0 млн руб., 2010 г. — 1151,0 млн руб.

Средний ежемесячный размер заработной платы работников федеральных учреждений культуры в 2007 г. составил 6 178 руб., что на 51,7% меньше средней заработной платы по стране.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

Основные правовые вопросы в области культуры регулируются Законом РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», и механизмы реализации существенно устарели.

Финансирование культуры продолжает оставаться на недопустимо низком уровне.

Государством не было принято серьезных мер по поддержке исследований в сфере фундаментальной культурологической науки и в сфере исследований современных российских социокультурных трендов.

В 2007 г. была принята Концепция развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008–2015 гг., в которой заявлены следующие цели: нормативно-правовое обеспечение развития образования в сфере культуры и искусства; сохранение и развитие системы художественного образования, государственная поддержка талантливых учащихся, студентов и молодых специалистов — выпускников отраслевых образовательных учреждений культуры и искусства; сохранение и развитие учебных зданий и других сооружений, входящих в

имущественный комплекс федеральных государственных образовательных учреждений культуры и искусства.

В 2007 г. была также принята Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008–2015 гг., в которой заявлены следующие цели: обеспечение возможности получения всем населением страны пакета обязательных общедоступных телевизионных каналов и радиоканалов и выбора других пакетов телевизионных каналов и радиоканалов; определение новых правил взаимоотношений между субъектами рынка телерадиовещания путем совершенствования нормативной правовой базы; развитие высокотехнологичного сектора экономики, создание технологической и производственной основы для перехода к глобальному информационному обществу.

Обе указанные концепции — сугубо декларативны и поэтому не решают государственно-управленческих задач.

Уровень разработанности законодательства в сфере шоу-бизнеса минимален. Основным инструментом проведения государственной политики в области зрелищных мероприятий является ФЦП «Культура России» (2006–2010 годы)».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 354 утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия.

Приказом МВД РФ и Минкультуры РФ от 28 июля 2008 г. № 670/27 утверждена Инструкция по организации государственной охраны объектов, содержащих культурные ценности, подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации и федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Издано Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2007 г. № 252 «Об утверждении перечня профессий и должностей творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений, особенности трудовой деятельности которых установлены Трудовым кодексом Российской Федерации».

В 2007 г. проводилась работа по подготовке и согласованию проектов международно-правовых документов о двустороннем культурном сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и правительствами Монголии, Катара, Объединенных Арабских Эмиратов, Казахстана, Туркменистана, Мексики, Федеративной Республики Бразилии, Федеративной Республики Германии, Швейцарии, Швеции.

Издано Распоряжение Правительства РФ от 21 июля 2008 г. № 1052-р «О присоединении Российской Федерации к Договору ВОИС по авторскому праву». Однако не было принято закона, который устранил бы несоответствие регулирования сферы авторского права в российской правовой системе и в международном праве.

Издан Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 августа 2007 г. № 570 «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников культуры, искусства и кинематографии». Вместо 18 категорий тарифной сетки он вводит в госучреждениях культуры 4 квалификационные группы.

22 сентября 2007 г. Правительством Российской Федерации издано Постановление № 605 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе единой тарифной сетки по оплате труда федеральных государственных учреждений». В соответствии с указанным Постановлением новая система оплаты труда работника включает должностной оклад, выплаты компенсационного и стимулирующего характера. Однако оплата труда работников культуры остается крайне низкой.

Министерством культуры по согласованию с Минфином были утверждены правила предоставления субсидий цирковым организациям, телерадиокомпаниям.

Однако эти документы не решают проблему недостаточного финансирования учреждений культуры и адекватной заработной платы работников культуры.

Основные проблемы социального направления

- отсутствие системности государственной культурной политики;

- недостаточное финансирование государственной культурной политики;
- коммерциализация учреждений культуры;
- жесткая регламентация финансовой деятельности учреждений культуры без учета новых экономических реалий;
- недостаточные механизмы стимулирования обеспеченных членов общества к меценатству и спонсорству;
- недостаточная защита интеллектуальной собственности;
- интолерантность в обществе, порождаемая незнанием национальных и религиозных традиций народов России и мира;
- недостаточный уровень культурологического образования в школе;
- недостаточное распространение и развитие телепрограмм и интернет-ресурсов, содержащих сведения о культуре и искусстве народов России и зарубежья;
- отсутствует необходимый статистический учет в сфере шоу-бизнеса;
- не урегулированы вопросы авторского права и качества услуг в сфере шоу-бизнеса, например, использование фонограмм;
- отсутствует запрет на психотропные и психофизические средства воздействия в шоу-бизнесе, на пропаганду насилия и асоциального поведения;
- недостаточна сеть кинотеатров и концертных залов;
- низкий культурный уровень населения;
- недостаточная обеспеченность библиотеками, особенно в сельской местности;
- бюрократический характер государственных культурных программ, навязываемых регионам «сверху» без учета в них интересов и потребностей народов Российской Федерации;
- отсутствие общепринятой государственной системы охраняемых обязательств по отношению к памятникам культуры;
- принятие или лоббирование решения о реконструкции или реставрации памятника государственным чиновником без учета мнения экспертов;
- угроза утраты или порчи архивных документов;
- отсутствие финансовой возможности у большинства граждан посетить театр;

- отсутствие отличий в статусе коммерческой и некоммерческой театральной организации;
- не определены права творческих работников театра, продюсеров и зрителей;
- законодательно не прописаны условия для создания и прекращения деятельности театральных коллективов;
- неопределенность прав собственности на театральное здание, оккупация театральных зданий театральными коллективами;
- низкий культурный уровень российских телепрограмм, передаваемых в прайм-тайм практически на всех федеральных каналах во всех самых рейтинговых форматах;
- недостаточное качество отечественной кинопродукции;
- проведение стандартизации художественного и культурологического образования без учета специфики профессиональной подготовки деятелей искусств и навязывание ее российскому образованию под девизом Болонского процесса;
- недостаточное финансирование художественного и культурологического образования;
- низкий уровень оплаты труда работников культуры.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

- а) кодификация законодательства о культуре;
- б) создание межведомственного комитета, объединяющего представителей искусства и педагогики, ведомств образования и культуры;
- в) введение налоговых и таможенных льгот для государственных и частных театров;
- г) введение налогов на культуру;
- д) законодательное закрепление разделения полномочий выделения субсидий: деньги выделяет власть, а распределяют их независимые от нее коллегиальные органы, состоящие из экспертов в культурной сфере;
- е) направление доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средств безвозмездных поступлений и иной приносящий доход

деятельности, на уставные цели этих организаций сверх ассигнований, предусмотренных в бюджете;

ж) предоставление возможности формирования и использования целевого капитала учреждениями культуры;

з) введение таможенных льгот для издательско-полиграфических предприятий;

и) введение принципа долевого финансирования культурных программ для государства и местных властей, фондов, меценатов;

к) льготное налогообложение организаций, оказывающих поддержку культурным проектам;

л) учреждение государственных наград за спонсорскую и благотворительную деятельность и дополнение статуса существующих государственных наград соответствующими положениями;

м) разграничение прав на интеллектуальную собственность;

н) увеличение числа телепрограмм и интернет-ресурсов, содержащих сведения о культуре и искусстве народов России и зарубежья, в том числе и путем предоставления налоговых льгот и социального заказа;

о) увеличение часов, отведенных на урок литературы, и введение в общеобразовательной школе урока «Искусство» с первого по выпускной классы;

п) разработка государственной программы поддержки гастролей и передвижной выставочной деятельности;

р) введение государственного стандарта обеспеченности территорий учреждениями культуры;

с) совершенствование системы статистического учета в шоу-бизнесе;

т) ужесточение требований к защите авторских прав, использованию фонограмм;

у) реформирование государственной сети кинотеатров и концертных залов путем оптимизации их состава и санации государственной сети театров, кинотеатров и концертных залов;

ф) частичная приватизация государственных кинотеатров и концертных залов;

х) введение обязанности для Правительства РФ при составлении федеральных целевых программ по культурному развитию страны учитывать предложения национально-культурных автономий;

ц) создание института государственных экспертов, который должен стать основным рычагом принятия государственных решений в области создания архитектурных сооружений в городах — субъектах культурного значения и в области реконструкции или реставрации культурных памятников;

ч) создание и укрепление региональных отделений органов государственной охраны памятников, подчиняющихся федеральному Центру и обособленных от инвестиционных и строительных организаций;

ш) введение требования об обязательной электронной копии любого архивного документа;

щ) выработка нормативного правового акта, регулирующего вопросы театральной сферы;

э) введение попечительских советов с участием экспертов, которые позволили бы обществу участвовать в выработке телевизионно-культурной политики, а также введение механизмов, направленных на реализацию контроля за распространением продукции эротического, порнографического характера в СМИ, а также продукции, содержащей или пропагандирующей насилие и жестокость;

ю) восстановление системы послевузовского образования по творческо-исполнительским специальностям в сфере искусства;

я) выделение в отдельный тип специальных образовательных учреждений для детей с ярко выраженными способностями в музыкальном, хореографическом, цирковом, изобразительном искусствах, имеющих сейчас статус одного из видов учреждений дополнительного образования;

1) уравнивание в правах педагогов музыкальных школ, школ искусств с их коллегами в общеобразовательных учреждениях;

2) введение подготовки профессиональных кадров в вузах сферы искусства по непрерывным программам (минуя уровень бакалавра);

3) законодательное выделение специфики вузов искусства при проведении их государственной аккредитации;

4) значительное повышение заработной платы работникам культуры.

Реализация указанных мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и в Указ Президента РФ «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Национальной программы поддержки и развития чтения в России»;

2) для реализации пунктов «д», «е» «ж» — федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации пунктов «в», «к» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

4) для реализации пунктов «в», «з» — федерального закона «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации»;

5) для реализации пункта «м» — федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»;

6) для реализации пункта «н» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе», постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»;

7) для реализации пункта «р» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» и приказа Минкультуры РФ «Об утверждении государственного стандарта обеспеченности территорий учреждениями культуры»;

8) для реализации пункта «с» — постановления Росстата «Об утверждении форм отчетности в сфере шоу-бизнеса»;

9) для реализации пункта «т» — федерального закона «О шоу-бизнесе»;

10) для реализации пункта «ф» — постановления Правительства РФ «О мерах по оптимизации использования, изменению статуса, реконструкции государственных учреждений при сохранении доступа к объектам культуры для широких слоев населения»;

11) для реализации пунктов «х», «ч» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об историко-культурной экспертизе объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)», постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы по сохранению Музейного фонда Российской Федерации» и распоряжения Правительства РФ «О внесении дополнений в Программу разработки технических регламентов на 2006–2008 годы «О требованиях к единому формату описания музейных предметов и музейных коллекций» и «О требованиях к обеспеченности фондохранилищами музеев Российской Федерации»;

12) для реализации пункта «х» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной культурной автономии», постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Культура России (2006–2010 годы)» и постановления Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие нематериального культурного наследия народов Российской Федерации»;

13) для реализации пункта «у» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»;

14) для реализации пункта «ж» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»;

15) для реализации пунктов «в», «щ» — федерального закона «О театре и театральной деятельности»;

16) для реализации пунктов «к», «л» — федерального закона «О меценатстве»;

17) для реализации пункта «ш» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» и федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»;

18) для реализации пункта «э» — федерального закона «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности», федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной комиссии по защите культуры и нравственности в СМИ»;

19) для реализации пункта «о» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», послания Президента РФ «О ценностных ориентирах российской государственности», приказа Министерства образования РФ «О внесении изменений в государственные образовательные стандарты начального (среднего, высшего) профессионального образования»;

20) для реализации пунктов «ю», «я», «1» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»;

21) для реализации пунктов «2», «3» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании».

3.10. Семья

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- большая семья.

Цели социального направления:

- семейные ценности;
- представления о социальных функциях мужчины и женщины;
- многодетность семей;
- большее количество молодых семей;
- образовательные, культурные, оздоровительные учреждения для детей;
- доступность процедуры усыновления.

