

## СОЦИАЛЬНОЕ ДОВЕРИЕ КАК РЕСУРС МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Реутов Е.В., Тришина Т.В.*

НИУ «БелГУ»

ОАУ «Институт региональной кадровой  
политики» Белгородской области

Управление крупными социальными системами, такими как организация, локальное (местное), региональное или страновое сообщество, в современном мире представляет собой процесс, в котором усложнение объекта управления неизбежно ставит вопрос об аналогичных изменениях в управленческих структурах и практиках<sup>1</sup>. Очевидно, что в условиях нарастания сложности общества перед субъектом управления возникает дилемма: наращивать собственное разнообразие за счет усложнения структуры и функций, сопровождающееся, как правило, ростом бюрократического аппарата и государственных расходов, или же пытаться инициировать и поддержать процессы самоорганизации, в результате которых отдельные общественные сферы станут самоуправляемыми. Оба варианта имеют свои плюсы и минусы. При первом варианте модернизации эффективность государственного аппарата, как правило, уступает расходам на его содержание; его структура и численность зависят от любых колебаний экономической ситуации; отдельные формы социальной активности жестко купируются; увеличивается коррумпированность институтов публичной власти. При этом сохраняется высокая степень управляемости социальными процессами и политические условия для социальной интеграции.

Высокий уровень общественной самоорганизации и уменьшение вмешательства государства и муниципальной власти снижают нагрузку на бюджет, создают условия для экономического роста, но ведут к утрате централизованного контроля над социальными процессами, в том числе в сфере безопасности, а также могут привести к чрезмерной поляризации и дезинтеграции общества.

При всех своих плюсах самоорганизация в пределах местных сообществ зачастую рассматривается чиновниками как вызов и конфликт с «нулевой» суммой. Между тем очевидно, что ресурс самоорганизации граждан в муниципальном управлении востребован не в полной мере – и не только по причине предубежденности носителей власти, но и потому, что сама самоорганизация граждан представляет собой, по большому счету, пока еще маргинальное явление.

Современная практика государственного и муниципального управления и его реагирования на такие вызовы, как террористическая угроза, экономические кризисы и нестабильность в межэтнических отношениях, показала неэффективность «крайних» вариантов постулирования роли властных структур в управлении общественными

<sup>1</sup> *Шабров О.* Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // *Власть.* - 2010. - №5. - С. 4-9.

процессами. Очевидно, что как власть, так и общество должны обладать запасом прочности и объемом ресурсов, позволяющим им воспроизводить оптимальные на данный момент и при этом соответствующие социокультурной матрице практики.

Существенная роль в данном воспроизводстве принадлежит социальному доверию. Ф. Фукуяма определяет доверие как возникающее у членов сообщества ожидание того, что другие его члены будут вести себя более или менее предсказуемо, честно, внимательно к нуждам окружающих, в согласии с некоторыми общими нормами<sup>1</sup>. По П. Штомпке, «доверие есть ставка в отношении будущих непредвиденных действий других»<sup>2</sup>.

Доверие представляет собой один из важнейших социокультурных ресурсов, инкорпорация которого в систему управления может существенно повысить его эффективность и снизить издержки. Как отмечает А. Селигмен, «власть, господство и насилие могут... на какое-то время решить проблему социального порядка, организации разделения труда и всего с этим связанного, но они не способны сами по себе обеспечить основу для поддержания этого порядка в долговременной перспективе». В свою очередь, «наличие доверия является существенным компонентом всех устойчивых общественных отношений»<sup>3</sup>.

В нашей статье мы попытались отразить сформированность отношений доверия в местных сообществах Белгородской области как по горизонтали, так и по вертикали, а также определить некоторые механизмы встраивания социального доверия в управленческую практику. Эмпирической базой данной статьи послужили результаты исследования, проведенного ОАУ «Институт региональной кадровой политики» Белгородской области в ноябре 2013 г. Было опрошено 1137 респондентов, проживающих в 8 муниципальных образованиях Белгородской области. Выборка репрезентативна по возрасту и типу поселения.

Межличностное доверие – это социально-психологическая установка индивида, выраженная в склонности доверять другим людям, с которыми, непосредственно или опосредованно, он взаимодействует. Объем доверия в обществе – это фактически тот социальный капитал, который может быть конвертирован в социальные блага. Высокий уровень доверия позволяет осуществлять межличностные и институциональные коммуникации без значительных транзакционных издержек на контроль и защиту. Кроме того, доверие формирует позитивный фон социальных отношений и снижает уровень социального стресса, а также создает возможность для функционирования таких важнейших регулятивных институтов, как общественная мораль и профессиональная этика.

