

*На правах рукописи*

**ПАРШУКОВ ЮРИЙ БОРИСОВИЧ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные  
и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

Ростов-на-Дону 2005

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики  
Северо-Кавказской академии государственной службы

**Научный руководитель:**

заслуженный деятель науки  
Российской Федерации, доктор  
политических наук, профессор  
*Понеделков Александр Васильевич*

**Официальные оппоненты:**

доктор политических наук, профессор  
*Хоперская Лариса Львовна*  
доктор социологических наук, профессор  
*Щербакова Лидия Ильинична*

**Ведущая организация:**

Ростовский государственный университет

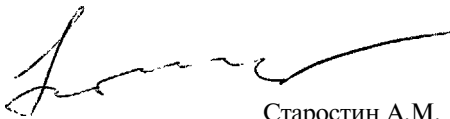
Защита состоится 22 апреля 2005 г. в 12<sup>00</sup> часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан 21 марта 2005 г.

Отзывы на автореферат заверенные печатью, просим направлять по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Старостин А.М.

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Переход России к рыночной экономике проходит в весьма сложной социальной ситуации. Ошибки в осуществлении экономических реформ деструктивно повлияли на фундаментальные основы жизнебытия населения: нарастают депопуляционные процессы, разрушается трудовой потенциал, снижаются состояние здоровья и уровень образования, нравственности и культуры значительной части общества.

Особенно глубоко и остро кризис 90-х годов затронул сельское хозяйство, отразился на жизни сельских тружеников. Развал колхозов и совхозов не привел к развитию быстрого и рентабельного фермерского хозяйства. Резко сократилось производство земледельческой и животноводческой продукции, занятость крестьян, их доход. В несколько раз уменьшились материальные ресурсы социальной сферы, сократилась на селе сеть медицинских и образовательных учреждений, клубов, библиотек, киноустановок.

В программных выступлениях Президента Российской Федерации В.В. Путина, политологической литературе не раз подчеркивалось, что для современного российского социума характерна ситуация серьезной разбалансированности социальных отношений. Это делает необходимым решение задачи социального оздоровления общества. Системный кризис требует столь же системного, комплексного подхода к формированию основ государственной социальной политики.

В Конституции Российской Федерации записано, что наша страна - «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» В социальном государстве социальная политика является ключевым ресурсом, активно влияющим на экономику и обеспечивающий ее устойчивое развитие. Учитывая это, стратегией государственного развития, направленного на ускорение общественного прогресса, должно было бы стать формирование новых механизмов, призванных обеспечить как городскому, так и сельскому населению не только минимальные социальные гарантии, но и в значительной мере способствовать повышению его социального благополучия, улучшению качества человеческих ресурсов.

Но была ли у нас в полной мере сформирована социальная политика, отвечающая принципам социального государства? К сожалению, этого сказать нельзя. За более чем 10 лет после принятия Конституции Российской Федерации, ситуация в социальной сфере на селе, так и в городе еще

более обострилась, а деятельность федеральных и региональных органов по разработке и реализации государственной социальной политики, оказалась малоэффективной, ибо не всегда учитывались все факторы, влияющие на нее, допускались непродуманные решения, а нередко и ошибки.

Желание ускоренными темпами перейти от осуществляемой десятилетиями социальной политики эпохи социализма к социальной политике в условиях рыночного государства, привело к росту негативных явлений в обществе. Многие социальные реформы 90-х годов и начала XXI века не поддерживаются широкими слоями населения.

Для сельских поселений проблемы социально-экономического реформирования АПК совпали с коренным реформированием всей системы местного самоуправления. В последнее десятилетие на законодательном, в том числе и конституционном уровне сформировалась достаточно основательная правовая база местного самоуправления. Мы имеем в виду в первую очередь два федеральных закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 годов.

Важно подчеркнуть, что местное самоуправление является важнейшим элементов конституционного строя демократического государства. Оно представляет собой тот специфический уровень исполнительной и представительной власти сельских поселений, которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения, в том числе и в реализации социальной политики. В данном случае социальная политика на селе должна стать своеобразным регулятором равновесия, стабильности, целостности и динамизма при наличии материальных ресурсов, соответствующих политических сил и социальной системе.

Все это делает весьма актуальными теоретические исследования, которые бы способствовали более глубокому анализу характера и условий протекания социальных процессов на селе. Эти исследования должны послужить основой формирования эффективных механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих ее устойчивое развитие.

**Степень разработанности темы.** Вопросам разработанности социальной политики вообще и обеспечения надежной социальной защиты граждан на различных территориях, ученые и политики уделяют внимание уже давно. Однако на протяжении веков им не удалось прийти к единому пониманию относительно характера, источников, уровня и эффективности

социальной защиты всех граждан. В этой связи можно отметить труды Н. Макиавелли, В. Пегги, А. Смита, А. Кетле, Дж. Кейнса, А. Маршалла, И. Посошкова, М. Ломоносова, В. Татищева и др.

Естественно, в центре внимания ученых остаются теоретико-методологические вопросы, относящиеся к характеристике самой социальной сферы, к определению ее структуры, принципов функционирования. До сих пор и в России и за рубежом идут дискуссии по вопросу: «Что входит в понятие социальная сфера?»

Одни ученые (Д. Правдин, В. Семенова и др.) включают в социальную сферу не только здравоохранение, образование, культуру, физкультуру и спорт, ЖКХ, социальное обеспечение, но и бытовое обслуживание, общественное питание, материально-техническое снабжение и т.д., другие - наоборот, суживают ее состав<sup>1</sup>.

Значительное внимание в научно-исследовательской литературе уделяется рассмотрению сущности государства как социального<sup>2</sup>. Эта формулировка относительно нова для российского законодательства, поэтому в монографических трудах, в статьях идет дискуссия о правомерности этого термина для характеристики Российского государства. В работах по этой проблеме логично сочетаются вопросы теории, практики, научного прогнозирования. Вместе с тем правомерно мнение, что любое государство проводит определенную социальную политику, решает социальные проблемы, поэтому само понятие государства включает в себя социальный аспект.

Одним из важнейших вопросов является определение роли государства в разработке и осуществлении социальной политики, в обеспечении полноценной социальной защиты населения. Этот вопрос с достаточной основательностью освещается в трудах А. Аверина, С. Смирнова, Н. Исаева, В. Левашова, Е. Гонтмахера, В. Иванова, В. Патрушева, А. Пинкуса, Н.

