

## СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### SOCIAL PRIORITIES IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE CONTEMPORARY RUSSIA

*M. Kashina*

#### Annotation

The integrated analysis of the problems of formation and fulfillment of social priorities in the system of administrative management of Russia is presented in this article. There are examples from gender policy and regional policy of the employment.

**Keywords:** priority, system of administrative management, social policy.

*Кашина Марина Александровна*

*К.ф.н., доцент, Северо-Западный институт управления – филиал*

*Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Санкт-Петербург*

#### Аннотация

В статье представлен анализ проблем формирования и реализации социальных приоритетов в системе государственного управления России на примере гендерной политики и региональной политики занятости.

#### Ключевые слова:

Приоритет, система государственного управления, социальная политика.

Любая система управления (в том числе государственного) имеет приоритеты [9], выступающие ориентирами для формулировки целей и основаниями для упорядочивания множества подцелей и задач управления в порядке значимости. С учетом природы организации будут формироваться приоритеты системы управления, которые обосновываются и презентуются в уставных документах, определяют миссию организации, философию фирмы, концепции и стратегии ее развития.

Органы государственной власти являются специфическими организациями в силу особенности своего места и роли в обществе. В административном праве под органом исполнительной власти понимается "юридически, организационно оформленный коллектив людей, образующий самостоятельную часть государственного аппарата, наделенный компетенцией для решения задач (исполнения функций) государственного управления, структура и деятельность которого регламентируется нормами права" [12].

Другими словами, органы власти создаются для реализации функций государственного управления. Они финансируются целиком за счет средств бюджетов различных уровней. Перед ними не ставится задача извлечения прибыли, они должны повышать эффективность использования выделяемых им бюджетных средств, т. е. при тех же (или меньших) затратах получать более высокие результаты от своей управленческой деятельности. Хотя, как именно этот результат оценивать, вопрос сложный и дискуссионный [3].

Среди функций государства выделяют внешние и внутренние. К внутренним функциям относят: экономическую (сводится к формированию и исполнению бюджета, определению стратегии экономического развития общества, обеспечению равных условий для функционирования различных форм собственности, стимулированию предпринимательской деятельности и т. п.); социальную (выражается в комплексе мероприятий по оказанию социальных услуг членам общества, их социальном обеспечении и т. д.); правоохранительную (направлена на укрепление правопорядка и законности в государстве); культурно-просветительную (призвана обеспечить культурный и образовательный уровень граждан, свойственный цивилизованному обществу, создать условия их участия в культурной жизни общества, пользования учреждениями и достижениями культуры).

Внешние функции включают в себя экономическое сотрудничество с другими странами; оборону страны от нападения извне, охрану государственных границ; участие в межгосударственных мероприятиях по урегулированию международных и внутригосударственных конфликтов; борьбу за мир и мирное существование; научно-техническое и культурное сотрудничество с другими странами; взаимодействие с другими странами по защите окружающей среды и созданию необходимых условий для экологического выживания мирового сообщества [13].

Указанные функции государства являются более или менее постоянными, но их содержательное наполнение, а

также приоритетность могут иметь существенные отличия. Эти отличия определяются спецификой политической системы, типом государства и политического режима, особенностями общества и состоянием экономики. Немаловажную роль играет исторический опыт, сложившиеся обычаи, традиции, образцы деятельности, управленческий и политический менталитет лиц, принимающих государственные решения.

Миссия и основные характеристики государственного аппарата и системы государственного управления определяются нормативными правовыми актами. Главным из них следует признать Конституцию страны.

Изменение характеристик системы государственного управления возможно только нормативным путем, через изменение законодательства, поэтому происходит оно гораздо более трудно и медленно, чем подобные изменения в коммерческом секторе, иногда серьезно отставая от реалий жизни. Тем не менее, эти изменения абсолютно неизбежны, потому что общество и общественные отношения непрерывно развиваются, и система государственного управления должна это учитывать. То же можно сказать и в отношении приоритетов государственного управления, которые также трансформируются.