Данные нашего исследования показывают, что уровень обобщенного межличностного доверия, определяемого вопросом-индикатором «Можно ли доверять большинству людей?», имеет относительно высокое значение. С

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: Пер. с англ. - М., 2004. – С. 52.

<sup>2</sup> Szotmka P. Trust: a sociological theory. Cambridge: Cambridge university Press, 1999. – P.25.

<sup>3</sup> Селигмен А. Проблема доверия. М.: Идея-Пресс, 2002. – С. 7.

данным утверждением согласились 47,3 % респондентов, не согласились – 40,0 %, 12,7 % затруднились определить свою позицию (табл. 1).

Табл. 1.

Как Вы считаете, можно ли доверять большинству людей?, %

можно	47,3
нельзя	40,0
затрудняюсь ответить	12,7

На фоне многочисленных утверждений об атомизации российского социума и деградации социальных связей наличие почти половины респондентов с установкой на доверие большинству людей представляется позитивным фактом.

Заметно различается уровень межличностного доверия в городских и сельских населенных пунктах. Если в среде городского населения преобладает, хотя и не кардинально, установка на недоверие (46,3 % респондентов из городов и ПГТ считают, что большинству людей нельзя доверять, и 40,5 % разделяют противоположное мнение), то среди сельских жителей достаточно ощутимо доминирует установка на доверие (58,0 % против 30,2 %) (табл. 2).

Табл. 2.

Как Вы считаете, можно ли доверять большинству людей? / Тип поселения, %

	Город. ПГТ	Село
Можно	40,5	58,0
Нельзя	46,3	30,2
Затрудняюсь ответить	13,2	11,8

По-видимому, связь типа поселения с уровнем обобщенного межличностного доверия обусловлена прочностью социальных связей в обозримом индивидом круге отношений. Сельские населенные пункты отличаются небольшим по радиусу обозримым для индивида кругом отношений. В данном кругу возможно установление лично окрашенных отношений, основанных на достаточно высокой ответственности их участников. Пусть в значительной мере эта ответственность носит вынужденный характер – по причине плотности социального контроля – в большинстве случаев она заставляет вести нормативный, с точки зрения большинства, образ жизни. Не исключено при этом, что, оказавшись в условиях города, значительная часть «доверяющих» граждан достаточно быстро утратила бы подобные установки.

В городах, особенно крупных, неформальный социальный контроль над жизнью человека, как правило, не является тотальным. Такой контроль может осуществляться лишь в строго очерченных пределах его жизнедеятельности: на работе (при условии, что человек является работающим не в сетевой организации и не является фрилансером), в семье. Кстати, и сетевые формы организации труда, фрилансерство характерны, прежде всего, для городов. Даже соседские образования не являются сколько-нибудь плотными сообществами. То есть обозримый круг

отношений (то самое большинство) для жителя крупного города по большей части состоит из людей, не связанных с ним какими-либо обязательствами и не входящих в общую с ним зону неформального контроля. Соответственно, минимизируются и ожидания от этого большинства благоприятного для индивида поведения.

Если обобщенное межличностное доверие – это макросоциальный психологический фон, частично формирующийся на основе жизненного опыта, но во многом обусловленный культурно, то оценка межличностных отношений на микроуровне социальной среды имеет непосредственное отношение к их качеству. Поэтому в задачи мониторинга входил замер удовлетворенности населения качеством социальных отношений в зоне непосредственных межличностных контактов – прежде всего, семейных и соседских.

Результаты опроса позволяют говорить о достаточно высоком уровне сплоченности и солидарности на микроуровне социальных отношений, в сфере повседневности. Так, характеризуя свое ближайшее социальное окружение, почти две трети (64,7 %) респондентов отметили, что в нем преобладает согласие, и лишь пятая часть (21,8 %) – разобщенность (табл. 3). Ближайшее окружение: семья, родственники, друзья, коллеги, соседи – являются важнейшей составляющей социального капитала наших граждан. Именно к ним обращаются за помощью в трудных жизненных ситуациях. Поэтому достаточно высокий уровень сплоченности на микроуровне социума является значимым фактором социальной адаптации и развития.

Табл. 3.

Если говорить о людях из Вашего ближайшего окружения, с которыми Вы общаетесь, то среди них больше согласия, сплочённости или больше несогласия, разобщенности?, %

Больше согласия	64,7
Больше разобщённости	21,8
Затрудняюсь ответить	13,5

Отношениями со своими соседями в целом удовлетворено подавляющее большинство (79,5 %) респондентов. Среди них полностью удовлетворены – 33,6 %. Скорее удовлетворены соседскими отношениями 45,9 % опрошенных; скорее не удовлетворены ими 11,1 %; совершенно не удовлетворены – 4,0 % (табл. 4). Доля неудовлетворенных соседскими отношениями, таким образом, составила менее шестой части опрошенных. Это немного, но снова следует обратить внимание на тот факт, что полную удовлетворенность отношениями с соседями выразила лишь треть выборочной совокупности. Мнение же многих из 45,9% респондентов, которые «скорее удовлетворены», вполне можно интерпретировать как отсутствие конфликтов или даже контактов с соседями и людьми, проживающими в одном дворе, на одной улице.