<sup>1</sup> Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.М. Социальная сфера в условиях перехода к рынку. М., 1993; Рутгайзер В.М. Социальная сфера: проблемы планирования. М., 1989; Сфера услуг. Новая концепция развития. М., 1990; Социальная сфера России. Статистический сборник. М., 1996; Игнатов В.Г., Батурич Л.А., Бутов В.И. и др. Экономика социальной сферы. М.-Ростов н/Д, 2001; Батурич Л.А., Бутов В.И. Социальная сфера в рыночной экономике. Ростов н/Д, 1997; Социальная сфера: состояние и тенденции развития. М., 1999; М. Ефимова, С. Бычкова. Социальная статистика. М., 2003; Реформирование социальной сферы в условиях перехода к рыночной экономике. (Под ред. Н. Слепцова). М., 1998; Социальный потенциал села в условиях перестройки. Под ред. С. Круковского. Минск. 1990.

<sup>2</sup> Баглай М.В. Социальное государство: понятие функции. Материалы Конгресса «Человек: социальная политика в период осуществления экономических реформ. М., 1994; Волков Ю.Е. Сущность, основа и главные черты социального государства. М., 2001; Волгин Н.А., Грищенко Н.Н., Шарков Ф.К. Социальное государство. М., 2003; Социальное государство: мировой опыт и реалии России. Под ред. Г.А. Николаева. М., 2002; Клаус В., Игнатова Т., Солодков Г. Социальное рыночное хозяйство. Путь России? Ростов н/Д., 1997.

Гриченко, Ф. Шаркова, Г. Осадчей, И. Лавроненко, Е. Холостовой, Е. Тишина, Г. Горбунова, Н. Римашевской, Б. Ракитского и др.<sup>1</sup> Проблемам развития социальной сферы в сельских поселениях, роли органов региональной и муниципальной власти в разработке социальной политики, в повышении эффективности управления ею, посвящены работы В. Пациорковского, А. Огаркова, М. Либоракиной, Н. Зубаревич, Л. Гордона, Э. Клопова, Е. Авраамовой, Е. Холостовой, А. Белоусова, Д. Мухманова, В. Аванесова, И. Канцеговской, А. Павлова, Ф. Шаркова<sup>2</sup>.

Сотни научных работ и в России и за рубежом посвящено проблемам развития агропромышленного комплекса, но основная часть их рассматривает или технологические, или чисто экономические, или правовые аспекты. Трудов, с достаточной основательностью исследующих социальные проблемы села в условиях рынка весьма мало. Чаще всего это статьи в научных журналах, материалы научных конференций, учебно-методическая литература. Причем, некоторые авторы рассматривают не комплексно социальную сферу села, а только отдельные звенья. Что не дает целостного представления обо всей системе. Заслуживают интереса публикации А. Югай, А. Ромашина, Г. Черкасова, Г. Широкова, В. Милосердова, К. Милосердова, М. Коробейникова, Т. Игнатовой, О. Иншакова, В. Киселева, Е.

<sup>1</sup> А. Аверин. Социальная политика государства. М., 2002; С.Смирнов, Н.И. Исаев и др. Социальное обеспечение экономических реформ. М., 2002; С.Смирнов. Социальная политика переходного периода: от ужаса к комедии. М., 2002; В. Левашов. Социальная политика доходов и зарплат. М., 2000; Е. Гонтмахер. Социальная политика в России: уроки 90-х. М., 2000; В. Иванов, В. Патрушев. Социальный менеджмент. М., 2001. Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения. (Под ред. А. Ослунда и М. Дмитриева). М., 1996; А. Пинкус, А. Минахан. Практика социальной работы. М., 1993; Н. Грищенко, Ф. Шарков. Основы региональной социальной политики. М., 2000; Г. Осадчая. Социальная политика. М., 1999; И. Лавроненко. Государственная социальная политика. М., 2000; Е. Холостова. Генезис социальной работы в России. М., 1995; Е. Тишин. Социальная защита населения при переходе к рыночной экономике. СПб, 1993; Горбунов Г.Ф. Стратегия развития социальной сферы региона. СПб, 1998; Н. Римашевская. Социальная защита населения. М., 1996; Б. Ракитский. Социальная защита. М., 2000 и др.

<sup>2</sup> В. Пациорковский. Сельская Россия: 1991-2002. М., 2003; А. Огарков. Сельские поселения России. М., 2002; М. Либоракина. Адресная социальная поддержка населения; уровень местного самоуправления. М., 2003. Н. Зубаревич. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М., 2003; Л. Гордон, Э. Клопов. Потери и обретения в России девяностых. Историко-социологические очерки экономического положения народного большинства. В-х ч. М., 2000-2001; Е. Аврамова. Время перемен: социально-экономическая адаптация населения. М., 1998; Е. Холостова. Социальная работа на селе: история и современность. М., 2004; Государственная социальная политика и стратегия выживания хозяйств (под ред. О. Шкаратан) М., 2003; А. Белоусов. Инновационное обеспечение социального и кадрового развития на селе: теория и практика. Воронеж, 2003; Д. Мухманов, В. Аванесова, И. Канцеговская. Социально-географические аспекты реструктурирования сети школ в сельской местности. М., 2001; А. Павлов. Особенности формирования социального партнерства в агропромышленном комплексе. М., 2003; Региональная социальная политика реформирования России: особенности трансформации и направления развития (под ред. С.И. Григорьева, А.Н. Сергиенко). Барнаул, 2002; Ф. Шарков. Социальная политика в субъектах Российской Федерации. Чебоксары, 1998 и др.

Серовой, А. Петрикова и др.<sup>1</sup>

В целом, как показывает анализ имеющейся научной литературы, проблемы развития социальной сферы на селе, и, в первую очередь, разработка и реализация социальной политики, недостаточно изучены. В этих условиях особое значение приобретет многоаспектный системно-функциональный анализ взаимообусловленности социальной политики в сельских поселениях (как важной составляющей общегосударственной социальной политики) и экономико-политической устойчивости, а также использование результатов этого анализа в разработке стратегических направлений социально-экономического развития страны и регионов.

**Объект исследования** - социальная сфера и социальная политика на селе в федеральном, региональном и местном измерении.

**Предмет исследования** - процессы модернизации социальной политики на селе, на основе разработки эффективных механизмов ее реализации, активизации и расширения функций, учета социальных последствий в результате нарушения взаимодействия государства, общества и корпоративных структур.