Задача данной статьи показать, какую роль в системе государственного управления могут и должны играть социальные приоритеты, и как сказывается на общественном развитии пренебрежение ими. Социальная функция выступает одной из основных функций государства наряду с экономической, правоохранительной и культурно-просветительской. Вопрос заключается в том, какая из этих внутренних функций является приоритетом системы государственного управления и почему? Наша гипотеза состоит в том, что для современного российского государства приоритетом выступает экономическая функция, и это оборачивается стагнацией (если не регрессом) социальных отношений.

Как уже отмечалось, миссия системы государственного управления определяется природой государства, которая, в свою очередь, зафиксирована в Конституции страны. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ (1993) Россия является "социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Социальная природа государства раскрывается как охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты [14]. Перечень этих обязанностей государства является необходимым, но явно недостаточным для реализации задачи свободного развития каждого и обеспечения гражданам достойной жизни. Скорее это тот мини-

мум, без которого вообще нельзя говорить о реализации государством своей социальной функции.

Более того, учитывая существование расхождений между правом в жизни и правом в книгах (Е. Эрлих), наличие латентности в системе управления (в т. ч. государственного), проявляющегося через неожиданные последствия и стихийные процессы, можно констатировать, что социальная природа государства и, соответственно, социальные приоритеты в государственной политике не реализуются автоматически. То же можно сказать и о "невидимой руке рынка" (А. Смит), которая также оказалась неспособна автоматически обеспечивать развитие экономики, выравнивая спрос и предложение через конкуренцию.

Дело не ограничивается тем, что социальное развитие не происходит само по себе и его нужно направлять и поддерживать. Принципиально то место, которое оно займет среди других приоритетов системы государственного управления и, соответственно, сколько ресурсов получит для своей реализации. Эмпирическим проявлением приоритетности социального следует считать социальную политику, проводимую государством.

Ключевое противоречие социальной политики в странах с частной собственностью и рыночной экономикой определяется пониманием и реализацией в обществе принципов социальной справедливости.

Социологи считают, что социальная политика – "это "фокус", в котором сходятся и интересы нередко противоборствующих в состязании за ограниченные ресурсы социальных групп, и представления о справедливости, и общесоциетальные потребности" [10, с. 21]. Целью социальной политики выступает регулирование и согласование интересов всех социальных групп для устойчивого и сбалансированного развития общества, достижение социального мира или общественного согласия. При этом согласование интересов гораздо более важная цель, чем удовлетворение интересов любой, самой почетной или самой перспективной социально-возрастной группы [2, с. 31; 8].

Экономисты занимают сходные позиции, полагая, что "социальная политика – это деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, предпринимательских структур общественных организаций, направленная на повышение уровня общественного благосостояния и всестороннего развития личности на основе эффективного и справедливого использования результатов экономического развития" [11].

Другими словами, конечная цель социальной политики – достижение общественного благосостояния путем согласования интересов всех социальных групп и всестороннего развития личности каждого.

Если считать характер социальной политики эквивалентом приоритетности социального в государственной политике, то, основываясь на классификациях социальной политики, можно выделять два ее полюса: "социальное государство (ориентирующееся на развитие общества в целом) и субсидиарное государство (ориентирующееся на помощь отдельным категориям граждан)", которые различаются механизмом реализации. Активная (или сильная) социальная политика предполагает предупреждение негативных для общества последствий и обеспечивает сочетание высокого уровня экономической эффективности и социальной справедливости. Напротив, пассивная (или слабая) социальная политика носит компенсационный характер и консервирует сложившиеся социальные различия.

Сильную социальную политику могут себе позволить только экономически успешные страны, да и то не всегда. Не случайно, в США, Великобритании и других странах периодически происходит смена приоритетов: улучшение экономической конъюнктуры позволяет расширить социальные программы, а кризис в экономике ведет к их свертыванию. Вопрос в том, как эти процессы свертывания сочетаются с применением демократических ценностей, обеспечением конституционных прав и свобод граждан, с необходимостью поддержания достойного уровня жизни населения. В случае с развитыми странами ответ известен. На смену консерваторам придут демократы, а монетаризму – кейнсианство. Циклический характер капиталистической экономики находит свое отражение в свертывании/развертывании социальных программ, причем это происходит в условиях выборности и смены политических режимов. И, несмотря на то что периодически происходят такого рода "откаты", в целом социальное развитие этих стран идет вперед, и они остаются лидерами в рейтинге ПРООН по человеческому развитию.

