

Центр научной политической мысли и идеологии

---

С.С. Сулакшин, Д.Б. Новиков,  
А.А. Гаганов, Н.А. Хвыля-Олинтер

# Проблемная повестка современной России

Москва  
Наука и политика  
2015

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.561.32в637

С 89

**Сулакшин С.С., Новиков Д.Б., Гаганов А.А., Хвьяля-Олинтер Н.А.**

**С 89 Проблемная повестка современной России.** М.: Наука и политика, 2015. 184 с.

**Научные рецензенты:**

**Лексин В.Н.**, доктор экономических наук, профессор, Институт системного анализа РАН

**Персианов В.А.**, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Государственный университет управления

ISBN 978-5-906673-18-3

В монографии с позиции системного государственного управления рассмотрены проблемы и вызовы, с которыми сталкивается современное Российское государство. Период анализа не включает форс-мажорного внешнеполитического кризиса 2014 г. Процессы рассмотрены в системе классификации текущего управления по 73 значимым направлениям государственного управления.

Показано, насколько реальное управление оторвано и рассогласовано с настоящими вызовами страны. Реальное управление выглядит как догматическое и не согласованное с национальными интересами и национальной безопасностью России. Результатом подобного рассогласования может быть только масштабный кризис, в который страна и начала погружаться в 2014 г. Предлагается научная методология проблемной идентификации и практически актуальный результат проблемного анализа российских реалий.

Книга должна быть полезной для организации государственного управления в России после (и для) оздоровления модели и парадигмы ее развития.

Для государственных управленцев, политиков, аспирантов, студентов и преподавателей по специальности государственная политика и управление.

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.561.32в637

ISBN 978-5-906673-18-3

© Центр научной политической мысли  
и идеологии, 2015

# Оглавление

<b>Введение. Постановка задачи</b> .....	6
<b>1. Проблемное поле России</b> .....	20
<b>1.1. Финансовая и экономическая сферы</b> .....	23
1.1.1. Производительность труда .....	23
1.1.2. Управление инфляцией .....	24
1.1.3. Ценовое регулирование .....	25
1.1.4. Игорный бизнес, туризм, профессиональный спорт, зрелищные мероприятия .....	26
1.1.5. Инвестиции (восстановление монетизации экономики и стимулирование развития) .....	29
1.1.6. Денежно-кредитная и банковская политика .....	30
1.1.7. Бюджет и налоги .....	31
1.1.8. Финансовые рынки .....	32
1.1.9. Государственный долг.....	33
1.1.10. Внешние российские инвестиции .....	34
1.1.11. Агропромышленная и сельскопоселенческая политика.....	35
1.1.12. Инновации .....	36
1.1.13. Минерально-сырьевая база .....	38
1.1.14. Модернизация основных фондов.....	39
1.1.15. Оборонно-промышленный комплекс .....	40
1.1.16. Диверсификация экономики .....	43
1.1.17. Регулирование монополий .....	44
1.1.18. Малый и средний бизнес .....	46
1.1.19. Деятельность хозяйствующих субъектов.....	48
1.1.20. Транспорт .....	49
1.1.21. Информатизация и связь.....	51
1.1.22. Энергетика и энергосбережение .....	52
1.1.23. Государственный экономический мониторинг.....	54
<b>1.2. Социальная сфера</b> .....	55
1.2.1 Доходы и оплата труда.....	55
1.2.2. Пенсионное обеспечение .....	56
1.2.3. ЖКХ и жилье .....	57
1.2.4. Занятость .....	58
1.2.5. Семья .....	59
1.2.6. Гендерное направление.....	61
1.2.7. Молодежь.....	62
1.2.8. Экология.....	63
1.2.9. Социальная защита граждан .....	65

1.2.10. Благотворительность .....	69
<b>1.3. Региональная сфера</b> .....	70
1.3.1. Федеративное устройство России .....	70
1.3.2. Пространственное развитие Российской Федерации .....	72
1.3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике .....	73
1.3.4. Экономическое развитие регионов.....	75
1.3.5. Инвестиции в региональной политике .....	79
1.3.6. Социальное развитие субъектов Российской Федерации.....	80
1.3.7. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики .....	83
1.3.8. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество.....	84
1.3.9. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно- территориальные образования, наукограды, монопрофильные города.....	86
1.3.10. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы .....	88
1.3.11. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения.....	90
1.3.12. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации.....	91
1.3.13. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации .....	93
1.3.14. Государственное управление региональным развитием .....	95
1.3.15. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ .....	96
<b>1.4. Гуманитарная сфера</b> .....	98
1.4.1. Образование.....	98
1.4.2. Здравоохранение.....	100
1.4.3. Демография .....	102
1.4.4. Физкультура и спорт.....	103
1.4.5. Культура .....	106
1.4.6. Наука.....	109
1.4.7. Воспитание, пропаганда, просвещение, цензура, СМИ.....	111
1.4.8. Религия и вероисповедание.....	114
<b>1.5. Внутриполитическая сфера</b> .....	117
1.5.1. Противодействие коррупции и теневой экономике .....	117
1.5.2. Властная вертикаль .....	119
1.5.3. Кадровая политика и строительство элиты.....	121
1.5.4. Гражданское общество .....	122

1.5.5. Социальное партнерство в сфере труда.....	124
1.5.6. Государственный суверенитет.....	125
1.5.7. Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы .....	128
1.5.8. Вооруженные силы и военная политика .....	131
<b>1.6. Внешнеполитическая сфера .....</b>	<b>134</b>
1.6.1. Внешнеполитическая стратегия, расширение зоны геополитического влияния .....	134
1.6.2. Суверенность внешней политики .....	136
1.6.3. Научно-теоретическая школа внешней политики России.....	137
1.6.4. Внешнеэкономическая деятельность.....	138
1.6.5. Работа Министерства иностранных дел РФ .....	141
1.6.6. «Русский мир» и постсоветское пространство .....	142
1.6.7. Внешний имидж России.....	145
1.6.8. Военная деятельность за рубежом, спецслужбы .....	146
<b>2. Экспертная сетевая оценка проблем современной России .....</b>	<b>156</b>
Результаты оценивания .....	157
<b>Выводы .....</b>	<b>176</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>179</b>
<b>Литература.....</b>	<b>180</b>

## Введение. Постановка задачи

Множественные комментарии, отчеты и прогнозы Министерства экономического развития, Министерства финансов, Премьер-министра и Президента России говорят о том, что рост российской экономики, демонстрируемый с начала 2000-х гг., за исключением периода финансового кризиса 2008–2009 гг., закончился и, по мнению многих экспертов, сменился замедлением и даже спадом. Власти, как правило, объясняют снижение экономических показателей внешней конъюнктурой и мировыми кризисными процессами, не признавая главенствующую роль внутренних проблем в российской экономике и, как следствие, собственную ответственность.

В органах государственного управления не наблюдается единого понимания поля проблем, препятствующих успешности России, а также единой системы решений возникающих в связи с этими проблемами задач. Правительство при практически значимом планировании государственного развития редко выходит за рамки тактического периода, в редких случаях хотя бы среднесрочного горизонта. В результате большинство принимаемых государственной властью решений носят несистемный и нестратегический характер, они нередко противоречат друг другу или попросту имитируют конструктивные инициативы. Около семи лет низкое качество государственного управления нивелировалось психологическим эффектом выгодного сопоставления с 1990-ми гг. Выросшие цены на нефть и газ, гипертрофированная настройка экономики и государственного бюджета страны на доходы от их экспорта создали видимость развития, привели к социально-политической стабильности, но все это на деле базируется на несuverенном и конъюнктурном факторе. Факторы такого рода не бывают долговременными и гарантированными. Самой надежной гарантией устойчивости развития страны является ее собственное эффективное государственное управление и опора на суверенные факторы развития. Именно поэтому и в значительной степени вследствие установившейся в стране традиции государственного управления в виде «ручного управления» происходит ухудшение многих важных показателей развития. Прежде всего, показателей

структурных, качественных, но после провала во внешней политике России в 2014 г. уже и валовых. Если применить методику оценки интегративного развития России по индексу успешности страны<sup>1</sup>, то можно сделать вывод о последовательном снижении этого показателя для России и периодическом его обвале в кризисном режиме в 2008–2009 гг. и в 2013–2014 гг. (рис. 1).

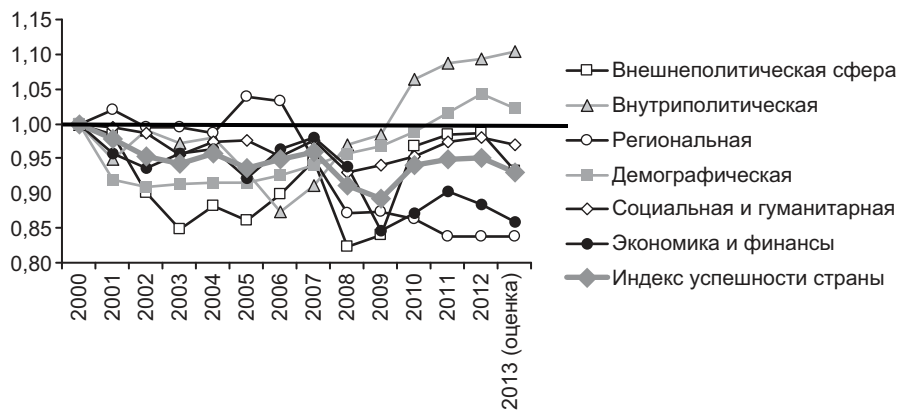


Рис. 1. Индексы успешности развития России

Более того, если рассмотреть такой же индекс в историческом окне смены модели страны в постсоветский период, то следует вывод, что развитие страны является перманентно неуспешным (рис. 2).

Фундаментальных причин исторической неудачи две. Во-первых, несовместимая с успешностью России модель страны<sup>2</sup>. И, во-вторых, низкое качество государственного управления<sup>3</sup>. Если первая причина носит глобальный характер конституционного уровня и может быть решена только со сменой конституции, масштабными политическими преобразованиями, в том числе

<sup>1</sup> Сулакишин С.С. Теория и феноменология успешности сложных социальных систем. М.: Научный эксперт, 2013.

<sup>2</sup> Стратегия России 2020. Особое мнение. Материалы круглого стола. М.: Научный эксперт, 2011.

<sup>3</sup> Якунин В.И., Сулакишин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». М.: Научный эксперт, 2012.

с риском для устойчивости развития, то вторая — носит более технический и организационный характер. Государственное управление страной вполне операционально. В структуре его алгоритма выделяются несколько ключевых этапов, совершенствование содержания которых может улучшить ситуацию. Один из них — определение проблем, подлежащих решению.

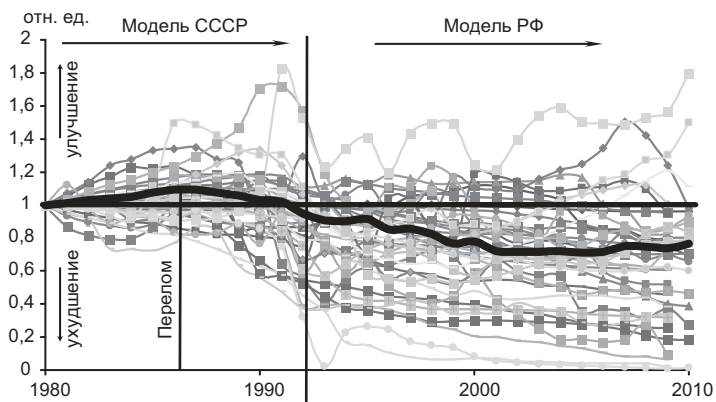


Рис. 2. Индекс успешности СССР и России

Проблема в данном случае понимается не просто как предмет беспокойства и дискомфорта. Проблема — это препятствие на пути достижения публично поставленной цели. Государственное управление в классическом случае заключается в выборе ценностей развития, производных от них целей развития, и выявляемых релевантно к ним проблемах, которые предполагается решать. Проблемы формируют задачи, для решения которых используются государственные ресурсы, государственно-административные институты, планируется последовательность действий, назначаются ответственные лица и органы, устанавливаются механизмы контроля и ответственности и т. д. Цепочка действий в государственном управлении алгоритмизуема и верифицируема (рис. 3).

Из нее видно, что идентификация проблем находится на втором шаге проектирования и реализации цикла государственного управления. Если проблемы не определены или определены некорректно, то все остальное государственное управление не может



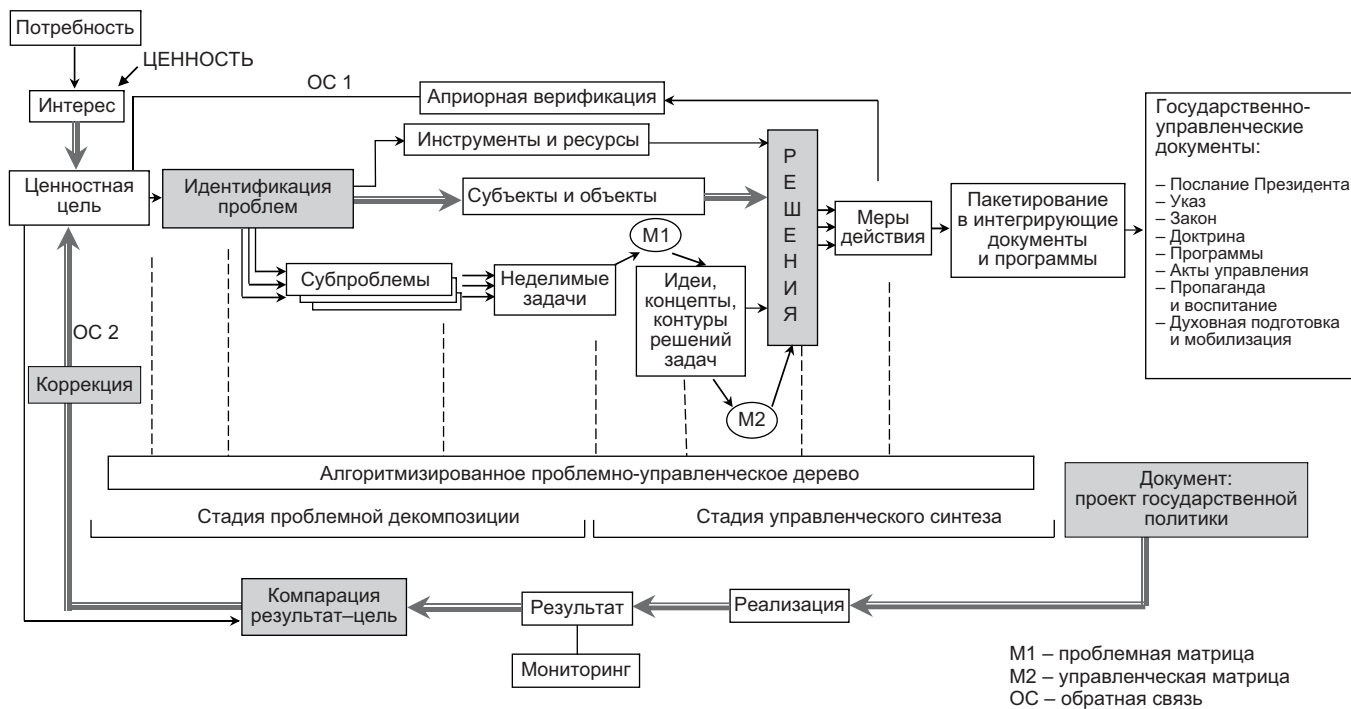


Рис. 3. Цикл государственного управления

быть корректным и эффективным. Оно становится реактивным к ситуации, импульсивным, импровизационным, иными словами, «ручным» управлением.

Как в реальной политической государственно-управленческой практике определяются проблемы развития страны? В соответствии с рис. 3 они производны от целей и ценностей. В высшем документе страны — ее конституции — эта тема весьма лапидарна. «Высшей ценностью являются права и свободы». Но даже и эта ценность не является высшей, поскольку в ст. 55 указано, что права и свободы могут быть ограничены и даже простым законом, если этого требуют защита конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, оборона и безопасность государства. То есть на самом деле высшими ценностями являются совсем другие. Хотя конституция «настроена» именно на либеральную формулу прав и свобод. Очевидно, что кроме индивидуальных забот в рамках прав и свобод существуют еще и проблемы всеобщего блага, интересов общества, групп, государства в целом. Безопасность, устойчивость развития, справедливость, нравственность, идентичность, преемственность, гуманизм, равенство достоинства, праведность, рачительность, экологичность и подобные вещи также составляют перечень ценностей, которые, в свою очередь, позволяют из сопоставления с действительностью идентифицировать проблемы для цикла государственного управления.

Как обстоит дело с практической проблемной повесткой в российском государственном управлении? Во-первых, согласно конституции основные направления внешней и внутренней политики определяет президент в ежегодных посланиях парламенту страны. Это высший документ, который должен был бы порождать всю пирамиду целей и действий в рамках государственного управления. Для всех ведомств и вертикалей власти. Как выглядят подобные цели? Было проанализировано более 40 документов высшего уровня за 14 лет, по частоте упоминания в которых ранжировались цели государственного управления<sup>4</sup>.

Результаты ранжирования приведены в табл. 1. Выводы из нее следуют весьма примечательные.

---

<sup>4</sup> Якунин В.И., Макаров В.Л., Сулакшин 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.

Таблица 1

**Ранжирование официальных целей действующей  
экономической политики за 1993–2007 гг.**

<b>Официальная цель экономической политики</b>	<b>Количество годовых пакетов официальных документов, упоминающих цель</b>	<b>Ранг</b>	<b>Индекс современной актуальности цели</b>
Уровень жизни, благосостояние населения	13	1	4
Экономический рост	12	2	5
Инфляция	7	3	10
Инноватизация экономики, научно-технический потенциал	7	4	11
Конкурентоспособность	7	5	6
Структурная реформа	7	6	13
Инвестиции	6	7	8
Финансовая стабилизация	6	8	16
Снижение социального неравенства	5	9	7
Эффективность экономики	4	10	18
Институциональные реформы	4	11	22
Снижение налогов	4	12	17
Культура	4	13	12
Сокращение госрасходов	4	14	1
Безопасность	3	15	17
Доходы занятого населения и пенсии	3	16	14
Модернизация основных фондов	3	17	3
Разрыв развитости регионов	3	18	9
Конкуренция	3	19	21
Демография	2	20	2
Коррупция	2	21	15

<b>Официальная цель экономической политики</b>	<b>Количество годовых пакетов официальных документов, упоминающих цель</b>	<b>Ранг</b>	<b>Индекс современной актуальности цели</b>
Система управления экономическим развитием	2	22	20
Защита отечественных товаропроизводителей	2	23	20
Долгосрочное планирование	2	24	20
Экология	1	25	4
Рост экспорта ТЭК	1	26	4
Положительный баланс притока и оттока капитала	1	27	19
Образование	1	28	16
Занятость	1	29	16
Здравоохранение	1	30	16

В табл. 1 определен ранг цели по количеству раз ее постановки в официальных документах, группируя цели по каждому году. Ранг определяет степень ее устойчивости. По смыслу, чем выше введенный таким образом ранг, тем ближе цель к классической, неотъемлемой от государственных миссий. И напротив, чем ниже ранг, тем более она проходная, текущая, политически конъюнктурная. Что следует из приведенной таблицы?

Справедливо преимущество уровня жизни населения и экономического роста. Это может быть либо из политических PR-целей, либо по глубинному ценностному пониманию. Во втором случае должна была бы наблюдаться система группирования связанных целей. В частности, такие цели, как занятость, доходы и пенсии населения, социальное расслоение должны быть, казалось бы, на самом верху. Однако их ранги 29, 16 и 9 из 30 возможных соответственно.

Такие цели (для обеспечения экономического роста), как модернизация основных фондов, инвестиции, долгосрочное планирование, конкуренция, эффективность экономики, также должны быть наверху, однако их ранги 17, 7, 24, 19 и 10 соответственно.

Есть прямые противоречия. Под рангом 4 целеполагается инноватизация, научно-технический прогресс, но образование имеет ранг 28. Под рангом 6 номинируется структурная реформа, но ниже (ранг 26) ставится прямо противоположная цель — рост экспорта продукции ТЭК. Инфляция имеет ранг 3, объявляется главным средством для привлечения иностранных инвестиций, но вопрос о положительном балансе притока и оттока капитала имеет ранг всего лишь 27.

Диагностируются два типа целей: цели публичные (для общества, СМИ, избирателей, внешнеполитического имиджа и т. п.) и настоящие, или фактические (которые и достигаются приоритетно в текущем управлении). В качестве последних хорош пример борьбы с инфляцией монетарными методами путем стерилизации финансовых ресурсов страны (сокращение денежной массы, сжатие внутреннего спроса, вывод валютной выручки и золотовалютных резервов за рубеж). Цель явно благая: преодоление проблемы инфляции. Но во многих работах убедительно показано, что инфляция при применении указанных методов не снижается, а экономическое развитие сдерживается. Другой пример. Объявляется благая цель структурной перестройки экономики, ее инноватизации, интеллектуализации. Однако в реальном управлении для этого мало что делается, а рост сырьевого компонента форсируется. Наука и образование финансируются по остаточному принципу и относительно, и абсолютно значительно меньше, чем в сопоставимых странах, т. е. фактическая цель реконструируется в виде дальнейшего закрепления сырьевого перекоса российской экономики. Объявляется о приоритете уровня жизни и благосостояния населения страны, но занятость и здравоохранение имеют ранги в самом конце таблицы. Реконструируется, таким образом, фактическая цель, прямо противоположная публичной, а именно деградация человеческого капитала. Таких сопоставлений может быть приведено еще не одно.

Видны и другие групповые рассогласования, что доказывает системность целеформирования и проблемной идентификации

оставляет желать лучшего. Из этого анализа становится очевидным, что говорить о серьезном и научно обоснованном процессе формирования целевых и проблемных установок для государственного управления пока не приходится. Это делает актуальной задачу системного формирования проблемной повестки для государственного управления в России.

Системным началом в определении проблем страны является представление о ее успешности или жизнеспособности, а также классификация направлений государственной политики и управления.

Из основной цели госуправления, а именно повышения жизнеспособности страны и приведения ее к успешности, вытекает множество задач, определяемых посредством специальной методологии проблемной декомпозиции (построения проблемно-управленческого дерева). Для организации проблемной декомпозиции все жизнеустройство страны концептуально поделено (классифицируется) на шесть крупных сфер:

- финансово-экономическая;
- гуманитарная;
- социальная;
- региональная;
- внутривполитическая;
- внешнеполитическая.

Эти сферы задают основную структуру карты проблемного поля страны. Но каждая из них детализирована на следующем уровне структурирования.

