

УДК 316.4



**ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
СОЦИАЛЬНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ  
В ПРОЦЕССЕ СТАНОВЛЕНИЯ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ<sup>1</sup>**

**Шаповалова Анна Михайловна**

Кандидат социологических наук,  
доцент Института социологии  
и регионоведения Южного федерального  
университета, г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: a.shapovalova@mail.ru

**Губарев Иван Викторович**

Младший научный сотрудник  
Института социологии и регионоведения  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: ivan8.93@mail.ru

**Данелюс Денис Владимирович**

Аспирант Института социологии  
и регионоведения Южного федерального  
университета, г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: danelyus@mail.ru

**SOCIAL SECURITY  
PROVISION  
IN THE PROCESS  
OF CIVIL SOCIETY  
FORMATION  
AT THE LOCAL LEVEL**

**Shapovalova Anna M.**

Candidate of Sociological Sciences,  
Associate Professor,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: a.shapovalova@mail.ru

**Gubarev Ivan V.**

Junior research scientist  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: ivan8.93@mail.ru

**Danelyus Denis V.**

Postgraduate student,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: danelyus@mail.ru

В данной статье рассматривается местное самоуправление, которое является одной из основ конституционного строя, элементом

The article discusses the local government, which is one of the foundations of the constitutional system, an element of the public au-

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках внутреннего гранта ЮФУ № 213.01-07-2014/15ПЧВГ «Угрозы национальной безопасности в условиях геополитической конкуренции и модели агрессивного и враждебного поведения молодежи».

публичной власти и имеет одинаковое отношение к гражданскому обществу и к органам государственной власти. Местное самоуправление является неотъемлемой частью гражданского общества и представляет важную форму народовластия. Роль местного самоуправления в аспекте социальной безопасности весьма велика.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданское общество, социальная безопасность.

authorities and is related both to the civil society and to the public authorities. Local government is an integral part of civil society and is an important form of democracy. The role of local government in the social security provision is very high.

**Keywords:** local government, civil society, social security.

Право на самоуправление означает объективно существующую возможность самореализации на определенных предпосылках в виде экономических и финансовых ресурсов, духовно-нравственных ценностей, которые создаются и поддерживаются данным местным сообществом, которое, в свою очередь, предполагает чрезвычайно высокий уровень вовлечения людей в сети социального взаимодействия, с одной стороны, а с другой – предлагает обширный выбор «инструментов» активности, возможностей граждан проявить себя в самых разных областях и сферах жизни общества и нейтрализовать некоторые дезинтеграционные процессы [1].

Всесторонне и гармонически развитая личность становится в результате целенаправленной деятельности по превращению всего богатства общественных отношений в достояние собственного «я», своей индивидуальности, а универсальный человек свое «я» старается сделать достоянием общества, стремясь проявить в общественно-политической деятельности свою индивидуальность. Этих результатов можно достигнуть с помощью элементов ценностной политики [2], которую можно реализовывать как на государственном, так и на муниципальном уровне.

В научной литературе существует много различных подходов к вопросу понимания сущности местного самоуправления. Так, Г.М. Барабашев [3, с. 292] представлял под местным самоуправлением власть граждан в решении дел местного значения, которую они осуществляют непосредственно или через выборные органы, но без участия центральных и региональных органов власти. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев считают, что местное самоуправление – это специфический уровень власти, не только сфера гражданской самостоятельности и общественной активности, но и организационные формы которого определяются населением муниципального образования самостоятельно [4].

Отмечая противоречия и несовершенство российской системы местного самоуправления, авторы предлагают свои собственные «эталонные» и модели организации местного самоуправления в России. По мнению Л.В. Гильченко, формированию эффективной системы местного самоуправления в нашей стране препятствует отсутствие на федеральном уровне единой общегосударственной концепции реформирования местной власти на принципах самоуправления [5], а Н.А. Емельянов обращает внимание на низкий уровень политической культуры населения [6]. С точки зрения А. Воронина, оптимальной для России является модель с сильной государственной властью на уровне Федерации. Подобная модель помогла бы преодолеть региональный сепаратизм, поскольку в единстве государства заинтересованы органы местного самоуправления и федеральная власть [7].

