

Тимченко В., Пронина Л. Роль муниципальных образований в инновационной деятельности// [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://bujet.ru/article/64356.php>

Педанов Борис Борисович

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В КАЧЕСТВЕ РЕСУРСА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Капитал как ресурс развития может принимать самые разнообразные формы. В нашей стране на протяжении многих лет основное внимание уделялось увеличению и эффективному распределению овеществленного капитала, который рассматривался в качестве основного источника экономического роста. С развитием рыночных отношений пришло понимание значимости финансовых ресурсов для обеспечения количественных и качественных преобразований как на уровне страны в целом, так и для отдельных территорий.

Осознание значимости и необходимости развития человеческого капитала происходит до сих пор. В последние годы все чаще звучат призывы уделять этому направлению особое внимание. На практике в большинстве организаций человек продолжает рассматриваться как самый легкозаменяемый и наименее ценный ресурс. Как правило, не создаются условия для развития своих способностей. Во многих организациях отсутствует внешняя мотивация для повышения уровня профессиональных знаний и навыков. Исключением являются крупные организации, действующие преимущественно в сфере высоких технологий, ориентированные на производство и предоставление новых товаров и услуг, совместные предприятия или использующие зарубежные технологии управления. Для подобных организаций актуально повышение качества собственного человеческого капитала, так как трудно найти адекватную замену на рынке труда.

Невысокое качество трудовых ресурсов продолжает оставаться одной из главных проблем системы государственного и муниципального управления в России. Регулярные структурные изменения и достаточно высокая текучесть кадров не способствуют ее решению.

В таких условиях социальный капитал, как правило, вообще не рассматривался в качестве ресурса развития. Это может быть обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, исследование сущности социального капитала и его роли в процессе развития началось сравнительно недавно. В связи с этим многие отечественные руководители не имеют о нем комплексного представления, не знают, как и зачем использовать.

Во-вторых, социальный капитал сложно поддается оценке. Необходима разработка и внедрение новых систем индикаторов для оценки степени развития самого социального капитала и особенно его влияния на процесс социально-экономического развития территории. В настоящее время в системе государственного и муниципального управления основное внимание уделяется оценке распределения и использования финансовых ресурсов. В большинстве случаев оценка эффективности управления проводится по экономическим принципам, то есть достижение результата при минимально возможных затратах. Социальная эффективность при этом отходит на второй план.

В-третьих, социальный капитал может не только способствовать проведению изменений, но и создавать для него серьезные препятствия. В сложившейся в нашей стране практике управления, участники изменений далеко не всегда имеют исчерпывающую информацию о целях, процедуре и результатах преобразований. В такой ситуации тесные социальные связи становятся каналом распространения слухов и способствуют негативному восприятию изменений. Неоднозначность роли социального капитала в процессе развития требует более тщательного рассмотрения положительного и отрицательного влияния этого ресурса.

Социальный капитал понятие многогранное. Пьер Бурдьё рассматривал социальный капитал как совокупность социальных связей, которые могут выступать ресурсом получения выгод. При этом он делал акцент на групповой характер данного ресурса, невозможность его измерения и использования на индивидуальном уровне. Он объяснял это тем, что социальный капитал формируется под действием таких факторов, как политический строй, религиозные традиции и доминирующие ценности. Очевидно, что при

таким подходе оказывать влияние на степень развития социального капитала можно только на уровне государства. К тому же социальный капитал в этом случае не является ресурсом развития и инструментом решения проблем конкретных локальных территорий. Его лишь необходимо учитывать как один из факторов макроокружения внешней среды.

Принципиально иной подход был предложен Джоном Коулманом, который рассматривал социальный капитал как общественное благо, создаваемое индивидом для достижения собственных выгод¹. Этот процесс требует установления определенных социальных норм, активизации социальных взаимодействий и формирования механизмов воспроизводства социального капитала. Автор подчеркивал значимость социальных связей и в качестве источника доступа к информации. Подобная трактовка не раскрывает возможности использования социального капитала как ресурса развития муниципальных образований, отражая лишь стремление рационального экономического индивида максимизировать эффективность своей деятельности.

Исследованию взаимосвязей индивидуальных и групповых характеристик социального капитала большое внимание уделяется в работах Роберта Патнэма. Социальный капитал он трактует как «связи между индивидами – социальные сети и нормы взаимности, которые из них (сетей) проистекают»². Патнэм отмечал, что изменение качества социальных отношений предшествует экономическому развитию. В качестве факторов развития социального капитала он называет нормы взаимности, доверие и социальные сети. Подобное сочетание социально-психологических характеристик личности и степени развития социальных взаимосвязей наиболее точно определяет возможность их использования для развития муниципальных образований, повышения благосостояния жителей путем активизации взаимодействий, совместного решения общих проблем.

