

Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования

---

# **Социальная доктрина Российской Федерации**

**(Макет-проект)**

Москва  
Научный эксперт  
2010

УДК 316.334.3:321(066)

ББК 60.56

С 69

**Авторы:**

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

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

ISBN 978-5-91290-084-6

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

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

**УДК 316.334.3:321(066)**

**ББК 60.56**

ISBN 978-5-91290-084-6

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2010

# Содержание

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

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

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

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

## Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ление приобретает декларативный и необязательный характер, осуществляется импульсивно, непоследовательно и в итоге — не-результативно.

В этой связи в Центре проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования была разработана специальная методология государственно-управленческого проектирования<sup>1</sup>, в частности, применительно к экономической, региональной и социальной политике государства на уровне высшего специального доктринального документа<sup>2</sup>. Эта разработка<sup>3</sup> в настоящее время не имеет аналогов по глубине и масштабности. Достаточно сказать, что при анализе проблем экономического развития России оказалось необходимым сформулировать более 550 управленческих задач и для каждой найти соответствующее решение, в поисках которых принимали участие более сотни специалистов различного профиля.

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> Выполнена по состоянию экономики и государственной экономической политики на 2007 г.