### **1. Финансовая и экономическая сферы**

- 1.1. Производительность труда
- 1.2. Управление инфляцией
- 1.3. Ценовое регулирование
- 1.4. Игровой бизнес, туризм, профессиональный спорт, зрелищные мероприятия
- 1.5. Инвестиции (восстановление монетизации экономики и стимулирование развития)
- 1.6. Денежно-кредитная и банковская политика
- 1.7. Бюджет и налоги
- 1.8. Финансовые рынки
- 1.9. Государственный долг

- 1.10. Внешние российские инвестиции
- 1.11. Агропромышленная и сельскопоселенческая политика
- 1.12. Инновации
- 1.13. Минерально-сырьевая база
- 1.14. Модернизация основных фондов
- 1.15. Оборонно-промышленный комплекс
- 1.16. Диверсификация экономики
- 1.17. Регулирование монополий
- 1.18. Малый и средний бизнес
- 1.19. Деятельность хозяйствующих субъектов
- 1.20. Транспорт
- 1.21. Информатизация и связь
- 1.22. Энергетика и энергосбережение
- 1.23. Государственный экономический мониторинг
- 2. Социальная сфера**
  - 2.1. Доходы и оплата труда
  - 2.2. Пенсионное обеспечение
  - 2.3. ЖКХ и жилье
  - 2.4. Занятость
  - 2.5. Семья
  - 2.6. Гендерное направление
  - 2.7. Молодежь
  - 2.8. Экология
  - 2.9. Социальная защита граждан
  - 2.10. Благотворительность
- 3. Региональная сфера**
  - 3.1. Федеративное устройство России
  - 3.2. Пространственное развитие Российской Федерации
  - 3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике
  - 3.4. Экономическое развитие регионов
  - 3.5. Инвестиции в региональной политике
  - 3.6. Социальное развитие субъектов Российской Федерации
  - 3.7. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики
  - 3.8. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество
  - 3.9. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-террито-

- риальные образования, наукограды, монопрофильные города
- 3.10. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы
  - 3.11. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения
  - 3.12. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации
  - 3.13. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации
  - 3.14. Государственное управление региональным развитием
  - 3.15. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ
- 4. Гуманитарная сфера**
- 4.1. Образование
  - 4.2. здравоохранение
  - 4.3. Демография
  - 4.4. Физкультура и спорт
  - 4.5. Культура
  - 4.6. Наука
  - 4.7. Воспитание, пропаганда, просвещение, цензура, СМИ
  - 4.8. Религия
- 5. Внутриполитическая сфера**
- 5.1. Противодействие коррупции и теневой экономике
  - 5.2. Властная вертикаль
  - 5.3. Кадровая политика и строительство элиты
  - 5.4. Гражданское общество
  - 5.5. Социальное партнерство в сфере труда
  - 5.6. Государственный суверенитет
  - 5.7. Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы
  - 5.8. Вооруженные силы и военная политика
- 6. Внешнеполитическая сфера**
- 6.1. Внешнеполитическая стратегия, расширение зоны геополитического влияния
  - 6.2. Суверенность внешней политики
  - 6.3. Научно-теоретическая школа внешней политики России



- 6.4. Внешнеэкономическая деятельность
- 6.5. Работа Министерства иностранных дел РФ
- 6.6. «Русский мир» и постсоветское пространство
- 6.7. Внешний имидж России
- 6.8. Военная деятельность за рубежом, спецслужбы

В совокупности все это составило 73 позиции, и это не предел структурного размножения и проблемной декомпозиции. Перечень показывает, что вне системы построить актуальное и ответственное проблемное поле для государственного управления страны трудно.

Среди множества задач, возникающих в ходе проблемной декомпозиции, наиболее важной является следующая. Нужно сформулировать желаемое целевое состояние, ответить на вопросы: чего хотим и почему этого хотим? Куда собираемся вести страну, отталкиваясь от ее текущего состояния? Иными словами, нужно определить стратегию развития во всех шести сферах жизнеустройства. А это требует вхождения не только в текущий процесс управления, но и в среднесрочный и, главное, в долгосрочный, чего нынешнее государственное управление не делает в принципе.

Возникает естественный вопрос: есть ли основная проблема государственной политики современной России наиболее интегративная — то самое звено, потянув за которое, можно существенно сдвинуть решение и большинства других актуальных проблем? Такой проблемы (а соответственно, и суперрешения) может и не быть. Учитывая имеющийся опыт, вероятнее, что проблемное поле может состоять из десятков и сотен примерно сопоставимых проблем, каждая из которых требует соответствующего внимания и решения.

Цели органов государственного управления в России на сегодняшний день, как правило, не являются ценностными, они носят технический, операциональный, институциональный характер и не включают такие естественные вопросы, как, например, демографические результаты или выравнивание разрывов в стандартах жизни в регионах, иных показателей их развитости, или социальное расслоение, или диверсификация экономики, ее размерная структура.

В настоящей работе ставятся задачи: представить и обосновать исходный ценностный выбор во всех проблемных «ячейках»,

проанализировать с позиций этого выбора действующую государственную политику в России и определить основные факторы и проблемы, мешающие достижению предложенных целей-ценностей, которые должны быть определены в явном виде.

В связи с такой постановкой методология работы выглядит следующим образом (рис. 4).

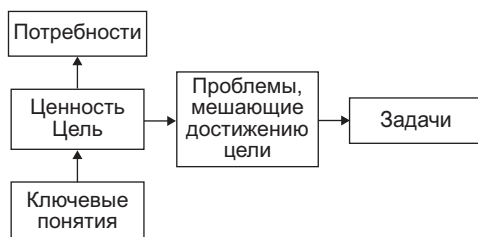


Рис. 4. Методология построения проблемного дерева

Сотрудниками Центра научной политической мысли и идеологии была проделана большая работа по формированию перечня высших ценностей России, которые легли в основу разработанного сотрудниками Центра проекта новой Российской Конституции<sup>5</sup>. На основе этих высших ценностей можно сформулировать ценности и цели для всех шести сфер жизнеустройства страны, для всех направлений государственной политики. Затем, путем сопоставления ценностных критериев и текущего российского государственного устройства, можно составить перечень актуальных для нашей страны проблем. Такая работа уже была проведена прежде для финансово-экономической, социальной и региональной сфер. Для них были разработаны государственные доктрины, содержащие не только проблемную декомпозицию, но и перечень вытекающих из полученного списка проблем задач, а также предложения решений для каждой из этих задач на законотворческом уровне<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Конституция России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2013.

<sup>6</sup> Якунин В.И., Макаров В.Л., 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; Сулакишин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С., Глигич-Золотарева М.В. и др. Доктрина регионального развития Российской Федерации (макет-проект). М.: Научный эксперт, 2009;

В предлагаемой работе эта линия продолжается для внутривнутриполитической, внешнеполитической и гуманитарной сфер, а также актуализирован проблемный перечень и для остальных трех сфер жизнеустройства страны.

Представленное в работе проблемное поле России может служить основой для формирования пакетов задач и определения конкретных управленческих мер, решений и действий для их разрешения в государственном управлении.

Материалы работы носят не только актуальный, но отчасти и методологический, и даже справочный характер. Книга может быть полезна для госслужащих как федерального, так и местного уровня, для преподавателей, аспирантов и студентов факультетов государственного управления.

## 1. Проблемное поле России

Что нужно для того, чтобы составить проблемное поле России? Необходимо определить критерий, по которому будут оцениваться различные сферы жизнедеятельности страны. Тогда проблемы могут быть выявлены как точки несоответствия этому критерию текущего состояния страны. Главным критерием должны выступать высшие ценности России, как государственные, так и цивилизационные. Выделяются следующие высшие ценности России:

- а) единство, неделимость, территориальная целостность и государственный суверенитет России;
- б) ответственность России за судьбы мира и человечества;
- в) всеобщее благо, общественное благо, благо всех законных социальных групп и благо каждого человека в их гармоничном сочетании;
- г) забота всех и каждого о сохранении и умножении достояния Народа России;
- д) русская (российская) цивилизационная идентичность;
- е) единство, дружба и солидарность русского и всех братских российских народов;
- ж) служение государства Народу России;
- з) народосбережение;
- и) человеческая жизнь, достоинство и свобода человека;
- к) патриотичность и любовь к Родине;
- л) неприятие расовой, национальной, религиозной, языковой и социальной дискриминации;
- м) любовь и семейность, рождение и воспитание детей, связь поколений;
- н) сочетание традиционности и прогресса;
- о) коллективность и взаимопомощь;
- п) социальная справедливость;
- р) гуманизм и взаимное уважение между людьми;
- с) альтруизм и сопереживание;
- т) гармоничное развитие личности;
- у) честь, совесть и нравственность;
- ф) идейно-духовная мировоззренческая мотивированность человека и общества, устремленность к идеалу;

- х) нестяжательство и преобладание духовно-нравственных мотивов жизненного поведения над материальными интересами;
- ц) трудолюбие;
- ч) устремленность к творчеству<sup>1</sup>.

Каждая приведенная высшая ценность порождает частные соподчиненные ей. Например, ценность народосбережения подразумевает значение уровня жизни, психологического комфорта, ценность самой жизни, здоровый уровень жизни, эффективную систему здравоохранения, семейно- и детно-мотивирующее воспитание и образование, соответствующую информационную политику и рекламу. Такие разложения примерно на порядок увеличивают критериальный набор.

Для каждой из шести сфер жизнеустройства страны характерны соответствующие направления государственной деятельности или государственной политики. И для каждого из этих направлений на основе представленного выше перечня высших ценностей получают собственные специфичные ценности. Исходя из них и количественных статистических данных определяется состояние направлений, в том числе характерные проблемы, требующие управленческих решений. Существенно представлять, какие органы власти Российской Федерации на текущий момент отвечают за решение проблем и какие концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основные направления, основы политики, государственные программы) на стратегическом уровне программируют деятельность исполнительной власти по каждому направлению.

По каждому из направлений сформированы перечни ответственных органов государственной власти и регулирующих концептуальных документов. На основе перечней ответственных госорганов, и на основе положений об их работе получены оценки качества решения вытекающих из списков проблем задач, а также уровня стратегичности управления в рамках каждого из направлений. Шкала оценки качества и стратегичности работы органов госуправления выглядит следующим образом:

---

<sup>1</sup> Конституция России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2013.

**0** — либо специализированный орган государственного управления отсутствует, либо имеющиеся ответственные органы не осуществляют стратегическое управление в рамках направления, а их деятельность не адекватна поставленным задачам;

**1** — специализированные государственные органы существуют, стратегия существует либо как часть более общей стратегии, либо в виде частных разрозненных стратегий (нет самостоятельной стратегии), деятельность ответственных органов не адекватна поставленным задачам;

**2** — специализированные государственные органы существуют, либо стратегическое управление осуществляется, но деятельность органов не покрывает полностью поставленные задачи, либо их деятельность адекватна поставленным задачам, но стратегическое управление в рамках направления не осуществляется;

**3** — специализированные государственные органы существуют, стратегическое управление осуществляется, а деятельность органов адекватна поставленным задачам.

В свою очередь, аналогичная шкала была сформирована и для оценки концептуальных документов:

**0** — либо концептуальные документы отсутствуют, либо принятые документы не содержат ни стратегии государственного управления в рамках данного направления, ни адекватного механизма решения поставленных задач;

**1** — в принятых концептуальных документах стратегия государственного управления в рамках данного направления существует либо как часть более общей стратегии, либо в виде частных разрозненных стратегий (нет самостоятельной стратегии), а адекватного механизма решения поставленных задач не содержится;

**2** — принятые концептуальные документы содержат механизмы решения поставленных задач, но не содержат стратегию управления, либо в документах содержится стратегия, но она не позволяет решать поставленные задачи;

**3** — принятые концептуальные документы содержат стратегию управления направлением и позволяют решать поставленные задачи.

Перечни ценностей и проблем по каждому направлению, а также списки функционирующих на момент написания работы ответ-

ственных государственных органов и концептуальных документов с оценками качества их деятельности представлены ниже.

## 1.1. Финансовая и экономическая сферы

### 1.1.1. Производительность труда

**Ценности направления:** эффективность национальной российской экономики.

**Основные проблемы направления:**

- низкая эффективность российской экономики из-за сырьевой структуры и инновационной нечувствительности;
- практически полное отсутствие системы государственного регулирования производительности труда;
- снижение качества рабочей силы и отсутствие стимулов у работодателей к более эффективному использованию трудовых ресурсов;
- не организовано научное изучение проблем производительности труда.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России);
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 31.01.2013);
- Распоряжение Правительства РФ от 09.07.2014 № 1250-р «Об утверждении плана мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### **1.1.2. Управление инфляцией**

**Ценности направления:** стабильность потребительских цен.

**Основные проблемы направления:**

- ошибочное представление о монетарной доминанте инфляции;
- отсутствие мер, повышающих предложение товаров и услуг, как способа борьбы с инфляцией;
- отсутствие стратегии регулирования инфляции на основе системного подхода;
- социально неадекватная методика расчета инфляции;
- отсутствие регулирования внешних факторов инфляции;
- негативное отражение на инфляции финансовых, экспортных и курсовых факторов;
- усиление инфляционной составляющей при неэффективном функционировании финансовых рынков;
- осуществление МЭРТ, Минфином, Банком России пассивной денежно-кредитной политики;
- недостаточность существующей правовой базы для обеспечения единого подхода к решению проблемы контроля ценообразования.

**Ответственные органы:** Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 09.07.2014 № 1250-р «Об утверждении плана мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест»;
- Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов (утв. Банком России);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).



*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### **1.1.3. Ценовое регулирование**

**Ценности направления:** оптимальность пропорций экономической развитости в отраслевом и зональном измерении и социальная стабильность в обществе.

**Основные проблемы направления:**

- отсутствие единой политики ценообразования;
- недостаточность существующей правовой базы для обеспечения единого подхода к решению проблемы контроля ценообразования;
- отсутствие федерального органа исполнительной власти, ответственного за разработку и реализацию ценовой политики;
- недостаточный доступ к социально значимым товарам и услугам всех групп населения;
- опережающий характер роста цен для наименее обеспеченных групп населения;
- бездействие по вопросу ценовых сговоров;
- отсутствие эффективного механизма противодействия возникновению экономических кризисов в результате ценовых диспропорций;
- недостаточная сбалансированность межотраслевого ценообразования;
- сохранение высокого уровня межотраслевого диспаритета цен (рентабельностей).

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба по тарифам, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»;
- Постановление Правительства РФ от 24.10.2005 № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи»;
- Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;
- Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»;
- Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»;
- Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

#### **1.1.4. Игровой бизнес, туризм, профессиональный спорт, зрелищные мероприятия**

**Ценности направления:** вклад в занятость и бюджетные доходы всех уровней при обеспечении нравственного и физического здоровья населения и занятых работников.

**Основные проблемы направления:**

**Игровой бизнес**

- при ликвидации игровой деятельности существенно сократились налоговые доходы региональных бюджетов;
- недостаточно законодательств в сфере электронных казино;
- отсутствует запрет психофизического и психотропного воздействия на клиентов игровых заведений;
- отсутствуют механизмы реабилитации и психологической поддержки страдающих лудоманией;

- свертывание игорного бизнеса привело к росту безработицы, что не компенсируется на региональном уровне;
- недостаточное финансирование мер по поднятию привлекательности действующих игорных зон для туристов.

### **Туризм**

- отсутствует техническая и консультативная поддержка регионов в создании инфраструктуры туристско-рекреационных зон; затруднен перевод земель из одной категории в другую;
- недостаточна поддержка объектов историко-архитектурного наследия, являющихся объектами туристского интереса;
- плохая транспортная доступность отдельных районов;
- снижение объемов иностранных инвестиций в туристическую индустрию России;
- неэффективность Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;
- совмещение управления направлениями культуры и туризма в рамках одного государственного ведомства.

### **Профессиональный спорт**

- отсутствует эффективная система налогообложения данной сферы деятельности;
- непрозрачны механизмы титульного спонсорства, в особенности со стороны компаний с государственным участием;
- усиливаются диспропорции в финансировании отдельных сегментов профессионального спорта;
- не разработана статистическая база;
- происходит отставание спортивной медицины и фармакологии;
- не решен ряд вопросов в трудовом законодательстве;
- в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» отсутствует раздел, определяющий ответственность организаторов, федераций и клубов за реабилитацию и восстановление травмированных спортсменов.

### **Экономика зрелищных мероприятий**

- отсутствует достаточный статистический учет;
- несовершенно налоговое администрирование (в частности, сверхдоходов), неурегулированы вопросы авторского права и качества услуг (использование фонограмм, мошенничество);

- отсутствует запрет на психотропные и психофизические средства воздействия, пропаганду насилия и асоциального поведения;
- необходимо реформирование государственной сети кино-театров и концертных залов, принятие мер по привнесению в зрелищную индустрию элементов культурного воспитания, просвещения, приобщения к высокому искусству, пропаганды здорового образа жизни, воспитания патриотизма.

**Ответственные органы:** Министерство спорта РФ, Министерство культуры РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное агентство по туризму, Федеральная налоговая служба.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»;
- Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Приказ Минспорттуризма РФ от 14.10.2009 № 905 «О Плане мероприятий по реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года»;

- Распоряжение Правительства РФ от 02.01.2014 № 2-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

### **1.1.5. Инвестиции (восстановление монетизации экономики и стимулирование развития)**

**Ценности направления:** обеспеченность необходимого для экономического роста уровня развития прямых инвестиционных вложений.

**Основные проблемы направления:**

- наличие финансовых ограничений экономического роста;
- сокращение государственных расходов;
- несбалансированный в отраслевом отношении экономический рост;
- отсутствие финансовых механизмов управления пропорциями социально-экономической развитости;
- заниженный коэффициент монетизации экономики;
- необоснованное сжатие денежной массы;
- недостаток инвестиционных ресурсов;
- отсутствие механизма введения инвестиционных средств в экономической оборот.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство обороны РФ, Российский фонд прямых инвестиций, Внешэкономбанк.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года»;

- Распоряжение Правительства РФ от 11.12.2002 № 1764-р «Об Основных направлениях государственной инвестиционной политики Российской Федерации в сфере науки и технологий»;
- Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;
- Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.1.6. Денежно-кредитная и банковская политика**

**Ценности направления:** согласованность денежно-кредитной и банковской политики с общим социально-экономическим развитием страны.

#### **Основные проблемы направления:**

- пассивный характер денежно-кредитной политики;
- неудачное законодательство о ЦБ РФ;
- неразвитость банковской инфраструктуры;
- неэффективное исполнение Банком России своих макроэкономических функций;
- ошибочная монетаристская политика;
- низкий уровень конкурентоспособности российских коммерческих банков;
- неэффективность государственной политики в сфере банковских кредитов;
- недостаточность мер по обеспечению финансовой устойчивости кредитных организаций.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ, Федеральная антимонопольная служба.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Стратегия развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15.03.2013, протокол № 4);
- Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года (одобрена решением Совета директоров Банка России от 16.07.2010, протокол № 16);
- Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01–001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»;
- Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов (одобрена ЦБ РФ 11.11.2013);
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.1.7. Бюджет и налоги**

**Ценность направления:** обеспеченность финансовыми ресурсами государства, в том числе при их расходовании в целях устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

**Основные проблемы направления:**

- структурная деформация налоговой системы;
- отсутствие единого направленной системы стимулирующих механизмов, обеспечивающих реализацию регулирующей функции налогов;
- отстраненность бюджетной и налоговой политики от задач социально-экономического развития;

– сокращение государственных расходов.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансового бюджетного надзора, Правительство РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года»;
- Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (одобрено Правительством РФ 30.05.2013);
- Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (заявлены Министерством Финансов РФ 10.07.2014);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### 1.1.8. Финансовые рынки

**Ценности направления:** способность финансового рынка выступать в качестве механизма мобилизации инвестиционных ресурсов для развития экономики в долгосрочной перспективе.

**Основные проблемы направления:**

- низкий уровень развития инфраструктуры финансовых рынков;
- неэффективность взаимодействия с иностранными инвесторами и институтами;
- недостатки государственного управления и государственного регулирования в сфере финансовых рынков;
- недостаточная операционная способность и ликвидность финансовых рынков.



**Ответственные органы:** Служба Банка России по финансовым рынкам.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### 1.1.9. Государственный долг

**Ценности направления:** содействие государственных заимствований социально-экономическому развитию страны при ее долговой устойчивости.

**Основные проблемы направления:**

- необоснованное наращивание государственного внутреннего долга;
- резкий рост корпоративной внешней задолженности, спровоцированный внутренним монетаризмом;
- низкая эффективность управления долгом;
- непогашенная задолженность по обесценившимся в результате реформ сбережениям.

**Ответственные органы:** Правительство РФ, Министерство финансов РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

### **Концептуальные документы:**

- Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. (утв. Министерством финансов РФ);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.1.10. Внешние российские инвестиции**

**Ценности направления:** оптимальность с точки зрения национальных интересов, структуры и объема внешних инвестиций России.

#### **Основные проблемы направления:**

- недостаточность государственной поддержки зарубежных проектов российского бизнеса;
- отсутствие внешнеэкономического ведомства;
- отсутствие эффективного контроля оттока капитала.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Правительство РФ, Российский фонд прямых инвестиций, Внешэкономбанк.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

#### **Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»;
- Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (утв. Президентом РФ 09.02.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### **1.1.11. Агропромышленная и сельскопоселенческая политика**

#### **Ценности направления:**

- способность агропромышленного комплекса и инфраструктуры сельских территорий обеспечить потребности населения (в том числе сельского) и нужды государства в устойчивой и долгосрочной перспективе;
- социальная ориентация агропромышленной и сельскопоселенческой политики;
- сохранение традиционного сельского образа жизни;
- продовольственная безопасность.

#### **Основные проблемы направления:**

- неприемлемый уровень ресурсного обеспечения сельского хозяйства;
- низкая эффективность государственной аграрно-промышленной политики;
- ошибочность и несостоятельность политики продовольственной безопасности;
- низкий уровень государственной поддержки;
- цивилизационный и социальный упадок села.

**Ответственные органы:** Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по сельскому хозяйству, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

#### **Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2012 № 2071-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;
- Приказ Минсельхоза РФ от 10.08.2011 № 267 «Об утверждении стратегии развития мясного животноводства в Российской Федерации до 2020 года»;
- Приказ Минсельхоза РФ от 15.12.2010 № 433 «Об утверждении целевой программы ведомства «Развитие птицеводства

в Российской Федерации на 2010–2012 годы» и Концепции развития отрасли птицеводства Российской Федерации на период 2013–2020 года»;

- Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.1.12. Инновации

**Ценности направления:** перманентно высокая эффективность экономики.

**Основные проблемы направления:**

- недостаточная материальная заинтересованность автора инновационной разработки в практической имплементации своего исследования. Отсутствие законодательно закрепленного механизма роялти в отношении разработчика ноу-хау;
- слабая ресурсная (финансовая) обеспеченность инновационных разработок и процессов;
- незначительность технологического переоснащения производства;
- отсутствие эффективных налоговых, инвестиционных, таможенных и иных стимулов и принуждений производителя инновационной продукции;
- недостаточно активная государственная политика перехода от сырьевого типа экономики к инновационному;
- недостаточная государственная поддержка посредников и венчурных инвесторов.

**Ответственные органы:** Министерство образования и науки РФ, Министерство обороны РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное космическое агентство, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Комиссия по модернизации и тех-

нологическому развитию экономики России при Президенте РФ, Российский фонд технологического развития, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский научный фонд, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Приказ Роспатента от 27.12.2013 № 161 «Об утверждении Концепции развития сети центров поддержки технологий и инноваций в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 11.12.2002 № 1764-р «Об основных направлениях государственной инвестиционной политики Российской Федерации в сфере науки и технологий»;
- Письмо Минобрнауки РФ от 22.02.2011 № 13–91 «О направлении Концепции развития научно-исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 № 328-р «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.1.13. Минерально-сырьевая база

**Ценности направления:** суверенная сырьевая обеспеченность национальной экономики.

**Основные проблемы направления:**

- сверхдоходы (сверхрентабельность) нефтедобывающих компаний и неурегулированность прав собственности на полезные ископаемые;
- экстенсивное развитие добывающей отрасли в интересах владельцев добывающих компаний при недостаточности контроля со стороны государства и общества;
- нерешенность вопросов собственности на добытые природные ресурсы;
- неудовлетворительное состояние государственного управления недропользованием;
- избыточный сырьевой экспорт в сравнении с другими добывающими странами.