**Цель диссертационной работы** состоит в анализе роли и значения социальной политики на селе в современной России, в определении эффективности деятельности органов власти по ее разработке и реализации.

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

- рассмотрение некоторых теоретико-методических аспектов функционирования социальной сферы в сельских поселениях в условиях социального государства;
- исследование современных особенностей формирования социальной политики в Российской Федерации вообще и в сельских поселениях особенно, ее адекватности состояния общества и государства;
- выявление недостатков и «слабых мест» в развитии сельской социальной сферы в период перехода от социалистической системы к рыночной, анализ их причин;
- определение путей формирования социальной политики на селе,

---

<sup>1</sup> А. Югай. Экономические отношения и мотивация труда в сельском хозяйстве (теория и практика). М., 2002; А. Ромашин, Г. Черкасов, Г. Широков. Аграрные отношения и аграрная политика в современной России. М., 2002; В. Милосердов, К. Милосердов. Аграрная политика России - XX век. М., 2002 М. Коробейников. Аграрная реформа: крестьянство и власть. М., 2002; Т. Игнатова. Институциональные реформы в аграрном секторе экономики России. Ростов н/Д., 2001.; О. Иншаков. Механизмы социально-рыночной трансформации и устойчивого развития АПК России. Волгоград. 1995; В. Киселев. Государственное регулирование сельскохозяйственного производства в переходный период. М., 1994; Е. Серова. Аграрная реформа в России. М., 1995; А. Петриков. Специфика сельского хозяйства и современная аграрная реформа. М., 1995 и др.

основных механизмов ее реализации;

- рассмотрение политико-правовых и политико-управленческих аспектов деятельности органов власти (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) по повышению эффективности системы управления социальной политикой на селе;

- изучение системы социального обслуживания на селе, особенностей функционирования отдельных отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, социального обеспечения, ЖКХ и др.).

Теоретико-методологической **основой** исследования являются, прежде всего, научные принципы системно-структурного и функционального подходов. Использовались диалектический, исторический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, сравнительно-политологический методы исследования.

В работе использованы труды российских и зарубежных представителей классической, марксистской и неоклассической политической и экономической науки по проблемам социально-экономической политики, обеспечения устойчивого социально-экономического и политического развития государства и их взаимовлияния, а также монографические и диссертационные работы, материалы научных конференций и другие источники по вопросам, имеющим непосредственное отношение к теме диссертации.

Эмпирическая база представлена документами законодательных органов власти, директивными указаниями Президента и Правительства РФ, официальными данными Госкомстата РФ, Министерств РФ, ведомственными нормативными актами, фактическим материалом, опубликованным в зарубежной и отечественной научной литературе и периодической печати.

Рабочая гипотеза исследования базируется на признании определяющей роли социальной политики на селе и необходимости изменения её парадигмы среди факторов обеспечения устойчивости социально-экономического и политического развития страны и их взаимодействия.

### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. Социальное государство должно обеспечивать необходимые условия и возможности для наиболее полной реализации неотъемлемых прав и свобод человека, включая право каждого на достойную жизнь. Осуществить это право государство не может без разработки и реализации эффективной социальной политики, в том числе и на селе. Являясь частью системы обеспечения устойчивого социально-экономического развития государства, социаль-



ная политика на селе опирается на прочную экономическую основу. Однако в сельских поселениях современной России нарушена взаимосвязь экономической и социальной политики. Учитывая это, необходимо вносить серьезные коррективы в деятельность государственных органов власти на селе.

2. В отношении экономической и социальной политики на селе, реализованной на начальных этапах трансформационного процесса в России, отчетливо доминировал приоритет экономической политики, воплощенный в радикальной рыночной реформе. Недооценка социальных факторов привела к нарушению принципа социального равновесия и обернулась существенными потерями в человеческом потенциале общества по всем экономическим и социальным параметрам. Это породило социальные противоречия и напряженность, раскололо общество, привело к неустойчивости и социальной конфронтации.

3. Важнейшим принципом и целью социальной политики государства является социальное партнерство, как особый тип общественных отношений, при котором обеспечивается баланс реализации социально-экономических интересов всех основных социальных групп общества. В условиях сельских поселений речь идет о социальном партнерстве между государственной и муниципальной властью, работодателем и работниками. И, естественно, необходимо рассмотреть механизмы обеспечения решающего влияния государства - как важнейшего политического института - на становление и развитие на практике подлинного социального партнерства в обществе, на регулирование социально-трудовых отношений на селе.

4. Произошедшее за годы реформ расслоение российского общества по социокультурным и экономическим причинам препятствует укреплению государственности. Основные сегменты общества расходятся все дальше по ценностным ориентациям, уровню благосостояния, стилю жизни, образцам и нормам поведения и т.п. Поэтому социальная консолидация является необходимым условием укрепления демократических институтов и последовательного развития гражданского общества. Обеспечение благополучия и достойной жизни граждан не может быть делом только власти, тем более одного из ее уровней. Эта стратегическая цель требует согласованных действий федерального центра, регионов (субъектов Федерации) и бизнеса. Создание правового и организационного механизмов, обеспечивающих такое согласование, - основа стратегии устойчивого развития государства. Учитывая, что социальная политика на селе реализует-

ся на различных уровнях, важно проанализировать деятельность по ее осуществлению местных органов исполнительной и представительной власти, местных элит.

5. Важнейшей составляющей социальной политики, в том числе и на селе, является социальная защита. Ее необходимо рассматривать как механизм, призванный ограждать, защищать людей от возможных нарушений прав, свобод личности, от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека. Однако, значительное ограничение – участие государства в финансовом обеспечении сложившейся системы социальных гарантий и обязательств, несбалансированность между нарастающими потребностями в социальной защите и сокращением материальных возможностей государства, привели к катастрофическому росту бедности в сельских поселениях. Это оказывает влияние не только на демографическую, продовольственную и социальную безопасность, но и на политическую стабильность в обществе.

6. Социальная сфера на селе является неотъемлемой частью системы обеспечения устойчивости политического и экономического развития. Она многогранна, обладает сложной структурой, и практически большая часть детерминирующих ее показателей используется для характеристики других явлений в жизни общества (политической, экономической, научной, промышленной и других сфер). Социальная и экономическая политика нацелена на решение одной основной задачи – улучшение благосостояния и стабильное развитие граждан и государства в целом.