Применима ли эта схема чередования монетаризма и кейнсианства к России – вопрос сложный и требующий специального исследования, хотя двадцатилетний опыт экономических реформ уже дает некоторую пищу для размышлений. Циклический характер нашей экономики еще не проявился в полной мере, хотя фазы подъема и упадка уже были, но, несмотря на это социальная политика государства остается неизменно либеральной (компенсаторной).

Как справедливо отмечают исследователи, социальная политика Российской Федерации в 1990–е гг. была политикой не "развития", а "выживания" и, несмотря на стабилизацию в экономической сфере, сложившиеся принципы социальной политики экстраполируются на будущее, и она является субсидиарной [11]. Прошедшее время лишь подтвердило верность утверждений об экстраполяции принципов субсидиарности и пассивном характере государственной социальной политики. В 2008–2009 гг. в условиях мирового финансового кризиса и се-

квестра государственного бюджета произошло дальнейшее сокращение социальных программ, финансирование многих из которых было передано с федерального на региональный уровень. Существенная экономическая дифференциация российских регионов не могла не привести к ощутимой разнице в социальных стандартах проживания, в доступности, уровне и качестве оказываемых населению социальных услуг.

В целом, учитывая высокую зависимость государственного бюджета России от экономической конъюнктуры и цен на энергоносители, у государства всегда есть масса "объективных" причин, чтобы сократить свои финансовые обязательства в социальной сфере.

Социальная политика, ограничиваемая социальной помощью самым нуждающимся слоям населения, не ведет к расширению каналов вертикальной мобильности, что оборачивается недоиспользованием личностного потенциала тех, кто оказался внизу социальной лестницы, она не позволяет подняться на уровень принятия решений наиболее способным и одаренным. Подобная политика консервирует сложившееся в обществе положение, превращает получателей социальной помощи в людей зависимых от социальных пособий, формирует социальное иждивенчество.

Индивидуальная экономическая зависимость может быть преодолена только волей самого человека, зависящего от ресурсов других, он должен захотеть выйти из отношений зависимости и для этого мобилизовать свои интеллектуальные и психологические ресурсы. Понятно, что это требует от него усилий, которые должны в последующем окупиться повышением доходов и социального статуса. В условиях либеральной модели социальной политики подобное повышение статуса не гарантировано, поэтому бедность становится застойной, и формируется целая субкультура бедности, что весьма далеко от задач человеческого развития.

Таким образом, в условиях рыночной экономики провозглашение приоритетными целей экономического роста без учета внеэкономических параметров развития и без создания соответствующих механизмов перераспределения сверхдоходов неизбежно будет вести к усилению неравенства в обществе.

Вторичность целей социального развития не только приводит к сокращению финансирования социальных программ. Особенность нашей системы государственного управления заключается в том, что даже официально объявленные и закреплённые указами Президента или постановлениями Правительства, например, в форме планов и программ, задачи социального развития не обязательно будут выполняться и получают государственное (бюджетное) финансирование.

Можно услышать возражение: мол, эти задачи не яв-

ляются актуальными, потому их решение не финансируется. Тогда возникает вопрос, зачем эти планы и программы разрабатывались и утверждались? В качестве примера можно привести судьбу нормативных документов, определяющих государственную политику в области гендерного равенства.

Первым таким документом в истории современной России стал Указ Президента Российской Федерации "О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин" от 04 марта 1993 г. № 337. В нем подтверждались обязательства России по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ООН, а целостная государственная политика по улучшению положения женщин признавалась одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства. В целях выполнения нашей страной обязательств, принятых на Четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин (Пекин, 1995), в 1996 г. в России был принят первый "Национальный план действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе до 2000 года". В 2001 г. Правительство РФ утвердило второй план на период 2001–2005 гг. [1, с. 264–266]. Не углубляясь в детальное обсуждение содержания данных документов, поскольку нами это было сделано (см. напр.: [4]), отметим, что срок действия второго плана давно истек. Следующий – третий – план так и не появился, хотя задачи, поставленные в первых двух, явно не были выполнены полностью. Документы об обсуждении причин этого на правительственном уровне, судя по всему, отсутствуют.