**Ответственные органы:** Министерство Природных Ресурсов и Экологии РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Приказ Минприроды РФ от 16.07.2008 № 151 «Об утверждении Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья»;
- Распоряжение Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования»;
- Приказ Госгортехнадзора РФ от 15.05.2003 № 91 «Об организации работы по реализации Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования»;
- Приказ МПР РФ от 20.05.2003 № 450 «О мероприятиях по реализации Основ государственной политики в облас-

ти использования минерального сырья и недропользования»;

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.06.2014 № 987-р «О плане комплексного стимулирования освоения месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ и в российской части (российском секторе) дна Каспийского моря»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

#### **1.1.14. Модернизация основных фондов**

**Ценности направления:** моральная и физическая новизна основных фондов.

**Основные проблемы направления:**

- ограниченность долгосрочных финансовых ресурсов, необходимых для модернизации основных фондов;
- отсутствие принуждающих экономических стимулов к обновлению основных фондов;
- высокая и растущая степень износа основных фондов;
- заниженное инвестирование в образование, здравоохранение, науку, коммунальное хозяйство, что приводит к ускоренному износу основных фондов в данных сферах.

**Ответственные органы:** Правительство РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство экономического развития РФ, Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России при Президенте РФ, Федеральное агентство специального строительства.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

### **Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года»);
- Приказ Минпромторга России от 22.02.2011 № 206 «Об утверждении Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года»;
- Приказ Минпромэнерго РФ от 18.09.2007 № 391 «Об утверждении Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007–2010 годах и на период до 2015 года»;
- Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года (утв. Минпромторгом РФ);
- Приказ Минпромторга РФ от 23.04.2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Приказ Минпромторга РФ от 09.12.2010 № 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.1.15. Оборонно-промышленный комплекс**

#### **Ценности направления:**

- адекватность состояния оборонно-промышленного комплекса оборонным задачам России;



- мировое лидерство в оборонозначимых науке, образовании и промышленности;
- конкурентоспособность отечественного ОПК на мировых рынках как фактор экономического развития.

**Основные проблемы направления:**

- нестабильность системы государственного управления производством и закупками продукции оборонно-промышленного комплекса;
- неадекватность системы государственного финансирования ОПК;
- избыточная коммерциализация значительной части оборонных предприятий;
- неадекватное долгосрочное планирование развития ОПК;
- отсутствие у ОПК России признаков единого сбалансированного экономического и промышленного комплекса;
- сокращение уровня рентабельности предприятий оборонной промышленности;
- неразвитость интегрированных структур ОПК;
- неадекватность и недостаточность нормативной правовой базы ОПК;
- снижение уровня конкурентоспособности отечественной продукции военного назначения; увеличивается технологическое отставание ВПК от других стран;
- несовершенство системы государственного оборонного заказа;
- бóльшая часть закупок продукции и услуг по ГОЗ заказчиками Минобороны России осуществляется без проведения конкурсов;
- взаимоотношения государственного заказчика и оборонных предприятий усложнены сверхгромоздкими бюрократическими процедурами;
- в отдельных случаях допускается необоснованное повышение цен предприятиями-монополистами, поставляющими продукцию для Министерства обороны;
- устойчивое и существенное превышение темпов выхода образцов вооружения и военной техники из боевого состава над темпами восстановления их исправности и обновления;

- недостаточный уровень финансирования и организации эксплуатации и войскового ремонта вооружения и военной техники;
- низкая степень унификации существующих образцов вооружения и военной техники, большая номенклатура сходных средств технического обслуживания и ремонта, военно-технического имущества, горюче-смазочных материалов и других эксплуатационных материалов;
- многочисленные нарушения действующего законодательства в процессе реализации государственного оборонного заказа;
- состояние национальной экономики РФ не позволяет резко нарастить выпуск новых образцов вооружения, военной и специальной техники даже при условии резкого увеличения бюджетных ассигнований на выполнение мероприятий технического оснащения Вооруженных сил РФ;
- увеличение объема бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию государственного оборонного заказа, является недостаточным (рост составляет единицы процентов);
- предусмотренные законодательством налоговые льготы для экспортеров вооружений и техники практически не действуют из-за многочисленных инструктивных документов налоговых органов;
- утрата технологической суверенности производств ОПК;
- не прекращается отток высококвалифицированных специалистов из оборонной отрасли;
- недостаточное финансирование наукоемкого сектора российской экономики;
- несвоевременное поступление авансовых платежей из-за задержек с формированием и утверждением ГОЗ;
- слабый приток на предприятия ОПК молодых специалистов, снижение уровня и качества подготовки кадров высшей квалификации.

**Ответственные органы:** Министерство обороны РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральное агентство по поставкам вооруже-

ния, военной, специальной техники и материальных средств, Федеральное агентство специального строительства, Федеральное космическое агентство, Государственный комитет по оборонным отраслям промышленности.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

#### **Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2012 № 187–4 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»;
- Основы Политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 19.03.2010);
- Государственная программа развития вооружений на 2011–2020 годы (утв. Президентом РФ 31.12.2010).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.1.16. Диверсификация экономики**

**Ценности направления:** оптимальная по критерию безопасности, устойчивости развития и эффективности национальной экономики структура выпуска, экспорта и импорта.

#### **Основные проблемы направления:**

- самоустранение государства от необходимого уровня управления национальной экономикой (избыточная либерализация);

- растущая сырьевая ориентация экономики;
- отсутствие работоспособной управленческой модели отраслевой структурной перестройки;
- вывоз за рубеж сырья без его комплексной переработки в стране;
- отсутствие должных адресатов управления — законодательно закрепленных новых инновационных видов экономической деятельности.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ и Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 11.12.2002 № 1764-р «Об Основных направлениях государственной инвестиционной политики Российской Федерации в сфере науки и технологий»;
- Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2003 № 1493-р «О Концепции развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### 1.1.17. Регулирование монополий

**Ценности направления:** оптимальность по критерию безопасности, устойчивости развития и эффективности национальной экономики роли монопольных субъектов хозяйственной деятельности в экономике России.

### **Основные проблемы направления:**

- необоснованное раздробление естественных монополий;
- неэффективность механизмов тарифообразования;
- базирование тарифообразования на индексе инфляции, а не на издержках;
- инвестиционный дефицит для развития естественных монополий;
- неявная приватизация и соответствующий ущерб для государства;
- отсутствие межотраслевого механизма управления рентабельностью;
- диспропорции рентабельности сырьевого и наукоемкого секторов в пользу сырьевого;
- неудовлетворительное состояние инфраструктуры субъектов естественных монополий;
- неопределенность социально-экономической роли государственных монополий;
- ориентация действующей государственной политики на сокращение нерыночного сектора экономики без учета целей экономического развития и национальной безопасности.

**Ответственные органы:** Федеральная антимонопольная служба, Министерство экономического развития РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по тарифам.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

### **Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии

развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года»);

- Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013);
- Приказ ФАС России от 26.12.2013 № 879/13 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (I этап — 2013–2015 годы)»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.1.18. Малый и средний бизнес**

#### **Ценности направления:**

- создание среднего класса в России;
- самозанятость населения.

#### **Основные проблемы направления:**

- неэффективность государственного регулирования и контроля малого и среднего бизнеса;
- неэффективность налогообложения субъектов малого и среднего бизнеса;
- нехватка кредитных и инвестиционных ресурсов в секторах малого и среднего бизнеса;
- несоответствие региональных и федеральных программ развития малого и среднего бизнеса;
- недостаточная заинтересованность местных органов власти в развитии малого и среднего бизнеса;
- высокая степень износа основных фондов;
- отсутствие специального федерального органа власти;

– низкий уровень корпоративной и предпринимательской культуры.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по аккредитации, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Эти вопросы относятся к ведению субъектов РФ и муниципальных образований, поэтому программные документы, как правило, принимаются органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Например: Постановление Правительства МО от 23.08.2013 № 662/37 «Об утверждении государственной программы Московской области «Предпринимательство Подмосковья»; Постановление главы Талдомского муниципального района Московской области от 03.12.2013 № 3762 «Об утверждении муниципальной программы Талдомского муниципального района «Развитие малого и среднего предпринимательства в Талдомском муниципальном районе на 2014–2018 годы».
- Приказ Минпромторга РФ от 31.03.2011 № 422 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2011–2015 годы и период до 2020 года»;
- Приказ Минтранса РФ от 23.03.2010 № 70 «Об утверждении аналитической ведомственной целевой программы «Создание условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере транспорта»;
- Приказ Минпромторга РФ от 15.02.2010 № 123 «Об утверждении Ведомственной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в отраслях промышленности и в торговле»;
- Приказ Минсельхоза России от 06.03.2012 № 172 «Об утверждении программы по поддержке начинающих фермеров»

(вместе с «Целевой программой ведомства «Поддержка начинающих фермеров на период 2012–2014 годов»);

- Приказ Минэнерго РФ от 30.03.2010 № 132 «Об утверждении аналитической программы Минэнерго России «Развитие малого и среднего предпринимательства в сфере топливно-энергетического комплекса»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.1.19. Деятельность хозяйствующих субъектов**

**Ценности направления:** развитие материального производства в стране, совокупности самих хозяйствующих субъектов.

**Основные проблемы направления:**

- недостаточность инвестирования в развитие предприятий;
- низкая инновационная активность и восприимчивость к инновациям предприятий;
- недоверие менеджменту со стороны инвесторов;
- неопределенность роли предприятия в обществе;
- недостаточная защищенность прав и законных интересов корпоративных собственников, что приводит к возможности рейдерства;
- слабое влияние фондового рынка на развитие предприятий;
- неэффективность и слабая подконтрольность органов управления предприятия;
- недостаточная эффективность судебного контроля.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.



*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Гражданский кодекс РФ;
- Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009);
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;
- Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»;
- Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»;
- Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.1.20. Транспорт**

**Ценности направления:** опережающее развитие транспорта и согласованность транспортной политики с общим социально-экономическим развитием страны.

### **Основные проблемы направления:**

- недостаточность финансирования строительства или содержания путей сообщения;
- региональные диспропорции в развитии транспортных сетей;
- высокая степень физического износа и морального старения основных фондов;
- неадекватность развития внутреннего водного транспорта социально-экономическому развитию страны;
- недостаточная гармонизация российского и зарубежного транспортного права;
- отсутствие единого видения транспортной политики;
- неадекватность тарифного регулирования потребностям социально-экономического развития;
- низкая транспортная безопасность.

**Ответственные органы:** Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральная служба по тарифам, Федеральное агентство специального строительства, ОАО «РЖД», Министерство внутренних дел РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

### **Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года»);

- Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2003 № 909-р «О Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»;
- Приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2013 № 1574-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»;
- Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.1.21. Информатизация и связь**

**Ценности направления:** опережающее развитие сферы информации, коммуникаций и связи как фактор повышения эффективности и конкурентоспособности российской экономики.

**Основные проблемы направления:**

- несоответствие развития информационных технологий и связи задачам экономического роста и управления пропорциями развитости;
- недостаточное овладение информационными технологиями широкими слоями населения;
- недостаточное обеспечение доступа к государственным информационным ресурсам широких слоев населения;

- низкий уровень отечественного производства конкурентоспособной ИТ-продукции;
- низкий уровень информационной безопасности (недостаточная готовность к новым угрозам, информационной войне, киберугрозам, возможному отключению сети Интернет).

**Ответственные органы:** Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство связи, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба безопасности, Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр–212);
- Указ Президента РФ от 20.01.1994 № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр–1895);
- Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.1.22. Энергетика и энергосбережение

**Ценности направления:** опережающее развитие энергетической отрасли, согласованное с общим социально-экономическим развитием при снижении энергоёмкости российской экономики.

### **Основные проблемы направления:**

- несоответствие энергетической политики целям экономического роста;
- высокая энергоёмкость экономики;
- несовершенство ценообразования на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР);
- высокая степень износа и низкий уровень инноватизации основных фондов.

**Ответственные органы:** Министерство энергетики РФ, Федеральное агентство по энергетике, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерство экономического развития РФ, Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

### **Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»;
- Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;
- Приказ Минэнерго России от 19.06.2013 № 309 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2013–2019 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года»;
- Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на 2009–2012 годы (утверждены 12.02.2009).

тики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года (утв. Правительством РФ 28.05.2013);

- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.1.23. Государственный экономический мониторинг**

**Ценности направления:** эффективность статистического инструментария в системе государственного управления экономическим развитием, достоверность.

**Основные проблемы направления:**

- недостаточен уровень достоверности статистической информации;
- неполнота статистической информации по ряду основных социально-экономических показателей;
- политические деформации статистической информации.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба государственной статистики.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:** Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

## 1.2. Социальная сфера

### 1.2.1 Доходы и оплата труда

#### **Ценности 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;
- мотивация производительного труда.

#### **Основные проблемы направления:**

- низкие доходы 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;
- государство практически самоустранилось от управления процессами в сфере самозанятости населения;
- система налогообложения (плоская ставка подоходного налога) консервирует социальное расслоение населения.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Федеральная служба по труду и занятости, Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития России при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:** Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### 1.2.2. Пенсионное обеспечение

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

**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.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство финансов РФ, Пенсионный фонд РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений»;
- Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»;
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»;
- Федеральный закон от 04.06.2011 № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»;
- Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;



- Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (действует до 01.01.2015);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.2.3. ЖКХ и жилье

**Ценности направления:** обеспеченность потребности населения в жилье как условие нормального воспроизводства человеческих и трудовых ресурсов.

**Основные проблемы направления:**

- низкая доступность жилья и жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) для населения;
- низкий уровень комфорта 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.

**Ответственные органы:** Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Федеральная служба по тарифам.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы»;

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2010 № 1201-р «Об утверждении Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2014 № 1867-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;
- Жилищный кодекс РФ (Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ);
- Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»;
- Стратегия массового жилищного строительства до 2020 года (принимается отдельно по каждому субъекту РФ);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

#### 1.2.4. Занятость

**Ценности направления:** реализация каждым — независимо от места проживания, пола, расы, национальности, вероисповедания — права на труд как источник существования, уровень занятости.

**Основные проблемы 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.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральная миграционная служба.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Трудовой кодекс РФ (Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ);
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### 1.2.5. Семья

**Ценности направления:** большая и крепкая семья.

**Основные проблемы 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;
- неправоеспособность семьи как института, поскольку она 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 обще-социального, 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);
  - 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;
  - 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, одной любви и семей.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Письмо Минобрнауки РФ от 08.05.2007 № АФ–163/06 «О Концепции государственной политики в отношении молодой семьи».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.2.6. Гендерное направление

**Ценности направления:**

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

**Основные проблемы 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.

**Ответственные органы:** отсутствуют.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 08.01.1996 № 6 «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации»;
- Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.11.1997 № 1929-П ГД «О Концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### 1.2.7. Молодежь

**Ценности направления:** высокая социализированность и самореализация молодежи в общественно признаваемых формах.

**Основные проблемы направления:**

- отсутствие единого профессионального образовательного пространства и социального заказа на подготовку кадров;
- молодежная безработица;
- низкий уровень доходов молодежи;
- плохое жилищное обеспечение молодежи. 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 мешает трудоустройству;
- 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.

**Ответственные органы:** Федеральное агентство по делам молодежи, Государственный комитет РФ по делам молодежи.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.2.8. Экология

**Ценности 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.

### **Основные проблемы направления:**

- перспектива истощения невозобновляемых природных ресурсов;
- низкая эффективность государственной экологической политики (отсутствие согласования с экономической политикой);
- недостаточность правового регулирования;
- ухудшение экологической ситуации;
- остаточный принцип бюджетного финансирования;
- неразвитость экологического права.

**Ответственные органы:** Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию, Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности при Президенте РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство обороны РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 3.*

### **Концептуальные документы:**

- Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012);
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»;



- Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»;
- Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации»;
- Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013);
- Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Основы Государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 01.03.2012 № Пр–539).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.2.9. Социальная защита граждан**

**Ценности направления:** социальная справедливость, обеспечение достойного уровня жизни материально незащищенных слоев населения.

**Основные проблемы направления:**

- нехватка домов престарелых, низкий уровень финансирования;
- недооцененный труд и заниженная оплата труда;

- плоская подоходная ставка налогообложения, малый перераспределительный объем;
- недостаточность мер по обеспечению достойного уровня жизни ветеранов Великой Отечественной войны;
- неэффективность государственной системы реабилитации бывших 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;
- неадекватная монетизация льгот;
- недостаточность мер по социальной адаптации инвалидов;
- помощи одиноким (одиноко проживающим) пожилым гражданам;
- недостаточность мер помощи студенческим семьям;
- недостаточность финансирования сферы социальной помощи из бюджетных и внебюджетных источников;
- неудовлетворительное обеспечение жильем льготных категорий граждан.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Федеральная служба по труду и занятости, Фонд социального страхования РФ, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»;
- Федеральный закон от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»;
- Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»;
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;
- Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;
- Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах

внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

- Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;
- Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 04.03.2002 № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»;
- Федеральный закон от 09.01.1997 № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»;
- Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»;
- Федеральный закон от 07.11.2000 № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием»;
- Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;
- Федеральный закон от 04.06.2011 № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»;
- Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;
- Федеральный закон от 27.11.2001 № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»;

- Федеральный закон от 10.05.2010 № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»;
- Федеральный закон от 04.06.2011 № 128-ФЗ «О пособиях детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях)»;
- Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### 1.2.10. Благотворительность

**Ценности направления:** перераспределение благ, социальное вспомоществование.

**Основные проблемы направления:**

- отсутствие государственного стимулирования благотворительной деятельности;
- низкий уровень благотворительности;
- отсутствие официального мониторинга данных об объеме средств, вкладываемых бизнесом в благотворительность, об экономическом или социальном эффекте подобной деятельности;
- двойное налогообложение благотворительности;
- правовая необеспеченность;
- бюрократические преграды для благотворителей.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;

- Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.3. Региональная сфера

#### 1.3.1. Федеративное устройство России

##### **Ценности направления:**

- баланс централизации и децентрализации государственной власти;
- прочность государства;
- равенство прав и социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации.

##### **Основные проблемы направления:**

- фактическое неравноправие субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти;
- недостаточная эффективность действующей системы власти в ее территориально-пространственном измерении, низкая эффективность управления развитием территорий;
- несовершенство законодательной базы федеративных отношений;
- несимметричность субъектов Российской Федерации;
- диспропорции в ресурсном обеспечении субъектов российской Федерации;
- несовершенство существующей системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- избыточная централизация в финансово-экономической сфере на фоне децентрализации полномочий, ориентация федерального Центра на вертикальные формы финансового выравнивания;

- увеличение числа субъектов Российской Федерации — реципиентов и уменьшение числа субъектов Российской Федерации — доноров;
- слабый уровень участия субъектов Российской Федерации в принятии ключевых решений на федеральном уровне (в особенности в федеральном законодательном процессе).

**Ответственные органы:** Министерство юстиции РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2001 № 1270-р «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2011 № 367-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2011–2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2012 № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1292-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России»;

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»;
- Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.2. Пространственное развитие Российской Федерации**

#### **Ценности направления:**

- освоенность и связность территорий страны;
- территориальная справедливость;
- равенство социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

#### **Основные проблемы направления:**

- сырьевая преференция развития территорий;
- «столичный» перекося развития территорий;
- депрессивные территории и проблемы отдаленных и северных территорий;
- отсутствие внятной государственной политики выравнивания и сбалансированного развития регионов;
- нет механизма горизонтального межбюджетного взаимодействия;
- неэффективен межбюджетный механизм выравнивания регионов;
- неэффективность схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях по устранению накопленных диспропорций пространственного развития страны и отдельных территорий, собственно механизм планирования развития не работает;
- несогласованы стратегические документы социально-экономического развития и документы территориального планирования.



**Ответственные органы:** Министерство юстиции РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Совет по изучению производительных сил.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации»;
- «Основы пограничной политики Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 05.10.1996);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»;
- Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике**

**Ценности направления:**

- оптимальное (по критерию национальной эффективности и социально-политической устойчивости государства) соотношение сборов налогов и государственных затрат на всех уровнях государственной и муниципальной власти (централизации и децентрализации финансов);
- прозрачность системы межбюджетных трансфертов;
- финансовая обеспеченность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рамках их мандатов;

- стимулирующая развитие роль налогообложения и субсидирования.

**Основные проблемы направления:**

- недостаточная эффективность механизма вертикального выравнивания регионов (не устранены диспропорции системы распределения налоговых ресурсов между уровнями власти в соответствии с расходами каждого уровня);
- недостаточная эффективность механизма горизонтального (межбюджетного) выравнивания регионов (не устранены диспропорции системы распределения доходов между регионами);
- наличие примата доходов над расходами в бюджетном процессе, фискальный крен налоговой системы;
- нерациональное разделение расходных обязательств и доходных полномочий властей разных уровней;
- отсутствие методики оценки налогооблагаемого потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- несовершенство системы оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими особенностями их территорий;
- отсутствие территориального разреза федерального и региональных бюджетов;
- существование наряду с весьма регламентированным механизмом трансфертов «непрозрачных» видов федеральной поддержки регионов (бюджетных ссуд разных видов, списаний и отсрочек долгов, взаимных расчетов и т. п.);
- нарушение единства и полноты бюджетов существующей системой специализированных бюджетных фондов;
- использование в регионах и на местном уровне способов необоснованного и рискованного привлечения средств с помощью долговых обязательств (облигационных займов, векселей, гарантий и т. п.);
- избыточная централизация консолидированного бюджета;
- недостаточно эффективные механизмы в методиках расчета финансовой помощи региональным и местным бюджетам, направленных на стимулирование региональных и местных

органов власти к действиям по социально-экономическому развитию территорий, увеличению их налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансового-бюджетного надзора, органы субъектов РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»;
- Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (одобрено Правительством РФ 30.05.2013);
- Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (заявлены Министерством финансов РФ 10.07.2014);
- Налоговый кодекс РФ;
- Бюджетный кодекс РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.3.4. Экономическое развитие регионов**

**Ценности направления:**

– достойный уровень жизни населения во всех субъектах РФ;

- территориальная целостность России;
- устойчивость развития.

**Основные проблемы направления:**

- неодинаковый уровень социально-экономического развития регионов;
- усиление расслоения развитости: непропорциональные объемы инвестиций в регионы, разрыв размера доходов и заработной платы на душу населения по субъектам РФ, разрыв ВРП на душу населения по субъектам РФ, диспропорции в уровне занятости по субъектам РФ, высокие темпы оттока населения из сельской местности, низкие темпы развития городов и иных муниципальных образований (малых, закрытых городов, утрата фактического статуса ЗАТО, монопрофильных городов, наукоградов, слабое развитие территорий Дальнего Востока и территории Арктики);
- неудовлетворительное государственное управление процессами развития регионов: неэффективность взаимодействия органов государственного управления процессами развития регионов, «оторванность» федерального управления от региональных проблем, неэффективная «трансляция» и обеспечение интересов субъектов РФ в федеральных органах исполнительной власти;
- неэффективность инструментов управления региональным развитием: отсутствие четко прописанных процедур взаимодействия, прогнозирования, согласования между федеральными и региональными органами власти в процессе реализации программ и нормативных правовых актов, отсутствие единых социальных стандартов, несогласованность и нескоординированность программ федерального, регионального и муниципального развития, слабое информационное обоснование принимаемых решений в сфере управления региональным развитием, неоптимальность налоговой системы, отсутствие территориального разреза в бюджетной классификации.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Совет по изучению производительных сил РФ, Министерство финансов РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

### **Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 № 2564-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 16.10.2012 № 1939-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 23.04.2012 № 619-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 507-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2014 № 1069-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»;
- Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического

развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»;

- Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 09.08.2006 № 478 «О Федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2011 № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2011 № 1535-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1087 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»;
- Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1297 «О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)»;

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.3.5. Инвестиции в региональной политике**

#### **Ценности направления:**

- активность и необходимый объем бюджетных инвестиций местного и федерального уровня;
- активность и необходимый объем частных инвестиций;
- сопоставимый по России уровень во всех регионах и повышенный в районах выравнивания развития;
- осмысленная адресация инвестиций, согласованная с задачами развития региона.