В научной дискуссии так же обсуждается вопрос о взаимодействии органов государственной власти с местным самоуправлением. П.П. Сергун и М.В. Баглай полагают, что по своей природе местное самоуправление является частью государственной власти, несмотря на самостоятельность, оно не должно выходить из-под контроля государства. С.А. Авакьян отмечает, что местное самоуправление сочетает в себе два начала: государственный и общественный тип самоуправления.

Это выражается в том, что местное самоуправление имеет право принимать правовые акты, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами; право создавать муниципальные органы охраны общественного порядка, органы в системе местного самоуправления, имеющие законодательно установленные полномочия, использовать принуждение к исполнению законов и актов местного самоуправления; имеет законодательно установленную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых актов местного самоуправления, а как общественный институт его характеризует следующее:

- структура органов местного самоуправления и разделение полномочий между органами определяются населением самостоятельно, а не устанавливаются законодательством;

- вопросы, отнесенные к компетенции местного самоуправления, могут решаться местными референдумами и сходами (собраниями) граждан;

- население муниципальных образований имеет право на правотворческую инициативу;

– одним из элементов системы местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного, под свою ответственность, осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения;

– население имеет право участвовать в осуществлении местного самоуправления в любых формах, не противоречащих Конституции РФ и законодательству [8].

Академик Т.И. Заславская считает, что гражданское общество в России находится на очень низком уровне, если брать за точку отсчета западное понимание критериев его развития [9], и с этим можно согласиться, так как в России не хватает системы противовесов, не развиты горизонтальные связи между элементами системы и многие другие факторы, которые позволяют говорить о развитии гражданского обществе.

Формирование гражданского общества является одной из главных стратегических целей современной России. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации отмечалось, что «созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию “сверху”) демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению» [10].

Гражданское общество – явление многомерное. Людей объединяют в нем экономические, исторические, социокультурные, языковые, этнические, конфессиональные, территориальные, этические и т.п. отношения. Такие были, есть и будут, доколе существует человеческое общежитие. Поэтому надо считать недоразумением толки об «исчезновении» где-то гражданского общества, об «устарелости» понятия о нем. Действительно, исчезают и устаревают исторически конкретные модификации гражданского общества, но не оно само как таковое [11].

Вся история гражданского общества и государства есть непрерывно идущий и чрезвычайно трудный поиск оптимума во взаимодействии систем горизонтальных и вертикальных общественных отношений вместе, но по-разному интегрирующих цивилизованный социум и обеспечивающих его бытие.

На деле же гражданское общество находится в теснейшей взаимосвязи с государством, обеспечивающим всеобщий интерес социума и объективно стоящим над частными потребностями людей и групп.

Можно согласиться с мнением независимого исследователя М.А. Молчанова, отметившего, что «безгосударственное гражданское общество пока никто не обнаружил, а общие интересы граждан столь же реальны, сколь их индивидуальные, групповые интересы» [12].

Восстановление в России наиболее важных сторон и функций, присущих органическому типу государства, ведет, прежде всего, к восстановлению дееспособной и сильной президентской власти как некоторого аналога конституционной монархии в гегелевской концепции правового государства. Это движение к президентской республике некоторые склонны объяснять проявлением давней исторической традицией самовластья, присущей отечественной истории. С такой точкой зрения можно согласиться. Стоит только добавить, что действие традиции как раз и свидетельствует о невозможности отказа от устройства государства как социального организма, если оно не прошло своего пути развития.

Курс на укрепление государства, принятый в России, – это курс на то, чтобы приспособить наше государство к XXI в., когда складываются условия для информационного, технотронного, высокотехнологического общества, эффективно управлять делами которого можно, только существенно модернизировав организацию и деятельность государства. Управление должно быть рациональным, результативным, быстродействующим, перспективным. Но как раз в этих условиях должны укрепляться взаимосвязи государства и гражданского общества [13].

В контексте сказанного наиболее интересным, на наш взгляд, является подход к обсуждаемой проблематике современного исследователя Т. Янсона, который предложил вместо жесткого противопоставления государства и гражданского общества трехвалентную систему рассмотрения проблемы. По его мнению, в данном случае мы должны иметь дело со своеобразным треугольником: наверху располагается государство, внизу, в одной из сторон, – добровольные объединения, функционирующие в «частной, социальной, свободной сфере», а в другой – местное самоуправление, находящееся в общественной и государственной сферах одновременно [14].