Табл. 4.

Удовлетворены ли Вы отношениями с соседями и людьми, проживающими с Вами в одном дворе, на одной улице?, %

Полностью удовлетворен(а)	33,6
Скорее удовлетворен(а), чем не удовлетворен(а)	45,9
Скорее не удовлетворен(а), чем удовлетворен(а)	11,1
Совершенно не удовлетворен(а)	4,0
Затрудняюсь ответить	5,4

Вполне ожидаемо соседские связи оказались более прочными и комфортными для респондентов из сельской местности. Среди сельских респондентов доля тех, кто полностью удовлетворен качеством отношений с соседями и людьми, проживающими в непосредственной близости, превысило соответствующую долю горожан на 20,7 п.п. (табл. 5).

Табл. 5.

Удовлетворены ли Вы отношениями с соседями и людьми, проживающими с Вами в одном дворе, на одной улице? / Тип поселения, %

	Город, ПГТ	Село
Полностью удовлетворен(а)	25,6	46,3
Скорее удовлетворен(а), чем не удовлетворен(а)	49,9	39,7
Скорее не удовлетворен(а), чем удовлетворен(а)	14,7	5,4
Совершенно не удовлетворен(а)	5,2	2,3
Затрудняюсь ответить	4,7	6,3

В меньшей мере соответствует желаемому качеству отношений на мезоуровне: в городе (поселке, селе). Здесь уже меньше половины респондентов (40,5 %) оценивают соответствующие отношения как хорошие, добрососедские. 44,0 % опрошенных считают их формальными, безразличными и 6,7 % – плохими, напряженными (табл. 6). Таким образом, при минимальном негативном значении оценки отношений между людьми на поселенческом уровне, они все-таки далеки даже от того качества, которым обладают социальные связи на микроуровне.

Табл. 6.

Как бы Вы в целом оценили отношения между людьми в городе (посёлке, селе), в котором Вы проживаете?, %

Хорошие, добрососедские	40,5
Формальные, безразличные	44,0
Плохие, напряженные	6,7
Затрудняюсь ответить	8,8

Еще более проблематичными с точки зрения доверия, являются коммуникации «власть – сообщество». Органам государственной власти в целом доверяют 48,4 % респондентов (из них 15,5 % доверяют полностью), органам муниципальной власти в целом доверяют 47,8 % (15,8 % доверяют полностью). Не доверяют органам государственной власти в той или иной степени 40,6 % опрошенных (16,4 % не доверяют без оговорок), органам муниципальной власти – также 40,6 % (15,8 % не доверяют без оговорок) (табл. 7). Как видим, баланс доверия/недоверия органам государственной власти в целом положительный, однако преобладание позитивных вариаций

доверия, во-первых, не столь велико и, во-вторых, доля респондентов, высказывающих однозначное доверие, в обоих случаях составила чуть более седьмой части выборочной совокупности. Как и в предыдущих случаях, разница в оценках государственных и муниципальных институций практически не просматривается.

Табл. 7.

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете..., %

	Органам государственной власти	Органам муниципальной власти
Доверяю	15,5	15,8
Скорее доверяю, чем не доверяю	32,9	32,0
Скорее не доверяю, чем доверяю	24,2	24,8
Не доверяю	16,4	15,8
Затрудняюсь ответить	11,0	11,5

Установка на доверие государственной и муниципальной власти является одним из маркеров, разделяющим городское и сельское население. Если в среде городского населения преобладает недоверие органам государственной (51,5 %) и муниципальной (52,3 %) власти, то среди сельского населения доля не доверяющих органам государственной и муниципальной власти составила, соответственно, 23,6 % и 22,3 %. Разница между доверяющими в городе и селе также существенна: она составляет, соответственно, 30,3 п.п. и 32,3 п.п. (табл. 8, 9).

Таким образом, и в данном случае высокий уровень доверия власти является одним из характерных особенностей сельского социума, в котором пока еще сохраняют свою прочность социальные связи, осуществляется достаточно сильный неформальный социальный контроль, слабо выражена критическая рефлексия и доминируют материальные потребности и патерналистские установки.

Табл. 8.