¹ Coleman, J. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94 Supplement. pp. 95–120.

² Putnam, R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon Schuster. New York. 2000.

В работах некоторых отечественных исследователей встречаются попытки разграничить понятия «социальный капитал» и «социальный ресурс» (ресурс социальных сетей) в зависимости от возможностей их целенаправленного использования. Например, Тихонова Н.Е. отмечает, что «социальный ресурс для нуждающихся россиян означает не капитал, которым они могут свободно распоряжаться, обращаясь к нему по мере необходимости и используя в наиболее эффективной форме..., а именно ресурс, используемый в форме, выбор которой часто зависит от предоставляющего помощь, а не от получающего ее... Реально же капиталом ресурс сетей можно считать лишь в том случае, если можно установить отчетливую связь между наличием этого ресурса и возрастанием других видов капитала, прежде всего экономического»¹. Как видно, подчеркивается необходимость оценки индивидуального, а не общественного эффекта использования социального капитала.

С точки зрения управления более целесообразно рассматривать социальный капитал как «сочетание социальных институтов, норм, ценностей, сетей и организаций, которые создают формы взаимодействия внутри общества и являются активом общества, необходимым для создания индивидуального и коллективного богатства»².

Социальный капитал может давать импульс развитию и способствовать повышению его эффективности. Он позволяет использовать дополнительные, нематериальные стимулы, проявлять инициативу, осуществлять поиск и создавать новые формы взаимодействия.

Высокая степень развития социального капитала является необходимым условием успешного управления сообществом. Внедрение инноваций без учета социального капитала или вопреки нему существенно увеличит затраты ресурсов и не принесет ожидаемых результатов, что подтверждает множество примеров современной российской практики.

¹ Тихонова Н.Е. Социальный капитал как фактор неравенства // Общественные науки и современность. 2004. № 4. С. 24–25

² Тюрин Г. В. Корпорации, социальный капитал и модернизация страны // Неприкосновенный запас. 2006. № 4–5. С.48–49.

Использование социального капитала оказывает влияние на эффективность государственного и муниципального управления, способствуя выработке общих подходов и целей в условиях противоречивых интересов, повышая степень ответственности управленческих структур перед обществом и создавая стимулы к восприятию управленческих инноваций, формируя у населения чувство сопричастности к принимаемым и реализуемым решениям.

Не следует забывать, что использование социального капитала дает не только положительный эффект для сообщества. За счет имеющихся социальных связей отдельные индивиды и социальные группы могут реализовывать собственные экономические интересы, зачастую противоречащие общественным. Это может выражаться в ограниченном доступе к оперативной информации о принимаемых управленческих решениях, создании преференций для одних экономических субъектов и препятствий для других, решении вопросов в обход предусмотренных законом процедур, эксклюзивном доступе к государственным и муниципальным ресурсам.

Серьезной проблемой становится усиление личных связей между представителями бизнеса и чиновниками. Нарушается принцип равенства прав всех экономических субъектов и степень регулирования их деятельности начинает варьироваться. Особенно заметно это проявляется на региональном и местном уровнях. Это снижает эффективность как государственного и муниципального управления, так и рыночного механизма. В конкурентной борьбе зачастую выигрывает не тот, кто представляет лучший товар или услуги, а тот, для кого созданы особые, наиболее благоприятные условия. Решение данной проблемы особенно актуально в рамках провозглашенного курса на системную модернизацию экономики. В современных условиях государство не может быть единственным источником и катализатором инноваций. Опыт развитых стран свидетельствует, что разработка и внедрение передовых технологий частным сектором более эффективны. Но это возможно лишь в конкурентной среде, для формирования которой на целом ряде рынков в нашей стране сохраняются серьезные барьеры, связанные, в том числе, и с налаженными социальными связями.

В таких условиях население также пытается использовать схожие формы взаимоотношений с представителями властных структур. Если предусмотренные законом процедуры не выполняются или не дают желаемого результата, осуществляется поиск альтернативных форм взаимодействия, в первую очередь, по каналам существующих социальных сетей. В результате функционирует две системы взаимоотношений между чиновниками и населением – формальная, основанная на законодательно закрепленных процедурах, и неформальная, основанная на сложившихся социальных связях и способствующая «упрощенному» решению конкретных вопросов. Подобная система двойных стандартов увеличивает транзакционные издержки экономической и управленческой систем России, препятствует формированию гражданского общества, снижает степень доверия к органам управления, желание и способность решать местные проблемы за счет самоорганизации и координации действий.