Роль местного самоуправления в определении объема и формы зависимости гражданского общества от государства и в то же время в выработке механизмов обеспечения оптимального их соотношения, а также обратного влияния общества на государственную власть велика, и это признается подавляющим большинством исследователей и практиков на самых разных уровнях органов управления.

Местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его повседневных проблем. Таким образом, местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, по своей природе и сущности одновременно является и способом самоорганизации граждан. Оно является мощным катализатором формирования гражданского общества, поскольку сознательное участие граждан в процессе создания достойных условий жизни на определенной территории способствует формированию у них ответственности за решение местных проблем, тем самым повышает их общую социальную и гражданскую активность. В тех регионах, где местная власть не влияет на эти процессы и ведет себя пассивно, начинают формироваться радикальные настроения и может происходить экстремизация, особенно это заметно в регионах Юга России [15].

Деятельность местных сообществ заключается в представлении и реализации своих интересов (починить крышу, вовремя получить пособия, убрать грязь со двора и др.). Наиболее рельефно эта деятельность проявляется во взаимодействии с органами местного самоуправления. При этом возникает проблема выявления и предъявления муниципальной власти интересов местного сообщества, от имени которого должна действовать муниципальная власть [16].

Счастлив тот народ, где государство и гражданское общество развиваются в сотрудничестве, где их устремления совпадают. В противном случае вместо гражданского согласия наступает гражданская война.

В 2009 г. Указом Президента Российской Федерации № 537 была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее стратегия), представляющая собой систему взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и Российского государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В ней обращено внимание и на социальные аспекты безопасности.

В современной России личность, ее права и свободы признаются высшей ценностью общества и государства. Безопасность личности означает гарантированную защиту, прежде всего ее, жизненно важных интересов, позволяющих человеку полностью использовать свой физический и интеллектуальный потенциал для своих выгод, в интересах общества и государства. Безопасность общества предполагает создание условий для возможности осуществления контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государства, наличие в стране негосударственной (общественной) системы обеспечения наци-

ональной безопасности, развитых общественных институтов, развитых форм общественного сознания, позволяющих реализовать права и свободы всех групп населения и противостоять действиям, ведущим к расколу общества. Особенно внимательно в этом смысле нужно относиться к социальному расслоению общества, которое может вести к негативным последствиям [17].

Установление и применение системы социальных стандартов качества и уровня жизни должны быть направлены на обеспечение социальной безопасности и защиты населения, удовлетворение важнейших потребностей населения в социальных услугах, усиление государственной поддержки развития социальной сферы, выравнивание уровня социального развития на территориях субъектов Российской Федерации; концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной социальной политики, планирование и организацию предоставления гарантируемых социальных благ и услуг; оценку и контроль за деятельностью учреждений и организаций, осуществляющих их реализацию [18].

Но государство не должно нести это бремя в одиночку. Необходим разветвленный механизм социальной ответственности и регулирования социальных процессов, включающий и деловые круги, и самих работников, и их объединения, и домашние хозяйства (семью), и другие институты гражданского общества (благотворительные организации, церковь).

А посему необходимо обращаться с демократией разумно и осторожно. Согласно Платону, в государстве чаще всего выделяются три группы сограждан. Первых он презрительно называл трутнями, «часть которых имеет жало, а часть его лишена... Они, за редкими исключениями, чуть ли не стоят во главе: самые ядовитые из трутней произносят речи и действуют. А остальные усаживаются поближе к помосту, жужжат и не допускают, чтобы кто-нибудь говорил иначе». Вторую группу составляют богатые дельцы, «с них-то трутням всего удобней собрать побольше меду... таких богачей обычно называют сотами трутней...». Третий разряд составляет «народ – те, что трудятся своими руками, чужды делячества, да и имущества у них немного. Они всего многочисленнее и при демократическом строе всего влиятельнее. Особенно когда соберутся вместе».