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете органам государственной власти? / Тип поселения, %

	Город, ПГТ	Село
Доверяю	7,9	27,4
Скорее доверяю, чем не доверяю	28,7	39,5
Скорее не доверяю, чем доверяю	32,8	10,7
Не доверяю	18,7	12,9
Затрудняюсь ответить	11,9	9,5

Табл. 9.

Скажите, пожалуйста, Вы доверяете или не доверяете органам муниципальной власти? / Тип поселения, %

	Город, ПГТ	Село
Доверяю	7,5	29,0
Скорее доверяю, чем не доверяю	27,7	38,8
Скорее не доверяю, чем доверяю	33,8	10,7

Не доверяю	18,5	11,6
Затрудняюсь ответить	12,5	

Тем не менее, наличие определенного объема социального, в том числе институционального и политического, доверия в обществе может служить основой для выстраивания ряда управленческих практик, основанных на горизонтальных и вертикальных коммуникациях.

На уровне повседневных взаимодействий наличие межличностного персонифицированного доверия в отношениях людей друг к другу способствует складыванию устойчивых сетей взаимопомощи и товарищества. Наличие доверия в сфере профессиональных отношений является основой позитивной организационной культуры, трудовой кооперации, взаимозамещения профессиональных ролей. Отсутствие доверия, в свою очередь, не позволяет руководству организации развивать полноценное сотрудничество на горизонтальном уровне и препятствует формированию долгосрочных профессиональных стратегий. Например, доверие позволяет без каких-либо дополнительных юридических и силовых механизмов организовать систему микрокредитования. На социетальном уровне из межличностного доверия, доверия политическим и общественным институтам формируются гражданская идентичность и солидарность. От последних, в свою очередь, зависит способность общества к самосохранению в кризисных ситуациях.

Массовая мобилизация на основе доверия, безусловно, является, крайним и экстраординарным случаем использования его потенциала. К тому же, в случае серьезных социальных издержек, этот потенциал быстро утрачивается. Очень часто это прослеживается применительно к избирательным кампаниям, когда электорат «накачивается» позитивной по отношению к власти информацией, а после выборов люди вновь переходят к обычному для себя пассивно-безразличному состоянию.

Повседневные управленческие практики, использующие потенциал социального доверия, должны быть организованы таким образом, чтобы все стороны, вовлеченные в процесс коммуникации, получали определенную символическую и материальную выгоду. Для властных структур это, во-первых, снижение издержек на гашение очагов социальной напряженности, обусловленной субъективными факторами, и, во-вторых, удешевление расходов на принятие решений за счет включения интеллектуального потенциала населения в данный процесс и исключения дополнительных опций по изменению социальных настроений в пользу тех или иных решений.

Общий механизм актуализации потенциала социального доверия состоит, на наш взгляд, прежде всего, в добровольном принятии гражданами обязательств по отношению к местному сообществу. Задача власти состоит в поиске и в формировании ситуации, в которой такое действие было бы возможным. В настоящее время использование данного механизма, как правило, ограничено обсуждением законотворческих инициатив. При этом

участие в таких обсуждениях закономерно лимитировано высоким уровнем правовой и информационной компетентности и гражданской позиции граждан.

Соответственно, включение даже информационно компетентных граждан в обсуждение и решение местных проблем требует изменения информационной политики и перевода существующих проблем в сферу свободного обсуждения. При этом артикуляция местных и региональных проблем должна осуществляться не чиновниками различного уровня, а представителями сообщества, в том числе лидерами мнений.

Различные формы краудсорсинга, возникающие в регионах и муниципалитетах, пока еще являются, скорее, данью моде, нежели реальным управленческим инструментом. И соответствующей их трансформации препятствуют не только имитационные смыслы, вкладываемые чиновниками, или гражданская и технологическая некомпетентность населения. Люди зачастую не видят смысла в коммуникационном процессе, поскольку не рассматривают власть в качестве потенциального участника диалога. Изменения в данной сфере могут носить только постепенный характер, и доверие является тем социокультурным капиталом, который может привести к трансформации неэффективных институтов и практик.

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ БЕЛГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ**

*Русинов И.Н., Гришутина С.Н.*

Управление экономического  
развития и инвестиций  
администрации города Белгорода.

Интерес к концепции городской агломерации связан с возникновением новых процессов развития крупных городских систем. Городская агломерация – компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Это группа близко расположенных городов, поселков и других населённых пунктов с тесными трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями. Особое отличие для агломераций придают маятниковые трудовые и культурно-бытовые поездки, что предполагает возрастающее развитие в пределах агломерации различных видов пассажирского транспорта.

Межмуниципальные связи многообразны: начиная от необходимости согласования генеральных планов граничащих между собой муниципальных образований, заканчивая вопросами реализации в городе сельскохозяйственной продукции, произведенной на близлежащей территории.