7. В качестве безусловного приоритета новой активной социальной политики на селе должно быть выделено формирование эффективной системы распределения доходов, обеспечивающей уже в ближайшей перспективе смену модели социальной дифференциации, борьбу с бедностью и нищетой, систему тесной взаимозависимости параметров цены труда и стоимости рабочей силы, социальное страхование. Только реальные достижения в данном направлении способны принципиально воздействовать на внутреннюю социально-экономическую динамику, включить в действие механизм человеческого капитала.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в следующем:

- в изучении механизмов формирования социальной политики на селе всеми элементами политической системы, непосредственно участвовавшими

в ее разработке на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- в определении приоритетов социальной политики в сельских поселениях;

- в обосновании модификации и видоизменения целевой функции социальной сферы на селе в трансформационный период перехода к рыночной экономике и необходимости смены модели социальной политики;

- в выявлении социальных последствий доминирования на селе приоритета экономической политики на начальных этапах трансформационного процесса, в оценке нарушения принципа сохранения социального равновесия;

- в политологической оценке реализованных и перспективных федеральных и региональных социальных программ.

- в разработке концептуальных основ корректировки социальной политики на селе, включающих формирование эффективной системы распределения доходов, способной обеспечить смену модели социальной дифференциации и создание системы тесной взаимосвязи параметров цены труда и стоимости рабочей силы на базе создания конкурентного рынка труда.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационной работы заключается в том, что ее теоретические положения и выводы могут быть полезны для дальнейшего комплексного исследования социальной политики на селе и проблем устойчивого экономического развития государства как самостоятельно, так и во взаимодействии, а результаты - представительным и исполнительным органам разных уровней власти при разработке и реализации стратегии социально-экономического развития. Они могут найти применение в процессе последующего изучения вопросов макроэкономического регулирования российской экономики, в том числе АПК, обосновании ее дальнейшего совершенствования. Материалы диссертации могут быть использованы при чтении ряда спецкурсов по соответствующей проблематике, при подготовке методических пособий и рекомендаций.

**Апробация работы.** Результаты диссертационного исследования докладывались на научно-практической конференции «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий в России» (Ростов н/Д, сентябрь 1998 г.); на Всероссийском совещании по социально-экономическим проблемам села (Ростов н/Д июнь 1999); на международной научно-практической конференции «Профсоюзы и демократия» (Ростов н/Д, октябрь 2004).

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии (227 названий).

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности, определяются цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и излагаются положения, выносимые на защиту.

**В первой главе «Социальная сфера сельских поселений и особенности формирования социальной политики в современной России: методологические аспекты»** рассматриваются место и роль социальной сферы в социальном государстве, выявляются сущность и содержание социальной политики Российской Федерации.

Автор акцентирует внимание на существующем противоречии между статьями Конституции РФ (7,37,38,39,40,41,42,43,44), согласно которым социальный статус государства предусматривает предоставление гражданам важнейших гарантий и прав социального характера: на труд и его оплату; на отдых; на защиту материнства, детства и семьи; на социальное обеспечение; на жилище; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на экологическую безопасность; на образование; на участие и доступ к культурной жизни и реалиями общественной жизни, которая характеризуется массовой бедностью, безработицей, низкой оплатой труда, серьезными недостатками в организации социальной защиты населения, в развитии системы здравоохранения, образования, культуры, ЖКХ. Особенно ярко эти несоответствия проявились в сельской местности.

Анализируя причины такого положения, автор подчеркивает, что исходной методологической предпосылкой исследования функций социального государства является разработка и реализация сильной социальной политики, которая должна обеспечить установление оптимальных взаимоотношений личности, коллектива и государства. Сильную социальную политику необходимо рассматривать в органическом единстве с эффективной экономической политикой, ибо любое экономическое решение обязательно выражаться в социальном результате, а различные аспекты социальной политики оказывают реальное воздействие на экономическое развитие, обеспечивая стабилизацию и экономический рост, а, возможно, и блокируя их.

Определяя сущность категории «социальная сфера», автор учитывает, что ключевой целью социального развития страны является рост качества жизни людей, что развитие социальной сферы, с одной стороны, направлено на повышение социального качества человеческого потенциала, а с другой - на обеспечение необходимой для нормального хода экономических процессов социальной стабильности в обществе.

Понятие социальная сфера рассматривается автором диссертации в широком и узком смысле, различающихся объемом и содержанием целевых функций и охватом сфер жизнедеятельности общества.

В работе также проанализированы важнейшие функции социальной сферы, с позиций структурно-функционального и отраслевого подхода, классифицирован состав социальной сферы.

Значительное место в диссертации отведено методологическим аспектам функционирования социальной сферы в сельских поселениях. Автор характеризует с современных позиций понятия «село», «сельские поселения», «сельский образ жизни», «социальная инфраструктура села».

Специфическими особенностями социальной сферы на селе являются: меньшая развитость и оснащенность материально-техническими средствами по сравнению с аналогичной структурой города; небольшой объем оказываемых услуг; тесная зависимость от экономического состояния местных субъектов хозяйствования. Стоит напомнить, что в советский период социальная сфера была сориентирована на финансовое содержание за счет местных предприятий, в первую очередь колхозов и совхозов.

По мнению автора, современный экономический кризис аграрного сектора снизил возможности местных источников, в связи с чем необходимо ставить вопрос о передаче объектов соцкультбыта в государственную собственность.

Подробно рассматривая содержание сельского образа жизни, автор подчеркивает необходимость учитывать, что развитие социальной сферы на селе неразрывно связано с этим образом жизни, который в условиях рынка характеризуется глубокими трансформациями. Их исследованию диссертант уделяет достаточное внимание.

Чаще всего в социальной политике на селе видят составную часть внутренней политики государства, воплощенную в его социальных программах и практике, регулирующую отношения в обществе в интересах и через интересы основных групп сельского населения.

Если говорить о современной социальной политике в России, то она выполняет свойственные ей функции и роль стабилизирующего фактора в переходный период к рыночной экономике. Скорее всего, имеется некоторая совокупность конкретных мер, эпизодических мероприятий, вынужденной реакции на проблемы, от которых просто невозможно отмахнуться, нежели целенаправленность действий со стороны правительства.

По мнению автора, главным критерием социальной политики на селе является социальная справедливость, выражающая максимально возможную степень социального равенства людей, единство для всех прав и обязанностей, отсутствие неоправданных и незаслуженных льгот и привилегий. Это сегодня особенно актуально, ибо в сельских поселениях сформировалась административная и финансовая элита, усилилось расслоение населения по доходам и уровню жизни, растет криминализация.