Негативной для реализации управленческих решений стороной развитых социальных сетей и взаимодействий может стать консолидация населения для недопущения проведения изменений в существующих нормах, правилах и стандартах жизни общества. В качестве примера можно назвать массовые акции населения в Германии против транспортировки и хранения радиоактивных отходов. Еще одним примером являются массовые протесты населения во Франции против повышения пенсионного возраста. Очевидно, что влияние социального капитала в данных случаях можно оценивать двояко. С одной стороны, организованные и сплоченные действия населения могут препятствовать проведению нежелательных преобразований или не допустить реализации управленческих решений с высокими отрицательными внешними эффектами. С другой стороны, они могут затруднить проведение непопулярной, но необходимой адаптации существующей системы к изменившимся условиям.

В нашей стране «социальный» зачастую ассоциируется с дотационным, затратным, пассивным. Это противоречит содержанию социального капитала, призванного способствовать активизации человеческих ресурсов, их перехода из состояния объекта в субъект воздействия. Это особенно актуально для местных сообществ, где кооперация и координация действий выступают основным способом решения проблем.

В современных условиях должна меняться роль местных органов власти, повышаться взаимозависимость с бизнесом и общественными объединениями. Местное сообщество призвано интегрировать первичные социальные объединения через существующие и целенаправленно создаваемые институты, общественные объединения, корпоративные и властные органы. Это необходимо для создания целостной социальной организации, представляющей интересы населения территории и являющейся основой социального партнерства местной власти, общественных организаций и бизнеса. При этом следует учитывать, что представители этих структур являются неотъемлемой частью местного сообщества.

Одной из базовых проблем развития муниципальных образований, особенно небольших, является хронический недостаток финансовых ресурсов. В таких условиях роль социального капитала как альтернативного ресурса развития существенно повышается. Одним из источников роста могут стать социальные связи между представителями различных секторов общества через гражданские институты, возникающие на местном уровне. Необходимым условием устойчивого развития можно назвать включение населения в решение социально-экономических проблем через механизмы межсекторного социального партнерства для благоустройства территории муниципального образования и повышения качества жизни местного сообщества. Межсекторное партнерство может рассматриваться как «конструктивное взаимодействие организаций двух или трех секторов для решения социальных проблем, выгодное каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется»¹. В этом определении подчеркивается необходимость оценки эффекта от использования данной формы социального капитала, как для непосредственных участников, так и для местного сообщества в целом. Неотъемлемым условием эффективного сотрудничества являются не только согласованные действия и положительные экстерналии, но и постоянная адаптация к меняющимся условиям внутренней и внешней среды. Это подтверждает и трактовка межсекторного партнерства как «союза нескольких

¹ Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 78.

организаций из двух или более секторов, которые соглашаются вести совместную работу для реализации проекта, направленного на обеспечение устойчивого развития. Партнеры соглашаются в равной мере разделить риски и достижения, регулярно анализировать результаты и при необходимости пересматривать условия партнерства»¹.

Наибольшие сложности с финансированием реализации своих полномочий возникают у сельских муниципальных образований. В таких условиях органы местного самоуправления делают акцент на решение текущих проблем, выбирают «политику выживания», считая, что развитие невозможно. При этом именно в сельской местности наиболее развиты горизонтальные взаимодействия, межличностные отношения, неформальное сотрудничество. Поэтому социальный капитал можно рассматривать в качестве скрытого резерва развития сельских муниципальных образований.

В период кризиса, когда акцент ставится не на развитие, а на сохранение существующего положения, как правило, основным ориентиром становится минимизация издержек. Традиционно экономия осуществляется за счет человеческих ресурсов, резкого сокращения инвестиций в человеческий капитал. В таких условиях социальный капитал приобретает особую значимость. Во-первых, развитые социальные сети способствуют преодолению последствий кризиса, в частности, облегчая поиск новой работы. Во-вторых, наличие развитых форм взаимодействия членов местных сообществ дает возможность совместными усилиями решать наиболее актуальные локальные проблемы даже в условиях недостаточности финансовых ресурсов. В-третьих, социальный капитал может использоваться органами управления для общественной адаптации идей проведения непопулярных, но необходимых для преодоления кризиса мероприятий. В-четвертых, развитый социальный капитал способствует преодолению недоверия потенциальных инвесторов в перспективы развития территории в ухудшающихся условиях внешней среды.

¹ Социальное измерение в бизнесе: международный форум лидеров бизнеса под эгидой принца Уэльского. Как корпоративное гражданство в России может быть выгодно бизнесу и обществу. М.: Красная площадь, 2001. С. 50.