#### **Основные проблемы направления:**

- самоустранение государства от бюджетной инвестиционной активности;
- отсутствие согласованности федеральных и региональных планов и стратегий развития в разрезе общей экономической политики (упование на рыночную саморегуляцию), несовершенство целевых ориентиров для принятия государственных (федеральных и региональных) решений об инвестиционной региональной политике в отношении конкретных объектов инвестиций и территорий;
- незначительные масштабы воздействия инвестиционной региональной политики на инвестиционную активность инвесторов;
- низкий и сокращающийся общий объем инвестиций;

- несовершенство существующих механизмов государственного и общественного контроля инвестиционной деятельности через государственные корпорации, а также выполнения ФЦП и национальных проектов на конкретных территориях с определением характера и объектов инвестиций и их конкретного воздействия на социально-экономическую и демографическую ситуацию;
- слабость механизмов ответственности администраций регионов и федеральной за неэффективную инвестиционную деятельность.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Российский фонд прямых инвестиций, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.6. Социальное развитие субъектов Российской Федерации**

**Ценности направления:**

- уровень жизни и психологический комфорт (устойчивость ситуации, надежность будущего) населения субъектов Российской Федерации;



- равные возможности для граждан Российской Федерации в реализации их социальных прав;
- равенство социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований;
- социальная мобильность населения.

#### **Основные проблемы направления:**

- невозможность достижения целей политики в сфере социального развития регионов при отсутствии официально одобренной концепции этой политики и ее оформления в виде обязательных требований к решениям, принимаемым на государственном и муниципальном уровнях;
- невозможность эффективного развития социальной инфраструктуры на территориях субъектов Российской Федерации в силу отсутствия целостной системы территориального планирования развития общественной инфраструктуры;
- отсутствие социальных стандартов и нормативов, адаптированных к конкретным условиям регионов и муниципальных образований, сельских и городских поселений разных типов;
- отсутствие учета в бюджетном процессе, в перспективном планировании и для оценки уровня жизни населения социальных стандартов;
- низкий уровень доходов основной части населения и наличие (около 50%) малообеспеченных людей, для социальной поддержки которых необходимы большие бюджетные ресурсы и специальные технологии их целевого использования;
- низкое качество и ограниченный перечень социальных услуг в дотационных регионах и муниципальных образованиях, которые должны предоставляться всем гражданам России в порядке исполнения социальных обязательств государства;
- значительные различия в необходимых видах социальных услуг и в формах их предоставления на различных территориях страны, что практически не учитывается при принятии общегосударственных решений в сфере социальной политики;
- расходование бюджетных средств в социальной сфере без учета эффективности вложений;
- слабое использование опыта «пилотных» регионов, разработавших собственные социальные стандарты;

- отсутствие эффективной мотивации и принудительные методы подключения региональных бизнес-структур к социальным программам.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1087 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»;
- Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»;

- Постановление Правительства РФ от 09.08.2006 № 478 «О Федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2011 № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2011 № 1535-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.3.7. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики**

#### **Ценности направления:**

- участие административных центров субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики;
- равенство по социально-экономическим показателям административных центров и муниципальных образований;

- инновационное развитие регионов в рамках административных центров.

**Основные проблемы направления:**

- деформированное диспропорциональное развитие «столиц» в ущерб общерегиональному развитию;
- отсутствие федерального и регионального законодательства, определяющего статус административных центров субъектов Российской Федерации (аналогично статусу столицы России — г. Москвы) и регулирующего отношения региональных и городских властей;
- невыделенность административных центров субъектов Российской Федерации в самостоятельные разделы региональных стратегий, программ социально-экономического развития.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство юстиции РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:** отсутствуют (ведение субъектов РФ).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### 1.3.8. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество

**Ценности направления:**

- самостоятельность и активность в жизнеустройстве местной территории муниципальных образований;
- активизация творческих начал и созидательной энергии населения;
- финансовая самостоятельность органов местного самоуправления.

**Основные проблемы направления:**

- неравномерность размещения налогооблагаемой базы по территории страны; недостаточность налогооблагаемой базы в большинстве муниципальных образований, особенно в сельских поселениях;

- низкая степень самостоятельности местных властей в налоговой сфере, что не позволяет им на местах в полной мере использовать стимулирующую функцию налогов для привлечения инвестиций;
- недостаточный объем средств, передаваемых в местные бюджеты из вышестоящих бюджетов, который не позволяет им полноценно выполнять свои полномочия;
- несправедливость распределения налогов между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами: организации имеют возможность платить налог на прибыль не по месту фактической деятельности, а по месту регистрации;
- граждане платят подоходный налог не по месту жительства, где им предоставляются социальные услуги, а по месту работы;
- отсутствие взаимосвязи закрепленных за муниципалитетами доходов с производственной деятельностью предприятий, расположенных на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных властей в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы;
- отсутствие стимулов у муниципальных образований, порождаемое современной политикой бюджетного выравнивания: бюджетная обеспеченность муниципальных образований реципиентов в ряде случаев выше, чем у муниципальных образований-доноров;
- отсутствие критериев определения реальных потребностей муниципальных образований; отсутствие минимальных государственных социальных стандартов и нормативов их финансирования;
- снижение бюджетной обеспеченности ряда городов в связи с использованием части их ресурсов для финансирования дотационных муниципальных образований;
- не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о взаимодействии между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и советами муниципальных образований, не реализуются положения, регламентирующие создание хозяйственных обществ муниципальными образованиями.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство юстиции РФ, Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»;
- Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

**1.3.9. Развитие территорий с особым статусом:  
особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды,  
монопрофильные города**

**Ценности направления:**

- современная социальная и производственная инфраструктура на территориях с особым статусом;
- адекватный уровень государственной ответственности (федеральный или субъекта Федерации);

- высокий уровень инвестиций в территории с особым статусом.

#### **Основные проблемы направления:**

- неэффективная система мотивации экономической деятельности в особых экономических зонах;
- устранение государства от синдицирования инвестиций;
- несовершенство существующих механизмов привлечения инвестиций в развитие особых экономических зон. Законодательство нацелено на привлечение в ОЭЗ лишь крупных инвесторов, а не малого и среднего бизнеса;
- отсутствие механизмов совместного венчурного финансирования технико-внедренческих зон бизнес-структурами, государственными и муниципальными органами;
- неоправданный запрет на создание особых экономических зон на территории двух или более субъектов;
- отсутствие единых общегосударственных механизмов поддержки технопарков, территорий научно-технического развития и других форм территориальной интеграции науки, образования и производства;
- утрата потенциала наукоградов и ЗАТО ввиду критического положения с занятостью квалифицированных кадров, «утечки мозгов» и снижения уровня подчиненности;
- слабая доступность территорий в силу закрытости и транспортно-географического положения.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

#### **Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;
- Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий»».

Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»;

- Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 № 328-р «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.10. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы**

#### **Ценности направления:**

- равенство развитости всех территорий страны, территориальная справедливость;
- национальная и территориальная безопасность.

#### **Основные проблемы направления:**

- отсутствие нормативно установленного порядка выделения из общего числа требующих государственной поддержки территорий особой группы проблемных регионов и муниципальных образований, где целевое оздоровление ситуации необходимо по особым, федерально или регионально значимым основаниям и где должны быть использованы особые (чрезвычайные) меры федеральной поддержки;
- неэффективность и недостаточная обоснованность применяемых мер современной поддержки проблемных территорий (Кавказ, Дальний Восток);
- отсутствие научно обоснованных, одобренных экспертным сообществом и утвержденных Правительством Российской Федерации концепций и стратегий развития северных территорий России в увязке со стратегиями развития ТЭК, естественных монополий и крупного бизнеса, снижение действенности программирования и планирования территориального развития страны;



- отсутствие законодательства, разрешающего и регламентирующего использование особых режимов хозяйствования, привлечение и использование трудовых ресурсов, социально-инфраструктурное обеспечение населения и т. п. на проблемных территориях.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, Министерство РФ по делам Северного Кавказа, Министерство РФ по делам Крыма.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»;
- Постановление Правительства РФ от 09.08.2006 № 478 «О Федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»;
- Постановление Правительства РФ от 24.12.2009 № 1087 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»;

- Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.3.11. Миграционные вопросы в региональной политике.**

#### **Обеспечение сбалансированной структуры расселения**

##### **Ценности направления:**

- сбалансированность и управляемость расселения по регионам;
- высокий уровень занятости во всех регионах;
- пространственная мобильность населения.

##### **Основные проблемы направления:**

- общее сокращение численности населения, снижение его плотности до параметров почти в три раза меньше среднемировых, что ведет к ослаблению политического, экономического и военного влияния России в мире и дает возможности для дополнительных притязаний на территорию Российской Федерации;
- дисбаланс спроса и предложения рабочей силы;
- неравномерность расселения населения по территории Российской Федерации;
- несовершенство законодательства в сфере миграции и планирования расселения мигрантов;
- сочетание в ряде регионов Российской Федерации (северных и восточных) миграционного оттока со значительным сокращением численности населения в результате роста смертности и снижения рождаемости;
- дефицит квалифицированной рабочей силы в отсутствие эффективно действующих региональных рынков труда;
- наличие нелегальной миграции, преобладание миграционных потоков из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой;

- неуправляемые миграционные процессы, формирующие в ряде регионов России атмосферу социальной напряженности, и отсутствие государственной политики организованного расселения вынужденных мигрантов;
- слабая социальная защищенность вынужденных переселенцев, которые решили остаться в Российской Федерации, проблема социально-экономической адаптации мигрантов, не имеющих статуса вынужденных переселенцев или беженцев.

**Ответственные органы:** Федеральная миграционная служба, Министерство культуры РФ, Министерство иностранных дел РФ, Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Президентом РФ);
- Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2012 № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.12. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации**

**Ценности направления:**

- стимулирование активности регионов в создании экономических и финансовых возможностей развития.

### **Основные проблемы направления:**

- недостаточное участие большинства субъектов Российской Федерации во внешнеэкономических связях страны, их незначительная роль в экономической и социальной модернизации, отсутствие использования конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации во внешнеэкономических связях, их неблагоприятный имидж;
- рассогласованность общероссийских и региональных интересов;
- отсутствие мер региональной политики, компенсирующих неблагоприятное воздействие процессов глобализации на российские регионы;
- слабое развитие приграничного сотрудничества и его зависимость от геополитических факторов — в частности, различий геополитической ориентации России и новых независимых государств;
- несовершенство и слабость нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества регионов;
- недостаточная обеспеченность приграничных регионов переходами, недоиспользование пропускной способности действующих переходов из-за их слабой технической оснащённости, недоучет суточных, недельных и сезонных колебаний грузо- и пассажиропотоков.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

### **Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»;

- Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2014 № 1092-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### **1.3.13. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации**

#### **Ценности направления:**

- единство и целостность экономического и социально-культурного пространства страны;
- опережающее создание базы для экономического развития;
- пространственная мобильность населения;
- национальная безопасность и обороноспособность страны;
- высокий уровень международного влияния;
- эффективность использования ресурсной базы территорий.

#### **Основные проблемы направления:**

- несогласованность между собой крупных инвестиционных проектов в области инфраструктуры и в других областях (например: развития перспективных центров обрабатывающей промышленности, НИОКР, укрепления обороны и безопасности, рекреационной деятельности, выделения зон приоритетного развития, охраны природного и культурного наследия и др.) по территории и времени;
- несвязанность между собой крупных проектов в самих инфраструктурных отраслях: в сферах транспорта, энергетики, информатики и связи — как результат реального отсутствия стратегических планов развития страны;
- несогласованность развития системы расселения и инфраструктуры на всех территориальных уровнях;
- отсутствие общегосударственной концепции мультимодальных транспортных узлов и логистических центров, что

порождает конкуренцию между различными проектами и транспортными узлами, претендующими на государственную поддержку;

- направленность крупных дорогостоящих инфраструктурных проектов с бюджетным финансированием исключительно на освоение новых месторождений полезных ископаемых в труднодоступных районах, а не на гармоничное развитие территорий страны;
- недостаточный вклад действующих и строящихся магистральных трубопроводов в региональное развитие, поскольку вдоль их трасс и вблизи терминалов нет предприятий по глубокой переработке углеводородного сырья и переходов на обеспечение систем, обслуживающих местные нужды и развитие;
- нерешенность вопросов, связанных с оборотом земельных участков, предназначенных для строительства инфраструктурных объектов;
- недостаточная мощность отечественной портовой инфраструктуры;
- недостаточная пропускная способность и неудовлетворительное состояние коммуникаций, входящих в международные транспортные коридоры.

**Ответственные органы:** Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство энергетики РФ, Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации»;
- Приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.14. Государственное управление региональным развитием**

#### **Ценности направления:**

- синергетический эффект от координации и взаимодействия федерального Центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- стимулирующая роль в активизации самоорганизующихся процессах, рыночной деятельности;
- гармоничное развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

#### **Основные проблемы направления:**

- несовершенство нормативно-правового регулирования согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по всем аспектам разработки и реализации региональной политики;
- отсутствие регламентированных процедур инициирования, организации взаимодействия, реализации и контроля исполнения соглашений и иных решений, основанных на согласовании интересов федеральных, региональных и местных органов власти;
- незначительная роль субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, особенно по позициям, определяющим конституционные права субъектов Российской Федерации и их отношения с федеральным Центром по всем аспектам региональной политики;
- недостаточно эффективное взаимодействие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам разработки и реализации региональной политики на территориях этих муниципальных образований;
- слабая информационная обеспеченность деятельности и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- недостаточно эффективный механизм координации деятельности территориальных органов федеральных органов

исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**Ответственные органы:** Администрация президента РФ, Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство юстиции РФ, Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.3.15. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ**

**Ценности направления:**

- устойчивость и планомерность развития;
- синергетический эффект от координации управления развитием в разрезе отраслей, уровней и территорий;
- экономическая и социальная активность населения и бизнеса на территориях программной поддержки.

**Основные проблемы направления:**

- отсутствие специально разработанного и официально утвержденного порядка формирования, реализации и взаимосогласования федеральных, межрегиональных и региональных программ развития территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- слабость целеполагания, отсутствие четкой системы критериев отбора регионов, на которые распространяется действие программ, а также критериев определения объема средств,



выделяемых региону (регионам), в результате чего регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности могут получать больше средств, чем регионы с недостаточным уровнем бюджетной обеспеченности;

- слабая адекватность целевых индикаторов и показателей, позволяющих оценивать ход реализации программ;
- отсутствие регламентации долгосрочных целевых программ, требования к которым закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации (не определен срок их реализации, возможность параллельного существования федеральных целевых программ и долгосрочных целевых программ);
- методическая необоснованность процесса разработки программных заданий, приводящая к тому, что программы оказываются конгломератами отдельных не связанных друг с другом и не обеспечивающих достижение конечных целей мероприятий;
- непрозрачность процедуры формирования программ, существенным образом затрудняющая контроль их реализации;
- отсутствие регламентации участия субъектов Российской Федерации в процессе разработки концепций и проектов федеральных целевых программ.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ, Министерство экономического развития РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

## 1.4. Гуманитарная сфера

### 1.4.1. Образование

**Ценности направления:** развитость и воспроизводимость человеческого капитала России, квалификация рабочей силы страны, база научной развитости.

**Основные проблемы направления:**

- снижение качества образования, неудача ЕГЭ и болонской системы;
- недоступность образования для социально уязвимых групп;
- невозможность для значительного количества выпускников устроиться на работу по специальности;
- заработная плата не зависит от уровня полученного образования;
- непрестижность (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);
- неуправляемость согласованности системы образования с реальным запросом и вызовами экономического развития России;
- коррумпированность системы высшего 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 образа российского учителя;
- совмещение управления направлениями науки и образования в рамках одного государственного ведомства.

**Ответственные органы:** Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по образованию, Совет при Президенте РФ по науке и образованию, Государственный комитет РФ по высшему образованию, Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- «Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов» (утв. Президентом РФ 03.04.2012);
- Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Письмо Минобрнауки РФ от 22.02.2011 № 13–91 «О направлении Концепции развития научно-исследовательской

и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

#### 1.4.2. Здоровоохранение

**Ценности направления:** народосбережение.

**Основные проблемы 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, низкая оплата труда в медицине;
- 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.

**Ответственные органы:** Министерство здравоохранения РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 18.10.2013 № 932 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»;
- Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года»;

- Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2010 № 1563-р «О Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010–2015 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р «О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Приказ Минздрава России от 13.02.2013 № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации»;
- «Национальная концепция профилактики инфекций, связанных с оказанием медицинской помощи» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2011);
- «Концепция государственной антинаркотической политики Российской Федерации» (утв. ФСКН России 16.10.2009);
- Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2010 № 1873-р «Об основах государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года»;
- Приказ Минздрава России от 30.09.2013 № 677 «Об утверждении Информационно-коммуникационной стратегии по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.4.3. Демография

**Ценности направления:** народосбережение, оптимальные миграционные пропорции.

### **Основные проблемы направления:**

- практически отсутствие системной и эффективной государственной демографической политики;
- отсутствие федерального органа государственной власти, ответственного за демографическое развитие;
- отсутствие мировоззренческо-ценностной мотивированности высокой репродуктивности, отсутствие демографической пропаганды, ценностей семьи, детности;
- 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.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социального развития РФ, Министерство здравоохранения РФ, Пенсионный фонд РФ, Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике при Президенте РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

### **Концептуальные документы:**

- Региональные концептуальные и программные документы;
- Методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития (утв. Минтрудом России);
- Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

## **1.4.4. Физкультура и спорт**

### **Ценности направления:**

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

### **Основные проблемы направления:**

- отсутствует эффективная система налогообложения сферы профессионального спорта, непрозрачны механизмы титульного спонсорства, в особенности со стороны компаний с государственным участием;
- усиливаются диспропорции в финансировании отдельных сегментов профессионального спорта;
- отставание спортивной медицины и фармакологии;
- не решен ряд вопросов в трудовом законодательстве, связанных с наймом и социальной защитой 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;
- большинство образовательных школ не имеют необходимого 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 достаточные средства на учебно-тренировочные сборы, медико-восстановительные мероприятия, приобретение инвентаря и оборудования;
- не изучается спрос на товары физкультурно-спортивного и туристского назначения, не обеспечивается контроль качества и ассортимента указанной группы товаров;
- Министерство спорта 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 Российской Федерации России не располагает, данные паспортизации спортивных сооружений устарели;
- все внимание тренеров уходит на потенциальных медалистов, а сотни тысяч детей остаются без внимания;
- недостаточно развитие студенческого спорта;
- имеет место слабая или устаревшая подготовка спортивно-педагогических кадров.

**Ответственные органы:** Министерство спорта РФ, Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 11.01.2006 № 7 «О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы»;

- Распоряжение Правительства РФ от 02.01.2014 № 2-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы»;
- Приказ Минспорттуризма РФ от 14.10.2009 № 905 «О Плане мероприятий по реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

#### 1.4.5. Культура

##### **Ценности направления:**

- развитие и доступность для большинства населения искусств, литературы, театра, музеев и учреждений культуры;
- здоровый характер 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;
- осознанность взаимосвязи общечеловеческих ценностей с глубинным содержанием национальной культуры.

##### **Основные проблемы направления:**

- отсутствие системной государственной культурной политики;
- недостаточное финансирование государственной культурной политики;
- избыточная 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 отличий в статусе коммерческой и некоммерческой театральной организации;
- 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;
- совмещение управления направлениями культуры и туризма в рамках одного государственного ведомства.

**Ответственные органы:** Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Министерство промышленности и торговли РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612–1);
- Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 03.03.2012 № 186 «О федеральной целевой программе «Культура России (2012–2018 годы)»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»;
- Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года (согласовано Правительством РФ от 01.06.2006 № МФ-П44–2462);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 19.12.2012. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- Концепция Основ государственной культурной политики (разработана Министерством культуры РФ и Администрацией Президента РФ).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

## 1.4.6. Наука

### Ценности направления:

- научно-технический прогресс страны;
  - мировое лидерство и обороноспособность;
  - развитие фундаментальной науки;
  - научно-экспертная поддержка государственного управления.
- Основные проблемы направления:
- Российская наука в мировом пространстве
  - утечка «мозгов» за рубеж, их работа на чужую оборону и суверенитет;
  - чрезвычайно низкая мировая доля производства наукоемкой продукции;
  - оплата труда российских ученых заметно ниже аналогичного финансирования деятельности научных экспертов в странах Западного альянса;
  - доля финансирования российской науки в государственном бюджете существенно ниже, чем в зарубежных странах.

### Поддержка науки государством

- уровень оплаты труда научных работников не имеет никакой правовой привязки к среднему уровню зарплат по экономике;
- тренды процессов в научном и научно-техническом комплексе страны носят деструктивный характер;
- отсутствуют четкие процедуры участия в определении приоритетов развития науки представителей научного и экспертного сообщества, бизнеса, власти;
- нечеткость разграничения прав на результаты интеллектуальной деятельности между деятелем науки и государством;
- несовершенство процедур вовлечения результатов интеллектуальной деятельности в экономический оборот и др.;
- низкий уровень взаимодействия между научными институтами и образовательными учреждениями;
- отсутствие государственных механизмов понуждения промышленников к техническому перевооружению производства на базе современных высоких технологий;
- отсутствие закона о роялти;
- отсутствие формализованных процедур и механизмов коммуникации науки и власти в сфере научно-экспертной поддержки государственного управления;

- совмещение управления направлениями науки и образования в рамках одного государственного ведомства;
- научный работник является сегодня одной из наименее популярных профессий в России;
- реформа РАН 2013 года деструктивна, проведена закрыто, без согласования с научным сообществом, что торпедирует развитие научного потенциала России.

**Ответственные органы:** Министерство науки и образования РФ, Российская академия наук, Министерство обороны РФ, Федеральное агентство по науке, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство научных организаций, Российская академия наук, Российский фонд технологического развития, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Совет при Президенте РФ по науке и образованию, Российский научный фонд.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы»;
- Федеральный закон от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 № 2538-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы)»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»;
- «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года» (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1));

- Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий до 2020 года (утв. Президентом РФ от 30.03.2002 № Пр-576);
- Указ Президента РФ от 22.07.1998 № 863 «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий»;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Правительством РФ 08.12.2011);
- Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 03.01.2014).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

#### **1.4.7. Воспитание, пропаганда, просвещение, цензура, СМИ**

##### **Ценности направления:**

- нравственное развитие народа России;
- свобода слова и печати при учете национальных интересов России.