Значительное место в диссертации уделено рассмотрению важнейших функций современной социальной политики на селе.

Во-первых, речь идет об обеспечении социальной устойчивости, социальной безопасности населения.

Во-вторых, обеспечение такого распределения в хозяйствующих объектах, которое признавалось бы большинством сельских жителей справедливым, не требующим борьбы за передел.

В-третьих, налаживание такой системы распределения экономических ресурсов и экономического эффекта, которая более или менее устраивала бы подавляющее большинство сельского населения. Уровень и дифференциация доходов, совокупный размер и структура ежегодных социальных расходов, условия и размеры социальной помощи и поддержки – эти и ряд других экономических параметров имеют на селе особый социальный смысл и социальное предназначение.

В-четвертых, обеспечение органами власти и обществом необходимого достаточного уровня социальной защищенности как сельского населения в целом, так и каждой из социальных групп (женщин, молодежи, инвалидов, пенсионеров, этносов и т.д.).

Рассматривая принципы современной социальной политики на селе, автор подробно раскрывает принципы индивидуальной социальной ответственности и социальной солидарности, соблюдение которых имеет особую значимость на селе.

**Во второй главе «Особенности развития социальной сферы в**

**сельских поселениях в современный период и деятельность органов власти по регулированию социальной политики»,** используя методы историко-генетического и экономико-статистического и политико-правового анализа, автор дает оценку современному состоянию социальной сферы на селе, показывает деятельность федеральных, региональных органов власти по разработке и реализации социальной политики на селе.

Сегодня важно определиться с вопросом: когда начался кризис социальной сферы в стране и в том числе на селе? На этот счет существуют разные мнения. Так, депутаты Госдумы - представители КПрФ считают, что в советский период социальная политика на селе была весьма эффективной, а социальная сфера устойчиво обеспечивала социальные потребности сельского жителя, и кризис, дескать, связан лишь с рыночными реформами. Сторонники либерализации социальной сферы на селе, с другой стороны, не считают, что в советское время социальная сфера на селе развивалась.

Разбираясь с этим вопросом, автор проанализировал деятельность законодательных и исполнительных органов власти советского периода по разработке, а главное - реализации социальной политики, рассмотрел динамику развития материальной базы на селе не только на уровне страны, но и отдельных регионов. Вывод один: кризис в социальной сфере стал проявляться еще в 70-е годы, когда Правительство СССР определило приоритетность отдельных отраслей народного хозяйства страны. В этот перечень сельское хозяйство не попало. И, хотя в дореформенный период Правительство СССР утвердило Продовольственную программу страны, Государственную программу социального развития села (в них предусматривались мероприятия по оздоровлению социально-бытового положения сельских жителей), коренным образом решить все социальные вопросы на селе не удалось.

Не рассматривая детально развитие социальной сферы и социальную политику на селе после Октября и в годы предвоенных и послевоенных пятилеток (это тема отдельного исследования), отметим, что уже с первых шагов советской власти в стране отмечался внутренний конфликт, суть которого состояла не только в неравном положении жителей городов и сел в социальном плане, но в идеологической догме, обосновывавшей неравенство городского (передового, престижного, пролетарского) и сельского (отсталого, неразвитого, крестьянского) типов поселения.

Кризисная ситуация в социальной сфере российского села с нарастающими темпами стала формироваться в середине 80-х годов<sup>1</sup>. В целях преодоления негативных тенденций на селе 21 декабря 1990 года и 26 июня 1991 года были приняты Законы РСФСР «О социальном развитии села» (№ 438-1, с изменениями и дополнениями в ред. Закона РФ от 28.04.93 г. № 4888-1) и «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» (№ 1490-1, с изменениями и дополнениями в ред. Закона РФ от 24.06.93 г. № 3119-1). В них определялись основные положения по укреплению материально-технической базы агропромышленного комплекса и социальной сферы села. В данных законах государство провозгласило приоритетность развития села.

Для их реализации Правительством 4 января 1991 года были приняты постановления: «О развитии электрификации села в 1991-1995 годах» (№ 5); «О жилищном и культурно-бытовом строительстве на селе в 1991-1995 годах» (№ 8); «О развитии водоснабжения сельских населенных пунктов в 1991-1995 годах» (№ 10); «О развитии газификации села» (№ 11); «О строительстве дорог на селе в 1991-1995 годах» (№ 12) и «О развитии электрической и почтовой связи, радио и телевидения в сельской местности в 1991-1995 годах» (№ 127).

Они содержали вполне конкретные планы и мероприятия по социальному развитию села. Была принята программа «Возрождение российской деревни», предусматривающая улучшение жилищных и социально-бытовых условий сельского населения.

Принятые законы и постановления устанавливали цели и приоритеты в социально-экономическом развитии российского села, содержали определенный комплекс неотложных мер, но в недостаточной степени учитывали реально существующие долгосрочные тенденции в отраслях, призванных обеспечить подъем социальной сферы сельского хозяйства, а также направление российских реформ.

Программа «Возрождение российской» и все правительственные постановления по жилищному и культурно-бытовому строительству на селе, газификации и электрификации села, водоснабжению сельских, населенных пунктов, строительству автодорог на селе и развитию средств связи в 1991-1995 годах оказались не выполненными.

**Фактический провал социальной политики на селе объясняется так-**

---

<sup>1</sup> Здесь и дальше использованы материалы комитета по аграрной политике Совета Федерации РФ и информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации РФ и Госкомстата РФ.



же и тем, что Закон РСФСР «О социальном развитии села» не содержал действенных механизмов финансового обеспечения социальной сферы села в условиях макроэкономической трансформации.

Анализируя социальное положение села, автор выделяет следующие основные направления системного кризиса:

Во-первых, ухудшение демографической ситуации в сельской местности. Сокращение численности сельского населения наблюдается в 75 регионах Российской Федерации, что обусловлено как ростом естественной убыли, так и миграционными потерями. По данным Госкомстата России<sup>1</sup>, ежегодно из села уходит порядка 80 тыс. человек. По данным МВД и ФМС России, реальная миграция почти на порядок выше (в 2002 году - около 750 тыс. человек). В основном это молодежь в возрасте до 30 лет, интенсивность миграции которой из села почти в 2 раза выше среднего уровня. При сохранении такой неблагоприятной тенденции к 2010 году суммарный отток населения из сельских территорий достигнет более 6 млн. человек. Это приведет к возникновению новых проблем в городах и окончательной потере наиболее эффективной части трудовых ресурсов села.