Основные показатели и тренды социального направления

- в 2007 г. в России всего было 41,6 млн семей, из них 11,6 млн супружеских пар без детей, 19,3 млн — с детьми, неполных семей: матерей с детьми — 9,5 млн, отцов с детьми — 1,2 млн. Один ребенок был в 14, 2 млн семей, два ребенка — в 5,6 млн, три ребенка — в 857665, четыре ребенка — в 198145 семьях;
- по данным Всероссийской переписи 2002 г., 251 тыс. мужчин никогда не состояли в браке, 627 тыс. — женаты (565 тыс. зарегистрировали брак, 62 тыс. живут в незарегистрированном браке), 36 тыс. — вдовцы, 76 тыс. — разведенные. 175 тыс. женщин никогда не состояли в браке, 526 тыс. — замужем (475 тыс. зарегистрировали брак, 51 тыс. живут в незарегистрированном браке). 180 тыс. — вдовы, 110 тыс. — разведенные;
- в 2007 г. зарегистрировано 1,2 млн браков. Из них на лиц, не достигших 18 лет, пришлось 1921 брак, на лиц 18–24 лет — 447 090, на лиц в возрасте 25–34 лет — 538 131, на лиц 35 лет и старше — 275 288 браков. 938 658 мужчин вступили в брак в первый раз, 323 842 — во второй. 951 302 женщины вступили в брак в первый раз, 311 198 — во второй;
- в 2007 г. зарегистрировано 685 910 разводов. Всего на 1 тыс. человек было заключено 8,9 браков и совершено 4,8 разводов;
- средний возраст женщин, родивших ребенка в 2007 г., — 27 лет;

- в 2007 г. из 1,6 млн родившихся живыми детей 1,1 млн родились в зарегистрированном браке, 450 779 — вне зарегистрированного брака (из них 195 919 детей были зарегистрированы по совместному заявлению родителей, 254 860 — по заявлению матери);
- за 2007 г. всего мигрировало 2,32 млн семей, из них 2,0 млн переселились в пределах Российской Федерации, 286 956 — прибыли из-за пределов Российской Федерации;
- свое финансовое положение семьи оценивают следующим образом: не хватает денег даже на еду — семьи с одним ребенком — 1,6%, с двумя — 2,5%, с тремя — 7,4%, с четырьмя и больше — 15,2%; затруднительно покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги — семьи с одним ребенком — 20,5%, с двумя — 20,6%, с тремя — 34,6%, с четырьмя и более — 45,8%; не могут позволить покупку товаров длительного пользования — семьи с одним ребенком — 43,7%, с двумя — 45,5%, с тремя — 37,7%, с четырьмя и более — 23,5%; средств достаточно, чтобы купить все, что считают нужным, — семьи с одним ребенком — 4,8%, с двумя — 2,2%, с тремя — 0,8%, с четырьмя и более — 2,9%;
- безработных на 2007 г. — 4246 чел., из них мужчин — 2271 (состоящих в браке — 988, холостых — 1008, вдовцов — 36, разведенных — 238); женщин — 1975 (состоящих в браке — 988, незамужних — 603, вдов — 103, разведенных — 281);
- в 2007 г. количество семей, состоящих на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий, составляло 2,9 млн, из них — 141 тыс. многодетных семей, 226 тыс. молодых семей. Число семей, получивших жилую площадь и улучшивших свои жилищные условия, составило 4% от всех нуждающихся, из них 3% — многодетные семьи, 14% — молодые семьи;
- жилищный фонд в 2007 г. составил 58,65 млн жилых помещений (в США в 2003 г. — 105,8 млн);
- в 2007 г. охват детей в возрасте 1–6 лет дошкольными образовательными учреждениями составлял 59%. 4,9 млн детей посещали данные учреждения, и еще 2,2 млн детей состояли на учете для определения в эти учреждения;
- в 2007 г. было 463,9 тыс. безработных родителей, воспитывавших несовершеннолетних детей, детей-инвалидов, из

- них 53,7 тыс. — одинокие родители, 144,6 тыс. — многодетные родители;
- в 2007 г. государство предоставило временное трудоустройство 33,7 тыс. родителям, воспитывающим несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; 1087,5 тыс. несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет, 46,9 тыс. гражданам в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущим работу впервые;
 - на 2007 г. всего было 3,3 млн социальных учреждений (обслужено 11,9 млн чел.), из них — 480 центров социальной помощи семье и детям (обслужено 5,1 млн чел.), 16 центров психолого-педагогической помощи населению (обслужено 196 056 чел.), 5 центров экстренной психологической помощи по телефону (обслужено 178 434 чел.), 648 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних (обслужено 1 164 411 чел.), 474 социальных приютов для детей (обслужено 127 794 чел.), 31 центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей (обслужено 15 758 чел.), 289 реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями (обслужено 384 105 чел.), 309 центров социального обслуживания населения (обслужено 918 447 чел.), 706 комплексных центров социального обслуживания населения (обслужено 2 870 717 чел.), 2 кризисных центра для мужчин (обслужено 17 991 чел.), 20 кризисных центров для женщин (обслужено 71 374 чел.), 197 других учреждений социального обслуживания семьи и детей (обслужено 920 917 чел.);
 - было выявлено 136 790 детей, оставшихся без попечения родителей, из них 29 797 устроены в социальные учреждения, 82 365 отданы под опеку или на усыновление, 2 411 устроены в образовательные учреждения на полное государственное обеспечение;
 - в 2007 г. 383 901 ребенок находился под опекой, 152 726 — на усыновлении, 300 — в семейных детских домах, 38 619 — в приемных семьях (без родных детей). 172 251 прошли социальную реабилитацию в учреждениях для несовершеннолетних;
 - в 2008 г. было 177 тыс. беспризорных детей;

- в 2007 г. было 150 учреждений для детей-инвалидов, где проживали 25 тыс. детей. 134 665 обучались в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждениях, 14 968 — в учреждениях среднего профессионального образования, 25 262 — высшего. 528 578 детей-инвалидов получали социальную пенсию;
- в 2007 г. было 51,7 тыс. детских оздоровительных учреждений (лагерей), в них отдохнули 5,1 млн детей;
- на 1 января 2008 г. в учреждениях временного содержания несовершеннолетних правонарушителей находилось 14 772 детей, из них — 11 976 мальчиков, 2 796 девочек. Ежегодно подростками совершается около 200 тыс. преступлений, на учете в органах внутренних дел состоят более 100 тыс. детей, а в органах уголовно-исправительной системы содержатся около 30 тыс. несовершеннолетних;
- ежемесячное пособие на детей в 2007 г. получали 8 млн 43 тыс. человек.

***Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления***

- принят Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики», которым были созданы важные предпосылки для формирования государственной системы семейной политики. В Указе сформулирован ряд принципиальных положений, содержатся практические меры, направленные на формирование в стране семейной политики. Однако Указ во многом остался нереализованным. В развитие Указа не было принято постановление Правительства РФ;
- принятый в 1995 г. Семейный кодекс Российской Федерации регулирует отношения только между членами семьи. Под семейными правами понимаются лишь права граждан, вытекающие из семейных отношений. Поэтому семья как социальная общность в России в правовом отношении не существует и не регулируется;
- Комитет по делам семьи и демографической политике и Республиканский фонд поддержки семьи были упразднены,

но новых структур не создано. Отсутствует структура, целенаправленно занимающаяся вопросами государственной семейной политики;

- разработана подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей», которая входит в состав Федеральной целевой программы «Жилище».

Основные проблемы социального направления

- отсутствие четко сформулированной семейной политики;
- отождествление семейной политики во многих ее аспектах с социальной защитой и регулированием брачно-семейных отношений, при этом другие ее направления должного развития не получают;
- неправопособность семьи как института, поскольку она не является субъектом и объектом государственной деятельности, и решения, принимаемые на правовом уровне, адресованы не семье как социальной общности, а индивидууму;
- методологическая неразработанность предмета семейной политики, неумение выделить ее специфическое содержание, проявляющиеся в необоснованном его ограничении, например, только вопросами брачно-семейных отношений и социальной защиты, или, напротив, в расширительном толковании содержания семейной политики, включении в него всего комплекса общесоциальных проблем;
- подмена принципов семейной политики принципами общесоциального, общедемократического характера, отражающими скорее общечеловеческие ценности, чем институциональные особенности семьи и адекватную им политику;
- в целом декларативный характер многих положений, характеризующих семью как объект и субъект политики, неразработанность конкретных механизмов, способных реализовать функции семейной политики в деятельности органов власти;
- отсутствие законодательной определенности в отношении того, кто является родителями (родителем);
- усыновители родителями не являются, даже если будут записаны в этом качестве, поскольку таковыми, согласно ст. 136 Семейного кодекса РФ, считаются только кровные

родственники I степени, установленные и внесенные в акт гражданского состояния и свидетельство о рождении в порядке, определенном семейным законодательством и законодательством об актах гражданского состояния;

- недостаточность системы подготовки врачей, оказывающих медицинскую помощь матерям и детям;
- отсутствие сети современных перинатальных центров, оказывающих специализированную высокотехнологичную медицинскую помощь матерям и детям;
- отсутствие правового просвещения семей;
- отсутствие правовых гарантий семьям в оказании многопрофильных социальных услуг на основе развития и функционирования федеральной и региональной сети социальной поддержки семей;
- низкий престиж традиционных семейных ценностей в обществе;
- большое количество беспризорных детей;
- рост подростковой преступности;
- недостаточное развитие инфраструктуры детского досуга;
- недостаточность государственной поддержки многодетных семей;
- недостаточность государственной поддержки молодых семей;
- недостаточность работы в социально неблагополучных семьях;
- пропаганда в СМИ безнравственного образа жизни, однополрой любви и семей.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) осуществление постоянного мониторинга положения российских семей, подготовки национальных докладов о положении российских семей в целях информационного обеспечения органов власти;

б) развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

в) восстановление роли школы и учреждений культуры и спорта в обеспечении воспитания и организации досуга детей, усиление их работы с неблагополучными семьями;

г) создание в регионах социально-ориентированной инфраструктуры, обеспечивающей полноценную социализацию всех категорий детей, попавших в трудную жизненную ситуацию;

д) введение поощрительных мер по распространению информации, полезной для ребенка в социальном и культурном отношении, посредством СМИ, а также обеспечение защиты несовершеннолетних от информации, наносящей вред их благополучию;

е) правовое просвещение семьи (в части ее прав в сфере труда, здравоохранения, образования, социальной защиты, социального обслуживания и т. д.);

ж) поддержка деятельности общественных объединений, благотворительных фондов, занимающихся проблемами семьи;

з) законодательное оформление семейной политики в качестве приоритетного направления деятельности государства по созданию благоприятных условий для функционирования семьи в обществе;

и) правовые гарантии семьям в оказании многопрофильных социальных услуг на основе развития и функционирования федеральной и региональной сети социальной поддержки семей, включая социальные службы, дошкольные, образовательные, культурно-просветительские и другие учреждения;

к) анализ федеральных социальных программ с точки зрения их соответствия задачам государственной семейной политики;

л) ужесточение уголовного наказания за производство и распространение детской порнографии;

м) подготовка квалифицированных кадров для работы с семьей;

н) создание института домработниц, ориентированного на помощь по хозяйству и уходу за ребенком семьям, имеющим маленьких детей;

о) введение уголовной ответственности для родителей за отсутствие должного воспитания детей;

п) введение ощутимых преференций многодетным семьям (льготы при получении образования, посещении театров, музеев и т. п. детям из многодетных семей);

р) помощь семьям с детьми, включая улучшение жилищных условий, систему пособий, налоговые льготы, меры, связанные с занятостью родителей и молодежи;

с) введение положения о том, что семья (семейство) как самостоятельный субъект права может иметь имущество в об-

щей совместной или долевой собственности; быть учредителем семейного (фамильного) предприятия, крестьянского (фермерского) хозяйства; быть стороной в гражданско-правовых, земельных, административных, финансовых, налоговых, кредитных и иных правоотношениях, затрагивающих интересы семьи; нести ответственность за принятые на себя обязательства; быть истцом и ответчиком в суде; создавать и входить в общественные объединения семей, а также обладать иными правами и обязанностями;

т) введение понятия «семейство» в законодательство о местном самоуправлении в качестве отдельной формы территориального общественного самоуправления;

у) создание инфраструктуры для семейного досуга;

ф) сотрудничество с религиозными организациями в сфере укрепления семьи;

х) создание системы материальной поддержки молодежи;

ц) запрет на пропаганду гомосексуального образа жизни.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «е», «з», «и», «с» — федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации», федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам укрепления родственно-семейных отношений», Демографической доктрины Российской Федерации;

2) для реализации пунктов «б», «ф» — федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»;

3) для реализации пункта «в» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

4) для реализации пунктов «г», «д», «и», «н», «у» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», указа Президента РФ «О внесении изменений в Основные направления государственной семейной политики»;

5) для реализации пунктов «д», «ж» — федерального закона «О нравственной цензуре в СМИ», федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе», постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию», приказа Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»;

6) для реализации пункта «ж» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности»;

7) для реализации пункта «к» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственной социальной экспертизе в семейной сфере»;

8) для реализации пунктов «л», «о», «ц» — федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»;

9) для реализации пункта «м» — приказа Министерства образования РФ «О внесении изменений в государственные образовательные стандарты начального (среднего, высшего) профессионального образования»;

10) для реализации пункта «п» — постановления Правительства РФ «О льготах многодетным семьям»;

11) для реализации пунктов «р», «х» — постановления Правительства РФ «О льготах молодым семьям и семьям с детьми»;

12) для реализации пункта «т» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

13) для реализации пункта «у» — постановления Правительства РФ «О создании семейного канала на радио и телевидении».

3.11. Гендерное направление

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- реальное равенство прав мужчины и женщины в сферах социальной жизни;
- акцентирование семейных функций мужчины и женщины.

Цели социального направления:

- содействие соблюдению прав женщин в единстве с правами и свободами мужчин;
- обеспечение условий для полноправного участия женщин и мужчин в принятии решений на всех уровнях управления;
- содействие обеспечению равных прав и равных возможностей на рынке труда, в сфере деловой активности и финансов;
- охрана здоровья женщин и мужчин, увеличение продолжительности жизни;
- создание условий для активного участия мужчин в воспитании детей и ведении домашнего хозяйства;
- пресечение любых форм насилия в отношении женщин и мужчин;
- трудоустройство и профессиональная подготовка молодых мужчин, возвращающихся из армии;
- сохранение здоровья мужчин, в том числе репродуктивного здоровья, занятых на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда;
- адекватное представление молодого поколения о социальных функциях мужчины и женщины.

Основные показатели и тренды социального направления

В 2008 г. численность женщин в населении России превышала численность мужчин на 10,5 млн человек. В возрасте до 20 лет численность мужчин немного превышала численность женщин (поскольку на 100 девочек рождается 106 мальчиков), а в возрасте от 20 до 40 лет их численности были одинаковы, в возрасте от 40 лет и старше доля мужчин постепенно уменьшается. В возрасте 60–69 лет в населении остается только 40% мужчин, в возрасте 70–79 лет — 31%, а в возрасте 80 лет и более — 19% мужчин.

Смертность мужчин в трудоспособном возрасте в 4 раза выше, чем женщин. На первом месте стоит мужская смертность

от болезней системы кровообращения, а на втором — от «нестественных» причин: несчастных случаев, отравлений, травм, дорожно-транспортных происшествий, алкогольных отравлений, убийств и самоубийств.

Разрыв в продолжительности жизни мужчин и женщин в России самый значительный в мире — 12,5 лет.

По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., среди лиц с высшим профессиональным образованием женщин 56%, с неполным высшим — 54%. Выше удельный вес женщин и среди населения со средним общим образованием — 58%. Зато 57% лиц с начальным образованием — мужчины. В 2005/2006 учебном году женщины составляли 57% всех студентов вузов и 53% преподавателей вузов. Среди ректоров вузов доля женщин составляла 8%, проректоров — 26%, деканов факультетов — 34%, заведующих кафедрой — 33%, профессоров в составе кафедр — 24%.