##### **Основные проблемы направления:**

- на федеральном уровне регуляция вопросов нравственности и прилежащих проблем бытия личности и общества практически отсутствует;
- большинство субъектов Российской Федерации обходятся без соответствующей нормативной базы в области нравственности;
- большая часть российской элиты все еще придерживается чуждой российскому обществу парадигме западного проис-

- хождения, которая придает исключительное значение юридическому закону, сбрасывая со счетов закон моральный;
- в Конституции страны закреплен запрет на единую государственную идеологию;
  - допустимость множественности идеологий в Конституции РФ программирует отсутствие единого взгляда на нравственность в российском обществе;
  - количество благотворительных фондов и организаций в России ежегодно сокращается;
  - федеральные государственные образовательные стандарты содержат крайне мало предписаний, связанных с воспитанием нравственности, с социализацией гражданина;
  - Конституция 1993 года программирует движение государства в направлении асоциальности и безнравственности;
  - эффективное воздействие конституции нашло отражение в национальном законодательстве, которое воспроизводит «установки» конституции и в свою очередь программирует основные институты, функции, механизмы страны в направлении генерации безнравственности в человеке и обществе;
  - поражены самые чувствительные сферы социального воспроизводства нравственности: институт семьи, образования, воспитания, массовой информации, искусства, культуры, науки, пропаганды, в том числе монументальной;
  - сам политический институт государства, институт выборов и формирования власти «настроен» на безнравственных основаниях и воспроизводит их в своей деятельности;
  - государство не обеспечивает нравственное и духовное воспитание граждан России в соответствии с высшими ценностями России;
  - государство не обеспечивает нравственное и патриотическое воспитание молодежи;
  - государство не стимулирует достаточным образом средства массовой коммуникации к осуществлению нравственного и духовного воспитания, интеллектуального развития граждан России;
  - закрепленная законодательством воспитательная функция учебных заведений почти отсутствует;



- меры защиты от агрессивного информационного воздействия извне в России нуждаются в совершенствовании;
- российское законодательство не содержит никакого регулирования журналистского расследования, что вызывает многочисленные проблемы в правоприменительной практике, особенно по вопросам, связанным с нарушением тайны частной жизни граждан и с защитой деловой репутации.
- средства массовой информации не имеют специальных возможностей для участия в выработке государственных решений, их принятии и контроле их выполнения.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ, Министерство печати РФ, Министерство спорта РФ, Министерство образования и науки РФ, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральная служба по надзору в сфере связи, технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, Федеральное агентство по делам молодежи.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- Закон РФ от 27.12.1991 № 2124–1 «О средствах массовой информации»;
- Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;
- Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 15.07.2013 № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр–1168);
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и прове-

дению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»;
- Федеральный закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»;
- Приказ Минздрава России от 30.09.2013 № 677 «Об утверждении Информационно-коммуникационной стратегии по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года»;
- Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года (согласовано с Правительством РФ от 01.06.2006 № МФ-П44–2462);
- Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2007 № 1700-р «О Концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008–2015 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 05.10.2010 № 795 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

#### **1.4.8. Религия и вероисповедание**

##### **Ценности направления:**

- мировоззренческая и нравственная определенность населения;
- свобода духовной самореализации и свобода совести;
- доступ к информации и образованию;
- защита культурно-цивилизационной (национальной) идентичности России;

- высокая престижность созидательного религиозно-культурного мировоззрения и созидательной деятельности в России;
- наличие национальной идеи;
- полноценное сотрудничество между государством и религиозными организациями.

### **Основные проблемы направления:**

- неурегулированность возможности совершения религиозных обрядов для лиц, находящихся на военной службе, а также статуса военного духовенства;
- неурегулированность возможности совершения религиозных обрядов для лиц, находящихся в местах лишения свободы;
- безграмотность в религиозных вопросах, препятствующая свободному и осознанному духовному самоопределению;
- отсутствие практики привлечения религиозных организаций к участию в разработке правовых и административных мер по недопущению целенаправленного деструктивного психологического воздействия на людей;
- отсутствие препятствий для проникновения оккультных и эзотерических групп в систему воспитания и образования;
- отсутствие механизма, позволяющего решать вопросы примирения религиозных, этнических и иных социальных конфликтов с использованием возможностей созидательных религиозных организаций;
- разжигание религиозной розни и перенос ее в социальную и политическую сферы гражданского взаимодействия представителей различных религий;
- нравственная дезориентация отдельных представителей власти, общественных институтов и простых граждан (отсутствие самоотверженности, способности на поступок и жертву, патриотизма, гражданственности и правосознания);
- незащищенность духовной и культурной идентичности, единства России, ее народов, общества и общественных институтов;
- отсутствие духовной основы в системах воспитания, образования, охраны правопорядка, армии;

- недостаточное обеспечение права учащихся на получение всестороннего образования в части приобретения знаний по основам религиозных вероучений;
- отсутствие возможностей для широкого распространения просветительских программ религиозных организаций, которые направлены на охрану права на жизнь посредством укрепления семьи, противодействия практике абортов, «планированию семьи» и т. д.;
- недостаточная регламентированность принципа отделения религиозных объединений от государства, препятствующая четкому пониманию их роли и функций в обществе и государстве, сложению усилий в совпадающих сферах социальной ответственности;
- пропаганда углубляющейся социальной поляризации общества и провоцирование религиозно-социальных конфликтов через обращение к самым низменным человеческим страстям (зависть, осуждение, животный страх, псевдопатриотизм, фанатичный национализм, ненависть);
- опасность смыкания деструктивных религиозных организаций с криминогенной средой;
- отсутствие действенного правового обеспечения и поддержки государством и органами местного самоуправления социально-благотворительной деятельности религиозных организаций, а также их совместной благотворительной деятельности;
- отсутствие установки на развитие жертвенности, бескорыстности, милосердия и благотворительности в обществе, порождаемой мировыми религиями;
- проблема возврата церковного имущества и восстановления разрушенных государством храмов для обеспечения миссионерской, просветительской и социальной функции религиозных организаций;
- правовая неурегулированность вопроса о возможности заключения договоров между государством и религиозными организациями, о разграничении полномочий и принципах сотрудничества в различных социально значимых сферах;
- проблема прозрачности и контроля финансово-хозяйственной деятельности религиозных организаций;

- проблема собственности и возможности отчуждения собственности религиозных организаций;
- отсутствие механизма совместного использования историко-архитектурных памятников культового назначения;
- отсутствие законодательного закрепления статуса религиозных организаций — социальных партнеров государства;
- отсутствие специальных механизмов стимулирования деятельности религиозных организаций в экономической сфере (налоговое стимулирование производства и распространения предметов религиозного культа, стимулирующие механизмы в сфере налогообложения земли, имущества, недвижимости);
- проблема совместного использования архитектурных и культурных памятников культового назначения;
- необеспеченность прав религиозных организаций на распространение их учений (миссионерская деятельность), включая предоставление вещательных каналов или блоков вещательной сетки на государственном телевидении и радиоканалах, права на участие в общественном контроле деятельности средств массовой информации.

**Ответственные органы:** Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ, Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

## 1.5. Внутриполитическая сфера

### 1.5.1. Противодействие коррупции и теневой экономике

**Ценности направления:**

- укрепление национальной безопасности;

- положительное социально-психологическое состояние населения;
- равный доступ к государственным ресурсам;
- эффективность и компетентность государственного управления;
- добросовестная конкуренция;
- снижение экономических издержек органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, населения.

**Основные проблемы направления:**

- недостаточная эффективность и скоординированность государственной политики противодействия теневой экономике;
- произвол чиновничества в выборе целей и средств государственных решений, стратегий, действий (идейная коррупция);
- низкое качество государственных решений, декларативность, популизм государственных политик;
- высокий уровень коррупции в органах исполнительной, законодательной и судебной власти;
- высокий уровень коррупции в контрольных и надзорных органах исполнительной власти;
- сращивание бизнеса и власти;
- высокий уровень коррупции в корпорациях;
- сращивание криминальных структур и государственного аппарата;
- высокая степень «теневизации» экономики;
- монополизация идей при принятии государственно-управленческих решений — привлечение одних и тех же разработчиков с едиными идеологическими и иными установками.

**Ответственные органы:** Министерство внутренних дел РФ, Следственный комитет РФ, Генеральная прокуратура РФ, Федеральная служба безопасности, Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

- Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;
- Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»;
- Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.5.2. Властная вертикаль

**Ценности направления:** гарантия учета интересов и проблем общества органами власти всех уровней.

**Основные проблемы направления:**

- многие функции президентской администрации фактически дублируют функции российского правительства;
- избыточная концентрация ресурсов у федерального Центра в ущерб ресурсам субъектов РФ;
- представительные органы власти мало влияют на процесс принятия ключевых политических решений;
- обе палаты российского парламента в его современном состоянии отличаются низкой степенью политической независимости или полным ее отсутствием;
- институты законодательной власти, партийные структуры как на федеральном, так и на региональном уровне фактически не участвуют в процессе принятия государственно-управленческих решений или их влияние мало заметно;
- муниципалитеты из институтов, по Конституции самостоятельных в пределах предмета своего ведения, превратились в технический инструмент управления на местах, в органы

- с ограниченным набором полномочий, зависимые от вышестоящих органов государственной власти, не обеспеченные финансовыми ресурсами, несамодостаточные и слабо подотчетные гражданам;
- партийная и избирательная системы не отражают основные истинные народные чаяния;
  - несмотря на то что наибольшую активность по числу выдвигаемых законодательных инициатив проявляют депутаты Государственной думы и законодательных органов субъектов РФ, их результативность, отраженная в числе принятых законов, является наименьшей, что говорит о фактической монополизации законодательной власти президентом и премьер-министром;
  - Совет Федерации новой конфигурации из площадки для публичного взаимодействия региональной элиты с элитами федерального центра превратился в технический институт, встроенный в управленческую вертикаль;
  - у правящей партии существуют заметные преференции на представленность своих интересов в СМИ, в частности, во время предвыборной кампании;
  - с переходом к пропорциональной системе формирования законодательных органов на федеральном и региональном уровнях функция депутата как персонализированного канала связи между гражданами, обществом и властью утрачивает свое значение;
  - Конституция России не устанавливает института ответственности государства, государственных органов и лиц за результаты своей деятельности.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- «Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку



не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года» (утв. Правительством РФ);

- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.5.3. Кадровая политика и строительство элиты**

**Ценности направления:** отбор и кооптация во власть профессионально и нравственно лучших.

**Основные проблемы направления:**

- кадровая коррупция и nepотизм;
- отсутствие эффективных механизмов общественного контроля и давления на власть;
- отсутствие института политической ответственности за принятые решения и результаты деятельности лиц, занимающих высшие государственные должности;
- практически отсутствие судебной ответственности за принятые решения и результаты деятельности лиц, занимающих высшие государственные должности;
- преобладание принципа доверительности (клановости) при отборе кадров над принципом профессионализма;
- нарушение принципа линейности карьеры, одна из причин — кадровые назначения проводятся исходя из принципа доверительности и близости к административному ресурсу; механизмы публичной политики не работают;
- искусственное происхождение партий, инициированное властью, а не политической активностью граждан;
- низкий уровень материального обеспечения госслужащих.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:**

- Приказ ФАС РФ от 01.11.2011 № 774 «Об утверждении Политики в области качества и Кадровой политики ФАС России»;
- Приказ ФНС РФ от 11.07.2011 № ММВ-7-4/436@ «Об утверждении Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы»;
- Постановление ГД ФС РФ от 16.07.1998 № 2848-II ГД «О кадровой политике в Правительстве Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2013 № 760-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы»;
- Приказ Минспорттуризма РФ от 23.12.2008 № 72 «Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

#### **1.5.4. Гражданское общество**

**Ценности направления:**

- активный независимый противовес власти, сдерживающий и воспитующий ее;
- институт повышения качества государственного управления.

**Основные проблемы направления:**

- цивилизационная традиция патернализма и автосубъектности российской власти;
- несuverенные манипуляции с политическим сознанием населения;
- последовательное вытеснение гражданских структур из поля публичной политики, из механизмов выработки государственно-управленческих решений;

- снижение гражданской инициативы вследствие укрепления властной вертикали и возрастания монополизации власти;
- Общественная палата фактически не выполняет номинированные функции взаимодействия гражданского общества с государственной властью;
- уровень нормативно-правового обеспечения участия населения и общественности в деятельности органов власти и в процессе принятия решений крайне низок, а правовые условия для этого участия недостаточны;
- общественные объединения, как и региональные отделения современных политических партий, выполняют функцию контроля на местах, а не функции артикуляции, трансляции интересов и проблем соответствующих групп граждан и создания условий для решения их проблем.

**Ответственные органы:** Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата, Администрация Президента.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»;
- Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### 1.5.5. Социальное партнерство в сфере труда

#### **Ценности направления:**

- социальный мир и стабильность;
- защита прав людей труда.

#### **Основные проблемы направления:**

- формализм и неприспособленность к российским реалиям системы социального партнерства;
- неадекватность профсоюзов и их деятельности задачам 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;
- реальная зависимость работников, профсоюзов от работодателя, особенно на уровне предприятий;
- 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;
- самоустранение государства от контроля развития социально-трудовой сферы;
- действующее законодательство Российской Федерации в правовом отношении не легализует отдельным образом цеховые союзы (институт совместного представительства интересов работников и работодателей);
- права и обязанности цеховых союзов юридически не регламентированы, эти объединения не интегрированы в политическую систему, их взаимоотношения с органами государственной власти не урегулированы законодательством;

- правам профсоюзов в государственном управлении не отвечают обязанности органов государственного управления.

**Ответственные органы:** Министерство труда и социальной защиты РФ, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Трудовой кодекс РФ;
- Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
- Федеральный закон от 27.11.2002 № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»;
- Федеральный закон от 01.05.1999 № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»;
- Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.5.6. Государственный суверенитет**

**Ценности направления:**

- независимость и самостоятельность государства в принятии решений в национальных интересах;
- национальная безопасность России.

**Основные проблемы направления:**

- широкие информационные и административно-политические возможности работы «пятой колонны» в России;
- несuverенная финансовая система России (механизм “CurrencyBoard”, демонетизация, минимизация суверенных кредитных ресурсов);
- низкий уровень диверсификации российской экономики;
- высочайшая зависимость состояния экономики России от конъюнктуры внешнего рынка, прежде всего цен на энергоносители;

- рост внешнего корпоративного долга;
- существенное превышение доли экспорта над долей импорта за счет энергоресурсов в структуре российской экономики;
- отсутствие национальной идеологии;
- демонетизация российской экономики;
- высокая учетная ставка Центрального Банка;
- высокий уровень инфляции на фоне стран Западного альянса;
- массовое бегство капитала; «оффшоризация» российского бизнеса;
- сокращение государственных расходов;
- низкий процент государственной собственности;
- малая доля золота в золотовалютных резервах РФ;
- скрытая приватизация природных ресурсов;
- сохранение пропаганды западных ценностей, моды на западную культуру и образ жизни западного типа;
- несuverенный характер Конституции РФ, например: запрет на государственную идеологию, примат Международного права, закрепление независимости Центробанка от государства, право частной собственности на природные ресурсы и др.;
- членство в МВФ, ВТО и других международных организациях, деятельность которых носит глобалистский характер;
- результаты деструктивных либеральных реформ в следующих областях: образование, наука, здравоохранение, финансы, промышленность, сельское хозяйство, армия.

**Ответственные органы:** Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба безопасности, Министерство обороны РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство иностранных дел РФ, Администрация Президента РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ, Федеральная таможенная служба.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

### **Концептуальные документы:**

- Конституция РФ;
- Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22–1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»;
- Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации»;
- Указ Президента РСФСР от 20.08.1991 № 66 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013);
- Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;
- Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 23.06.2000);
- Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»;
- Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»;
- Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ от 27.07.2001).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.5.7. Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы**

**Ценности направления:** общественная безопасность и нравственность.

**Основные проблемы направления:**

#### **Правоохранительная и судебная системы**

- политическая ангажированность следствия и правосудия;
- слабый кадровый потенциал судов из-за неprestижности и недостаточного финансирования судебной системы;
- из компетенции органов расследования и прокуратуры изъято решение таких важных вопросов, как арест, обыск с проникновением в жилище, ограничение тайны переписки и прочее и передано в подведомственность суду (точнее, судье);
- в односоставных региональных судах исключена возможность передачи на рассмотрение дела другому судье;
- в Конституции отсутствуют концептуальные положения о структуре и содержании правоохранительной системы, характере ее взаимодействия с судебной властью, функциях и направлениях противодействия преступным проявлениям;
- суд исключен из числа органов, обязанных реагировать, возбуждать уголовные дела во всех случаях обнаружения признаков преступления;
- действующий УПК не включает принцип объективности, всесторонности и полноты исследования обстоятельств дела, а значит, освобождает суд от этой важной обязанности;
- в действующем УПК деформирован принцип состязательности уголовного процесса, который был признан определяющим и несовместимым с активной ролью суда в процессе доказывания;
- криминализация самих правоохранительных и судебных органов, которые не только выходят за пределы закона в своей функциональной деятельности, но сами становятся носителями криминальной угрозы для российских граждан;
- высокий уровень преступности;
- необоснованный отказ от созданных на разных этапах отечественной истории институтов борьбы с преступностью, разрушение ранее существовавшей системы социальной профилактики преступности;



- невысокий уровень законопослушания населения, его правовой культуры, усиление уровня негативного отношения (отчуждения) к действующему праву;
- слабая степень доверия населения судебным и правоохранительным органам, общественной поддержки их деятельности;
- отставание в развитии добротной законодательной базы деятельности судебных и правоохранительных органов (наличие пробелов, устаревших законов, плохое качество основных, ключевых законов (например, УПК), нестабильность законодательной базы, ее оторванность от реалий и т. д.);
- слабый социальный и процессуальный контроль деятельности следственных и оперативных подразделений, судей, наличие большого количества нарушений закона в деятельности и тех и других;
- обвинительный уклон в правосудии и правоохранительной деятельности;
- коррумпированность всех звеньев судебной, прокурорской, следственной и оперативно-розыскной систем;
- сильное влияние исполнительной власти на судебную и правоохранительную деятельность, господство «телефонного права»;
- отсутствие у правоохранительных органов реальных стимулов к точному учету совершаемых преступлений, масштабное сокрытие преступлений от учета, искажение официальной статистикой реальной картины преступности;
- несоответствие механизма исправления судебных ошибок большому числу незаконных решений, что вынуждает все большее количество граждан обращаться во внесудебные органы и Европейский суд по правам человека за защитой своих конституционных прав и свобод и др.;
- отсутствие реальной ответственности судей, прокуроров, следователей за принятие незаконных и необоснованных решений, круговая корпоративная порука, гипертрофированная роль судебного иммунитета;
- явная недооценка правового статуса жертв преступлений, отсутствие отлаженной системы возмещения ущерба, причиненного жертвам преступных посягательств;

- слабый профессионализм работников суда, прокуратуры, следственных органов, невысокий уровень общей и правовой культуры, профессиональная деформация психологии;
- слабая степень исполнения судебных решений, громоздкий и затратный механизм деятельности судебных приставов и др.;
- слабая техническая оснащенность и тяжелое финансовое положение экспертных учреждений, работающих на правоохранительные органы;
- невысокий профессиональный уровень, слабость, низкий авторитет адвокатуры в уголовном процессе, дороговизна квалифицированных адвокатских услуг;
- отсутствие сложившейся и эффективной системы оказания бесплатной правовой помощи населению, неохваченность ею отдельных категорий граждан (военнослужащих, жителей труднодоступных мест и др.).

### **Пенитенциарная система**

- пенитенциарная система как институт государства в РФ не эффективно выполняет возложенные на нее функции, что подтверждается статистикой рецидивов;
- недопустимые условия содержания заключенных;
- недостаточно эффективный механизм контроля освобожденных из-под стражи лиц;
- нормы законодательства РФ не соответствуют требованиям международных актов;
- практика пенитенциарных учреждений далеко не во всем соответствует требованиям законодательства РФ;
- заключенные не имеют действенных способов защиты своих прав, они полностью зависят от администрации исправительных учреждений;
- контроль деятельности пенитенциарных учреждений не эффективен.

**Ответственные органы:** Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Комиссия по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, Следственный комитет РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства РФ от 07.06.2006 № 839-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»;
- Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013);
- Концепция создания и развития до 2020 года Российской системы гражданской защиты (утв. МЧС России в 2010 году).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.5.8. Вооруженные силы и военная политика**

**Ценности направления:**

- мир;
- национальная безопасность;
- обороноспособность страны;
- государственный суверенитет.

**Основные проблемы направления:**

- устарелые вооружения и военная техника;

- недоукомплектованность воинских частей личным составом;
- понижение уровня здоровья и образования молодых людей призывного возраста;
- реализация программ социальной адаптации граждан, уволенных с военной службы малоэффективна, особенно в отношении обеспечения занятости;
- отсутствует достаточное количество военно-обученных людских ресурсов для проведения мобилизации;
- низкий престиж военной профессии и низкий уровень моральной готовности к военной службе;
- низкое денежное довольствие военнослужащих;
- цена квадратного метра жилья, предусмотренная для компенсации программами обеспечения военнослужащих жильем, намного ниже его рыночной стоимости;
- упадок воспитательной работы в Вооруженных силах РФ;
- низкий уровень готовности выпускников военных вузов к ведению современных войн;
- низкая оплата труда научно-педагогических кадров;
- невысокий социальный статус офицера;
- малая доля современного вооружения и современной военной техники в Вооруженных силах РФ;
- недостаточный для освоения военного дела призывной срок;
- низкий дисциплинарный уровень, неуставные отношения в воинских частях;
- упразднение военных кафедр в большинстве вузов страны;
- недостаточный уровень финансирования армии и ВПК;
- боеготовность формирований Российской армии не высока из-за наличия в них значительного количества призывников с малым сроком службы;
- в Генеральном штабе не существует плана перевода страны и ВС с мирного на военное положение;
- на сегодня нет плана применения Вооруженных Сил: военная доктрина остается оторванной от практического применения;
- в армии остается низкая доля частей и соединений постоянной боевой готовности;

- в Вооруженных силах РФ существуют трудности с системой управления; как показала Южно-Осетинская кампания директивы и приказы Генерального штаба Вооруженных сил РФ доходят до войск слишком долго;
- система органов управления Вооруженными силами не соответствует требованиям управления разнородными и коалиционными группировками в мирное и военное время;
- отсутствие ответственности за результат на всех уровнях управления.

**Ответственные органы:** Министерство обороны РФ, Генеральный штаб ВС РФ, Администрация Президента РФ, Совет безопасности РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»;
- Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»;
- Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;
- Закон РФ от 01.04.1993 № 4730–1 «О Государственной границе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;
- Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;
- Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства РФ от 03.02.2010 № 134-р «О Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года»;
- Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 № 621 «О федеральной целевой программе «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу»

по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009–2015 годы);

- Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»;
- Концепция развития системы управления ВС РФ до 2025 года;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Стратегия социального развития Вооруженных сил Российской Федерации на период до 2020 года (утв. решением Коллегии Министерства обороны РФ от 28.03.2008);
- Государственная программа развития вооружений на 2011–2020 годы (утв. Президентом РФ 31.12.2010).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

## 1.6. Внешнеполитическая сфера

### 1.6.1. Внешнеполитическая стратегия, расширение зоны геополитического влияния

#### **Ценности направления:**

- идейное самоопределение и поддержание цивилизационной идентичности;
- создание благоприятствующих национальным интересам России условий в приграничных государствах;
- максимизация количества союзников и минимизация количества врагов (формированием комплементарной межгосударственной среды);
- сохранение и усиление возможности влиять на формирование мира в соответствии со своими представлениями о нем.