Во-вторых, низкий уровень жизни и высокий уровень безработицы сельского населения.

В конце 2002 года доля сельского населения в общей численности

Общая безработица на селе составила в 2001 году 11,1%. Большинство сельских безработных (74,8%) не получают пособия и социально не защищены. В критической зоне (с показателями уровня безработицы выше 10%) находятся 48% регионов, в 10 регионах уровень общей безработицы выше 20%. За чертой бедности по денежным доходам живут 29,5 млн. сельских жителей (75,6%), по располагаемым ресурсам - 23,8 млн. (61,1%). Располагаемые ресурсы 8,7 млн. сельских жителей (22,4%) в 2 и более раз ниже прожиточного минимума. Доля бедного населения на селе в 1,3 раза больше, чем в городе. Заработная плата в сельском хозяйстве составила в январе 2003 года 35% к общероссийскому уровню.

В-третьих, снижение качества жизни в сельской местности.

Условия жизни сельских жителей до настоящего времени остаются непривлекательными. Наблюдается сокращение числа учреждений социальной инфраструктуры, снижение доступа сельских жителей к основным социальным услугам - образованию и здравоохранению.

---

<sup>1</sup> Российские статистические ежегодники 2002 и 2003 гг. Официальные издания. М., 2002. М., 2003.

Отставание села от города по уровню и условиям жизни является тормозом формирования социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

В-четвертых, разрушение эволюционно сложившейся системы сельского расселения.

По данным Госкомстата России, в период между переписями населения 1989 и 2002 годов обезлюдело около 17 тыс. сельских населенных пунктов: Это привело к утрате социально-экономического контроля за многими исторически освоенными территориями, сокращению экономического потенциала сельских территорий за счет выбытия из сельскохозяйственного оборота около 40 млн. га земель.

По мнению автора, масштабы нынешнего социального неблагополучия российского села таковы, что ставят под угрозу дальнейшее существование российской государственности и делают невозможным обеспечение устойчивого развития российского общества.

В работе анализируются основные причины сельского кризиса. Прежде всего, они кроются как в исторически накопившемся отставании сельских поселений в социально-экономическом развитии, так и в совершенстве аграрных отношений и форм сельской жизни.

Основы современной государственной политики в области реформирования социальной сферы определены Программой Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», «Программой социальных реформ на период 1996-2000 годов» и другими нормативно-законодательными и программными документами.

В основу реформирования социальной сферы положены следующие основные принципы:

- ослабление функций государства в реализации конституционных прав граждан на образование, медицинскую помощь, услуги культуры, жилище;
- перенесение центра тяжести в бюджетном финансировании социально-культурных отраслей с федерального на региональный уровень;
- расширение платности образования, здравоохранения, учреждений культуры, переход к самоокупаемости жилищно-коммунального хозяйства и транспорт;
- структурная перестройка форм собственности в социально-культурных отраслях в пользу частного сектора.

В диссертации детально анализируется основополагающий документ, регулирующий социальную политику на селе на перспективу - Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. (№ 858) «О федеральной целевой программе», «Социальное развитие села до 2010 года». Такого документа в России еще не было, и, естественно, есть надежда, что его реализация позволит преодолеть кризис социальной сферы на селе.

Учитывая, что значительное внимание проблемам социального развития села уделяется в федеральных целевых программах «Юг России», «Дальний Восток», «Урал» и др., автор проанализировал их реализацию. В диссертации детально рассматривается одна из программ - «Юг России», утвержденная Правительством РФ 8 августа 2001 г. (№ 581) и рассчитанная на 5 лет - 2002-2006 гг.<sup>1</sup>

**В третьей главе «Пути совершенствования системы управления социальной политикой в сельских поселениях на различных уровнях»** автор в первую очередь рассматривает важнейшие механизмы реализации социальной политики в социальном государстве вообще и в современной Российской Федерации конкретно.

Вокруг определения этих механизмов уже давно идут дискуссии, ибо с разных позиций определяет место и роль социальной сферы и социальной политики в постсоциалистическом обществе, тем более на селе.

На наш взгляд, следует обратить основное внимание на следующие механизмы социальной политики в сельских поселениях:

1. Социальная защита, которая выступает как механизм, призванный ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать последствия таковых. Это - защита и от возможных нарушений прав, свобод личности, и от административного произвола, и от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека, и от других вредоносных факторов. Она представлена на селе двумя взаимодополняющими частями. Первая часть - это система денежных пособий, компенсирующих основные виды утраты трудоспособности. Вторая - комплексы социальных услуг: медицинских, различных форм социальной и профессиональной реабилитации, услуги по трудоустройству, социальные услуги семьи, обслуживание стариков и др.

По источникам финансирования в социальной защите выделяется

<sup>1</sup> Федеральная целевая Программа социально-экономического развития «Юг России». Утверждена Правительством РФ 08.08.2001. № 581. - Ростов-н/Д., 2001.

социальное страхование и социальная помощь.

2. Важнейшим механизмом социальной политики являются государственные социальные стандарты (ГСС), т.е. установленные государством нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан, а также предоставления этих прав, служащих одновременно ориентирами для социальной и экономической политики социального государства.

В работе детально анализируются принципы государственной социальной стандартизации, основные мероприятия по их применению и установлению в области оплаты труда, образования, обеспечения занятости, пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, обеспечения жильем, социальной защиты, экономической безопасности.

3. Базисным механизмом разработки и реализации социальной политики на селе является экономическая политика, уровень и состояние социального рыночного хозяйства, обеспечивающие реальное выполнение социальных обязательств государства перед своими гражданами.

Проблема активизации социальной политики неразрывно связана с системностью и взаимоувязкой экономических и социальных мер. Целесообразно также проанализировать те изменения модели социальной политики, которые характерны для переходного периода. На наш взгляд, к числу таких изменений следует отнести:

- отказ государства от жесткого регулирования поведения человека в социальной сфере, набора определенных социальных услуг, который получал гражданин;
- разгосударствление социальной сферы и освобождение государства от функции непосредственного предоставления гражданину социальных услуг;
- формирование рынка социальных услуг с возникающей конкуренцией их производителей, реально повышающимся их качеством и снижением издержек производства;
- приоритет заявительного принципа, при котором гражданин, учитывая свое материальное положение, сам обращается к государственным органам за определенными услугами на льготной или бесплатной основе;
- необходимость четкого разграничения бесплатности и доступности предоставления социальных услуг;
- переход от преимущественно социальной поддержки к преимуще-

ственному социальному страхованию населения с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов;

- муниципализация социальной сферы.