В 2007 г. число работающих составляло 70,8 млн чел., из них мужчин — 35,7 млн, женщин — 35,1 млн.

Безработных в 2007 г. — 4,2 млн чел., из них мужчин — 2,3 млн (состоящих в браке — 988 тыс., холостых — 1 млн, вдовцов — 36 тыс., разведенных — 238 тыс.), женщин — 2 млн (состоящих в браке — 988 тыс., незамужних — 603 тыс., вдов — 103 тыс., разведенных — 281 тыс.).

Высокие доходы (свыше 3-х и более прожиточных минимумов) получает в 2,5 раз больше мужчин, чем женщин. Средняя начисленная заработная плата женщин в 2007 г. составляла 63% от средней зарплаты мужчин. Дополнительные заработки имели 11% женщин и 20% мужчин.

Удельный вес женщин среди занятых в экономике, по состоянию на конец ноября 2008 г., составлял 49% (в Великобритании — 46%, в Германии — 45, в Италии — 38%). В сфере образования женщины составляли 80,7% занятых, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг — 82,1%, в коммунальном хозяйстве — 70%.

Среди всех занятых предприниматели-мужчины составляли 6,2%, а женщины — только 0,6%.

Среди руководителей всех уровней женщины составляли 40%, среди работников сферы обслуживания — 70%, среди неквалифицированных рабочих — 51%.

Высшие руководящие должности в России занимают только 1,3% женщин.

Среди работников, замещающих государственные должности и должности федеральной гражданской службы, с 1999 г. по 2007 г. доля женщин снизилась почти на 3%. За этот период в органах законодательной и исполнительной власти их стало меньше на 6%. Рост доли женщин произошел в органах судебной власти и прокуратуры (на 10%), что несколько смягчило уменьшение доли женщин во властных структурах в целом.

87% государственных должностей Российской Федерации заняты мужчинами, 71% должностей гражданской службы в России — женщинами.

Среди занимающих должности категории «руководители» женщины составляют 25%, категории «помощники (советники)» — менее 48%.

Значительное представительство женщин на должностях государственной гражданской службы обеспечено за счет самых многочисленных низкооплачиваемых категорий — «специалистов» (60%) и «обеспечивающих специалистов» (83%). 85% всех государственных гражданских служащих занимают должности именно этих категорий.

Среди «руководителей» на «главных» должностях женщин — 32%, на «высших» должностях — менее 18%. Только на «ведущих» должностях категории «руководитель» женщины численно сравнялись с мужчинами, их — 48%, но среди должностей государственной гражданской службы таких должностей — всего 0,1%.

В категории «специалисты», являющейся самой большой по численности работающих (на федеральном уровне это 70% всех государственных гражданских служащих), доля женщин, занимающих «высшие» должности — 20%, «главные» — 40%, «ведущие» — 60%, а «старшие» — 71%.

На региональном уровне государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации заняты женщинами на 57,6%, должности государственной гражданской службы — на 72%.

На должностях муниципальной службы мужчин и женщин, соответственно, 44% и 56%. Среди работников, замещающих выборные муниципальные должности, женщин — менее 30%.

В федеральных органах судебной власти и прокуратуры государственные должности замещают 59% женщин.

Доля женщин в Государственной Думе РФ (по итогам выборов 2007 г.) — 21% (в Швеции — 47,3%, Германии — 31,6, Вьетнаме — 25, 8%).

**Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления**

- Россия ратифицировала важнейшие международно-правовые документы ООН по гендерным вопросам: Конвенцию ООН о политических правах женщин, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- принят Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин», который, однако, не решил задачи обеспечения условий для реального участия женщин в деятельности государственных органов и общественных организаций, формирования и осуществления государственной политики на всех уровнях, а также преодоления исторически сложившихся различий в положении мужчин и женщин в сфере труда, «двойной» занятости женщин в сфере труда и домашнем хозяйстве;
- в 2001 г. был утвержден Национальный план действий по улучшению положения женщин в РФ и повышению их роли в обществе на 2001–2005 гг., не содержащий, однако, конкретных мер ввиду нечетко сформулированных целей;
- созданы Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи, Общественная комиссия при Председателе Совета Федерации по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в России и специальная комиссия по гендерным вопросам при Правительстве РФ, эффективность деятельности которых недостаточна.

Основные проблемы социального направления

- отсутствие гендерного просвещения, пропаганды и воспитания в России;
- не обеспечена защита здоровья, в том числе репродуктивного, мужчин, занятых на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда;
- не обеспечено право отцов, воспитывающих детей-инвалидов, на сокращение пенсионного возраста;
- сложности трудоустройства и профессиональной подготовки молодых мужчин, возвращающихся из армии;
- нивелирование роли мужчины — мужа и отца;
- сложности трудоустройства для женщин, имеющих детей в возрасте до 15 лет;
- «торговля людьми», жертвами которой являются в первую очередь женщины и дети;
- домашнее насилие;
- отсутствие интереса у СМИ к проблемам женщин и семьи;
- негласные установки в ряде сфер общественной жизни к недопущению большого числа женщин на ключевые посты.

Основные государственные управленческие решения социального направления

- а) формирование правовой базы обеспечения равноправия полов;
- б) проведение гендерной экспертизы принимаемых правовых актов;
- в) принятие и реализация специальных программ, целью которых является устранение дискриминации по признаку пола;
- г) воспитание и пропаганда культуры равноправия мужчин и женщин;
- д) недопущение распространения информации, направленной на дискриминацию граждан по признаку пола;
- е) обеспечение организационных механизмов гендерной экспертизы и корректировки законодательства, проектов и программ социального развития страны;
- ж) организация широкого гендерного просвещения и пропаганды;

з) укрепление позиций женщин на рынке труда на основе создания условий для их карьерного роста, повышения оплаты труда в «женских» отраслях; учет гендерных особенностей (необходимости стимулирования рождаемости у работающих женщин) при разработке и реализации новых мер демографической политики;

и) разработка стратегии, направленной на поддержку семьи, что позволит уменьшить бремя «двойной занятости» женщин на рынке труда и по выполнению домашних обязанностей;

к) создание специальных управленческих структур по обеспечению развития гендерной политики в России;

л) обеспечение развития гендерной статистики в РФ;

м) гарантия защиты здоровья, в том числе репродуктивного, мужчин, занятых на тяжелых работах и работах с вредными условиями труда;

н) право отцов, воспитывающих детей-инвалидов, на сокращение пенсионного возраста.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «е», «к», «л» — федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод и возможностей для их реализации мужчинами и женщинами в Российской Федерации»;

2) для реализации пунктов «г», «д», «ж» — федерального закона «О государственном социальном заказе», федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Закон Российской Федерации «О рекламе», федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»;

3) для реализации пунктов «з», «и» — федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

4) для реализации пункта «н» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях» и федерального закона «О социальной защите инвалидов».

3.12. Молодежь

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- высокая социализированность и самореализация молодежи в общественно признаваемых формах.

Цели социального направления:

- вовлеченность молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития;
- созидательная активность молодежи;
- интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества;
- эффективная занятость всех возрастных групп молодежи.

Основные показатели и тренды состояния направления

- молодежь в целом аполитична. В выборах федерального уровня участвуют менее половины молодых россиян, лишь 33% молодых граждан в возрасте до 35 лет интересуются политикой. Только 2,7% молодых людей принимают участие в деятельности общественных организаций;
- 35% молодых людей в возрасте 18–35 лет испытывают раздражение или неприязнь к представителям иной национальности, 51% одобрили бы решение о выселении за пределы региона представителей некоторых национальных групп;
- начиная с 90-х гг. прошлого века число молодых пар, которые проживали без юридического оформления брака, увеличилось до 3 млн, что привело к реальному росту числа внебрачных детей и увеличению количества неполных семей;
- общественными объединениями, зарегистрированными органами юстиции, охвачены 2–4% молодых людей. Наиболее слабо объединительные процессы представлены в малых городах и в сельской местности. Численность объединений колеблется от нескольких сотен до нескольких десятков тысяч человек. Большая часть союзов детей и молодежи сосредоточена в крупных городах — Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге, Волгограде, Саратове, в не-

- которых других крупных экономических центрах, в столицах республик, входящих в состав Российской Федерации;
- пока только в трети субъектов Российской Федерации на региональном уровне существуют молодежные парламентские структуры. Молодежный парламентаризм активно развивается и на международном уровне. Созданы молодежная парламентская Ассамблея при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Для сравнения: в Финляндии практически в каждом муниципальном образовании (коммуне) действует молодежный парламентский институт, относящийся к местным советам; существуют Молодежный Парламент земли Шлезвиг-Гольштейн (Германия), Молодежный Парламент Литвы, Молодежный Студенческий Парламент Республики Польша. Молодежные парламенты действуют в Узбекистане, Эстонии, Украине. Известны своей деятельностью Кишиневский молодежный парламент, Детский и молодежный парламент Грузии, Молодежный парламент Кыргызской Республики;
 - в Российской Федерации наблюдается повышенный уровень безработицы среди молодых людей в возрасте 15–24 лет;
 - в 2000–2007 гг. уровень молодежной безработицы снизился с 17,5% до 13,1%;
 - в целом возможности самореализации молодежи остаются не на должном уровне. Не надеются повысить квалификацию 24,6% молодых людей, зарплату — 39,3%, защитить свои права перед работодателем — 42,8%, продвинуться по службе — 46,2%, создать собственный бизнес — 64,9%. Наибольшие трудности в решении жизненно важных проблем испытывает молодежь, занятая в сельскохозяйственном производстве и в легкой промышленности, т. е. в наиболее массовых профессиях;
 - хотя немногим более 1% молодых людей можно отнести к категории безработных, потенциальной базой ее численного роста являются 12% тех из них, которые временно, по разным причинам, нигде не работают и не учатся. При этом ниже среднего уровня оценили свои возможности найти работу 15,2% молодежи;

- примерно 80% молодежи испытывают постоянно, часто или время от времени материальные затруднения. Почти каждый второй молодой человек (40%), оценивая уровень своей жизни, отвечает, что едва сводит концы с концами или что заработанных денег хватает только на питание и недорогую одежду. То есть доля нуждающейся молодежи остается стабильно высокой.

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

Молодежная политика не увязана с политикой общего социального развития России, охватывает недостаточно широкие слои молодежи и не результативна.

Распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. № 1760-р утверждена Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации. Стратегия не предусматривает конкретных механизмов реализации и, соответственно, конкретных правовых документов, что существенно снижает ее реализуемость.

Указом Президента РФ от 6 апреля 2006 г. № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» определены премии для поддержки талантливой молодежи.

Указом Президента РФ от 18 сентября 2008 г. № 1383 «О проведении в Российской Федерации Года молодежи» 2009 год был объявлен Годом молодежи без определения бюджета.

В рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» предусмотрено обеспечение жильем в сельской местности молодых специалистов.

Основным правовым актом, непосредственно регулирующим деятельность в сфере взаимодействия органов государственной власти и молодежных и детских общественных объединений, является Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Закон определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений РФ на федеральном уровне в объеме целевого финансирования из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов РФ, выделяемых на эти цели.

Молодежная политика находится в ведении Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации с 12 мая 2008 г.

В 47 субъектах Российской Федерации приняты законы о государственной молодежной политике, в которых вопросам государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений отведены отдельные разделы. В 32 субъектах Российской Федерации действуют законы о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений. В 7 субъектах Российской Федерации вопросы поддержки молодежных и детских общественных объединений регламентируются указами, постановлениями или распоряжениями местного органа исполнительной власти.

В субъектах РФ в 2008 г. реализацию молодежной политики осуществляли 2 министерства по молодежной политике, 10 объединенных министерств, 6 государственных комитетов, 22 комитета по молодежной политике, 5 агентств, 13 департаментов. Кроме того, в 16 субъектах в рамках министерств действуют управления, ответственные за реализацию молодежной политики, и 9 отделов.

Однако решение вопросов молодежной политики не обеспечивается, отсутствует достаточная законодательная база.

Основные проблемы социального направления

- отсутствие единого профессионального образовательного пространства и социального заказа на подготовку кадров;
- молодежная безработица;
- низкий уровень доходов молодежи;
- низкое жилищное обеспечение молодежи. Проблемы, вызванные старением жилого фонда и неразвитостью форм найма жилья, провоцируют рост цен и арендной платы за жилье в Российской Федерации. Процентные ставки по ипотечным кредитам остаются недоступными для молодых людей;
- современные общественные объединения молодежи невелики по своей численности и неравномерно распределены по стране;
- низкий уровень финансовой поддержки деятельности детских и молодежных общественных объединений;

- отсутствует сформированный банк данных по содержательной стороне деятельности общественных объединений, прежде всего тех, которые входят в Федеральный реестр детских и молодежных общественных объединений;
- отсутствует оценка интеграции общественных объединений как на федеральном, так и на межрегиональном уровне по различным направлениям, уровням и подходам;
- качество подготовки молодых специалистов часто оставляет желать лучшего, что вызывает естественные негативные реакции работодателей;
- девальвация в среде молодежи ценностей образования и знаний; снижение интереса к учебе; сужение возможностей поступления в учебные заведения; социальное исключение отдельных групп молодежи, отторгающее их от сферы образования как основного ресурса развития.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) проведение постоянного мониторинга и прогнозирование потребностей территориального рынка труда в профессионально-квалификационном аспекте для согласования объемов, профилей подготовки квалифицированных кадров на всех уровнях образования;

б) введение государственного заказа на подготовку специалистов, в первую очередь, высшими учебными заведениями;

в) введение контрактной формы закрепления специалистов, подготовленных в рамках целевой программы, с соответствующими обязательствами сторон (по срокам закрепления, по объемам возмещения затрат);

г) стимулирование предприятий на создание рабочих мест для трудоустройства молодежи путем введения льготного налогообложения и кредитования;

д) разработка и введение образовательных стандартов по формам обучения и профессионально-квалификационных стандартов для рабочей силы, учитывающих требования международных стандартов;

е) квотирование рабочих мест для молодежи и создание новых рабочих мест, в первую очередь, для выпускников учебных

заведений начальной формы профобразования (за счет снижения налогообложения на прибыль и перераспределения средств фонда занятости субъекта Федерации);

ж) стимулирование самозанятости и малого предпринимательства молодежи (за счет снижения или освобождения в течение 1–2 лет от налогообложения на прибыль, предоставления льготного кредитования);

з) освобождение (снижение ставки) для работодателей, обеспечивающих занятость молодежи на временной работе, при уплате страховых взносов и налогообложении на приносимую прибыль;

и) увеличение финансовой поддержки деятельности детских и молодежных общественных объединений;

к) участие государства в финансировании строительства и приобретении жилья через Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд РФ;

л) введение профильного обучения в старших классах школы, обеспечивающего возможность выбора учащимися индивидуального учебного плана;

м) внедрение новых государственных образовательных стандартов общего образования;

н) внедрение моделей непрерывного профессионального образования, обеспечивающего каждому человеку возможность формирования индивидуальной образовательной базы для дальнейшего профессионального, карьерного и личностного роста;

о) введение нового перечня профессий, направлений подготовки (специальностей) в сфере профессионального образования и соответствующих государственных образовательных стандартов, разработанных в целях формирования образовательных программ, адекватных мировым тенденциям, потребностям рынка труда и личности;

п) внедрение образовательных технологий и принципов организации учебного процесса, обеспечивающих эффективную реализацию новых моделей непрерывного образования, в том числе с использованием современных информационных и коммуникационных технологий.