#### **Основные проблемы направления:**

- после отказа России от глобальных ценностно-целевых установок СССР, от советской внешнеполитической идеологии

- и доктрины, у России так и не появился идейно-ценностный проект, который она может предложить миру;
- российская политическая элита не предлагает мировому сообществу концепт зарубежной деятельности с упором на культурно-цивилизационную идентичность России, ее ценности, цели и интересы;
  - в России отсутствует созидательная идеология зарубежной деятельности, на основании которой происходил бы отбор и группирование частных интересов и их трансформация в общегосударственные;
  - МИД, равно как и Совет Безопасности и иные внешнеполитические ведомства России не формулируют ни ясного целеполагания зарубежной деятельности страны, ни ее ценностной платформы, ни образ желаемого мироустройства;
  - в Конституции РФ отсутствует сколько-нибудь внятный раздел, посвященный международной деятельности страны;
  - в Концепции внешней политики ничего не сказано о том, в чем конкретно состоят национальные интересы страны, в то время как ст. 21 Доктрины национальной безопасности является слишком общей;
  - при отсутствии зафиксированной градации внешнеполитических приоритетов России нет возможности просчитать объем ресурсов, требуемых для достижения необходимого уровня реализации национальных интересов России на мировой арене;
  - многие союзнические отношения Советского Союза почти полностью утрачены современной Россией;
  - затраты на международную деятельность в России в разы, а по сравнению с США — в десятки раз меньше, чем у ее геополитических противников;
  - на сегодня внешнеполитическое и внешнеэкономическое влияние России охватывает буквально единицы второстепенных государств;
  - несмотря на то что после развала СССР Россия оказалась территориально отброшена к границам XVI в., российские власти продолжают практику продажи и передачу в аренду территории России соседним государствам (в частности, договор с Китаем от 2005 г.);

- РФ не готова к тому, чтобы противостоять попыткам пересмотра системы ООН, что грозит существенным понижением статуса и авторитета России в международных делах.

**Ответственные органы:** Совет безопасности РФ, Министерство иностранных дел РФ, Администрация Президента РФ, Правительство РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ);
- «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества» (утв. МИД России 18.12.2010);
- Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»;
- Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (утв. Президентом РФ 09.02.2013).

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### 1.6.2. Суверенность внешней политики

**Ценности направления:**

- обеспечение национальных интересов страны.

**Основные проблемы направления:**

- несuverенность финансовой системы России;
- несuverенность элит; современная российская элита вкладывает деньги в покупку недвижимости за рубежом, обучает своих детей за границей и хранит свои сбережения в иностранных банках;



- недостаточно сильная армия для проведения внешней экспансионной политики;
- высокая роль зарубежных центров влияния в механизме принятия стратегических решений;
- многие институты экспертной дипломатии в России попали под влияние зарубежных контрагентов и выступают, по сути, в качестве проводников их интересов;
- сокращение военного присутствия за рубежом;
- рост числа приграничных конфликтов по сравнению с советским периодом.

**Ответственные органы:** Совет безопасности РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Служба внешней разведки РФ, Министерство обороны РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.6.3. Научно-теоретическая школа внешней политики России**

**Ценности направления:**

- квалификация дипломатических кадров;
- научно-экспертная обоснованность зарубежной деятельности России;
- сохранение и усиление возможности влиять на форматирование мира в соответствии со своими представлениями о нем;
- национальная безопасность России.

### **Основные проблемы направления:**

- у экспертной дипломатии в России фактически отсутствует собственная научно-теоретическая школа и методологическая основа;
- при МИД так и не сложилось действенной и постоянно функционирующей структуры научно-экспертных центров;
- исправно работающие каналы прямой связи между мозговыми центрами и внешнеполитическим руководством страны отсутствуют;
- научные институты, к поддержке которых прибегает российская власть, чаще всего исходят из западноцентричной ценностной парадигмы при формировании рекомендаций;
- по версии Всемирной ассоциации учебных заведений, занимающихся подготовкой специалистов в области международных отношений, APSIA, Россия по количеству и качеству учебных заведений и исследовательских институтов, занимающихся проблемами мировой политики и международных отношений, а также специализированных журналов, в несколько раз отстает от мирового лидера — США;
- несмотря на внесенные в 2012 г. поправки в закон «О некоммерческих организациях», существенная доля НКО, зарегистрированных на сегодняшний день в России, являются филиалами западных организаций или финансируются ими.

**Ответственные органы:** Министерство образования и науки РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 0.*

**Концептуальные документы:** отсутствуют.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### **1.6.4. Внешнеэкономическая деятельность**

#### **Ценности направления:**

- согласованность внешнеэкономической политики с принципом долгосрочной устойчивости социально-экономического развития;
- сохранение и усиление геополитического влияния России;

- гармония интересов государства и бизнеса;
- национальная безопасность России.

**Основные проблемы направления:**

- угроза экономических потерь в долгосрочной перспективе из-за сырьевой экспортной ориентации;
- структурная разбалансированность торгового обмена;
- завышенный уровень открытости и вовлеченности экономики в мирохозяйственные связи;
- ущерб национальной экономике в рамках членства в ВТО;
- Россия пока занимает скромные позиции на мировом валютном и финансовом рынках;
- отсутствие полностью суверенной национальной платежной системы увеличивает риски внешних экономических санкций против России;
- почти половина сделок с ценными бумагами российских компаний совершается на иностранных биржах;
- снятие валютных ограничений и движение к свободной конвертируемости рубля не привели к существенному росту роли российской валюты на международной арене;
- в отличие от большинства стран с переходной экономикой показатель прямых иностранных инвестиций для России остается отрицательным;
- процесс покупки российскими властями иностранных долговых бумаг поглощает значительную часть финансовых ресурсов российского бизнеса, ограничивая их вложения внутри страны;
- финансовые прибыли многих отечественных компаний концентрируются на балансах зарубежных юридических лиц за счет трансфертных цен в рамках одних холдингов или специальных договорных цен с трейдерами, формально не зависящими от материнских компаний;
- оффшорный характер «внешней экономики»;
- при значительных объемах утечки оборотного капитала страна не получает адекватной компенсации в виде передовых производственных технологий;
- объем прямых и портфельных инвестиций последовательно уменьшается, зато быстро растет объем кредитов, они становятся основным видом иностранных инвестиций;

- громадный корпоративный внешний долг России;
- многие важные для национальных интересов сектора отечественного производства и рынка контролируются зарубежными компаниями;
- после развала социалистического содружества Россия утратила потенциал торговых отношений с рядом важных с геополитической точки зрения государств в Восточной Европе и на Балканах (Латвия, Чехия, Венгрия, Сербия и др.), в Северной Африке (Ливия, Египет, Алжир), на Ближнем Востоке (Иран, Сирия, Ирак), в Юго-Восточной Азии (Вьетнам) и Латинской Америке (Никарагуа, Куба, Венесуэла);
- существенное превышение доли импорта над долей экспорта в структуре российской экономики;
- в ходе экономизации зарубежной деятельности усилилось поражение национального суверенитета через возросшие интересы российских элит (рост сбережений в западных банках, масштабная скупка зарубежной недвижимости и др.);
- госслужащие оказываются носителями частных интересов: родственников-бизнесменов, друзей-нефтетрейдеров и т. п.;
- в государственных программных документах экономическая составляющая внешней политики остается доминирующим приоритетом;
- число договоров и союзных блоков со странами СНГ, сформированных на экономической основе, существенно превосходит число политических договоров и объединений;
- интересы сырьевых экспортных поставок доминируют над политическими установками.

**Ответственные органы:** Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство обороны РФ, Министерство иностранных дел РФ, Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами при Президенте РФ, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 2.*

### **Концептуальные документы:**

- Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»;
- Основные направления внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 года (одобренны Правительством РФ, 2008 год);
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (утв. Президентом РФ 09.02.2013);
- Концепция продвижения России на международных финансовых рынках в рамках создания в Российской Федерации международного финансового центра (Минэкономразвития РФ, 2011 год);
- Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 2.*

### **1.6.5. Работа Министерства иностранных дел РФ**

**Ценности направления:** эффективность принятия и реализации внешнеполитических решений и зарубежной деятельности.

**Основные проблемы направления:**

- МИД РФ занимает довольно скромное положение в структуре органов власти, определяющих российскую внешнюю политику, подчиненное по отношению к Управлению Администрации Президента РФ по внешней политике и характеризующееся меньшим весом по сравнению с Совбезом;

- МИД РФ нередко используется для обслуживания интересов олигархии;
- российское руководство регулярно назначает послами не специалистов-международников, а бывших чиновников высшего ранга, прежде не имевших никакого отношения к деятельности МИД РФ;
- средняя зарплата сотрудника МИД России существенно ниже зарплатного уровня аналогичных ведомств во многих других странах;
- уровень заработной платы рядового сотрудника МИДа меньше среднего уровня оплаты труда в Москве.

**Ответственные органы:** Администрация Президента РФ, Правительство РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:** Отсутствуют.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 0.*

### 1.6.6. «Русский мир» и постсоветское пространство

#### **Ценности направления:**

- сохранение и укрепление трансграничного единства русского народа (русского мира), повышение уровня его самоорганизации и вовлеченности в решение внутрироссийских проблем;
- сохранение и усиление роли русского языка и русской культуры в республиках бывшего СССР и других государствах;
- обеспечение иммиграционной достаточности в отношении использования неквалифицированных трудовых ресурсов стран Средней Азии, Китая и Вьетнама, предпочтение миграции из более культурно близких государств;
- создание благоприятных условий в приграничных государствах;
- экономическая и политическая интеграция на постсоветском пространстве.

#### **Основные проблемы направления:**

- государственное управление по проблемам соотечественников за рубежом, русскоязычного населения стран СНГ,

бывших граждан СССР, «русского мира», как правило, не эффективна;

- политика создания и поддержки национальных неправительственных организаций, заинтересованных в обеспечении российских внешнеполитических интересов, проводится недостаточно активно;
- повестка мер руководства России по реинтеграции постсоветского пространства основывается прежде всего на экономических связях, без предложения продуманной идейной платформы;
- политика укрепления связей с соотечественниками за рубежом носит характер лишь гуманитарного сотрудничества и нуждается в усилении;
- комплекс мер по предотвращению негативных последствий роста трансграничных человеческих потоков в России нуждается в существенной оптимизации;
- российский бизнес и Российское государство больше интересуют страны дальнего зарубежья, в то время как объем вложений в экономику стран СНГ держится на предельно низком уровне;
- из-за того, что в договоре о коллективной безопасности СНГ не были зафиксированы такие важные аспекты, как разделение риска и ответственности за оборону территорий стран-участниц, не прописаны механизмы взаимодействия их вооруженных сил, оперативное планирование, способы создания многонациональных формирований, процедуры консультаций и т. п., сотрудничество с его членами приобрело исключительно декларативный характер, в то время как на практике отношения между странами продолжают накаляться.

**Ответственные органы:** Министерство иностранных дел РФ, Фонд «Русский мир», Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Федеральная миграционная служба, Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»);
- Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 годы»;
- Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2013 № 1149-р «Об утверждении Программы работы с соотечественниками, проживающими за рубежом, на 2013–2014 годы»;
- «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества» (утв. МИД России 18.12.2010);
- Указ Президента РФ от 14.09.1995 № 940 «Об утверждении Стратегического курса Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств»;
- Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 годы»;
- Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (Стратегия 2020);
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»;
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»;



- Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.6.7. Внешний имидж России**

#### **Ценности направления:**

- расширение культурно-цивилизационного влияния России в мире;
- положительный внешний имидж России.

#### **Основные проблемы направления:**

- несмотря на существование множества структур, которым вверена работа над улучшением имиджа страны за рубежом, до сих пор не создано стратегии, в рамках которой этот имидж должен формироваться;
- имидж России на международной арене до сих пор остается более негативным, что непрерывно усугубляется;
- штат Россотрудничества, отвечающего за проведение мероприятий, популяризирующих русские цивилизационно-культурные ресурсы, по численности уступает аналогичным организациям стран Западного альянса;
- проблемой иностранного туризма является неразвитость инфраструктуры, недостаток квалифицированных специалистов и недостаточное освещение и популяризация в СМИ;
- использование религиозного фактора во внешней деятельности России наталкивается на недоверие религиозных лидеров и населения постсоветских стран, а также стран бывшего советского лагеря к РПЦ в связи с опасением «московского влияния»;
- российская власть в настоящее время не предпринимает никаких усилий по созданию полноценных русских школ за рубежом.

**Ответственные органы:** Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Министерство связи и массовых коммуникаций

РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство обороны РФ, Комиссия по вопросам международной гуманитарной помощи и технической помощи при Правительстве РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- «Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества» (утв. МИД России 18.12.2010);
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013);
- Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»;
- Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 годы».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

### **1.6.8. Военная деятельность за рубежом, спецслужбы**

**Ценности направления:**

- обеспечение геополитического влияния России;
- национальная безопасность России.

**Основные проблемы направления:**

- география российского военного присутствия за рубежом выглядит недостаточной;
- система спутникового наведения ГЛОНАСС демонстрирует низкие эффективность работы и уровень устойчивости к сбоям, не обеспечена должным уровнем защиты со стороны противоспутникового оружия;
- военно-техническое сотрудничество России после саморазрушения СССР носит в основном коммерческий характер;

политические решения скорее носят характер несuverенных уступок внешнему давлению, Россия не вступает в союзы, готова продавать оружие всем странам, которым его можно поставлять в соответствии с формальными и неформальными международными договоренностями РФ;

- спецслужбы РФ имеют чрезмерно высокую степень автономии, вследствие которой они мало осознают себя как инструмент для защиты национальных интересов;
- сохраняется традиционный конфликт между различными силовыми ведомствами, обусловленный бюрократическими и иерархическими системными особенностями;
- аффилирование силовых структур и бизнеса достигло такого уровня, когда разведсообщество начинает де-факто выполнять функции корпоративной разведки, обслуживая интересы элит, а не государства.

**Ответственные органы:** Министерство обороны РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Служба внешней разведки РФ, Генеральный штаб ВС РФ, Совет безопасности РФ.

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам ответственных органов: 1.*

**Концептуальные документы:**

- Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

*Оценка уровня стратегичности и адекватности поставленным задачам концептуальных документов: 1.*

\* \* \*

Сводные результаты оценки органов власти по отдельным проблемным направлениям, а также по факту наличия для них концептуальных государственно-управленческих документов приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Оценка ответственности органов власти за отдельные проблемные направления и соответствия концептуальных документов задачам направления**

Направление	Оценка органов власти	Оценка концептуальных документов
<b>1. Финансовая и экономическая сферы</b>		
1.1. Производительность труда	0	0
1.2. Управление инфляцией	2	1
1.3. Ценовое регулирование	1	1
1.4. Игровой бизнес, туризм, профессиональный спорт, зрелищные мероприятия	1	0
1.5. Инвестиции (восстановление монетизации экономики и стимулирование развития)	1	1
1.6. Денежно-кредитная и банковская политика	1	1
1.7. Бюджет и налоги	1	1
1.8. Финансовые рынки	1	1
1.9. Государственный долг	2	2
1.10. Внешние российские инвестиции	1	0
1.11. Агропромышленная и сельскопоселенческая политика	1	2
1.12. Инновации	1	2
1.13. Минерально-сырьевая база	2	2
1.14. Модернизация основных фондов	1	1
1.15. Оборонно-промышленный комплекс	2	2
1.16. Диверсификация экономики	1	1
1.17. Регулирование монополий	1	2
1.18. Малый и средний бизнес	1	1
1.19. Деятельность хозяйствующих субъектов	1	1
1.20. Транспорт	2	2
1.21. Информатизация и связь	2	2
1.22. Энергетика и энергосбережение	2	2

Продолжение табл. 2

Направление	Оценка органов власти	Оценка концептуальных документов
1.23. Государственный экономический мониторинг	2	0
Среднее по сфере	1,3	1,22
<b>2. Социальная сфера</b>		
2.1. Доходы и оплата труда	1	0
2.2. Пенсионное обеспечение	2	2
2.3. ЖКХ и жилье	1	2
2.4. Занятость	1	1
2.5. Семья	1	2
2.6. Гендерное направление	0	0
2.7. Молодежь	1	2
2.8. Экология	3	2
2.9. Социальная защита граждан	1	1
2.10. Благотворительность	0	2
Среднее по сфере	1,1	1,4
<b>3. Региональная сфера</b>		
3.1. Федеративное устройство России	1	1
3.2. Пространственное развитие Российской Федерации	1	1
3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике	1	2
3.4. Экономическое развитие регионов	1	2
3.5. Инвестиции в региональной политике	1	1
3.6. Социальное развитие субъектов Российской Федерации	1	2
3.7. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики	0	0
3.8. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество	1	1

Продолжение табл. 2

Направление	Оценка органов власти	Оценка концептуальных документов
3.9. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города	1	1
3.10. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, Кавказ, северные территории, депрессивные регионы	2	2
3.11. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения	1	1
3.12. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации	0	0
3.13. Развитие инфраструктурных объектов в Российской Федерации	2	1
3.14. Государственное управление региональным развитием	1	1
3.15. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ	0	1
Среднее по сфере	0,93	1,13
<b>4. Гуманитарная сфера</b>		
4.1. Образование	1	2
4.2. Здравоохранение	2	2
4.3. Демография	1	2
4.4. Физкультура и спорт	2	2
4.5. Культура	2	2
4.6. Наука	1	2
4.7. Воспитание, пропаганда, просвещение, цензура, СМИ	2	1
4.8. Религия	1	0
Среднее по сфере	1,5	1,63

Направление	Оценка органов власти	Оценка концептуальных документов
<b>5. Внутриполитическая сфера</b>		
5.1. Противодействие коррупции и теневой экономике	2	2
5.2. Властная вертикаль	0	1
5.3. Кадровая политика и строительство элиты	0	1
5.4. Гражданское общество	1	0
5.5. Социальное партнерство в сфере труда	1	1
5.6. Государственный суверенитет	2	1
5.7. Судебная, правоохранительная и пенитенциарная системы	2	2
5.8. Вооруженные силы и военная политика	2	2
Среднее по сфере	1,25	1,25
<b>6. Внешнеполитическая сфера</b>		
6.1. Внешнеполитическая стратегия, расширение зоны геополитического влияния	1	2
6.2. Суверенность внешней политики	2	1
6.3. Научно-теоретическая школа внешней политики России	0	0
6.4. Внешнеэкономическая деятельность	2	2
6.5. Работа Министерства иностранных дел РФ	1	0
6.6. Русский мир и постсоветское пространство	1	1
6.7. Внешний имидж России	1	1
6.8. Военная деятельность за рубежом, спецслужбы	1	1
Среднее по сфере	1,13	1

Полученные результаты также представлены в виде гистограмм на рис. 5 и рис. 6. Для каждой сферы жизнеустройства страны взяты средние значения оценок как для ответственных органов,

так и для концептуальных документов. Напомним, что с ростом оценки от 0 до 3 степень положительной оценки повышается, т. е. 0 — наихудшая оценка, а максимально возможная положительная оценка составляет 3.

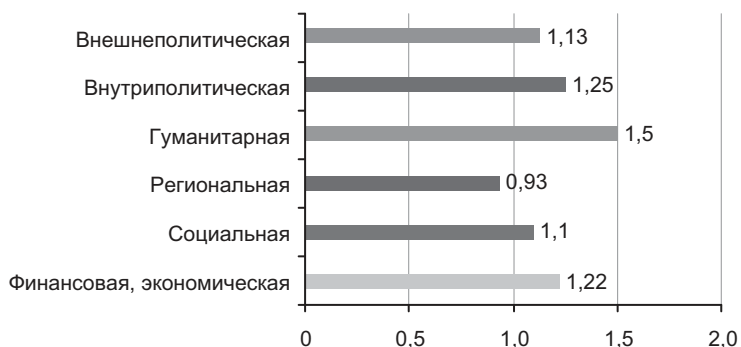


Рис. 5. Средние оценки ответственности органов государственной власти по шести сферам жизнеустройства страны

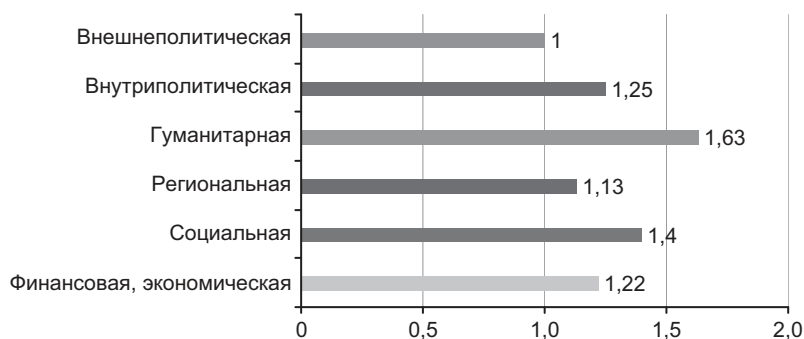


Рис. 6. Средние оценки соответствия концептуальных документов задач направления для шести сфер жизнеустройства страны

Как видно из рис. 5, далеко не для всех рассмотренных направлений государственной политики деятельность соответствующих органов адекватна предложенным целям-ценностям. Особенно это касается региональной, внутриполитической и внешнеполитической сфер. Однако, анализируя структуру российской власти, можно признать, что, судя по числу различных министерств,



федеральных служб, агентств, советов, комиссий, комитетов и государственных фондов, бóльшую часть стоящих перед Россией задач руководство страны видит и предпринимает попытки их решения, хотя требуемый уровень эффективности не достигается. Яркими примерами являются такие гуманитарные направления, как наука и здравоохранение. Несмотря на наличие целого ряда ответственных органов, большого числа документов стратегического и тактического уровня, количественные и качественные показатели по данным направлениям даже близко не приближаются к аналогичным показателям Советского Союза (рис. 7). О чем это говорит? По всей видимости, о том, что меры для поддержки большинства проблемных направлений предпринимаются на основе несовместимой с успешностью развития либеральной парадигмы, в рамках которой общественное благо в приоритетах государственной политики ставится много ниже блага элит и которая основана на совершенно иных ценностях, чем те, что предложены в настоящей работе.

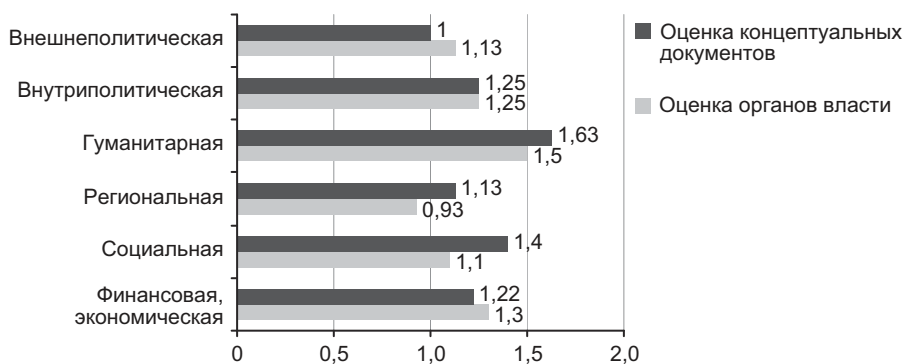


Рис. 7. Сводный график оценок качества работы государственных органов и содержания концептуальных документов для шести сфер жизнеустройства страны

Представленный на рис. 6 анализ показывает, что для большинства направлений государственной политики существуют официальные документы стратегического уровня. Однако количество проблем остается велико по всем направлениям всех шести сфер жизнеустройства страны. Анализируя результаты предыдущих ис-

следований авторов<sup>2</sup>, можно сделать вывод, что с течением лет число проблем государственного уровня не уменьшается. Почему так происходит? Контент-анализ нескольких сотен официальных стратегических документов России выявляет следующие причины.

Лишь малая часть из документов нормативно обеспечена (федеральные и ведомственные целевые программы, президентские программы). Наличие большого числа видов программных документов является неоправданным, поскольку многие из них, по сути, дублируют друг друга.