Отметим и такую важную особенность современного периода: в связи с разгосударствлением социальной сферы, с появлением негосударственных учреждений социального обслуживания, формируется многоканальность финансирования. Средства на социальные нужды и поступают из федерального и регионального бюджетов, внебюджетных фондов и негосударственных пенсионных фондов. К этому добавим средства, принадлежащие предприятиям, организациям и учреждениям различных форм собственности, средства населения, спонсоров и специализированных фондов.

Необходимо подчеркнуть и другое: новая социальная стратегия и сложившаяся политическая ситуация в регионах требует оптимально разделить ответственность за состояние социальной сферы между федеральными и региональными властями, повысить роль государств в социальном процессе, упрочить федеративные отношения, укрепить единое социальное пространство и централизованный контроль за ним. Естественно, освобождение федерального центра от выполнения определенных социальных функций на местах не означает отмены государственных социальных гарантий.

Одним из реальных выходов из сложившейся финансово-экономической ситуации на селе, по мнению ряда ученых, является изменение отношения к природной ренте. Речь, во-первых, идет о более эффективном использовании земли - главного средства производства сельских поселений, а, во-вторых, о дополнительном налогообложении на производства, связанные с использованием земли (добыча ее недр - нефти, газа и др.), которые сегодня получают сверх прибыли. Автор согласен с позицией ряда ученых<sup>1</sup>, что эта «налоговая нагрузка могла быть направлена на комплексное социальное развитие и обустройство села, для производства товаров народного потребления и на другие нужды. Целесообразно создать, как в других странах, специальный центр, контролирующий перераспределение средств».

Определенный опыт по совершенствованию системы управления социальной политикой на селе накоплен в Ростовской области.

---

<sup>1</sup> Огарков А. Социальное обустройство села и природная рента // Экономист. № 1.2004. С. 84.

Исходной базой управления социальным развитием региона является выявление социальных проблем, социальная диагностика, которая предполагает использование комплексного инструментария, включающего как анализ экономической и социальной статистики, так и применение методов эмпирической социологии. В числе этих методов важнейшее место принадлежит опросам общественного мнения.

Следующим этапом выработки социальной политики, рассматриваемой как комплексный целостный процесс, явилось социальное целеполагание, определение социальных приоритетов. После исследования ситуации, определения структуры и характера социальных потребностей и противоречий перед субъектом социального управления встала проблема определения важнейших направлений деятельности, выбора социальных задач, которые должны быть признаны на данном этапе развития объекта наиболее настоятельными и неотложными, требующими первоочередного решения.

Следующий этап - оценка ресурсов, необходимых для реализации социальных задач.

И, наконец, - это оценка социальных последствий и эффективности разработанной системы мероприятий.

Реализация этих этапов позволило разработать региональную целевую программу «Социальное развитие села Ростовской области до 2008 года».

Программа является комплексной и включает систему мероприятий по 11 направлениям.

Значительный опыт по совершенствованию системы управления социальной политикой накоплен в Ставропольском крае. Этот регион стал пилотным по внедрению новой модели повышения качества медицинских услуг на селе с помощью стандартизации всех этапов диагностики и лечения больных. Положительные сдвиги в здравоохранении сказались и на увеличении продолжительности жизни ставропольцев.

Следует отметить и опыт Кабардино-Балкарской Республики. В целях смягчения напряженности на рынке труда и предотвращения массовой безработицы на селе в республике реализуются «Программа экономического и социального развития Кабардино-Балкарской Республики на 2003-2007 годы», «Программа содействия занятости населения КБР на 2002-2006 годы», целевые программы «Социальное развитие сел Кабардино-Балкарской Республики до 2010 года», «Развитие сельского хозяйства Кабардино-Балкарской Республики на 2002-2006 годы». Основные цели про-

грамм - повышение численности занятого населения и реальных доходов граждан, проживающих на селе.

По мнению автора, совершенствование системы управления социальной политикой на селе на уровне муниципальных образований - это, в первую очередь, обеспечение устойчивого развития сельских территорий.

Решение проблем сельского развития и обеспечения роста уровня жизни сельских жителей потребует межведомственной координации и взаимодействия, направленных на создание альтернативных источников занятости сельского населения и повышение уровня его профессиональной подготовки, механизмов поддержки экономической активности сельского населения и участия сельских жителей в развитии социальной и инженерной инфраструктуры.

Без решения этой задачи не представляется возможным осуществить модернизацию аграрной отрасли, обеспечить рост уровня жизни сельских жителей, расширить налогооблагаемую базу региональных и муниципальных бюджетов.

По мнению автора, развитие местного самоуправления в социальной сфере села позволяет российскому крестьянину сохранить свой коллективистский быт и привычное общинное бытие, не вступая в явное противоборство с официальным курсом на радикальные реформы. Как показывает практика жизнедеятельности сельских поселений в республиках Северного Кавказа, соседская и кровнородственная сплоченность позволяет каждому члену сельского сообщества выжить в условиях системного кризиса и спада сельскохозяйственного производства. В настоящее время соседи в селах помогают друг другу в выполнении хозяйственных работ, берут займы деньги и продукты, совместно отмечают праздники и торжества. Возрождается институт кумовства, когда жители села через обряд крещения приглашают в крестные отцы (в кумовья) более зажиточных членов сельской общины.

**В заключении** работы приходит к следующим выводам и рекомендациям:

1. Социальное государство, каким по Конституции является Россия, должно располагать развитой социальной сферой и эффективной социальной политикой, которая разрабатывается с участием органов власти и общества и реализуется на федеральном, региональном и местном уровнях.

2. Социальная политика представляет собой совокупность решений,

принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзными органами и другими общественно-политическими структурами (субъектами социальной политики) и направленных на повышение уровня жизни членов общества (объектов социальной политики), а также мероприятий, способствующих практическому осуществлению этих решений.