Реализация мер, предусмотренных в настоящем пункте, осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «в», «е» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации»;

2) для реализации пунктов «г», «е», «ж», «з», «и» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации пунктов «л», «м», «н», «о», «п» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании»;

4) для реализации пункта «и» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;

5) для реализации пункта «к» — федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)».

3.13. Экология

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- реализация конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и (или) имуществу экологическим правонарушением;
- обеспечение неистощительного рационального использования природных ресурсов, в том числе снижение уровня использования невозобновляемых ресурсов;
- благоприятная для человека природная среда в сочетании с экономическим ростом и устойчивым развитием.

Цели социального направления:

- экологизация производства и продукции (товаров) как фактор технического прогресса и инноватизирующий фактор;
- сохранение естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов.

Основные показатели и тренды социального состояния

- на 15% территории страны, где проживает около 60% населения России, экологическая обстановка не соответствует нормативам, определяющим уровень экологической безопасности людей. Более 50 млн человек испытывают воздействие вредных веществ с превышением ПДК в десять раз, а 60 млн человек подвергаются воздействию этих веществ с превышением ПДК в шесть раз;
- около половины населения страны потребляет питьевую воду, не соответствующую санитарным нормам; 28% стоков сбрасываются в водные объекты без всякой очистки; в 185 городах (где проживает около 40% населения страны) уровни загрязнения воздуха превышают установленные нормативы. При этом по всем указанным показателям имеется тенденция к ухудшению;
- более чем каждый пятый россиянин, трудящийся в сфере промышленности, работает в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, и удельный вес их численности имеет устойчивую тенденцию возрастания. Коэффициент частоты случаев производственного травматизма со смертельным исходом в России в 2,0–2,5 раза превышает соответствующие показатели США и стран Евросоюза. Почти половина (46%) лиц, впервые признаваемых инвалидами, находятся в трудоспособном возрасте;
- рацион среднестатистического россиянина построен на недорогих замороженных мясных и рыбных полуфабрикатах, молочных продуктах, хлебобулочных изделиях и картофеле, в нем часто используются генно-модифицированные продукты. В половине случаев такая пища по калорийности превосходит энергозатраты человека на 30% и более, но при этом не соответствует жизненным потребностям организма;
- накопленный экологический ущерб в России превысил 3 трлн руб. и ежегодно увеличивается на 200–300 млрд руб. В то же время, хозяйствующие субъекты платят штрафы за загрязнение менее 0,5% от всех своих налоговых отчислений, годовой объем этих платежей в бюджеты всех уровней не превышает 10 млрд руб.;

- доля расходов федерального бюджета на охрану окружающей среды составляет 0,3% (для сравнения, в Бельгии — 0,8%, Китае — 1, Германии — 1,8%);
- в 2005 г. используемая доля отходов производства и потребления составляла 42% от их общего количества, в 2006 г. — 39%, а инвестиции за тот же период возросли на 50%. Таким образом, чрезвычайно низка и продолжает уменьшаться эффективность инвестиций в основной капитал, направляемых на охрану окружающей среды от вредного воздействия отходов производства и потребления;
- экономика России характеризуется высокой природоемкостью. Речь прежде всего идет об энергетическом, лесном, аграрном секторах. Ресурсные затраты на единицу конечной продукции в среднем в 2–6 раз превышают аналогичные затраты развитых стран.

***Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления***

В России проблемы охраны окружающей среды отражены в Экологической доктрине РФ, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. Сохранение и восстановление природных систем определяется Доктриной как одно из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, в соответствии с которой Правительству Российской Федерации было предписано при разработке прогнозов и программ социального развития, подготовке нормативных правовых актов, принятии хозяйственных и иных решений учитывать положения Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также разработать и внести в 1996 г. на рассмотрение Президента Российской Федерации проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации. Однако Правительство этого не делало, поскольку все его программы развития были ориентированы исключительно на экономические показатели.

Отсутствует единый орган государственного управления в области охраны окружающей среды, что негативно сказывается на правовом закреплении экономических механизмов.

Отсутствует современная методика оценки эффективности осуществления природоохранных мероприятий, что негативно влияет на анализ ситуации и принятие управленческих решений.

Экологическая безопасность государства не обеспечивается и не имеет достаточной законодательной базы.

Основные проблемы социального направления

- перспектива истощения невозобновляемых природных ресурсов;
- низкая эффективность государственной экологической политики (отсутствие согласования с экономической политикой);
- недостаточность правового регулирования;
- ухудшение экологической ситуации.

Основные государственные управленческие решения проблем социального направления

а) принятие Стратегии устойчивого развития Российской Федерации — управленческого документа, обязательного для исполнения;

б) введение нормативов предельно допустимого изъятия ресурсов недр;

в) ужесточение экологических требований к качеству импортных товаров в целях охраны окружающей среды;

г) ужесточение экологических требований для отечественного производителя;

д) введение обязательного, периодически проводимого экологического диагностирования окружающей среды;

е) закрепление принципов и порядка оценки воздействия на окружающую среду;

ж) воссоздание самостоятельного федерального Министерства охраны окружающей среды РФ;

з) установление экономически обоснованной ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду;

и) установление принципов определения и порядка выплат компенсационных платежей;

к) ужесточение контроля загрязнения окружающей среды (внедрение системы мониторинга загрязнения окружающей среды предприятиями);

л) возрождение целевого накопления и использования платежей за негативное воздействие на окружающую среду;

м) законодательное закрепление порядка использования средств для финансирования природоохранных мероприятий;

н) кредитование предприятий через Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд РФ;

о) увеличение числа объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, и усиление значения экологической экспертизы при принятии экономических решений;

п) сокращение отсылочных норм в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»;

р) отмена положения об исключении из числа объектов государственной экологической экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятия и иных экологически значимых объектов;

с) введение обязательного экологического аудита и установление процедуры аккредитации аудиторов;

т) ужесточение требований по изменению (уменьшению) границ особо охраняемых природных территорий;

у) создание органа государственного управления в области экологической сертификации;

ф) установление порядка сейсмологического прогнозирования;

х) создание основ и экономических предпосылок (стимулов) развития объектов, работающих на возобновляемых источниках энергии;

ц) решение в государственном управлении задач модернизации экономики России с учетом экологических требований.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пункта «а» — постановления Правительства РФ «О Стратегии устойчивого развития Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «б» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О недрах»;

3) для реализации пунктов «в», «г», «х» — Экологического кодекса Российской Федерации;

4) для реализации пункта «д» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»;

5) для реализации пункта «е» — федерального закона «Об оценке воздействия на окружающую среду»;

6) для реализации пункта «ж» — указа Президента РФ «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;

7) для реализации пунктов «з», «л», «м» — федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;

8) для реализации пункта «и» — федерального закона «О компенсационных платежах за нанесение экологического ущерба»;

9) для реализации пункта «к» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;

10) для реализации пункта «н» — федерального закона «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;

11) для реализации пункта «о» — федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

12) для реализации пункта «п» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»;

13) для реализации пункта «р» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»;

14) для реализации пункта «с» — федерального закона «Об экологическом аудите»;

15) для реализации пункта «т» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»;

16) для реализации пункта «у» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве экологической сертификации»;

17) для реализации пункта «ф» — федерального закона «О сейсмологическом прогнозировании»;

18) для реализации пункта «ц» — указа Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Совете Безопасности Российской Федерации».

3.14. Социальная защита граждан

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

- обеспечение достойного уровня жизни социально незащищенных слоев населения.

Цели социального направления:

- достойный уровень жизни ветеранов Великой Отечественной войны;
- выплаты членам семей погибших военнослужащих;
- помощь лицам, пострадавшим от стихийных бедствий;
- помощь беженцам;
- помощь военнослужащим, побывавшим в «горячих» точках;
- адекватная оплата труда социальных работников;
- государственные льготы социально незащищенным слоям общества;
- высокий уровень квалификации социальных работников;
- эффективная система социальной защиты и социального обслуживания инвалидов;
- социальная реабилитация детей с ограниченными возможностями, их адаптация и подготовка к самостоятельной жизни в обществе;
- сбалансированность в денежных доходах как между группами населения, так и между регионами;

- экономическая и социальная эффективность государственного сектора социального обслуживания населения в целях обеспечения отдельных категорий населения доступными и качественными социальными услугами;
- качественность и доступность услуг по реабилитации и социальной интеграции инвалидов;
- социальная поддержка безработных граждан;
- реабилитация алкоголиков и наркоманов;
- реабилитация бывших заключенных;
- реабилитация взрослых без определенного места жительства;
- поддержка социально неблагополучных семей;
- социальная реабилитация граждан, пострадавших в результате террористического акта;
- условия для прохождения альтернативной гражданской службы.

Основные показатели и тренды социального направления

Около 29 млн ветеранов и инвалидов получают дополнительную социальную поддержку. Размер ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) для ветеранов, которым оказывают социальную поддержку регионы, составляет в среднем 300–350 руб. В 2007 г. на эти цели направлено 14,6 млрд руб.

Удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов, получивших услуги учреждений социального обслуживания, от общего числа обратившихся граждан пожилого возраста и инвалидов в 2008 г. — 93%.

Численность инвалидов в 2008 г. — 12,8 млн человек (9% населения России). Почти 75% из них — старше трудоспособного возраста. Расходы федерального бюджета на инвалидов в 2008 г. составили 8,9 млрд руб.

В 2007 г. было изготовлено 73 млн изделий для инвалидов, что составляет 85,9% требуемой для реабилитации продукции.

Почти 70% молодых семей можно отнести к числу бедных.

В 2008 г. зарегистрировано ВИЧ-инфицированных 301 251 человек, из них — 2 875 детей, среди которых 1 483 — рождены ВИЧ-инфицированными матерями.

В 2007 г. государство предоставило временное трудоустройство 33,7 тыс. родителям, воспитывающим несовершеннолет-

них детей, детей-инвалидов, 1087,5 тыс. несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет, 46,9 тыс. гражданам в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущим работу впервые.

На 2007 г. было всего: 3,3 млн социальных учреждений (обслужено 11,9 млн чел.), из них — 480 центров социальной помощи семье и детям (обслужено 5,10 млн чел.), 16 центров психолого-педагогической помощи населению (обслужено 196 тыс. чел.), 5 центров экстренной психологической помощи по телефону (обслужено 178 тыс. чел.), 648 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних (обслужено 1,1 млн чел.), 474 социальных приютов для детей (обслужено 128 тыс. чел.), 31 центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей (обслужено 15,7 тыс. чел.), 289 реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями (обслужено 384 тыс. чел.), 309 центров социального обслуживания населения (обслужено 918 тыс. чел.), 706 комплексных центров социального обслуживания населения (обслужено 2,98 млн чел.), 2 кризисных центра для мужчин (обслужено 18 тыс. чел.), 20 кризисных центров для женщин (обслужено 71 тыс. чел.), 197 других учреждений социального обслуживания семьи и детей (обслужено 921 тыс. чел.).

В 2007 г. было: 249 домов ребенка (в них — 18,5 тыс. детей), 1241 детский дом (в них — 61 тыс. детей), 72 детских дома-школы (в них 7,6 тыс. детей), 150 домов-интернатов для детей (в них — 25 тыс. детей), 1346 школ-интернатов для детей с отклонениями в развитии (в них 151,5 тыс. детей). Было выявлено 137 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей, из них 30 тыс. чел. устроены в социальные учреждения, 82 тыс. чел. отданы на опеку или усыновление, 2411 устроены в образовательные учреждения на полное государственное обеспечение.

В 2007 г. 38 тыс. детей находились под опекой, 15 тыс. — на усыновлении, 300 чел. — в семейных детских домах, 38 тыс. — в приемных семьях (без родных детей). 172 тыс. прошли социальную реабилитацию в учреждениях для несовершеннолетних.

В 2008 г. было 177 тыс. беспризорных детей.

В 2007 г. было 150 учреждений для детей-инвалидов, где проживали 25 тыс. детей. 134 тыс. обучались в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждениях,

15 тыс. — в учреждениях среднего профессионального образования, 25 тыс. — высшего. 528 тыс. детей-инвалидов получали социальную пенсию.

В 2007 г. число бездомных составляло около 4,5 млн человек. Имеется 135 социальных учреждений для оказания помощи лицам без определенного места жительства на 7842 койки, всего было обслужено 37 тыс. человек.

В 2008 г. было: 2247 центров социального обслуживания, 12 тыс. отделений социального обслуживания на дому, 1083 отделения дневного пребывания, 614 отделений временного (сезонного) проживания, работали более 300 тыс. социальных работников. Свыше 5000 участников войны проживают в этих учреждениях.