Ответ на вопрос, почему ни один из этих документов не был претворен в жизнь, следует искать как раз в расстановке приоритетов государственного управления. Вопросы гендерного равенства, разумеется, нельзя считать единственным содержанием социальной политики, это одно из ее направлений. В то же время, как отмечают политологи, "недооценка гендерной политики подрывает основы демократического устройства государства и общества, делает неэффективным институт гражданского общества, подрывает авторитет демократической системы ценностей, а также вызывает недоверие к процессу демократизации политической системы в России" [6, с. 3–4].

Объективно, ситуация с гендерным равенством и возможностями женщин в Советском Союзе и в современной России была даже лучше, чем во многих странах Запада, и однозначно лучше, чем в развивающемся мире. В первую очередь это касается образования, здравоохранения и оплачиваемой занятости. Более того, женский вопрос считался решенным Советской властью. Наша страна принимала активное участие в разработке ведущего документа гендерной политики на международном уровне – Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW).

Однако современная государственная политика России в этой сфере оценивается международным сообществом весьма не высоко. В Заключительных замечаниях Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в шестом и седьмом периодических докладах Российской Федерации о выполнении данной конвенции (озвучены на 46-й сессии Комитета 15 июля 2010 г.) в частности отмечается, что "в Конституции страны, в которой признаются права женщин на равенство перед законом, и в других соответствующих законодательных актах отсутствует определение дискриминации или явно выраженный запрет на дискриминацию по признаку пола". В стране отсутствует национальный механизм по улучшению положения женщин, в связи с чем "Комитет настоятельно призывает государство-участник в оперативном порядке создать национальный механизм по улучшению положения женщин, наделить такой механизм четким мандатом и обеспечить его необходимыми людскими, финансовыми и техническими ресурсами, с тем, чтобы он мог эффективно функционировать". Кроме того Комитет испытывает озабоченность по поводу того, что государство-участник неоднократно определяло приоритетную роль женщин как матерей и домохозяек. Комитет озабочен тем, что такие обычаи и практика увековечивают дискриминацию в отношении женщин и девочек, что они находят свое отражение в неблагоприятном и неравном статусе во многих областях, включая образование, общественную жизнь, процессы принятия решений, браки, семейные отношения, а также сохранение вредных традиционных обычаев, убийства в защиту чести, похищение невест и насилие в отношении женщин; и что до настоящего времени государство-участник не принимало эффективных и систематических мер для изменения или ликвидации стереотипов и негативных традиционных ценностей и практики. Комитет настоятельно призывает государство-участник незамедлительно разработать всеобъемлющую стратегию, включая обзор и разработку законодательства и установление целей и сроков, для изменения и ликвидации традиционной практики и стереотипов, которые носят дискриминационный по отношению к женщинам характер" [15].

Таким образом, даже наличие солидной международной правовой базы по тем или иным социальным проблемам совсем не означает, что российское государство будет стремиться эти проблемы решать, просто потому что они не входят в число приоритетов государственной политики.

Отношение к проблеме гендерного равенства, существованию гендерных дискриминационных практик следует считать иллюстрацией более глубоких процессов, которые можно, обобщая, назвать недооценкой государством сферы социального воспроизводства в государственном управлении. К этой сфере традиционно относят институты семьи, образования и воспитания, культуры, здравоохранения, социальной защиты и поддержки населения.

Гендерное неравенство – лишь один из примеров. В то же время это пример весьма характерный. Социальное воспроизводство основано на нормальном функционировании института семьи. Развитие этого института обусловлено, в свою очередь, сложившимся в обществе характером гендерных отношений и гендерным порядком. Гендерные отношения укоренены в культуре и могут, как содействовать развитию человеческого потенциала страны, так и затруднять его использование [5].