3. Переход общероссийского и региональных народнохозяйственных комплексов на принципы рыночной экономики остро поставил проблему выживаемости отраслей социальной сферы, находящихся на бюджетном финансировании. Сегодня переживают серьезный кризис в связи с недостатком финансовых и материальных ресурсов, низкой оплатой труда, отсутствием организационно-экономического механизма, адекватного рыночной экономике, эффективных рычагов социальной защиты и поддержки важнейших отраслей социальных услуг, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. Возникновение и развитие коммерческого сектора в данной сфере с более высоким уровнем оплаты труда ведут к оттоку наиболее квалифицированных кадров специалистов из организаций социальной сферы в коммерческий сектор. В этих условиях возрастает значение поиска адекватных форм социальной поддержки отраслей социальных услуг, в том числе реформирования их организационно-хозяйственного механизма на принципах социальной рыночной экономики, обеспечивающих не только выживание данной сферы, но и дальнейшее развитие в рыночной среде.

4. Социальная сфера носит ярко выраженный территориальный характер, так как связана с обслуживанием людей, проживающих в разных поселениях, на разных территориях, в разных регионах. Заметим, что в нашей стране, впрочем, как и во многих других странах, бывших республиках СССР, существует значительная дифференциация по уровню обеспеченности населения жильем, коммунально-бытовыми услугами, медицинским и культурным обслуживанием и т. д. Здесь прямая связь с неравномерностью этнографических процессов и разными темпами экономического развития регионов.

Учитывая территориальный характер социальной инфраструктуры, важно обеспечить комплексное развитие всех отраслей, связанных с обслуживанием населения. При этом необходимы, во-первых, учет региональных факторов, определяющих объем и структуру потребностей населения в услугах социальной сферы; во-вторых, разработка нормативов, ис-



ходя из особенностей населенных пунктов региона; в-третьих, достижение оптимальных меж- и внутрирегиональных пропорций в развитии социальной сферы и, наконец, обоснование инвестиций в те или иные отрасли социальной сферы.

5. Высокий уровень дифференциации регионов Российской Федерации по уровню экономического и социального развития ставит остро вопрос о необходимости проведения эффективной региональной политики. Региональная политика должна учитывать разнообразие природно-географических, национально-культурных факторов, своеобразие хозяйственного комплекса и научно-технического потенциала регионов, гармоничное развитие регионов России. Она направлена на разностороннее и гармоничное развитие регионов России, на всемерное использование благоприятных и ограничение действия негативных региональных факторов, на достижение общих стратегических целей и задач социального транса и ее регионов.

Важнейшими задачами региональной социальной политики являются - создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу.

6. Основным элементом социальной политики является поэтапное повышение минимальных государственных гарантий - минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

Главными целями региональной политики в области доходов на селе являются:

- обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов сельских жителей;
- стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации.

Субъектам Российской Федерации, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, необходимо дополнительно выделять государственные ресурсы, величина которых должна определяться с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.

7. В целях минимизации отрицательных последствий расслоения

общества региональная политика должна быть ориентирована на:

- совершенствование налоговой системы путем постепенной отмены налогов на средства, направляемые организациями на потребление, при одновременном усилении налоговой нагрузки на индивидуальные, особенно сверхвысокие, доходы и имущество физических лиц;
- расширение прав субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов оплаты труда на основе региональных соглашений между объединениями профсоюзов, работодателями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- введение на региональном уровне системы страхования заработной платы на случай неспособности работодателей выполнять обязательства по оплате труда.

При разработке социальной политики на селе необходимо учитывать особенности сельского образа жизни, сельский менталитет. Следует иметь в виду и то, что рыночные преобразования, затронувшие и сельские поселения, существенно повлияли на сельский уклад жизни, на психологический настрой жителей села.

8. В законотворчестве субъектов РФ, к сожалению, еще не сложились устойчивые представления о сочетании традиционного и нового в социально-организационных принципах и структурах управления и самоуправления. Кризисная ситуация в стране, «пронизанность» каждого региона социальными конфликтами, отсутствие достаточной правовой базы осложняют повседневную деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления по обеспечению нормального социального функционирования сельских поселений. Организация их социального самоуправления в итоге идет как бы самотеком, в основном на первичных организационных уровнях (семья, трудовой коллектив, поселенческая и соседская общности). Под воздействием криминальной обстановки, при неуправляемости многих социальных процессов, эта организация начала переходить в свою противоположность - социальную дезорганизацию.

9. Необходимым условием эффективного функционирования социального государства является реализация социальной ответственности всех уровней власти и управления, общества, каждого гражданина. Социальная ответственность может быть определена как ответственность конкретных субъектов перед обществом.

Реформирование местного самоуправления выступает одним из наи-

более значимых факторов устойчивого развития аграрного сектора и сельских территорий. Оно предполагает перенесение центра тяжести в управлении экономическими и социальными процессами на сельских территориях в сельские сообщества. Однако жизнь показала, что делегированное местным сообществам право не используется в полной мере. Причины этого заключаются в формировании неадекватных местным условиям моделей местного самоуправления и отсутствии финансовой базы. На преодоление факторов, сдерживающих развитие эффективной системы местного самоуправления, и трансформацию его органов в реальную властную структуру, направлена новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятая Государственной Думой в октябре 2003 г.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Паршуков Ю.Б. Проблемы разработки и реализации сельской социальной политики в современной России. Брошюра. Ростов н/Д. СКАГС. 2005. 2 п.л.
2. Паршуков Ю.Б., Кузнецов В.В., Гарькавый и В.В. и др. Региональная экономика: проблемы, стратегия развития АПК. Коллективная монография. Ростов н/Д., 1998. (Личный вклад -1 п.л.).
3. Паршуков Ю.Б., Василенко В.Н., Кузнецов В.С., Ермоленко В.П. и др. Система ведения агропромышленного производства Ростовской области (на период 2001-2005 гг.). Настольная книга специалиста (коллектив авторов). Ростов н/Д., 2001. (Личный вклад - 2 п.л.).
4. Паршуков Ю.Б., Болибок Н.М. Профсоюзы и создание социально-политических условий для регулирования социальных и трудовых проблем. Брошюра (в соавторстве). Ростов н/Д., 2004. (Личный вклад - 1,3 п.л.).
5. Паршуков Ю.Б., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Технологии эффективного государственного и политического управления // Современные социально-политические технологии в системе государственного управления современной России. Монография. Ростов н/Д. СКАГС. 2004. (личный вклад - 0,3 п.л.).

Подписано к печати 18.03.05. Объем 1,2 п.л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 19/3  
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС



22 АПР 2005