В 2006 г. 39367,9 тыс. граждан были предоставлены льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. На обеспечение этой льготы для федеральных льготников в 2008 г. направлено из федерального бюджета 89,9 млрд руб.

Из детей-инвалидов ежемесячные денежные выплаты получали 561,7 тыс. человек, 191,7 тыс. получали лекарственные средства в аптеках, 52,7 тыс. получили направление на санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям.

В 2007 г. было: 743 социально-реабилитационных центра для несовершеннолетних; 597 центров социальной помощи семье и детям; 552 социальных приюта для детей и подростков; 324 реабилитационных центра для детей с ограниченными возможностями; 48 центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей; 26 центров психолого-педагогической помощи населению; 8 центров экстренной психологической помощи по телефону.

В 2009 г. сумма средств, направляемых на оплату стоимости набора социальных услуг, составила 615 руб. Всего в 2009 г. право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг имели около 6 млн человек.

Получателями пособий по безработице ежемесячно являлись порядка 1,5 млн человек.

В 2007 г. на федеральном уровне ежемесячные денежные выплаты получали 16,7 млн чел., на региональном — 12,6 млн чел. Из бюджета на эти цели было выделено соответственно более 260 млрд руб. и 50 млрд руб.

В органах соцзащиты в 2007 г. числились 93,5 тыс. чел.

**Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления**

- принят Федеральный закон «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»;
- принята федеральная целевая программа «Дети России» на 2007–2010 годы;
- принято Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом», по которому утверждена форма индивидуальной программы реабилитации инвалида, разработаны формы направления на медико-социальную экспертизу гражданина, утверждены сроки пользования техническими средствами реабилитации, приняты четыре национальных стандарта;
- введены меры материальной поддержки семей, принявших на воспитание детей-сирот;
- введена ежегодная диспансеризация 200 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в стационарных учреждениях (домах ребенка, детских домах, школах-интернатах) системы здравоохранения и образования;
- принята Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы»;
- приняты ведомственные нормативные правовые акты по вопросам порядка и условий выдачи удостоверений участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, инвалидам вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданам, проживающим на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- принято Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

Основные проблемы социального направления

- нехватка домов престарелых, низкий уровень обслуживания;

- низкая оплата труда для проходящих альтернативную гражданскую службу;
- недостаточность мер по обеспечению достойного уровня жизни ветеранов Великой Отечественной войны;
- недостаточность государственной системы реабилитации алкоголиков и наркоманов;
- недостаточность государственной системы реабилитации бывших заключенных;
- недостаточность государственных мер воспитания заключенных;
- неудовлетворительное состояние детских домов и приютов;
- большое количество лиц без определенного места жительства;
- недостаточность помощи по реабилитации беспризорных детей;
- недостаточность помощи социально неблагополучным семьям;
- недостаточное развитие системы центров дневного пребывания;
- недостаточность мер помощи лицам, пострадавшим от стихийных бедствий;
- недостаточность мер помощи беженцам;
- неудовлетворительное состояние хосписов;
- недостаточность мер помощи военнослужащим, побывавшим в «горячих» точках;
- неадекватная монетизация льгот;
- недостаточность мер по реабилитации и социальной адаптации инвалидов;
- недостаточность мер помощи одиноким (одиноко проживающим) пожилым гражданам;
- недостаточность мер по социальной реабилитации граждан, пострадавших в результате террористического акта;
- недостаточность мер помощи гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций;
- недостаточность мер помощи студенческим семьям;
- задержка денежных выплат членам семей погибших военнослужащих;
- недостаточность финансирования сферы социальной помощи из бюджетных и внебюджетных источников;

- задолженность по единовременным выплатам за предыдущие годы гражданам, подвергшимся воздействию радиации;
- неудовлетворительное обеспечение жильем льготных категорий граждан.

Основные государственные управленческие решения социального направления

- а) создание специализированных рабочих мест для инвалидов;
- б) усиление профилактической и реабилитационной работы с семьями, находящимися в социально опасном положении;
- в) увеличение масштаба охвата детей всеми формами отдыха и оздоровления;
- г) введение Положения о медико-социальной экспертизе;
- д) приведение отечественной системы реабилитации в соответствие с Конвенцией ООН «О правах инвалидов»;
- е) финансовая поддержка реконструкции и оснащения учреждений социального обслуживания для лиц без определенного места жительства;
- ж) укрепление существующих, создание стационарных учреждений новых типов (дома-интернаты, отделения милосердия, дома-интернаты малой вместимости, геронтологические, геронтопсихиатрические и реабилитационные центры);
- з) взаимодействие с религиозными и общественными организациями в сфере социального призрения;
- и) налоговые льготы для бизнеса за поддержку учреждений социальной защиты;
- к) формирование рынка социальных услуг с равными возможностями для их поставщиков, представляющих государственные и негосударственные социальные службы; создание новых организационно-правовых форм учреждений социального обслуживания;
- л) инвентаризация (паспортизация) государственных стационарных учреждений социального обслуживания;
- м) создание инфраструктуры реабилитационных центров для алкоголиков, наркоманов и бывших заключенных;
- н) комплексные программы помощи бедным;
- о) комплексные меры помощи пострадавшим от стихийных бедствий и беженцам;

- п) создание системы реабилитации для военнослужащих, бывших в «горячих» точках;
- р) повышение выплат семьям погибших военнослужащих;
- с) создание системы реабилитации для пострадавших от террористических актов;
- т) организационно-методическое обеспечение реабилитации, воспитания детей-инвалидов в семье и их социальная адаптация;
- у) увеличение размеров детского пособия до размеров детского прожиточного минимума;
- ф) формирование системы социального признания, основанной на взаимодействии государственных, общественных и религиозных организаций;
- х) повышение заработной платы для проходящих альтернативную гражданскую службу;
- ц) увеличение денежного пособия одиноким пожилым гражданам.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

- 1) для реализации пунктов «а», «д», «и», «к», «л», «м», «н», «о», «п», «с», «ф», «ц» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения»;
- 2) для реализации пунктов «а», «д», «с» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов»;
- 3) для реализации пункта «б» — Демографической доктрины РФ, федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации», федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросам укрепления родственно-семейных отношений», указа Президента РФ «О внесении изменений в Основные направления государственной семейной политики»;
- 4) для реализации пункта «в» — постановления Правительства РФ «О мерах по улучшению детского отдыха»;
- 5) для реализации пункта «г» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о медико-социальной экспертизе»;

6) для реализации пункта «ж» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о домах престарелых»;

7) для реализации пунктов «з», «м», «п», «ф» — федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями», федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности», федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»;

8) для реализации пунктов «е», «и» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе»;

9) для реализации пункта «л» — приказа Минсоцразвития РФ «Об инвентаризации (паспортизации) государственных стационарных учреждений социального обслуживания»;

10) для реализации пунктов «м», «п», «с», «ф» — федерального закона «О социальной реабилитации»;

11) для реализации пункта «н» — постановления Правительства РФ «Об утверждении Программы социализации лиц без определенного места жительства и нищих»;

12) для реализации пунктов «п», «р» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих»;

13) для реализации пункта «у» — федерального закона «О детских пособиях»;

14) для реализации пункта «х» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе (АГС)»;

15) для реализации пункта «ц» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальном обслуживании пожилых людей и инвалидов».

3.15. Благотворительность

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

– развитие благотворительности в обществе и государстве.

Цели социального направления:

- стимулирующее благотворительность законодательство;
- престижность благотворительности в обществе;
- большое количество волонтеров в благотворительности;
- участие в благотворительности бизнеса всех уровней;
- развитие и поддержка благотворительных программ.

Основные показатели и тренды социального направления

В России на 2008 г. существовали 338 зарегистрированных благотворительных организаций.

70% всех российских компаний участвуют в благотворительности (в США в благотворительности не задействовано 2% компаний, в Европе — 4%), 87% корпораций заявляют о намерениях развивать благотворительное направление). Объем благотворительного рынка в России составляет около 1,5 млрд долл.

Российские компании тратят на реализацию социальных программ не менее 79 млрд руб. в год. Каждая вторая крупная компания имеет свой благотворительный бюджет и тратит на благотворительность от 11 до 17% чистой прибыли.

В добровольческих программах занято всего 8% взрослых (в США и Западной Европе — 40–60%).

81% граждан считают, что благотворительность в стране по-прежнему развита слабо. Лишь 2% знают о деятельности благотворительных организаций, 21% слышали о таких организациях, но мало знают об их деятельности. 55% российских граждан ничего не знают о деятельности благотворительных организаций и только 2% сталкивались с ней лично. 58% населения считают благотворительность полезным и нужным делом и верят, что она не развивает иждивенчество, 14% уверены, что благотворительность развивает иждивенческие настроения, 59% — ждут помощи от государства, 41% — от благотворительных фондов, 25% — от частных лиц.

Религиозные организации помогают малообеспеченным в 75 субъектах Федерации, алкоголикам и наркоманам (74), заключенным (59), пожилым и дома престарелых (59), работают с военнослужащими (52), помогают инвалидам (44), бездомным (38), детям-инвалидам (24), ВИЧ-инфицированным (19), бывшим заключенным (19), беспризорным детям (16), социально

неблагополучным семьям (16), пострадавшим от стихийных бедствий (13), беженцам (12), многодетным семьям (12), детям заключенных (9), трудным подросткам (6), безработным (5), бывшим военным (5), а также оказывают помощь детским домам (58), больницам (37), детским домам и приютам (27), домам престарелых (18), колониям для несовершеннолетних (8), хосписам (6); организуют благотворительные обеды и столовые (55), благотворительные организации и фонды (45), патронаж над различными социальными учреждениями (33), центры дневного пребывания (13), больницы (7) и хосписы (5); оказывают медицинскую (40), психологическую (28) и юридическую помощь (8).

***Основные текущие (на год принятия Доктрины)
государственные управленческие решения социального
направления***

- действует Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации», согласно которому безвозмездной помощью считается предоставление только жизненно необходимых товаров (продукты, одежда, обувь, медикаменты, медицинские изделия, которые передают малообеспеченным и социально незащищенным слоям населения);
- действует Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», однако он не решает проблем развития благотворительности, в частности, ее стимулирующего налогообложения;
- образована Комиссия по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве РФ, одна из главных задач которой — переориентировать зарубежных благотворителей в техническую и научную сферы;
- 2006 г. был объявлен Годом благотворительности, однако к заметным результатам эта инициатива не привела.

Основные проблемы социального направления

- отсутствие государственного стимулирования благотворительной деятельности;
- отсутствие официального мониторинга данных об объеме средств, вкладываемых бизнесом в благотворительность, об экономическом или социальном эффекте подобной деятельности;
- двойное налогообложение благотворительности;
- правовая неопределенность понятий «благотворительность» и «социальная ответственность бизнеса»;
- нецелевое использование гуманитарной помощи;
- бюрократические преграды для благотворителей;
- нет законодательных критериев, кого считать малообеспеченным или социально незащищенным;
- благотворительные организации могут создаваться только в форме общественного объединения, фонда или учреждения, а на практике существуют организации, подпадающие под определение «благотворительной организации», но при этом созданные в организационно-правовых формах НКО, не указанных в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Основные государственные управленческие решения социального направления

- а) создание целевых социальных фондов;
- б) освобождение организаций и частных лиц, которые занимаются благотворительностью, от уплаты подоходного налога на всю сумму пожертвований;
- в) пропаганда благотворительности в СМИ;
- г) освобождение от налога на прибыль некоммерческих организаций, отвечающих определенным условиям. К таким условиям, в частности, следует отнести соответствие деятельности НКО установленному перечню общественно полезных видов деятельности, соблюдение ограничений по ведению предпринимательской деятельности, соответствие устанавливаемому перечню организационно-правовых форм НКО. Распространение льготы по уплате НДС на предоставление социальных услуг, которой

пользуются в настоящее время только бюджетные учреждения, на все организации, вне зависимости от их организационно-правовых форм, как это уже установлено в отношении услуг образования и здравоохранения. Отнесение к числу операций, не подлежащих обложению НДС, социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, финансируемых из бюджетных источников;

д) исключение из базы подоходного налога величины материальной выгоды, полученной физическими лицами в виде оплаченных некоммерческими организациями путевок для инвалидов и детей-сирот, оплаты лечения, а также сумм, получаемых от благотворительных фондов, религиозных организаций, прочих организаций на детей, оставшихся без попечения родителей;

е) расширение права на получение социального налогового вычета из базы подоходного налога — такой вычет будет предоставлен в отношении благотворительных пожертвований организациям науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения;

ж) введение требований для НКО, желающих получить налоговые льготы: получение средств от благотворителей (доноров), не связанных с предпринимательской деятельностью, только в виде целевого финансирования и целевых поступлений, не включаемых, согласно НК, в налоговую базу по налогу на прибыль (безвозмездная помощь, техпомощь, гранты, пожертвования, целевые поступления на благотворительную деятельность и некоторые другие), а также введение требования о том, что благотворители должны получать доходы только от предпринимательской деятельности, непосредственно связанной с достижением основной цели создания НКО. В качестве целей могут быть заявлены образование, здравоохранение, культура, научные исследования и разработки, социальная поддержка населения, защита прав человека, защита прав потребителей, развитие физкультуры и спорта, благотворительная и религиозная деятельность, охрана окружающей среды, защита животных и т. д.;

з) введение закрытого перечня видов деятельности, которые разрешается вести при использовании данной льготы;

и) снятие с благотворительных НКО обязанности платить НДС при передаче товаров (выполнении работ, оказании услуг) для собственных нужд в целях ведения уставной деятельности, при безвозмездной передаче основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества некоммерческим организациям, в случае если такая передача производится на осуществление основной уставной деятельности, связанной с предпринимательской деятельностью, и при реализации услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми;

к) освобождение от налога на доходы физических лиц материальной выгоды, полученной в виде оплаченных НКО путевок для инвалидов и детей-сирот, а также в виде оплаты лечения благополучателей, не состоящих в трудовых отношениях с НКО;

л) сотрудничество государства с религиозными и общественными организациями в социальной сфере.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «б», «г», «д», «е», «ж», «з», «и», «к» — федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

2) для реализации пункта «в» — федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе», федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»;

3) для реализации пункта «л» — федерального закона «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями».