Уровень развития человеческого потенциала определяет качество рабочей силы и производительность труда и, соответственно, перспективы инновационного развития экономики. Тезис о том, что техника даже самая совершенная, без людей мертва, в доказательствах не нуждается. Тем не менее, сделав ставку на развитие экономики, государство отодвигает на второй план вопросы человеческого (социального) развития.

Покажем это на анализе одного из основных документов государственного стратегического планирования "Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" [16].

Вопросы социальной политики отражены в разделе 2 этого документа "Вызовы предстоящего долгосрочного периода". Авторы выделяют четыре таких вызова:

- ◆ усиление глобальной конкуренции;
- ◆ новая волна технологических изменений;
- ◆ возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития;
- ◆ исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития.

Поскольку предметом нашего анализа выступают процессы социального воспроизводства, процитируем третий вызов полностью. "Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперативности, – отмечается в Концепции. – Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, которые характеризуются:

- ◆ сокращением численности населения и уровня занятости в экономике;
- ◆ растущей конкуренцией с европейскими и азиатскими рынками в отношении квалифицированных кадров;
- ◆ низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере здравоохранения и образования".

Налицо вновь инверсия приоритетов развития. Вмес-

то того чтобы развивать человеческий потенциал страны (повышать ИРЧП) и считать это целью экономического развития страны, человеческий капитал становится средством решения экономических задач, фактором экономического развития, хотя и важным, но не более того, поскольку главная задача авторами Концепции на долгосрочную перспективу ставится так: поддержать конкурентные позиции России в мировой экономике путем преодоления негативных тенденций в развитии человеческого потенциала (капитала) (курсив авт.). Логично задать вопрос: зачем поддерживать конкурентные позиции? Что является стратегическими целями развития?

Ответ распадается на три части:

- ◆ чтобы достичь передовых позиций в глобальной экономической конкуренции;
- ◆ чтобы обеспечить национальную безопасность;
- ◆ чтобы реализовать конституционные права граждан.

В 2015–2020 гг., согласно рассматриваемому документу, Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта. Социальные цели на уровне стратегических приоритетов в Концепции не формулируются совсем, потому что в этой триединой цели ни о благосостоянии населения, ни о снижении бедности речь не идет. Не отрицая важности реализации конституционных прав граждан, нельзя забывать о том, что формальное равенство прав, в том числе в политической и экономической сферах, далеко не всегда ведет к реальному равенству возможностей и результатов. Об этом уже шла речь, когда анализировалось выполнение Россией обязательств по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW).

В условиях постиндустриального общества, когда человеческий капитал становится основным ресурсом инновационного развития (с чем, кстати, никто из официальных лиц и политиков России не спорит), недовложения в него обернутся экономическим отставанием, снижением качества трудовых ресурсов и падением производительности общественного труда.

Ключевой областью социальной политики выступает занятость населения и рынок труда. Специалисты считают, что "уменьшить бедность можно и на основе простого увеличения пособий и компенсаций ... но главное в ином – в расширении занятости и повышении доходов работающего населения, в усилении на этой основе стимулов роста производительности труда и производства в целом" [7, с. 4]. Другими словами, государство должно создать условия, позволяющие людям работать за достойную заработную плату, а не сводить свои обязательства только к выплате пособий по безработице.

В Концепции государственной миграционной политики, принятой в 2012 г., отмечается, что "в современных условиях миграция работников высокой квалификации

является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние в принимающих странах. Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, прежде всего на долгосрочной основе" [17].

Вместе с тем задача эффективного использования собственных (местных) трудовых ресурсов, повышения их квалификации перекладывается на плечи работодателя, государство придерживается принципа субсидиарности, оставляя за собой только группы работников, требующих особого подхода – инвалидов, многодетных родителей, матерей с маленькими детьми и др.

Приведем в качестве доказательства этого тезиса фрагмент действующей региональной программы развития рынка труда в Санкт–Петербурге на 2006–2015 гг. В Перечне мероприятий на 2012–2014 гг., который дополнительно включен с 1 января 2012 г. постановлением Правительства Санкт–Петербурга от 27 декабря 2011 г. № 17644, четыре раздела [18].