Гражданское общество и государство – это связанные между собой проявления единой сущности. Имя этой сущности – человек. Понятно, что охватить абсолютно все население силами, например, только муниципалитета или только одного учебного заведения сложно. Здесь

надо выделить те категории, с которыми необходимо взаимодействовать. Для органов власти очень важно воспитать единомышленников.

Как писал А. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит на четыре пятых или больше не от общегосударственных событий, а от событий местных, поэтому от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе. Именно так и регулируется жизнь в странах Запада: через эффективное местное самоуправление, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование. Начинать с терпеливого решения местных частных проблем. Объединяться по каждому возникающему поводу – бытовому, профессиональному, культурному, в круге житейского интереса. Объединяться в активные общественные, профессиональные, культурные группы. Стать главной движущей и работающей силой местного самоуправления – самое зовущее место для нашей интеллигенции. Каждые возникающие на месте очажок, звено, самодвижность – культурная, образовательная, воспитательная, профессиональная, краеведческая, экологическая, землеустроительная, хоть садово-огородническая, они все и есть деятельные зачатки местного самоуправления, даже будущие составные части его структуры. И только такой порядок есть демократия» [19].

Концептуальное осмысление проблем местного самоуправления как сложного и многозначного института, имеющего в современных условиях реформирования российского общества важное значение для развития подлинно демократических начал в управлении страной, проблем гражданского общества должно занять более заметное, адекватное своим масштабным задачам место [20].

Если мы хотим жить в демократическом государстве, государстве всеобщего благоденствия, то необходимо разработать программу развития местного самоуправления как стратегически долгосрочного инструмента создания устойчивого гражданского общества в Российской Федерации. Все необходимое у нас есть, что подтверждает и исторический опыт развития нашей страны.

#### Литература

1. Барков Ф.А., Сериков А.В. Тенденции интеграции и дезинтеграции в молодежной среде Юга России и проблемы духовно-нравственного воспитания молодежи // Гуманитарий Юга России. 2014. № 2. С. 75–93.
2. Ценностная политика и институцио-

#### References

1. Barkov F.A., Serikov A.V. Tendencii integracii i dezintegracii v molodezhnoy srede Yuga Rossii i problemy dukhovno-nravstvennogo vospitaniya molodezhi // Gumanitariy Yuga Rossii. 2014. № 2. S. 75–93.
2. Cennostnaya politika i institucional'nye



нальные практики в сфере межэтнических отношений в экономически развитых странах со сложной этнокультурной структурой / отв. редактор Ю.Г. Волков. Ростов н/Д., 2015. 320 с.

3. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М., 1996.

4. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М., 2000. 184 с.

5. *Гильченко Л.В.* Реформа местной власти в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 2. С. 8–49.

6. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. 393 с.

7. *Воронин А.* Назад к советам или вперед к земствам? // Муниципальная власть. 2002. № 3. С. 100–103.

8. *Шаповалова А.М.* Местное самоуправление как ресурс инновационного развития гражданского общества [Электронный ресурс] // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2010. № 1. URL: [http://www.online-science.ru/m/products/social\\_science/gid21/pg19/](http://www.online-science.ru/m/products/social_science/gid21/pg19/) (дата обращения: 11.03.2015).

9. *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества. М., 2003. 496 с.

10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г.

11. *Тхагапсоев Х.Г., Черноус В.В.* К поискам новой парадигмы политической науки: когнитивный ракурс // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 2. С. 184–194.

12. *Молчанов М.А.* Дискуссионные аспекты проблемы «национальный вопрос» // Полис. 2000. № 1. С. 7–22.

13. *Крамарова Е.Н.* Корпоративная социальная ответственность: проблема взаимодействия бизнеса и государства // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 1. С. 189–195.

14. *Янсон Т.* Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными

praktiki v sfere mezhyetnicheskikh otnosheniy v ekonomicheski razvitykh stranakh so slozhnoy etnokul'turnoy strukturoy / otv. redaktor Yu.G. Volkov. Rostov n/D., 2015. 320 s.

3. *Barabashev G.V.* Mestnoe samoupravlenie. M., 1996.

4. *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossiyskoy Federacii : ucheb-nik. M., 2000. 184 s.

5. *Gil'chenko L.V.* Reforma mestnoy vlasti v Rossii: analiz sostoyaniya i issledovanie problem stanovleniya mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 1998. № 2. S. 8–49.