Использование имеющегося социального капитала для получения общественно значимых результатов в России сопряжено с рядом проблем. Как уже отмечалось, это может быть связано с непониманием сущности и роли данного ресурса представителями государственного и муниципального управления. Вместе с тем, сложности возникают и с вовлечением, как отдельных индивидов, так и социальных групп в совместную деятельность для решения проблем муниципального образования. Усиление «вертикали власти» негативно отразилось на самосознании значительной части населения. Большинство людей воспринимают себя только в качестве объекта управления. Это обуславливает пассивность, отсутствие веры в возможность что-либо изменить своими усилиями, нежелание взаимодействовать с органами государственного и муниципального управления сверх необходимого минимума.

До недавнего времени считалось, что наличие или отсутствие социального капитала, позитивных взаимосвязей является чем-то предопределенным, эволюционно сложившимся. Однако степень развития социального капитала в местном сообществе нельзя рассматривать как данность, обусловленную религией, культурой или управленческими традициями. Как и другие виды капитала его необходимо целенаправленно формировать, создавая соответствующие условия. Принципиальная особенность социального капитала заключается в необходимости его постоянного активного использования для дальнейшего развития. В отличие от других ресурсов, интенсивная эксплуатация которых снижает их объем и полезные свойства, социальный капитал растет по мере использования и сокращается, оставаясь невостребованным.

Формирование социального капитала обусловлено, с одной стороны, наличием у людей общих норм и ценностей, способности подчинять свои индивидуальные интересы интересам более крупных групп. С другой стороны, важнейшим условием является доверие населения к социальным институтам и внедряемым формам взаимодействий. Ключевую роль в формировании климата доверия играют органы управления. Расхождение в заявленных органами власти целях и реально проводимой политике существенно снижает инициативу населения и стимулы к ведению совместной деятельности.

Необходимость развития социального капитала как важнейшего ресурса муниципальных образований не вызывает сомнений. Основной вопрос в том, что может способствовать повышению качества и активности социальных взаимодействий, росту доверия и стимулировать желание принять участие в решении проблем своего местного сообщества.

Значительный вклад в формирование социального капитала на микроуровне должна вносить семья. Именно семья способствует формированию у индивида определенной системы ценностей и норм поведения, обуславливает его первичное вхождение в социальные сети и построение социальных взаимодействий. Климат в семье во многом определяет степень доверия индивида к окружающим его людям, желание и способность формировать новые социальные группы.

Одним из важнейших источников роста социального капитала является образование. «Кумулятивный эффект от образования присутствует во многих видах социального взаимодействия».¹ Повышение уровня образования дает возможность индивидам более взвешенно оценивать ситуацию и осознанно включаться в социальные процессы, стимулирует политическую активность. Увеличение продолжительности образования способствует включению индивидов в различные социальные группы, что ведет к активизации социальных взаимодействий и повышению степени доверия к окружающим.

Для получения позитивного эффекта от использования социального капитала необходимо развитие системы реально действующих общественных организаций. В настоящее время значительная часть таких организаций существует лишь на бумаге, девальвируя роль этого инструмента развития муниципальных образований. Необходимо учитывать, что способность людей объединяться зависит от наличия у них общих норм и ценностей, способности подчинять свои индивидуальные интересы интересам более крупных групп.

¹ Helliwell, J., Putnam, R. Education and Social Capital // Eastern Economic Journal. Vol.33. No.1, Winter 2007.

Формирование информационного общества открывает новые возможности для развития социального капитала. Все больше людей становятся участниками социальных сетей в Интернете. Это позволяет восстанавливать старые контакты и заводить новые, способствует оперативному обмену информацией и формированию групп с общими интересами. В перспективе эти сети могут быть использованы представителями государственного и муниципального управления для адаптации новых идей в обществе и консолидации усилий различных социальных групп на их реализации.

Учитывая исторический опыт и современные тенденции развития системы управления в России, в росте социального капитала и получении положительных эффектов его использования существенную роль должно играть государство. Эта роль заключается в создании условий для повышения активности населения, формирования новых и расширения возможностей использования существующих социальных взаимосвязей. Необходима реальная, а не декларируемая государством децентрализация управленческих отношений и поддержка местных инициатив.

Литература

Социальное измерение в бизнесе: международный форум лидеров бизнеса под эгидой принца Уэльского. Как корпоративное гражданство в России может быть выгодно бизнесу и обществу. М.: Красная площадь, 2001.

Тихонова Н.Е. Социальный капитал как фактор неравенства // *Общественные науки и современность*. 2004. № 4. С. 24–25

Тюрин Г. В. Корпорации, социальный капитал и модернизация страны // *Неприкосновенный запас*. 2006. № 4–5. С.48–49

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004.

Coleman, J. Social Capital in the Creation of Human Capital // *American Journal of Sociology*. 1988. Vol. 94 Supplement. pp. 95–120

Putnam, R. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon Schuster. New York. 2000

Helliwell, J., Putnam, R. Education and Social Capital // *Eastern Economic Journal*. Vol.33. No.1, Winter 2007