Первый раздел посвящен мероприятиям по созданию условий для обеспечения экономики города необходимой рабочей силой и повышению трудоспособности населения Санкт–Петербурга. Выделяется ряд социальных групп, становящихся объектом особого внимания городских властей. Это инвалиды, женщины в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, многодетные родители и родители, воспитывающие детей–инвалидов, а также сотрудники, увольняемые из органов внутренних дел Санкт–Петербурга.

Второй раздел посвящен вопросам повышения производительности труда работников и эффективности использования в Санкт–Петербурге имеющихся трудовых ресурсов. Здесь деятельность органов исполнительной власти региона ограничивается содействием работодателям в подборе необходимых работников, прежде всего через ярмарки вакансий, а также проведению мероприятий по предотвращению массовых увольнений и снижению численности увольняемых работников. Как и в предыдущем разделе, выделяются группы, требующие особого внимания государства – женщины, инвалиды, молодежь, лица младшего пенсионного возраста и др.

В третьем разделе описываются мероприятия по оптимизации структуры профессиональной подготовки кадров для обеспечения экономики Санкт–Петербурга кадрами необходимой квалификации и снижению уровня структурного дисбаланса спроса и предложения на рынке труда. Речь идет о развитии системы профессиональной ориентации и адаптации молодежи в комплексе "Школа–лицей–колледж–вуз–предприятие", повышении престижа работы в промышленности, проведении ярмарок профессий для школьников и студентов, развитию

дополнительного профессионального образования. Здесь также выделена группа особого внимания – специалисты со средним профессиональным медицинским образованием, которых городу, видимо, сильно не хватает. Однако речь о подготовке по государственным программам высококвалифицированных специалистов в этом разделе не идет. Справедливости ради, отметим, что в 2009–2011 гг. была запланирована Программа подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности Санкт–Петербурга, а также мероприятия по целевой подготовке кадров для судостроительной промышленности города. В мероприятиях 2012–2014 гг. эта тема продолжения не получила, хотя вряд ли все необходимые кадры для всех высокотехнологичных отраслей экономики города были к 2011 г. подготовлены. Вместо этого региональные власти ограничились крайне расплывчатой формулировкой "Организация обеспечения трудовыми ресурсами организаций, реализующих инвестиционные и стратегические проекты в Санкт–Петербурге".

Заключительный четвертый раздел плана мероприятий на 2012–2014 гг. посвящен совершенствованию инфраструктуры и механизмов функционирования рынка труда. Он включает в себя очень разнородные мероприятия. Это и обеспечение работы консультационных пунктов по вопросам внешней трудовой миграции, и организация взаимодействия государства, профсоюзов и работодателей по вопросам занятости, и реконструкция жилого фонда для предоставления жилья работникам жилищно–коммунальной сферы, и прогноз баланса трудовых ресурсов Санкт–Петербурга, и проведение ежегодной конференции "Рынок труда Санкт–Петербурга".

При этом региональные власти придерживаются последовательно либеральных политических взглядов и занимают позицию "стороннего наблюдателя", создавая условия для протекания необходимых процессов на рынке труда, но активно ими не управляя. Тем самым окончательное решение о том, будут ли тратиться средства на повышение квалификации работников и производительности их труда, на создание нормальных условий труда, остаются за работодателем. И здесь при принятии решений доминантными становятся приоритеты бизнеса, главным из которых выступает извлечение прибыли. А прибыль и социальное развитие (социальная справедливость) образуют имманентное противоречие капитализма, которое в условиях России разрешается однозначно в пользу прибыли. Именно поэтому в Санкт–Петербурге, как и в других трудодефицитных регионах страны, есть избыток рабочих мест, не требующих квалификации, и нелегальной неквалифицированной рабочей силы наряду с нехваткой высокотехнологичных производств и работников высокой квалификации.

Понятно, что региональные программы развития рынка труда создаются и реализуются в рамках идеологии федерального центра и общего вектора субсидиарной

(либеральной) социальной политики. Однако, если даже Санкт–Петербург, город федерального значения, регион–донор финансирует проведение столь ограниченного круга мероприятий по развитию человеческого потенциала, что тогда говорить о положении дел в депрессивных регионах, которые могут рассчитывать только на деньги из федерального бюджета.