6. *Emel'yanov N.A.* Mestnoe samoupravlenie: problemy, poiski, resheniya. M., 1997. 393 s.

7. *Voronin A.* Nazad k sovetam ili vpered k zemstvam? // Municipal'naya vlast'. 2002. № 3. S. 100–103.

8. *Shapovalova A.M.* Mestnoe samoupravlenie kak resurs innovacionnogo razvitiya grazhdanskogo obschestva [E'lektronnyj resurs]. Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshhestvennye nauki. 2010. № 1. URL: [http://www.online-science.ru/m/products/social\\_science/gid21/pg19/](http://www.online-science.ru/m/products/social_science/gid21/pg19/) (data obrashheniya: 11.03.2015).

9. *Zaslavskaya T.I.* Societal'naya transformaciya rossiyskogo obschestva. M., 2003. 496 s.

10. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF 5 noyabrya 2008 g.

11. *Tkhagapsoev H.G., Chernous V.V.* K poiskam novoy paradigmy politicheskoy nauki: kognitivnyy rakurs // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 2. S. 184–194.

12. *Molchanov M.A.* Diskussionnye aspekty problemy «nacional'nyu vopros» // Polis. 2000. № 1. S. 7–22.

13. *Kramarova E.N.* Korporativnaya social'naya otvetstvennost': problema vzaimodeystviya biznesa i gosudarstva // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2012. № 1. S. 189–195.

14. *Yanson T.* Treugol'naya drama: vzaimootnosheniya mezhdru gosudarstvom, mestnym samoupravleniem i dobrovol'nymi

организациями // Гражданское общество на европейском Севере. СПб., 1996. 366 с.

15. Сериков А.В. Молодежный экстремизм на Юге России: причины обострения и меры предупреждения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 3. С. 135–142.

16. Волков Ю.Г. и др. О чем мечтают россияне и жители Ростовской области: сравнительный анализ // Россия реформирующаяся. 2012. № 11. С. 337–366.

17. Посухова О.Ю., Сериков А.В., Черноус В.В. Бедность и социальное неравенство в Ростовской области. Часть 2 // Вестник Института социологии. 2014. № 1 (8). С. 33–55.

18. Сериков А.В. Факторы социальной напряженности в Ростовской области (анализ результатов социологического исследования) // Социально-гуманитарные знания. 2011. № 7. С. 34–39.

19. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию // Комсомольская правда. 1990. Спец. вып. Октябрь.

20. Понделков А.В., Старостин А.М., Ляхов В.П. Эффективность местного самоуправления в зеркале общественного мнения и экспертных оценок: итоги исследований последнего пятнадцатилетия (2001–2015). Ростов н/Д., 2015. 480 с.

organizაციyami // Grazhdanskoe obschestvo na evropeyskom Severe. SPb., 1996. 366 s.

15. Serikov A.V. Molodezhnyy ekstremizm na Yuge Rossii: prichiny obostreniya i mery preduprezhdeniya // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2011. № 3. S. 135–142.

16. Volkov Yu.G. i dr. O chem mechtayut rossiyane i zhiteli Rostovskoy oblasti: sravnitel'nyy analiz // Rossiya reformiruyuschayasya. 2012. № 11. S. 337–366.

17. Posukhova O.Yu., Serikov A.V., Chernous V.V. Bednost' i social'noe neravenstvo v Rostovskoy oblasti. Chast' 2 // Vestnik Instituta sociologii. 2014. № 1 (8). S. 33–55.

18. Serikov A.V. Faktory social'noy napryazhennosti v Rostovskoy oblasti (analiz rezul'tatov sociologicheskogo issledovaniya) // Social'no-gumanitarnye znaniya. 2011. № 7. S. 34–39.

19. Solzhenicyn A.I. Kak nam obustroit' Rossiyu // Komsomol'skaya pravda. 1990. Spec. vyp. Oktyabr'.

20. Ponedelkov A.V., Starostin A.M., Lyakhov V.P. Effektivnost' mestnogo samoupravleniya v zerkale obschestvennogo mneniya i ekspertnykh ocenok: itogi issledovaniy poslednego pyatnadcatiletiya (2001–2015). Rostov n/D., 2015. 480 s.