Большинство документов требуют для своей работы незамедлительного принятия множества дополнительных актов, что практически не исполняется и делает документ труднореализуемым. Документы, принимаемые в рамках регулирования одной группы отношений, слабо взаимосвязаны, не иерархизированы. Среднесрочная и краткосрочная перспективы планирования, закрепляемые программными документами, не позволяют сделать действующие акты реальными стратегическими инструментами управления.

Отсутствуют санкции за неисполнение программных документов, что снижает их статус и управленческий потенциал.

Складывается ситуация, при которой программные и доктринальные документы имеют 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<sup>3</sup>.

Попытка систематизировать стратегические документы произведена в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако он распространяется исключительно на социально-экономическую сферу. Закон содержит определения понятий стратегии развития,

---

<sup>2</sup> Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С. и др. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012; Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Репин И.В. Источники и основания государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2010.

<sup>3</sup> Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Репин И.В. Источники и основания государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2010.

прогноза развития, государственной программы, плана деятельности. Аналогичный подход (унификация документов, их иерархия по юридической силе, порядок, сроки разработки и принятия) целесообразно было бы использовать для решения всех проблем, стоящих перед государством. Кроме того, традиционный вопрос «Будет ли данный закон работать?» остается открытым.

Существование документов высокого уровня вовсе не гарантирует их работоспособность. Содержание часто далеко от управленческих кондиций, механизм исполнения не продуман и не задан как обязательный. Контроль исполнения и санкции за неисполнение отсутствуют. Соответственно санация государственного управления включает как доработку существующих документов, так и выпуск недостающих, и, что очень важно, создание работоспособного механизма их исполнения.

Обе этих задачи вне системного подхода не реализуемы. Представленная выше проблемная структура, результат проблемной ревизии российской государственно-управленческой повестки дня в этом деле совершенно необходим. Эти материалы могут уточняться и развиваться, проблемы могут декомпозироваться и мультиплицироваться, но основной подход должен быть именно таким.

Его содержание является существенным, хотя сторонники минималистской либеральной линии организации государственного управления в стране и станут его оспаривать. Для верификации позиций, вытекающих из проделанного анализа, полезна сверка с мнением сетевого экспертного сообщества.

## 2. Экспертная сетевая оценка проблем современной России

Для верификации полученных результатов был применен метод краудсорсинга. В декабре 2013 г. Центр научной политической мысли и идеологии провел сетевой экспертный опрос. Целью исследования была количественная экспертная оценка наиболее острых проблем, препятствующих развитию России. Фактически стояла та же самая задача формирования проблемной повестки России.

Методологический подход основывается на том, что формирование проблемной повестки страны должно строиться по следующему алгоритму. Выявление законных и общественно приемлемых ценностных критериев — на их основании оценка процессов, происходящих в стране, — выявление проблем страны, «торпедирующих» эти ценности и преодоление которых требует решения конкретных задач, главным образом, на уровне государственной политики и государственного управления.

Использовался метод анкетного опроса, в котором участвовало 196 экспертов Российского Экспертного Сообщества.

Экспертная оценка как один из методов получения информации используется в разных областях научного знания. Этот метод позволяет получить данные различного типа — уникальную информацию по актуальным вопросам, коллективную оценку событий, социальных явлений, рекомендации по решению проблем, предложения по улучшению, исправлению проблемных ситуаций.

Компетентное экспертное знание является таковым в силу особых характеристик экспертов, а именно:

- 1) эксперт имеет собственное профессиональное мнение по исследуемому вопросу;
- 2) эксперт обладает научной логикой и способностью к анализу причинно-следственных связей;
- 3) непосредственная деятельность эксперта в предметной области исследования.

В составе экспертов, отвечавших на вопросы анкеты, было 23% докторов наук, 54% кандидатов наук. Ученое звание доцента име-

ют 14%, профессора — 15%. Территориальный охват экспертной сети — 27 регионов России.

### Результаты оценивания

Наиболее важными ценностями для современной России эксперты считают:

- социальную справедливость;
- единство, безопасность, устойчивость и благополучие страны;
- нравственность.

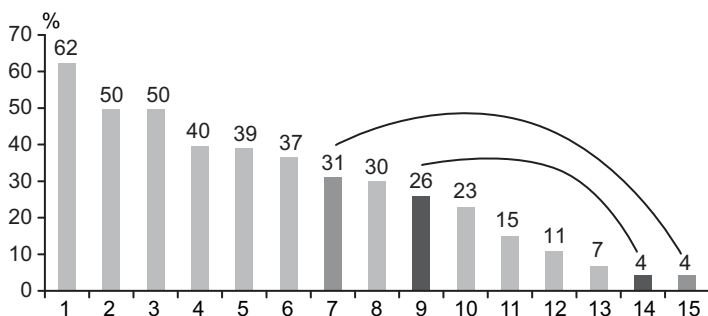
Далее по значимости следуют:

- суверенитет;
- государственная идеология;
- культурно-цивилизационная идентичность.

Либеральные ценности: частную собственность, минимизацию участия государства в делах страны, ренту — отмечают как значимые меньшинство респондентов. Например, на ценность труда указывают 31% опрошенных, ренту — 4%; значение принципа «Государство отвечает за все конечные результаты развития в стране» подчеркивают 26% экспертов, минимизацию участия государства в делах страны — 4% (рис. 8).

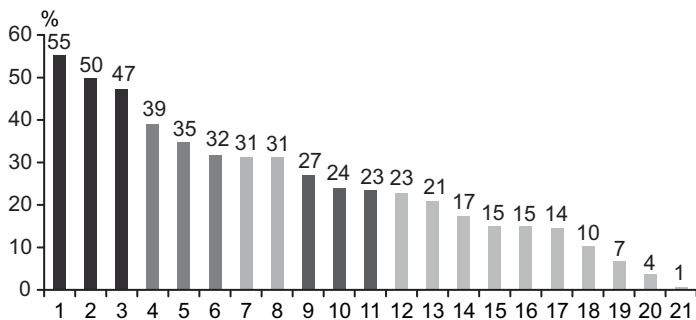
Существует ряд факторов, существенным образом сдерживающих позитивное развитие страны и препятствующих достижению желаемых целей развития. По мнению экспертов, к первой, наиболее значимой, группе проблемных факторов можно отнести характеристики власти — безответственность, клановость, коррумпированность. Во второй группе преобладают причины, связанные непосредственно с особенностью сложившейся системы управления: ее неэффективность в целом, неверные социально-экономические управленческие решения, отсутствие системы влияния общества на власть, монополизация власти. Материальный фактор рассматривается как наименее важный, так же как и особенности ментальности российского народа (рис. 9).

Эксперты оценили динамику изменений в важнейших областях жизнедеятельности государства и общества, оценили текущее их состояние и сделали прогноз. Оказалось, что за последние 10 лет ухудшение наблюдается почти во всех сферах — во внутривнутриполитической, региональной, социальной, гуманитарной и экономической.



1. Социальная справедливость.
2. Родина — единое государство Россия, его безопасность, устойчивость и благополучие.
3. Нравственность.
4. Суверенитет страны.
5. Наличие единой государственной идеологии, как собрания ценностей (при свободе конкуренции законных идеологий).
6. Культурная и цивилизационная идентичность страны.
7. Труд.
8. Русский цивилизационный и этнический фактор, как доминантная скрепа России в целом.
9. Принцип: государство отвечает за все конечные результаты развития в стране, независимо от того кто конкретно управляет этим развитием (само государство или негосударственные субъекты).
10. Права и свободы индивидуума.
11. Другое (что именно).
12. Открытость и включенность страны в мировые дела.
13. Частная собственность и возможность личного обогащения.
14. Минимизация участия государства в делах страны вплоть до ограничения только вопросами безопасности и услуг населению.
15. Рента (на капитал, финансы, природные ресурсы, административный, политический, силовой потенциал).

Рис. 8. Какие ценности, формирующие цели развития России, наиболее важны



1. Власть не несет никакой ответственности в случае недостижения целей, т. е. за результаты своего управления.
2. Кланово-лоббистский характер современной российской власти.
3. Корруптированность государственных служащих.
4. Неэффективность системы государственного управления.
5. Неправильные социально-экономические управленческие решения.
6. Непрофессионализм государственных служащих.
7. Отсутствие эффективной политической системы влияния общества на власть.
8. Монополизация и несменяемость власти.
9. «Пятая колонна», иностранные агенты в обществе и государственных институтах.
10. Власть преследует теневые цели.
11. Власть (часть власти) преследует цели иных государств.
12. Пассивность населения.
13. Власть не устанавливает цели развития стран.
14. Страна не обладает полной суверенитета.
15. Неудачная конституция страны.
16. Действия внешних недоброжелательных к России сил.
17. Другое.
18. Неудачные руководители страны.
19. Менталитет российского народа.
20. Недостаток материальных средств в бюджете государства.
21. Ничего не препятствует, цели на самом деле постепенно достигаются.

Рис. 9. Что более всего препятствует достижению желаемых целей развития России

Причем в двух последних сферах, как утверждает почти треть респондентов, проблемы резко обострились. В гуманитарной сфере фиксируется самая сложная ситуация, на что указывает наименьшее число положительных оценок экспертов. Единственной областью, где, по мнению экспертов, наметились улучшения, является внешнеполитическая деятельность России (рис. 10).

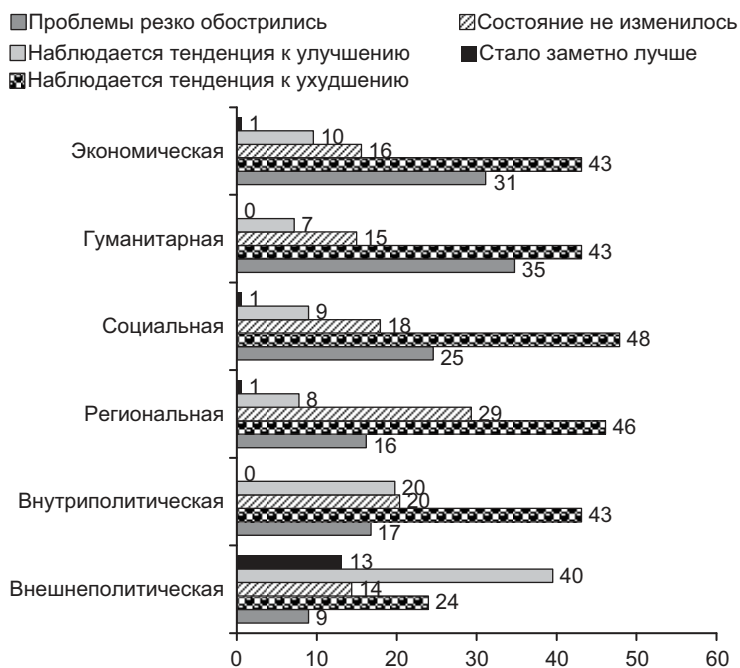


Рис. 10. Как изменилась ситуация в перечисленных областях жизнедеятельности общества и государства за последние 2003–2013 гг.

Однако нужно учесть, что вопрос о внешней политике был до украинского кризиса 2014 г. Оценка экспертами ситуации 2014 г. корреспондирует с предыдущими данными — больше половины респондентов рассматривают ситуацию в предложенных сферах как неудовлетворительную. Исключение опять составила внешнеполитическая деятельность России, которая получила удовлетворительную оценку (рис. 11).



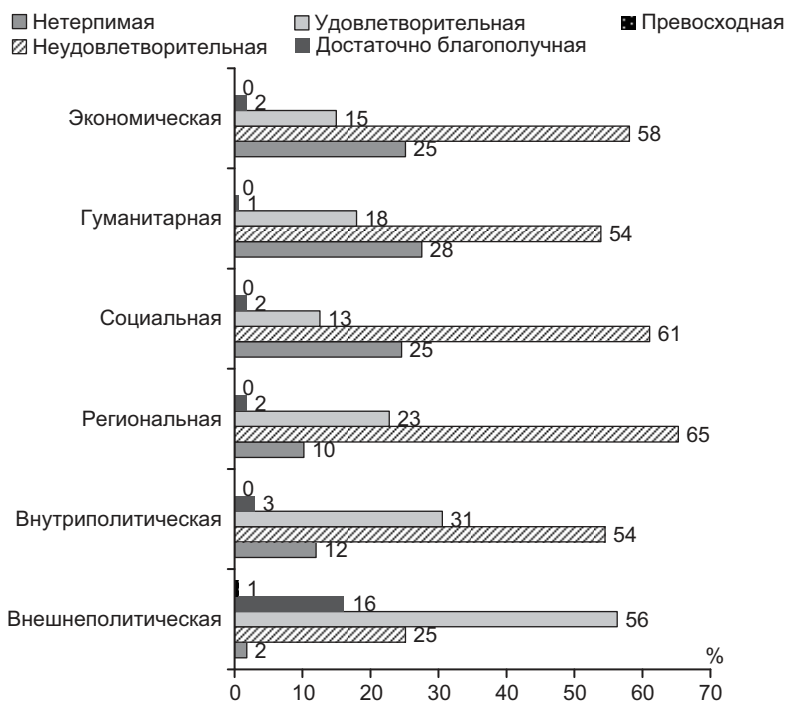


Рис. 11. Оценка экспертами в конце 2013 г. ситуации в перечисленных сферах

Прогнозы, сделанные экспертами на пять лет, оказались крайне неблагоприятными. В случае сохранения политики, проводимой в России, заметно ухудшится положение страны по следующим направлениям: внутриполитическому, региональному, социальному, гуманитарному и экономическому. Внешнеполитическая ситуация не изменится или даже немного улучшится (рис. 12).

В каждой из выделенных шести сфер жизнедеятельности государства и общества существует масса проблем, требующих подключения активных управленческих ресурсов. Перед экспертами были поставлены задачи: выделить наиболее острые проблемы, существующие на сегодняшний день, указать направления работы, требующие значительных финансовых вложений, а также наиболее важные области с точки зрения перспектив развития России.



Рис. 12. Как изменится положение России в различных сферах в течение 5 лет в случае сохранения политики, проводимой Правительством РФ на сегодняшний день

Во внешнеполитической сфере:

- наиболее актуальна работа по возрождению научной, промышленной и кадровой базы обороноспособности страны; достижение экономической самодостаточности и отход от модели сырьевой экономики;
- финансовые вложения в первую очередь необходимы в наращивание обороноспособности и экономической независимости;
- перспективы развития связаны с решением вышеперечисленных вопросов и грамотным выстраиванием отношений со странами СНГ (рис. 13).

Во внутриполитической сфере:

- наиболее актуальна работа по повышению качества государственного управления; борьбы с коррупцией; формированию общих целей развития страны и решение проблемы внутренней миграции;



Рис. 13. Внешнеполитические проблемы

- финансовые вложения в первую очередь необходимы в борьбу с обезлюдением территорий; реализацию национальных проектов и выработку целей развития;
- перспективы развития связаны с решением вышеперечисленных вопросов и сохранением целостности страны (рис. 14).

В региональной сфере:

- наиболее актуальна работа по установлению бюджетной и налоговой федеративной справедливости по оси центр–регионы; нивелированию различий в условиях жизни в регионах; повышению транспортной связанности территорий;
- финансовые вложения в первую очередь необходимы в строительство дорожной сети; в сглаживание различий в условиях жизни и хозяйствования;

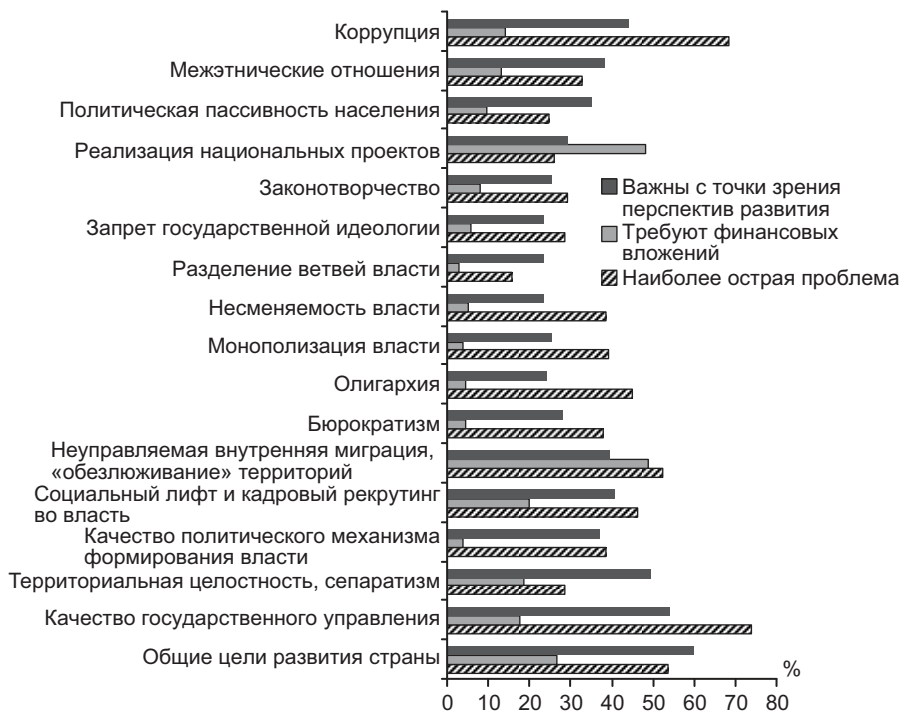


Рис. 14. Внутриполитические проблемы

— перспективы развития связаны с решением вышеперечисленных вопросов и повышением качества федеральной государственной политики регионального развития (рис. 15).

В социальной сфере:

- наиболее актуальна работа по развитию науки и образования; сохранению здоровья населения и развитию здравоохранения; решению демографической проблемы и повышению уровня жизни населения;
- финансовые вложения требуются в развитие науки, образования и здравоохранения;
- перспективы развития связаны с преодолением демографического кризиса; развитием науки и образования (рис. 16).

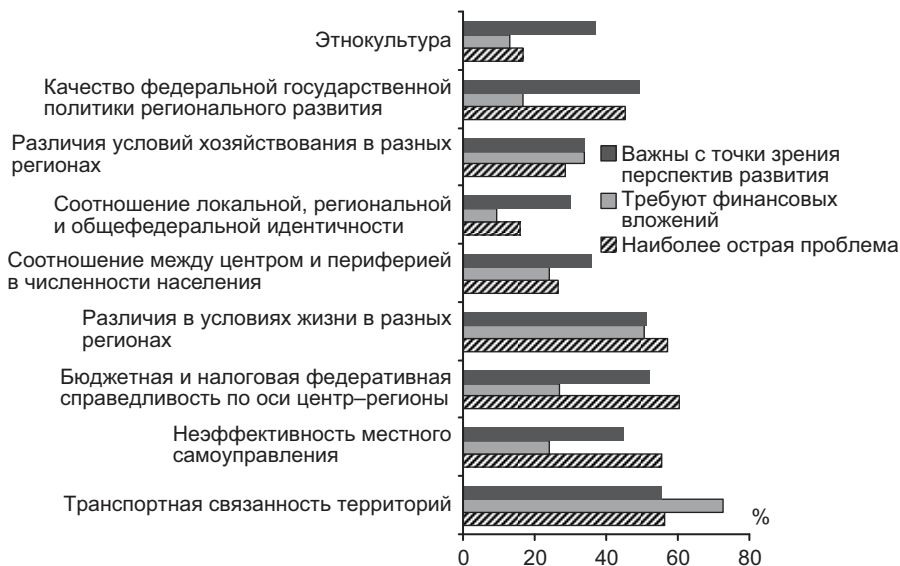


Рис. 15. Региональные проблемы

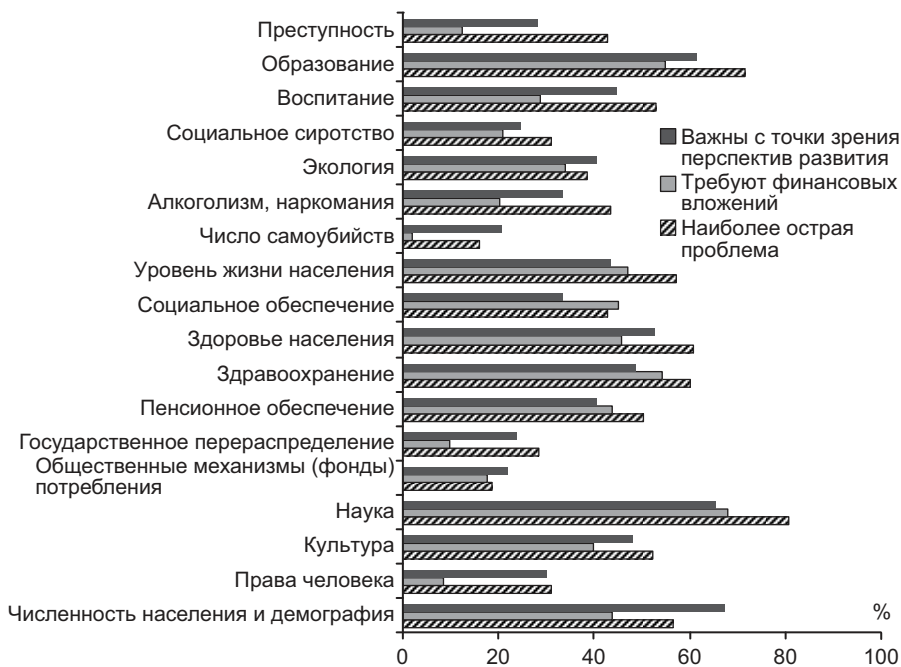


Рис. 16. Социальные проблемы

В гуманитарной сфере:

- наиболее важна работа по повышению уровня морали и нравственности населения, контролю идейно-духовного состояния общества, воспитанию патриотизма;
- финансовые вложения в формирование семейных установок; воспитание патриотизма и создание необходимого идейно-духовного климата;
- перспективы развития связаны с решением вышеперечисленных проблем (рис. 17).

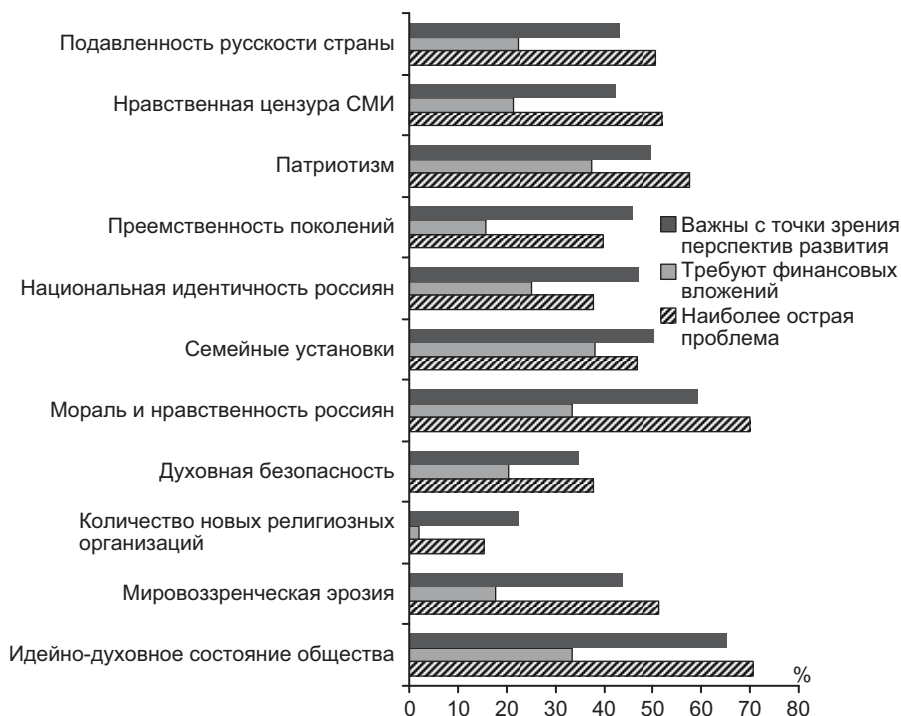


Рис. 17. Гуманитарные проблемы

В экономической сфере:

- более всего важна работа по развитию промышленности, агропрома и наукоемких технологий; борьба с коррупцией и повышение уровня развития производительных сил;

- финансовые вложения в развитие наукоемких технологий; повышение уровня развития производительных сил и промышленности;
- перспективы развития связаны с решением вышеперечисленных проблем (рис. 18).