Особенностью социальных отношений является их системность, нельзя решить одну социальную проблему оторвав ее от других, помочь одним, не затронув интересы других. Однако если заниматься социальной политикой только адресно, помогая самым нуждающимся, не работая с причинами, эту нужду порождающими, то тогда социальная политика превращается в сизифов труд, когда "нос вытащишь, хвост увязнет".

Возможно, мнение В. Куликова и В. Роика о том, что в России "утвердился тип государства, для которого характерны, в частности, сведение социальной политики к вы-

даче наиболее уязвимым социальным слоям населения минимальных пособий, снятие с властных структур ответственности за производство общественных благ и освождение крупного бизнеса от социальной ответственности" [7, с. 17] звучит излишне резко, но оно не лишено оснований.

Циклический характер капиталистической экономики предполагает, что при ее нормальном функционировании за этапом спада наступит подъем, размеры отчислений в государственный бюджет вырастут, и у государства появятся дополнительные ресурсы для решения своих задач. Вопрос в том, куда они будут направлены, станет ли социальное развитие одним из приоритетов государственной политики, или даже в условиях экономического подъема на социальной сфере будут продолжать экономить. Если это так, тогда не следует удивляться, что следующий экономический спад станет еще более глубоким и разрушительным.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Воронина О.А. Феминизм и гендерное равенство. М.: Едиториал УРСС, 2004.
2. Григорьева И.А. Социальная политика: основные понятия // Журнал исследования социальной политики. 2003. Т. 1 № 1. С. 29–44.
3. Древаль И.В., Кашина М.А. Измерение социальной эффективности государственной социально–экономической политики как научная и политическая проблема // Политические институты в современном мире. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. 10–11 декабря 2010 г. СПбГУ. СПб.: ООО "Алегро", 2010. С. 155–157.
4. Кашина М.А. Гендерно ориентированная социальная политика // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 145–163.
5. Кашина М.А., Юкина И.И. Российская демографическая политика: опыт гендерного анализа // Журнал социологии и социальной антропологии. 2009. Т. 12. № 1(46). С. 109–123.
6. Климашевская О.В. Государственная политика в сфере преодоления гендерного неравенства в современной России: автореф. дис...к. полит.н. М., 2011.
7. Куликов В.В., Роик В.Д. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики // Российский экономический журнал. 2005. № 1. С. 3–17.
8. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего // Социологические исследования. 2001. №4. С. 16–26.
9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4–е изд. М.: Азбуковник, 2002.
10. Тихонова Н.Е., Шкаратан О.И. Российская социальная политика: выбор без альтернативы? // Социологические исследования. 2001. № 3. С. 21–32
11. Шевченко О.П. Приоритеты социальной политики на этапе рыночных преобразований: дис. ... к. эк. н.: 2005.
12. Административное право – конспект лекций [Электронный ресурс] // Административное право. URL: <http://admin-laws.ru/administrativnoe-pravo-konspekt-lekcij/71-organy-ispolnitelnoj-vlasti-priroda.html> (дата обращения: 19.12.2012).
13. Теория государства и права: учебник для вузов [Электронный ресурс] // Библиотекарь.py. URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-3/2.htm>. (дата обращения: 19.12.2012).
14. Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2009. 21 января.
15. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН на 6 и 7 периодических докладах РФ. [Электронный ресурс] // Official Documents System of the United Nations. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/485/56/PDF/N1048556.pdf?OpenElement> (дата обращения: 19.12.2012).
16. Концепция долгосрочного социально–экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662–р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489
17. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. 13.06.2012. . [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/news/15635> (дата обращения: 19.01.2013).
18. О программе развития рынка труда в Санкт–Петербурге на 2006–2015 годы (с изменениями на 12 мая 2012 г.). Утверждено Постановлением Правительства Санкт–Петербурга от 3 октября 2006 г. № 1192 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно–технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8439003#> (дата обращения: 19.12.2012).