3.16. Социальное партнерство в сфере труда

Ценности и цели социального направления

Ценности социального направления:

– укрепление и развитие гражданского общества.

Цели социального направления:

- развитие договорных форм регулирования трудовых отношений;
- создание института, ограничивающего возможности работодателя повышать прибыльность производства за счет работника;
- развитие партнерских отношений власти, работодателей и работников;
- развитие партнерских отношений власти и общественных организаций;
- охрана здоровья и безопасные условия труда, социально ответственная реструктуризация предприятий, природоохранная деятельность и ресурсосбережение;
- развитие независимых профсоюзов и объединений работодателей;
- стимулирование сокращения разрыва в доходах различных групп населения.

Основные показатели и тренды социального направления

В России более чем у половины работников на предприятиях отсутствуют профсоюзные организации, 2/3 работников не являются членами профсоюзов.

В апреле 2004 г. и апреле 2007 г. в ходе проведения всероссийских опросов ВЦИОМом работающим респондентам был задан вопрос: «Есть ли на Вашем предприятии профсоюз?». За три года доля ответивших на этот вопрос утвердительно снизилась с 53,2 до 42,1%.

В случае наличия на предприятии профсоюза, не все работники состоят в нем. В апреле 2007 г. членами профсоюзов являлись лишь 30,1% от числа работающих респондентов, или 71,4% от числа работающих на предприятиях, где есть профсоюзы. При этом среди работающих в возрасте 18–24 лет члены профсоюзов составляют лишь 21,8%, 25–34 лет — 26,6%, 35–44 лет — 31,5%, 45–59 лет — 34,7%, старше 60 лет — 43,5%.

подавляющее большинство опрошенных членов профсоюзов считают, что профсоюзная организация на их предприятии не оказывает никакого влияния на положение работников (во времена СССР профсоюзные организации существовали на каждом

предприятия и в каждой организации. Членство в них было обязательным).

Профсоюзами и коллективно-договорным регулированием сфера нового частного сектора охвачена незначительно (согласно опросам, лишь на 30% предприятий нового частного сектора заключались коллективные договоры).

Увеличивается количество предприятий, на которых профсоюзы не в состоянии заключить коллективные договоры (согласно опросам, такая ситуация сложилась на 6% предприятий с профсоюзами). Практика заключения коллективного договора без участия профсоюзов получила распространение на 36% предприятий (в 1997 г. их было около 15%).

Большинство коллективных договоров заключается формально, повторяя гарантии трудового законодательства, без включения пунктов об оплате труда (согласно опросам, пункты о ставках заработной платы отсутствуют в 10% коллективных договоров, об индексации заработной платы — в 38%, о премиальных выплатах — в 16,5%).

Основные текущие (на год принятия Доктрины) государственные управленческие решения социального направления

Ратифицирована Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 г. (Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.).

Основные принципы социального партнерства и механизмы его реализации определены во втором разделе Трудового кодекса РФ.

Для обеспечения участия работодателей в формировании и проведении согласованной политики в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений принят Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей», благодаря которому активизировалась деятельность крупных объединений работодателей на федеральном уровне.

Для регулирования социально-трудовых отношений и согласования социально-экономических интересов сторон принят Феде-

ральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

В целях представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов граждан принят Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на федеральном, территориальных уровнях в рамках социального партнерства предусмотрено создание координационных комитетов содействия занятости населения из представителей объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан. Организация и порядок работы комитетов определяются представленными в комитетах сторонами.

В 1996 г. признаны не действующими на территории Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2490-1 «О коллективных договорах и соглашениях», Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации».

Принятые меры правового регулирования не могут быть признаны эффективными. Социальное партнерство не имеет достаточной законодательной базы.

Основные проблемы социального направления

- громоздкость, неэффективность и неприспособленность к российским реалиям системы социального партнерства;
- декларативный характер трехсторонних соглашений между профсоюзами, работодателями и Правительством;
- неэффективность действующих правовых механизмов по регулированию конфликтов;
- недостаточность правовой базы, предусматривающей ответственность сторон при несоблюдении положений о социальном партнерстве;

- снижение авторитета профсоюзов как одной из сторон социального партнерства;
- отсутствие у профсоюзов (особенно на уровне предприятий) необходимой производственно-экономической информации, опыта анализа и прогнозирования финансово-экономической ситуации;
- реальная зависимость работников, профсоюзов от работодателя, особенно на уровне предприятий;
- отсутствие в рамках социального партнерства правового определения функций государственных органов, разграничения круга вопросов, решаемых на каждом уровне отношений социальных партнеров;
- незначительное количество ратифицированных конвенций МОТ;
- отсутствие обязательности требования о заключении коллективных договоров;
- ориентация объединений работодателей на взаимодействие с государством, лоббирование своих интересов и игнорирование интересов профсоюзов;
- отказ государства от контроля за развитием социально-трудовой сферы;
- отсутствие правовых механизмов защиты со стороны государства интересов работников в конфликтных ситуациях.

Основные государственные управленческие решения социального направления

а) законодательное закрепление обязательности заключения коллективного договора на предприятии;

б) разработка научно-методических подходов (государственный заказ на НИОКР) к формированию правового, экономического и других механизмов, заинтересовывающих работодателей вступать в партнерские отношения с работниками, их представителями и органами местного самоуправления, выделять соответствующие финансовые и материально-технические ресурсы для осуществления мероприятий, предусмотренных соглашениями и коллективными договорами;

в) разработка методик, положений, рекомендаций и пособий по формированию сторон социального партнерства, ведению пе-

реговоров и процедур посредничества, организации подготовки, заключению и выполнению соглашений и коллективных договоров, регистрации и распространению их действия, способам разрешения коллективных трудовых споров;

г) формирование банка информации по социально-трудовым отношениям, включающего нормативно-правовые акты, анализ состояния и перспективы развития партнерства на соответствующем уровне, лучший опыт работы, списки групп экспертов, трудовых арбитров;

д) организация информационного обеспечения субъектов трудовых отношений на стадиях переговоров, подготовки и заключения соглашений и коллективных договоров с использованием средств массовой информации — газет, радио, телевидения, Интернета;

е) правовое закрепление порядка кадрового обеспечения работы по социальному партнерству (разработка и осуществление согласованной со сторонами программы различных форм обучения, повышения квалификации работников органов исполнительной власти (местного самоуправления), объединений работодателей, профсоюзов, занимающихся вопросами социального партнерства;

ж) четкое определение источников финансирования системы социального партнерства и порядка их расходования (источники финансирования должны определяться комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений на основе договоренностей с учетом экономических возможностей сторон. Ими могут выступать средства сторон социального партнерства, которые расходуются на основе согласованных и утвержденных планов, смет, предусматривающих проведение организационно-технических мер по научным исследованиям, подготовке и переподготовке кадров, семинаров-совещаний, проведение досудебных процедур урегулирования коллективных трудовых споров, информационно-методическому обеспечению процедур социального партнерства и др.);

з) правовая регламентация работы по подготовке посредников и трудовых арбитров для разрешения споров (обучение, прохождение практики, формирование банка данных и т. п.). Подготовка специалистов должна осуществляться как по отраслевому, так и по территориальному принципу;

и) поощрение деятельности торгово-промышленных палат и других предпринимательских объединений по сотрудничеству с профсоюзами;

к) законодательное закрепление перечня прав и обязанностей объединений работодателей;

л) законодательное закрепление общих принципов ведения переговоров, подготовки и заключения соглашений на федеральном и региональном уровнях;

м) определение критериев представительности объединений профсоюзов и работодателей, их полномочности на ведение коллективных переговоров на том или ином уровне;

н) повышение статуса органов социального партнерства на федеральном уровне.

Реализация указанных мер осуществляется путем принятия следующих нормативных правовых актов

1) для реализации пунктов «а», «е», «ж», «л», «м», «н» — федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

2) для реализации пункта «ж» — федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;

3) для реализации пунктов «б», «д» — федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе», федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе»;

4) для реализации пунктов «м», «н» — федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;

5) для реализации пунктов «в», «г» — постановления Правительства РФ «Об утверждении положений о заключении и исполнении коллективных договоров и соглашений и создании информационной базы данных по социальному партнерству».

3.17. Иные направления социальной политики

В порядке, аналогичном порядку формирования Социальной доктрины (п. 1.3), органами, уполномоченными в соответствующей сфере деятельности, могут формироваться иные направления социальной политики.

Глава 4. Механизм реализации Социальной доктрины Российской Федерации

4.1. Принципы государственного управления социальным развитием

Государственное управление социальным развитием строится на основе следующих принципов:

1) функция государственного управления социальным развитием должна быть обеспечена всем необходимым управленческим инструментарием (нормативными правовыми актами и административно-правовыми полномочиями);

2) результатом государственного управления социальным развитием является достижение ценностных целей социального развития;

3) целевой, целостный и взаимоувязанный по всем направлениям подход к формированию государственной социальной политики;

4) максимальная информационная обеспеченность и открытость процессов управления социальным развитием;

5) согласование федерального и регионального уровней формирования социальной политики;

6) единство исполнения социальной политики;

7) контроль реализации социальной политики;

8) коррекция нерезультативных по поставленным целям управленческих решений.

Реализация принципа целевого подхода осуществляется путем использования системы основных количественных целевых и мониторируемых показателей социального развития, установленной в разделе 1.9 настоящей Социальной доктрины. Эти показатели в обязательном порядке отражаются во всех программах

социального развития, а также используются для контроля их реализации.

Достижение максимальной информационной обеспеченности и открытости осуществляется за счет организации системного мониторинга основных количественных показателей социального развития, определения единого федерального органа исполнительной власти, ответственного за эту деятельность, создания системы обеспечения этой информацией лиц, принимающих решения, а также ее доступности для научных и общественных организаций, политических партий, законодательных органов федерального, регионального и муниципального уровней.

Согласование федерального и регионального уровней формирования социальной политики достигается:

- приданием законодательного статуса федеральным долгосрочным программам социального развития, которые реализуются в субъектах Российской Федерации в режиме совместного ведения путем принятия соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации во исполнение федеральной долгосрочной программы социального развития;
- обеспечением соблюдения долгосрочных программ социального развития при принятии решений в социальной сфере (достигается путем контроля и надзора, в том числе судебного и общего прокурорского надзора);
- обеспечением вертикальных информационных связей внутри системы исполнительной власти (федеральной и региональной), которые достигаются за счет введения должностей министров по делам федеральных округов в составе Правительства Российской Федерации.

Контроль исполнения социальной политики достигается путем анализа основных количественных целевых и контролируемых показателей социального развития и программ социального развития со стороны Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации.

4.2. Система государственного управления социальным развитием

Настоящая Социальная доктрина реализуется в формируемой ею системе государственного управления социальным развитием, которая характеризуется следующими основными параметрами.

1. Система государственного управления социальным развитием должна состоять из следующих органов публичной власти:

1) Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции Российской Федерации, в том числе права на достойную жизнь. Президент Российской Федерации является гарантом реализации и соблюдения требований Социальной доктрины Российской Федерации. Функцией Президента Российской Федерации является определение в своих ежегодных посланиях к Федеральному Собранию и бюджетных посланиях конкретных направлений социального развития и основных решений в соответствии с целями и ценностями Социальной доктрины Российской Федерации. В случае необходимости, Президент РФ обеспечивает представление обоснованных предложений по ее формированию, корректировке и реализации предложений в рамках своих прав субъекта законодательной инициативы в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации.

2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума РФ) со следующими функциями:

- принятие и корректировка Социальной доктрины Российской Федерации как федерального закона;
- заслушивание ежегодных посланий Президента Российской Федерации и бюджетных посланий Президента Российской Федерации, содержащих разделы о программах социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- утверждение в форме федеральных законов ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о реализации программ социального развития Российской Федерации за отчетный период;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации в случае несоответствия деятельности Правительства Российской Федерации целям, поставленным Социальной доктриной Российской Федерации и закрепленным в

программах социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу; а также в случае несоответствия действий (бездействия) и решений отдельных федеральных министров целям, поставленным Социальной доктриной Российской Федерации и закрепленным в программах социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, если Правительством Российской Федерации и Президентом Российской Федерации в пределах своей компетенции не будут предприняты меры по привлечению соответствующего министра к индивидуальной ответственности.

3) Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и иные органы государственной власти Российской Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в пределах своей компетенции осуществляют функции по формированию и исполнению положений Социальной доктрины Российской Федерации. Принимаемые данными органами правовые акты должны соответствовать положениям Социальной доктрины Российской Федерации и не могут им противоречить.

Основным органом, ответственным за формирование, организацию и контроль исполнения Социальной доктрины Российской Федерации и программ социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социального развития, который создается путем разделения Министерства здравоохранения и социального развития на Министерство здравоохранения и Министерство труда и социального развития.

Министерство труда и социального развития должно стать головным исполнительным органом по планированию, мониторингу, прогнозу и управлению социальным развитием. Для повышения эффективности и системности этой деятельности соответствующими функциями наделяются иные «министерства развития»: Министерство регионального развития Российской

Федерации — в части планирования и реализации программ социального развития субъектов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации — в части управления экономическими вопросами.

Министерство финансов освобождается от несвойственных функций определения содержания социальной политики государства и сосредотачивается на вопросах политики в области финансов с учетом соотношения этой политики с целями социального развития страны.

4) Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; представительные органы муниципального образования; главы муниципальных образований; исполнительно-распорядительные органы муниципального образования и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Принимаемые данными органами правовые акты должны соответствовать положениям Социальной доктрины Российской Федерации и не могут им противоречить.

Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительные органы муниципального образования являются органами, ответственными за формирование и принятие программ социального развития субъекта Российской Федерации и муниципального образования в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о социальном развитии. Ежегодные отчеты о реализации программ социального развития за отчетный период подлежат утверждению, соответственно, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

2. Функция прогнозирования социального развития Российской Федерации является неотъемлемой частью управления социальным развитием и осуществляется органами государственной власти и муниципальных образований на постоянной основе, яв-

ляется нормативным и обязательным инструментом управления, подкрепленным функциями по мониторингу и контролю.

3. Функция планирования социального развития Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации на основе Социальной доктрины Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Бюджетного послания Президента Российской Федерации в форме разработки программ социального развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Планирование управления федеральными органами исполнительной власти по отдельным направлениям деятельности в области социального развития осуществляется на основе Социальной доктрины Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Бюджетного послания Президента Российской Федерации, программ социального развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу и плана действий Правительства Российской Федерации по их реализации, иных актов законодательства Российской Федерации о социальном развитии.

4. Прогнозирование и планирование управления социальным развитием Российской Федерации является полноценным видом управленческой деятельности, самостоятельной функцией управления, которая имеет установленные механизмы контроля исполнения и ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Акты прогнозирования и планирования, в которых непосредственно закреплены прогноз и программа действий, должны обладать нормативно-правовым статусом и содержать целевые социальные показатели в соответствии с Социальной доктриной Российской Федерации.

5. Для реализации функции целевого управления социальным развитием необходима модернизация системы мониторинга социального развития и статистического учета видов деятельности в социальной сфере. В связи с этим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти должен быть установлен порядок и процедуры мониторинга социального развития, а также уточнена система видов экономической деятельности (ОКВЭД) для целей статистического, налогового и бухгалтерского учета.

Открытость этой информации должна быть обеспечена путем законодательного установления порядка ее использования для целей государственного управления, науки, средств массовой информации и других негосударственных пользователей.

4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении

Правительство Российской Федерации является органом государственной власти, ответственным за организацию и контроль исполнения Социальной доктрины Российской Федерации и разработку, реализацию и контроль исполнения программ социального развития; обеспечивает достижение установленных целевых показателей социального развития Российской Федерации.

Для унификации методологии прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля целевого состояния социального развития устанавливается единая система основных количественных целевых и мониторируемых показателей социального развития. Эти показатели используются в качестве параметров мониторинга социального развития и при прогнозировании, планировании, контроле и оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти. Перечень основных количественных целевых и мониторируемых показателей социального развития закреплен в разделе 1.9 настоящей Доктрины.

Конкретные значения показателей в цифровом выражении закрепляются на текущий момент (стартовые значения) и в качестве целевых на планируемый период в принимаемых в соответствии с настоящей Социальной доктриной программах социального развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, программах развития в рамках отдельных направлений и плане действий Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по реализации данных программ.

Формирование бюджетных показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основе программно-целевого метода бюджетного планирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между направлениями и объемами бюджетных расходов и фактическими и планируе-

мыми целевыми показателями, характеризующими результат использования бюджетных средств на цели социального развития Российской Федерации.

Мониторинг реализации Социальной доктрины Российской Федерации и программ социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу возлагается на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов в сфере государственной статистической деятельности и функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности.

Федеральная служба государственной статистики должна приобрести статус основного органа, ответственного за сбор первичных данных и мониторинг целевых социальных показателей, характеризующих социальное развитие Российской Федерации. Принимая во внимание расширение его функций в обеспечении контроля реализации Социальной доктрины Российской Федерации и программ социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, статус Росстата должен быть соответствующим образом изменен в Положении об этом органе.

Отчеты о динамике целевых показателей, характеризующих социальное развитие Российской Федерации в отчетном периоде, за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего года, представляются руководителями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социального развития.

Промежуточные доклады о социальном развитии Российской Федерации за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего года готовятся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ана-

лиза и прогнозирования социального развития, и направляются Правительству Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию, а также для опубликования в средствах массовой информации и в сети Интернет.

Данные о ставке по кредитам создаваемого Государственного внебюджетного инвестиционно-кредитного фонда Российской Федерации, объеме расходной части его бюджета в целом и по направлениям деятельности представляются руководителем Фонда в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социального развития.

Правительство Российской Федерации ежегодно отчитывается о достижении поставленных настоящей Социальной доктриной и принимаемыми в соответствии с ней актами целей социального развития перед Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием.

Недостижение поставленных целей и установленных целевых макроэкономических показателей социального развития Российской Федерации по причине некачественного управления со стороны федеральной исполнительной власти может являться основанием для отставки Правительства по инициативе Председателя Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации или Федерального Собрания.

4.4. Модернизация системы государственного управления социальным развитием

Модернизация системы государственного управления социальным развитием осуществляется в следующей последовательности.

1. В краткосрочном периоде создаются правовые основы для формирования долгосрочного планирования социального развития путем внесения изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социального

* по состоянию на 2009 г.

развития», в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Срок реализации этих мероприятий — 1–3 года.

2. В среднесрочном периоде перераспределяются управленческие функции; создаются механизмы реализации среднесрочных и долгосрочных планов развития, отлаживаются функции планирования, мониторинга и контроля. Срок реализации этих мероприятий — 3–5 лет.

3. В долгосрочном периоде происходит выход на уровень стабильной и эффективной работы, повышение роли парламента в стратегическом планировании и контроле, развитие мониторинга социального развития как самостоятельной государственной и общественной функции.

Меняются состав и функции федеральной исполнительной власти.

Соотношение действующих* и предлагаемых в рамках Социальной доктрины Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти

Действующее наименование федеральных органов исполнительной власти	Новое наименование федеральных органов исполнительной власти	Сокращенное наименование федеральных органов исполнительной власти
Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	Министерство здравоохранения Российской Федерации	Минздрав России
	Министерство труда и социального развития Российской Федерации	Минтруда России
Министерство образования и науки Российской Федерации	Министерство образования Российской Федерации	Минобразования России
	Министерство науки и инноваций Российской Федерации	Мининноваций России
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации	Минохранприроды России
	Государственный комитет по ценовому регулированию	Госкомцен

Глава 5. Программа правового обеспечения реализации Социальной доктрины Российской Федерации

Реализация настоящей Социальной доктрины осуществляется путем исполнения закрепленных в ней норм в форме принятия нормативных правовых и правовых актов уполномоченными органами государственной власти, путем обращений Президента Российской Федерации с посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных настоящей Социальной доктриной и законодательством Российской Федерации.

Основные нормативные правовые акты, подлежащие принятию для реализации настоящей Социальной доктрины, формируют Программу реализации Социальной доктрины Российской Федерации, которая является неотъемлемой частью настоящей Социальной доктрины и обязательна для исполнения федеральными органами исполнительной власти.

Программа реализации Социальной доктрины Российской Федерации структурирована по направлениям, содержит периодизацию, определяющую последовательность принятия нормативных правовых актов, а также прогнозную оценку наступления эффекта от их реализации.

Программа реализации Социальной доктрины Российской Федерации содержит указание на органы, ответственные за разработку соответствующих проектов нормативных правовых актов. Конкретное управленческое содержание указанных в Программе реализации Социальной доктрины Российской Федерации проектов нормативных правовых актов определяется в соответствии с положениями гл. 3 настоящей Социальной доктрины.

Программа правового обеспечения реализации реализации Социальной доктрины Российской Федерации²

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения ³
Содержание социальной политики			
Общие меры	Поправки в Конституцию Российской Федерации ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минтруда России ⁴	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития»	Минрегион России	1 полугодие
	ФЗ «О разработке и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации»	Минрегион России	2 полугодие

² Средне- и долгосрочный периоды определяются не по моменту принятия управленческого акта, а по факту реализации его целей.

³ Указанные в графе сроки исчисляются с даты принятия ФЗ «Об Экономической доктрине Российской Федерации».

⁴ Соотношение наименований действующих и вновь создаваемых органов приводится в разделе 4.4.

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О предотвращении дискриминации по признакам национальности, религии или расы»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»	Минохранприроды России	1 полугодие
	ФЗ «Об экологическом аудите»	Минохранприроды России	4 полугодие
	ФЗ «О ценовой политике в Российской Федерации»	Госкомцен	2 полугодие
	Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О ценностных ориентирах российской государственности»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции социального государства»	Минтруда России	1 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	Экологический кодекс Российской Федерации	Минохранприроды России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	3 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Рос- сийской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Рос- сийской Федерации»	Минрегион России	2 полугодие
	ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии от 14 сентября 2000 года»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно- кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О доходах и оплате труда»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О государственном пенсионном страховании ра- ботающих граждан России»	Минтруда России	1 полугодие
	ФЗ «О корпоративном пенсионном страховании рабо- тающих в России»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О го- сударственной социальной помощи»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О здравоохранении в Российской Федерации»	Минздрав России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О диспансеризации населения»	Минздрав России	3 полугодие
	ФЗ «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»	Мининноваций России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы содействия строительству жилья и развитию промышленности стройматериалов»	Минрегион России	1 полугодие
Долгосрочные меры (свыше 10 лет)			
	Социальный кодекс РФ	Минтруда России	6 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	6 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	6 полугодие
	ФЗ «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»	Мининноваций России	2 полугодие
	Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции социального государства»	Минтруда России	1 полугодие
	Указ Президента РФ «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года»	Мининноваций России	1 полугодие
Доходы и оплата труда	ФЗ «О внесении изменений в главу 23 Налогового кодекса Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	1 полугодие
	ФЗ «О доходах и оплате труда»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минтруда России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития»	Минтруда России	1 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в главу 23 Налогового кодекса Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Минрегион России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Концепции сокращения бедности»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Росстата «О показателях состояния заработной платы»	Росстат	3 полугодие
Пенсионное обеспечение	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О государственном пенсионном страховании работающих граждан России»	Минтруда России	1 полугодие
	ФЗ «О профессиональных пенсиях»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О товариществах взаимного страхования»	Минфин России	1 полугодие
	ФЗ «О корпоративном пенсионном страховании работающих в России»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О государственном пенсионном страховании работающих граждан России»	Минтруда России	3 полугодие
	Долгосрочные меры (свыше 10 лет)		
	Указ Президента РФ «Об обязательном социальном пенсионном страховании»	Минтруда России	1 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
Образование	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О профессиональных корпорациях»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О корпоративном образовании в Российской Федерации»	Минобразования России	2 полугодие
	ФЗ «О доходах и оплате труда»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О социальных стандартах»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»	Минобразования России	1 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О сохранении и поддержке высококвалифицированных кадров»	Минобразования России	1 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации»	Минобразования России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об учреждении общества «Знание»	Минобразования России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О привлечении иностранных специалистов в сфере образования»	Минобразования России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменения в Положение о порядке присуждения ученых степеней»	Минобразования России	5 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в перечень иностранных и международных организаций, гранты которых не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций — получателей грантов, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации»	Минфин России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об организации страновых нострификаций российских дипломов и аттестатов об образовании»	Минобразования России	6 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»	Минобразования России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	Минобразования России	3 полугодие
	ФЗ «О корпоративном образовании в Российской Федерации»	Минобразования России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О сохранении и поддержке высококвалифицированных кадров»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О корпоративном образовании в РФ»	Минобразования России	2 полугодие
	ФЗ «О профессиональных корпорациях»	Минобразования России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «О внесении изменений в Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»	МВД России	3 полугодие
	Корректировка нормативных правовых актов в сфере занятости населения и Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»	Минтруда России	4 полугодие
ЖКХ и жилье	ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»	Минрегион России	2 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О ликвидации пе- рекредного субсидирования»	Госкомцен	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении измене- ний в отдельные правила пользования услугами ЖКХ»	Минрегион России	1 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Рос- сийской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О теплоэнергетике»	Минэнерго России	2 полугодие
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно- кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О доходах и оплате труда»	Минтруда России	2 полугодие
Демография	ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Рос- сийской Федерации «О средствах массовой информа- ции» и иные нормативные правовые акты Российской Федерации»	Минкомсвязьнадзор России	3 полугодие
	ФЗ «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О взаимодействии органов государственной вла- сти и органов местного самоуправления с религиозны- ми организациями»	Минюст России	1 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе»	Минкультуры России	4 полугодие
	Долгосрочные меры (свыше 10 лет)		
Здравоохранение	ФЗ «О Демографической доктрине Российской Федерации»	Минздрав России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании»	Минздрав России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов»	Минтруда России	3 полугодие
	Указ Президента РФ «Об утверждении Программы развития здравоохранения в Российской Федерации»	Минздрав России	2 полугодие
	Указ Президента РФ «О создании Национального Совета по безопасности труда при Президенте РФ»	Минтруда России	2 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О внесении изме- нений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации»	Минкомсвязьнадзор России	3 полугодие
	Постановление Правительства Российской Федерации «О мониторинге здоровья населения Российской Феде- рации»	Минздрав России	1 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкомсвязьнадзор России	3 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкультуры России	3 полугодие
	Приказ Министерства образования РФ «О внесении изменений в государственные образовательные стан- дарты начального (среднего, высшего) профессиональ- ного образования»	Минобразования России	5 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О здравоохранении в РФ»	Минздрав России	
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Феде- рации «О средствах массовой информации» и другие нормативные правовые акты Российской Федерации»	Минкомсвязьнадзор России	3 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О диспансеризации населения»	Минздрав России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	Минобразования России	1 полугодие
Физкультура	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»	Минспорттуризм России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и в Федеральный закон «О рекламе»	Минкомсвязьнадзор России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	Минспорттуризм России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О порядке контроля титульного спонсорства организаций с государственным участием»	Минспорттуризм России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О распределении бюджетных средств, выделяемых на физическую культуру и спорт»	Минфин России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О предоставлении льгот чемпионам Паралимпийских игр наравне с победителями Олимпийских игр»	Минфин России	3 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Приказ Министерства образования РФ «О внесении изменений в Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности «Физическая культура и спорт»	Минобразования России	5 полугодие
	Приказ Министерства образования РФ «О нормативах материально-технического оснащения занятий по физкультуре в образовательных учреждениях»	Минобразования России	3 полугодие
	Приказ Росстата «О развитии корпоративного подхода к управлению спортивными проектами»	Росстат	5 полугодие
	Постановление Росстата «Об утверждении форм отчетности в сфере профессионального спорта»	Росстат	2 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	5 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О создании специализированного научного центра проблем спортивной медицины и фармакологии»	Минздрав России	3 полугодие
Занятость	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», «О миграции», «О репатриации в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»	МВД России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»	МВД России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	Минтруда России	3 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Указ Президента РФ «Об установлении предельной штатной численности Министерства труда и социального развития Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости»	Минтруда России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О внесении изме- нений в Положение о Министерстве финансов Россий- ской Федерации»	Минфин России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Создание рабочих мест в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального раз- вития Российской Федерации»	Минтруда России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости насе- ления Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «О внесении измене- ний в Концепцию регулирования миграционных про- цессов в Российской Федерации»	МВД России	3 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Феде- рации «Об образовании» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском об- разовании»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О корпоративном образовании в РФ»	Минобразования России	2 полугодие
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно- кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
Культура	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и в Указ Президента Российской Федерации «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О шоу-бизнесе»	Минкомсвязь России	5 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной культурной автономии»	Минкультуры России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»	Минюст России	2 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»	Минкультуры России	5 полугодие
	ФЗ «О театре и театральной деятельности»	Минкультуры России	2 полугодие
	ФЗ «О меценатстве»	Минкультуры России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»	Минкультуры России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»	Минкультуры России	3 полугодие
	ФЗ «О защите нравственности, психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»	Минкультуры России	3 полугодие
	Послание Президента РФ «О ценностных ориентирах российской государственности»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Национальной программы поддержки и развития чтения в России»	Минкультуры России	4 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О мерах по оптимизации использования, изменению статуса, реконструкции государственных учреждений при сохранении доступа к объектам культуры для широких слоев населения»	Минкультуры России	5 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения об историко-культурной экспертизе объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»	Минкультуры России	4 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы по сохранению Музейного фонда Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе «Культура России»	Минкультуры России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие нематериального культурного наследия народов Российской Федерации»	Минкультуры России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной комиссии по защите культуры и нравственности в СМИ»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «О внесении дополнений в Программу разработки технических регламентов в части требований к единому формату описания музейных предметов и музейных коллекций»	Минкультуры России	4 полугодие
	Распоряжение Правительства РФ «О требованиях к обеспеченности фондохранилищами музеев Российской Федерации»	Минкультуры России	4 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкультуры России	3 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкультуры России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Приказ Министерства образования РФ «О внесении изменений в государственные образовательные стандарты начального (среднего, высшего) профессионального образования»	Минобразования России	5 полугодие
	Приказ Минкультуры РФ «Об утверждении государственного стандарта обеспеченности территорий учреждениями культуры»	Минкультуры России	4 полугодие
	Постановление Росстага «Об утверждении форм отчетности в сфере шоу-бизнеса»	Росстаг	6 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»	Минэкономразвития России	2 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»	Минобразования России	1 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»	Минобразования России	1 полугодие
	Долгосрочные меры (больше 10 лет)		
	Кодекс законов о культуре	Минкультуры России	6 полугодие
Семья	ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам укрепления родственно-семейных отношений»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»	Минюст России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О защите психического здоровья и психологического состояния потребителей продукции СМИ, Интернета, издательской деятельности»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»	Минюст России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»	Минюст России	3 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Основные направления государственной семейной политики»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о лицензировании телевизионного вещания, радиовещания в Российской Федерации»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственной социальной экспертизе в семейной сфере»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О льготах многодетным семьям»	Минфин России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О льготах молодым семьям и семьям с детьми»	Минфин России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О создании семейного канала на радио и телевидении»	Минкомсвязь России	4 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Положение о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	Приказ Минкультуры России «О внесении изменений в Регламент работы Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию»	Минкомсвязь России	3 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	Приказ Министерства образования РФ «О внесении изменений в государственные образовательные стандарты начального (среднего, высшего) профессионального образования»	Минобразования России	5 полугодие
Среднесрочные меры (4–10 лет)			
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
Долгосрочные меры (больше 10 лет)			
Гендерное направление	Демографическая доктрина Российской Федерации	Минздрав России	1 полугодие
	ФЗ «О государственных гарантиях равных прав и свобод и возможностей для их реализации мужчинами и женщинами в Российской Федерации»	Минюст России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Закон Российской Федерации «О рекламе»	Минкомсвязь России	3 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов»	Минтруда России	3 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О государственном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»	Минобразования России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	3 полугодие
Молодежь	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»	Минспорттуризм России	2 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие

Название социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании»	Минобразования России	1 полугодие
Экология	ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Минохранприроды России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»	Минохранприроды России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»	Минохранприроды России	3 полугодие
	ФЗ «Об оценке воздействия на окружающую среду»	Минохранприроды России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»	Минохранприроды России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»	Минохранприроды России	3 полугодие
	ФЗ «О компенсационных платежах за нанесение экологического ущерба»	Минохранприроды России	5 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»	Минэкономразвития России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «Об экологическом аудите»	Минюстанприроды России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»	Минюстанприроды России	1 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положе- ние о Совете Безопасности Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Пре- зидента Российской Федерации о межведомственных ко- миссиях Совета Безопасности Российской Федерации»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменения в Указ Пре- зидента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структу- ры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве охраны окружающей сре- ды и природных ресурсов Российской Федерации»	Минюстанприроды России	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве экологической сертификации»	Минюстанприроды России	1 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	Экологический кодекс Российской Федерации	Минюстанприроды России	4 полугодие

Название направленной социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О Государственном внебюджетном инвестиционно- кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»	Минэкономразвития России	1 полугодие
	ФЗ «О сейсмологическом прогнозировании»	Минохранприроды России	5 полугодие
	ФЗ «О возобновляемых источниках энергии»	Минэнерго России	5 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменения в Указ Пре- зидента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структу- ры федеральных органов исполнительной власти»	Администрация Президента РФ	1 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве сейсмологическо- го управления»	Минохранприроды России	4 полугодие
Долгосрочные меры (свыше 10 лет)			
	Постановление Правительства РФ «О Стратегии устой- чивого развития Российской Федерации»	Минэкономразвития России	1 полугодие
Социальная за- щита населения	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О со- циальной защите инвалидов»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Россий- ской Федерации»	Минтруда России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно- управленческое решение	Орган, ответственный за разработку норма- тивного правового акта, организационно управ- ленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодатель- ные акты РФ по вопросам укрепления родственно- семейных отношений»	Минтруда России	2 полугодие
	ФЗ «О взаимодействии органов государственной вла- сти и органов местного самоуправления с религиозны- ми организациями»	Минюст России	1 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности»	Минюст России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»	Минюст России	2 полугодие
	ФЗ «О социальной реабилитации»	Минтруда России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих»	Минобороны России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе (АГС)»	Минобороны России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальном обслуживании пожилых людей и инва- лидов»	Минтруда России	3 полугодие
	Указ Президента РФ «О внесении изменений в Основ- ные направления государственной семейной политики»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «О мерах по улучше- нию детского отдыха»	Минтруда России	3 полугодие

Название направлений социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о медико-социальной экспертизе»	Минтруда России	3 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о домах престарелых»	Минтруда России	2 полугодие
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Программы социализации лиц без определенного места жительства»	Минтруда России	2 полугодие
	Приказ Минсоцразвития «Об инвентаризации (паспортизации) государственных стационарных учреждений социального обслуживания»	Минтруда России	3 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О детских пособиях»	Минфин России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	3 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
	Долгосрочные меры (больше 10 лет)		
	Демографическая доктрина РФ	Минздрав России	1 полугодие
Благотворительность	ФЗ «О внесении изменений в федеральные законы «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	Минюст России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»»	Минкомсвязь России	3 полугодие
	ФЗ «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными организациями»	Минюст России	1 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О рекламе»»	Минкультуры России	4 полугодие
	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе»	Минтруда России	3 полугодие
Социальное партнерство в сфере труда	ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	Минтруда России	3 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»»	Минкомсвязь России	4 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»»	Минкультуры России	2 полугодие
	ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»»	Минтруда России	2 полугодие

Название направления социальной политики	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, организационно управленческого решения	Срок принятия решения
	Постановление Правительства РФ «Об утверждении положений о заключении и исполнении коллективных договоров и соглашений и создании информационной базы данных по социальному партнерству»	Минтруда России	2 полугодие
	Среднесрочные меры (4–10 лет)		
	ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»	Минфин России	2 полугодие
	Долгосрочные меры (больше 10 лет)		
Система государственного управления для предлагаемой модернизации социальной сферы и социальной политики	ФЗ «О государственном и муниципальном социальном заказе» ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»	Минтруда России Минрегион России	3 полугодие 1 полугодие

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-03, 981-57-09,

www.rusrand.ru; e-mail: info@rusrand.ru, frpc@cea.ru

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН продолжает работу по развитию интернет-экспертного сообщества России. Аналогом является известное экспертное сообщество ЦРУ США, возможностями которого широко пользуются официальные структуры американского государства.

Речь идет о сетевом интеллекте как о современном инструменте научного процесса.

Экспертное сообщество решает конкретные задачи: проводит анализ и дает прогноз развития социально-экономической и политической ситуации в стране, участвует в инициативных проектах по актуальным и проблемным сторонам российской действительности (демографии, госуправления, экономики и т. п.).

На сегодняшний день в экспертное сообщество входят более 300 экспертов — представителей свыше 60 городов России, а также четырех стран постсоветского пространства и двух стран дальнего зарубежья; более 26% сообщества составляют доктора наук, 50% — кандидаты наук.

Наиболее важные научные продукты сообщества (например, экспертный доклад «Финансово-экономический кризис (источки, развитие, прогноз)», <http://www.rusrand.ru/text/Otchet_FEK.pdf>) доводятся до руководства страны и фактически дают возможность передачи ему мнения независимых от политических и субординационных обстоятельств научных кругов. Единственный критерий передаваемых материалов — их научная достоверность. Это, на самом деле, пусть не очень большая, но реальная возможность гражданской самореализации для многих российских ученых, особенно из различных регионов страны.

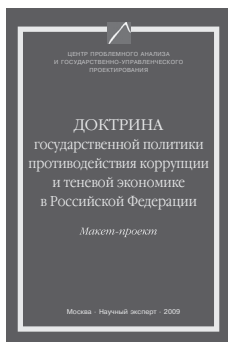
Формирование единого экспертного сообщества является шагом к созданию реально функционирующей «фабрики мысли», концентрирующей национальный интеллект и соединяющей его с действующей властью.

Желающих принять участие в работе экспертного сообщества приглашаем зарегистрироваться в качестве эксперта на сайте: www.rusrand.ru.

Сообщество строится по принципу «снежного кома». Вы можете порекомендовать в качестве экспертов известных Вам профессионалов в различных областях знаний.

Любые вопросы можно уточнить по e-mail: expert@rusrand.ru.

**В ЦЕНТРЕ ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ
ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ:**

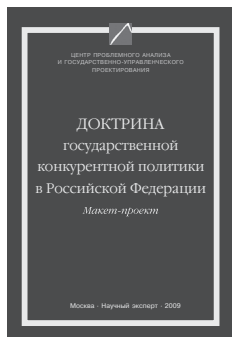


Авторы:
**Сулакшин С.С., Ахметзянова И.Р.,
Вилисов М.В., Максимов С.В., Сазонова Е.С.**

Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации (макет-проект). Монография — М.: Научный эксперт, 2009. — 216 с.

Проект федерального закона «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации» разработан рабочей группой Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель доктор политических наук В.И. Якунин) при участии специалистов ведущих экономических, юридических и политологических научных центров страны. Инициативный нормативно-правовой пакет отвечает требованиям регламента законодательной процедуры и готов к официальному принятию.

Для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными проблемами коррупции и теневой экономики.



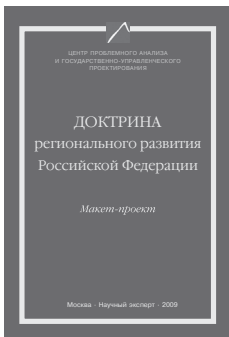
Авторы:

**Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю.,
Ахметзянова И.Р., Погорелко М.Ю.**

Доктрина государственной конкурентной политики в Российской Федерации (макет-проект).
Монография — М.: Научный эксперт, 2009. — 192 с.

В Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработан нормативный правовой акт, определяющий государственную политику в области стимулирования и защиты конкуренции — Доктрину государственной конкурентной политики в РФ, содержащую программу конкретных государственно-управленческих действий и решений в рамках конкурентной политики. Доктрина государственной конкурентной политики в РФ представляет собой документ нового типа, задающий управленческое содержание политики — в том числе в стратегической перспективе. Инициативный нормативно-правовой пакет отвечает требованиям регламента законодательной процедуры и готов к официальному принятию.

Для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной конкурентной политики.



Авторы:

**Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С.,
Глигич-Золотарева М.В., Колосов В.А.,
Борисова Н.А., Хаванский Н.А.**

Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / [Сулакшин С.С. и др.]; под общ. ред. Малчинова А.С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2009. — 256 с.

В Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработан нормативный правовой акт, определяющий государственную политику в сфере регионального развития, — Доктрина регионального развития Российской Федерации. Доктрина содержит программу государственно-управленческих действий и решений в рамках региональной политики и представляет собой документ нового типа, задающий управленческое содержание политики, в том числе в долгосрочной перспективе.

Для руководителей органов законодательной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной региональной политики.

Научное издание

Социальная доктрина Российской Федерации

(Макет-проект)

Редактор *Ю.Е. Мешков*
Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

**Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования**
107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.
Адрес сайта: www.rusrand.ru
E-mail: frpc@cea.ru, org@rusrand.ru

Сдано в набор 02.10.2009 г.
Подписано в печать 29.01.2010 г.
Формат 60x90 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1.
Гарнитура Minion. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 14. Тираж 500 экз. Заказ № 00

Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленного электронного оригинал-макета
в типографии ОАО ПИК «Идел-Пресс».
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.
E-mail: idelpress@mail.ru