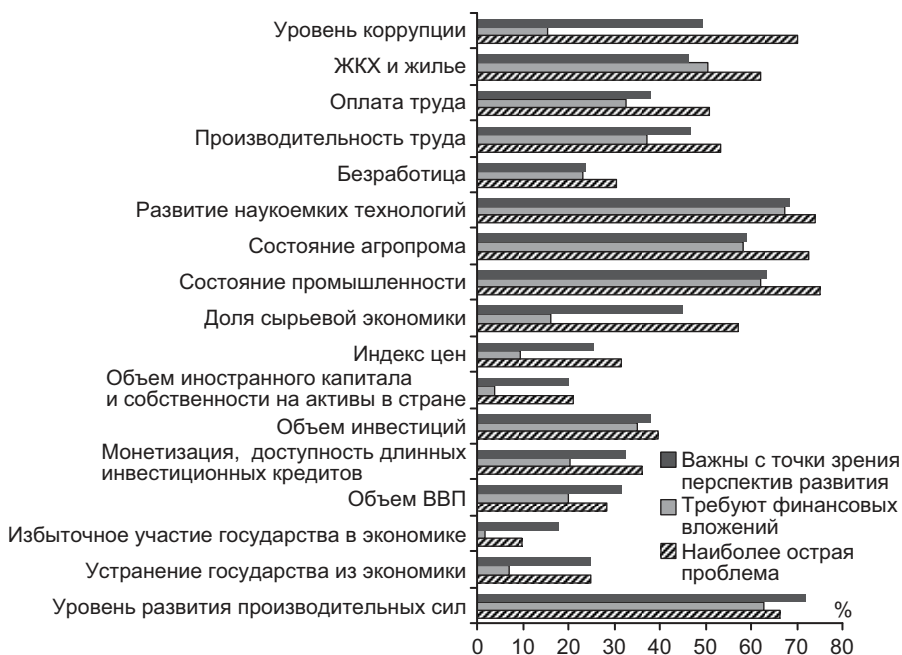


Рис. 18. Экономические проблемы

При выявлении наиболее важных ценностей, формирующих цели развития России, обозначились две группы, имеющие разный вес. Первая, важность которой большинство экспертов решительно отвергло, содержит так называемые «либеральные ценности» — частную собственность, минимизацию участия государства в делах страны, ренту на капитал, финансы, природные ресурсы, административный, политический, силовой потенциал.

Вторая группа включает в себя ценности противоположные — труд, принцип «Государство отвечает за все конечные результаты развития в стране», наличие единой государственной идеологии.

Значимость этой группы, по оценкам экспертов, превышает значимость совокупности либеральных ценностей в 6–8 раз.

Кроме того, явно обозначилась коренная причина, влекущая за собой проблемы в управлении страной в целом. **Эксперты указывают на практическое отсутствие целей развития России.** Но будущее состояние государства и общества вытекает из степени и верности сегодняшнего осознания целей движения. При выработке управленческих решений обязательна ориентация на желаемый образ, в случае если цели размыты или неверны, последовательного позитивного развития страны достигнуть невозможно. Эксперты, отвечая на вопросы анкеты, подчеркивали проблему отсутствия целей или их неверной постановки. В первом случае основными причинами выступают безответственность чиновников, кланово-лоббистский характер власти, коррупция; во втором — теневые влияния, «пятая колонна», предательство.

Как следствие, формируются тенденции к ухудшению ситуации в социальной и гуманитарной сферах, в экономике, внутренней и региональной политике. Эксперты отметили укрепление позиций России лишь на внешнеполитической арене, произошедшее за последние 10 лет.

Это единственная сфера жизнеустройства страны, для которой результат социологического опроса экспертного сообщества имеет расхождения с представленным выше научным анализом проблемного поля сферы внешней политики. В этой связи рассмотрим более детально как текущее состояние внешнеполитической деятельности России, так и динамику изменения этого состояния в последние годы.

По данным социологического опроса, проведенного международным консалтинговым агентством «TheGallup», авторитет России как международного лидера по сравнению с авторитетом США и другими крупными странами весьма незначительный. Опрос был проведен в 2010 г. среди граждан 104 стран мира. Согласно усредненным данным по всем странам, авторитет Кремля как мирового лидера признали лишь 27% опрошенных, тогда как 31% не поддержали мнение о лидерском статусе России, а 33% затруднились ответить. Сравнение же результатов по регионам показало, что наивысшую лояльность к России как лидеру традиционно проявляют жители постсоветских стран (61%), тогда как



самый низкий этот показатель — в Европе (21%) и Азии (21%). На американских континентах более половины респондентов не смогли высказать какое-либо определенное мнение по поставленному вопросу. Несмотря на статус одного из главных и самых авторитетных игроков на международной арене, в России не видят лидера за пределами бывшего СССР или ее ближайших соседей<sup>1</sup>.

Иллюстративными данными, показывающими текущее геополитическое влияние в мире, является, в частности, количество российских военных баз за рубежом. Сравнительная таблица, демонстрирующая разницу между числом военных баз за пределами РФ в 2000 г. и аналогичным числом в 2014 г. представлена в табл. 3<sup>2</sup>.

Таблица 3

**Наличие у России военных объектов за рубежом к середине 2000 года и к середине 2014 г.**

Наименование военной базы	Страна размещения	Наличие к середине 2000 года	Наличие к середине 2014 года
7-я российская военная база	Абхазия	Нет	Да
РЛС «Дарьял» (Габала)	Азербайджан	Да	Нет
102-я российская военная база (Гюмри)	Армения	Да	Да
РЛС Волга (Ганцевичи)	Белоруссия	Нет	Да
43-й узел связи ВМФ (Вилейка)	Белоруссия	Да	Да
База Камрань	Вьетнам	Да	Да, без войск
137-я военная база (Вазиани)	Грузия	Да	Нет
50-я военная база (Гудаута)	Грузия	Да	Нет

<sup>1</sup> <<http://www.gallup.com/poll/148862/Russia-Leadership-Not-Popular-Worldwide.aspx>>.

<sup>2</sup> <[http://ru.wikipedia.org/wiki/Российские\\_военные\\_объекты\\_за\\_рубежом](http://ru.wikipedia.org/wiki/Российские_военные_объекты_за_рубежом)>.

<b>Наименование военной базы</b>	<b>Страна размещения</b>	<b>Наличие к середине 2000 года</b>	<b>Наличие к середине 2014 года</b>
62-я военная база (Ахалкалаки)	Грузия	Да	Нет
12-я военная база (Батуми)	Грузия	Да	Нет
5-й Государственный испытательный космодром (Байконур)	Казахстан	Да	Да
Отдельный полк транспортной авиации ВВС ВС России (Кустанай)	Казахстан	Да	Да
Отдельный радиотехнический узел Космических войск (Приозерск)	Казахстан	Да	Да
Государственный испытательный полигон Сары-Шаган	Казахстан	Да	Да
20-я отдельная измерительная станция РВСН ВС России (пос. Новая Казанка)	Казахстан	Да	Нет
Военно-воздушная база ВВС ВС России Кант	Киргизия	Да	Да
Испытательная база противолодочного торпедного оружия (Каракол, Иссык-Куль)	Киргизия	Да	Да
338-й узел связи ВМФ «Марево»	Киргизия	Да	Да
Сейсмическая станция РВСН	Киргизия	Да	Да

Наименование военной базы	Страна размещения	Наличие к середине 2000 года	Наличие к середине 2014 года
Радиоэлектронный центр в Лурдесе	Куба	Да	Нет
Группировка миротворческих сил в Приднестровье	Молдавия	Да	Да
База ВМФ России в Сирии	Сирия	Да	Да
201-я российская военная база (Душанбе, Курган-Тюбе, Куляб)	Таджикистан	Нет	Да
Опτικο-электронный комплекс «Окно» СККП (Нурек)	Таджикистан	Да	Да
Авиабазы Карши-Ханабад	Узбекистан	Нет	Нет
Военные объекты на территории Крыма	Украина	Да	Да
Военный объект Геничск	Украина	Да	Нет
4-я российская военная база	Южная Осетия	Нет	Да

Как видно из табл. 3 за 10 лет у России стало на четыре зарубежных военных объекта меньше, чем в 2000 г. Эта цифра подтверждает сокращение Россией геополитического влияния в мире.

Рассмотрим количество двусторонних соглашений, подписанных Российской Федерацией с другими государствами, начиная с 1992 г. (рис. 19)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <[http://www.mid.ru/bdomp/spd\\_md.nsf](http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf)>.

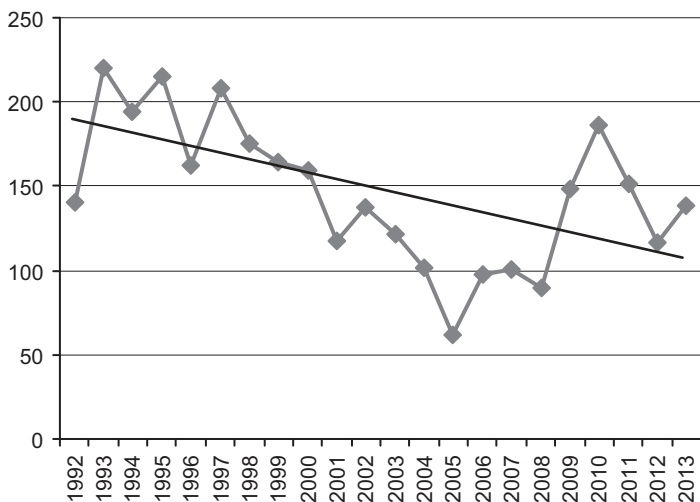


Рис. 19. Число (и тренд) двусторонних соглашений, подписанных РФ в период 1992–2013 гг.

Можно констатировать, что в Новейшей истории России роста числа ежегодно подписываемых Россией двусторонних договоров не наблюдается, несмотря на произошедшие несколько раз смены президентов и кабинетов министров. Это не выглядит удивительным, учитывая, что расходы на внешнеполитическую деятельность в России существенно ниже, чем в странах, традиционно являющихся ее геополитическими противниками. В качестве примера сошлемся на расчеты профессора С.В. Картунова (рис. 20)<sup>4</sup>.

Представленные факты говорят о том, что, несмотря на демонстрацию Россией успехов в некоторых отдельных направлениях внешнеполитической деятельности на фоне периода 1990-х гг., большинство индикаторов указывает на сохранение деградиционных тенденций, в том числе и в этой сфере.

Прогнозы экспертов на ближайшие 5 лет крайне неблагоприятны и сводятся к следующему: в случае сохранения политики, проводимой Правительством РФ, будет наблюдаться заметное ухудшение ситуации практически во всех государственных и социальных сферах.

<sup>4</sup> Картунов С.В. О механизме принятия внешнеполитических решений. Статья // Вестник аналитики. 2004. Вып. 3 (17). С. 37.

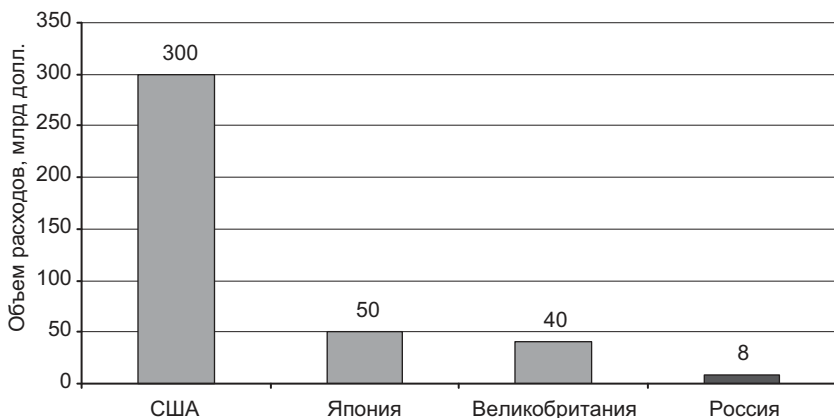


Рис. 20. Расходы бюджета на внешнеполитическую деятельность по странам мира

В результате анализа полученных в ходе исследования данных сформирована матрица важнейших, по мнению экспертов, направлений работы по возрождению и развитию России (табл. 4).

Самая серьезная интегративная проблема современной России — это, конечно, низкое качество государственного управления.

### Проблемная матрица России

		Направления работы		
1	Сферы	Наиболее острые проблемы, требующие безотлагательных решений	– Требующие крупных финансовых вложений государства	– Работа по этой проблеме наиболее важна с точки зрения долгосрочных перспектив развития России
2	Внешнеполитическая	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Возрождение научной, промышленной и кадровой базы обороноспособности страны;</li> <li>– достижение экономической самодостаточности;</li> <li>– отход от модели сырьевой экономики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Нарращивание обороноспособности;</li> <li>– обретение экономической независимости</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Возрождение научной, промышленной и кадровой базы обороноспособности страны;</li> <li>– достижение экономической самодостаточности;</li> <li>– отношения со странами СНГ</li> </ul>
3	Внутриполитическая	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повышение качества государственного управления;</li> <li>– борьба с коррупцией;</li> <li>– формирование общих целей развития страны;</li> <li>– проблема неуправляемой внутренней миграции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Проблема неуправляемой внутренней миграции;</li> <li>– реализация национальных проектов;</li> <li>– выработка общих целей развития страны</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Выработка общих целей развития страны;</li> <li>– повышение качества государственного управления;</li> <li>– территориальная целостность, борьба с сепаратизмом</li> </ul>
4	Региональная	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Установление бюджетной и налоговой федеративной справедливости по оси центр-регионы;</li> <li>– нивелирование различий в условиях жизни в регионах;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Строительство дорожной сети;</li> <li>– сглаживание различий в условиях жизни и хозяйствования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повышение транспортной связанности территорий;</li> <li>– установление бюджетной и налоговой федеративной справедливости по оси центр-регионы;</li> </ul>

		Направления работы		
		– повышение транспортной связанности территорий		– нивелирование различий в условиях жизни в регионах; – повышение качества федеральной государственной политики регионального развития
5	Социальная	– Развитие науки и образования; сохранение здоровья населения; – развитие здравоохранения; – решение демографической проблемы; – повышение уровня жизни населения	– Развитие науки; – образования; – здравоохранения	– Преодоление демографического кризиса; развитие науки и образования
6	Гуманитарная	– Повышение уровня морали и нравственности населения; – контроль идейно-духовного состояния общества; – воспитание патриотизма	– Формирование семейных установок; – воспитание патриотизма; – создание необходимого идейно-духовного климата	– Создание необходимого идейно-духовного климата; – повышение уровня морали и нравственности населения; – формирование семейных установок
7	Экономическая	– Развитие промышленности, агропрома и наукоемких технологий; – борьба с коррупцией; – повышение уровня развития производительных сил	– Развитие наукоемких технологий; – повышение уровня развития производительных сил и промышленности	– Повышение уровня развития производительных сил и промышленности; – развитие наукоемких технологий; – развитие промышленности

## Выводы

1. Актуальная проблемная повестка России свидетельствует о сохранении доминирования либеральных ценностей во властной элите.
2. Несмотря на появившуюся в кругах государственной власти риторику о консерватизме, налицо отсутствие единой идеологической и стратегической линии в госуправлении. Консерватизм скорее рассматривается как деятельность, направленная на сохранение себя во власти.
3. Не существует ни одной сферы жизнедеятельности страны, ни одного направления государственного управления, которое не нуждается в тщательной, глубокой, профессиональной коррекции и оптимизации.
4. Многие из направлений государственной политики для приведения России к успешности нуждаются в кардинальном реформировании, отходе от ошибочных и неудачных решений.
5. Некоторые проблемные направления, требующие в государственном управлении вовлечения специалистов совершенно разного профиля, тем не менее находятся в ведении единых министерств и ведомств, например: образование и наука, культура и туризм, эмиссионная политика и контроль фондовых рынков и т. д., что с управленческой точки зрения ведет к неэффективности государственного управления.
6. Несмотря на то что число органов исполнительной власти достаточно велико и большинство из направлений государственной политики вменены в ответственность тому или иному органу, эффективность решения проблем во всех шести сферах жизнеустройства страны крайне низкая.
7. Для большинства направлений государственной политики существуют утвержденные официальные документы стратегического уровня. Однако они не отвечают многим критериям построения управленческой документации. В результате складывается ситуация, при которой программные и доктринальные документы имеют 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.

8. Отсутствует иерархия стратегических документов. Документы, имеющие единую видовую принадлежность (например, «Стратегии»), утверждаются правовыми актами различной юридической силы, нормативными и ненормативными. Так, стратегии утверждаются, как правило, распоряжениями Правительства РФ (ненормативные), но многие стратегии утверждены также приказами министерств (ненормативные), поручениями Президента РФ (де-юре не входят в иерархию правовых актов), протоколами заседаний межведомственных комиссий (ненормативные), указами Президента РФ (нормативные). Это касается и доктрин, которые утверждаются преимущественно распоряжениями Правительства РФ, указами Президента РФ, но встречаются и распоряжения Президента РФ (ненормативные), поручения Президента РФ (ненормативные).
9. Отсутствует единый подход к определению вида стратегического документа. По существу, стратегия — это некий план действий по достижению определенных целей. Но помимо собственно документов, названных «стратегиями», планы действий определяются программами, планами реализации или развития, основами государственной политики, основными направлениями государственной политики, основами государственного регулирования, концепциями развития, доктринами. Ряд федеральных законов также содержит стратегические ориентиры для сфер своего регулирования. Очевидно, что для названных выше правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и министерств высшей юридической силой обладает федеральный закон.
10. Отсутствуют политические механизмы и институты, обеспечивающие ответственность органов исполнительной власти за результаты своей деятельности.
11. Функции и полномочия некоторых органов исполнительной власти и государственных фондов частично дублируются,

например: Государственный комитет РФ по делам молодежи и Федеральное агентство по делам молодежи, Российский фонд фундаментальных исследований и Российский научный фонд.

10. По многим из направлений государственного управления ответственные органы занимаются решением лишь части существующих проблем, а для некоторых направлений такие органы отсутствуют вовсе.
11. Органы исполнительной власти, включая министерства, заняты преимущественно тактическим решением острых проблем. Функция стратегического планирования реализуется несистемно, только на среднесрочную и краткосрочную перспективы, что не позволяет сделать действующие акты реальными стратегическими инструментами управления.
12. Подавляющее большинство проблем во всех шести сферах жизнеустройства страны остались за последнее десятилетие не решенными.
13. Наибольшее количество проблемных направлений, по которым ответственность органов власти и уровень стратегичности концептуальных документов недостаточны, выявлено в Региональной и Внешнеполитической сферах. Наименьшее количество проблемных направлений отмечается в Гуманитарной сфере жизнеустройства страны.
14. Единственная сфера жизнеустройства страны, в которой члены экспертного сообщества отмечают укрепление позиций России за последние 10 лет — внешняя политика. Однако анализ некоторых количественных показателей внешнеполитической деятельности РФ, и в особенности внешнеполитический кризис России 2014 г. показывает, что и здесь Россия пришла к провалу. Дальнейшее усугубление внутренних проблем страны, снижение привлекательности страны неизбежно повлекут за собой и снижение влияния во внешнеполитическом пространстве.
15. Прогнозы экспертов на ближайшие 5 лет крайне неблагоприятны и сводятся к следующему: в случае сохранения политики, проводимой в России в 2000-е гг., будет наблюдаться заметное ухудшение ситуации практически во всех государственных и социальных сферах. Следовательно,

с точки зрения национальных интересов страны, применяемые в государственном управлении либеральные технологии ошибочны, а основанные на них управленческие решения генерируют проблемы практически во всех областях жизнедеятельности государства и общества.

## **Заключение**

Выявленная на основе системного и ценностно базированного анализа проблемная повестка России, с одной стороны, пугает своей масштабностью и развитостью, но, с другой стороны, ее управленческая конкретика доказывает, что при должном подходе в государственном управлении страна в состоянии решить проблемы XXI века, вставшие перед Россией.

Авторы надеются, что книга, предлагающая научно-методологический подход к идентификации проблем развития страны, дает и подходы и рекомендации к построению эффективного государственного управления, приближает момент выхода России на путь эффективного и устойчивого развития.

## Литература

1. Сулакшин С.С. Теория и феноменология успешности сложных социальных систем. М.: Научный эксперт, 2013.
2. Стратегия России 2020. Особое мнение. Материалы круглого стола. М.: Научный эксперт, 2011.
3. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». М.: Научный эксперт, 2012.
4. Якунин В.И., Макаров В.Л., Сулакшин 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.
5. Конституция России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2013.
6. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Вилисов М.В., и др. Национальная идея России: в 6 т. М.: Научный эксперт, 2012.
7. Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Колесник И.Ю., Куропаткина О.В. и др. Партийная и политическая система России и государственное управление. Актуальный анализ. М.: Научный эксперт, 2012.
8. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Симонов В.В., Багдасарян В.Э., и др. Социальное партнерство государства и религиозных организаций. М.: Научный эксперт, 2009.
9. Сулакшин С.С. Человек и государство: развитие и управление. М.: Наука и политика, 2014.
10. Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С. и др. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012.
11. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В. Наука и власть. Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009.
12. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Вилисов М.В., Репин И.В. Восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении России. М.: Научный эксперт, 2009.

13. Сулакишин С.С., Ахметзянова И.Р., Вилисов М.В., Максимов С.В., Сазонова Е.С. Доктрина государственной политики противодействия коррупции (макет-проект). М.: Научный эксперт, 2009.
14. Сулакишин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С., Глигич-Золотарева М.В. и др. Доктрина регионального развития Российской Федерации (макет-проект). М.: Научный эксперт, 2009.
15. Якунин В.И., Сулакишин С.С., Колесник И.Ю., Куропаткина О.В. и др. Социальная доктрина Российской Федерации (макет-проект). М.: Научный эксперт, 2010.
16. Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Репин И.В. Источники и основания государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2010.
17. Кортуннов С.В. О механизме принятия внешнеполитических решений. Статья // Вестник аналитики. 2004. Вып. 3 (17). С. 37.
18. <http://www.gallup.com/poll/148862/Russia-Leadership-Not-Popular-Worldwide.aspx>
19. [http://ru.wikipedia.org/wiki/Российские\\_военные\\_объекты\\_за\\_рубежом](http://ru.wikipedia.org/wiki/Российские_военные_объекты_за_рубежом)
20. [http://www.mid.ru/bdomp/spd\\_md.nsf](http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf)
21. Веб-сайт <http://gov.ru>
22. Веб-сайт <http://government.ru>
23. Веб-сайт <http://kremlin.ru>
24. Веб-сайт <http://duma.gov.ru>
25. Веб-сайт <http://council.gov.ru>

Для заметок

---

**Для заметок**

---

*Научное издание*

**Сулакшин С.С., Новиков Д.Б., Гаганов А.А.,  
Хвыля-Олингер Н.А.**

**Проблемная повестка  
современной России**

Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Гарнитура Minion.

Отпечатано в типографии № 4

Тираж 500 экз. Заказ № М-39