

УДК 316.472.3:32.019.5:352

М.Я. Тишкевич

канд. социол. наук, доц. каф. политологии и социологии
Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины
e-mail: tishkevich@gsu.by

СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ И СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ: СОЦИОЛОГО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОДХОД

Статья посвящена актуальной проблематике формирования, накопления и реализации социального капитала на местном уровне управления и самоуправления. Дана характеристика ресурсного потенциала социального капитала с позиций социолого-управленческого подхода, проанализирован уровень информированности жителей о деятельности органов местной власти (на примере Гомельской области), поскольку информация является важнейшим компонентом социального капитала. На основании сравнительного анализа данных социологических исследований выясняются особенности деятельности по связям с общественностью органов местной власти в формировании, накоплении и реализации социального капитала. Рассмотрены как традиционные формы связей с общественностью органов местной власти, так и инновационные, показана их доступность и востребованность в оценках жителей Гомельской области.

Введение

Возрастающая роль социального капитала в развитии современного общества вызывает интерес у представителей как научного сообщества, так и органов власти, управленцев-практиков. Тесная связь социального капитала с положениями Конституции Республики Беларусь о социальном государстве подчеркивает общественную природу этого социального феномена. Вовлечение жителей в процесс управления на местном уровне выступает одной из приоритетных задач органов местного управления и самоуправления при реализации положений Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. Социальный капитал формируется и накапливается через различные виды деятельности и оформляется в систему устойчивых социальных связей (сетей) и отношений, основанных на общеразделяемых нормах и ценностях. Но, как справедливо подчеркивает С.А. Шавель, указывая на методологическую ошибку Ф. Фукуямы, это «общественно одобряемые и нравственно оправданные ценности и нормы» [1, с. 26]. Сохраняя свою устойчивость в целом, структура социального капитала на различных уровнях – национальном, региональном и местном – изменяется количественно и качественно в зависимости от имеющегося ресурсного потенциала. П. Бурдье, характеризуя социальный капитал пишет: «Социальный капитал представляет собой совокупность реальных или потенциальных ресурсов, связанных с обладанием устойчивой сетью более или менее институционализированных отношений взаимного знакомства и признания» [2, с. 66].

Ресурсный потенциал социального капитала в местном управлении и самоуправлении проявляет себя через вовлеченность жителей в практическое решение местных проблем. Гражданская вовлеченность в процесс управления на местном уровне на основе общепринятых и общеразделяемых местными сообществами социальных норм и ценностей выступает и как соучастие в управлении, и как совокупность форм контроля над процессом принятия управленческих решений органами власти местного уровня. Социальный капитал выполняет консолидирующую роль в обществе, но, как и другие формы капитала, выступает как стратифицирующий фактор, неизбежно воспроизводящий социальное неравенство. Определяя социальный капитал как «самовоспроизводящийся ресурс», С.А. Шавель, тем не менее, исключает автоматизм и спонтанность его реализации в обществе. Условия реализации потенциала социального капитала «мо-

гут и должны быть созданы совместными усилиями гражданского общества и управленческих структур всех уровней» [1, с. 18]. Очевидно, что участие жителей в процессе принятия и реализации управленческих решений зависит от своевременного информирования общественности о соответствующих аспектах деятельности органов местной власти и создания структурных и персональных каналов коммуникации с органами власти. Информированность местных жителей о различных аспектах деятельности органов местного управления и самоуправления способствует приумножению и реализации социального капитала, поскольку требует от жителей непосредственного реагирования и участия в проектах реализуемых органами местной власти. Так, Дж. Коулман пишет: «Важная форма социального капитала – возможность получения информации, которая свойственна социальным отношениям. Информация имеет большое значение для действия» [3, с. 128]. Органы местного управления и самоуправления, в свою очередь, заинтересованы в общественной поддержке реализуемых проектов, позитивных реакциях широкой общественности в отношении повседневной «рутинной» управленческой деятельности, формировании положительного имиджа местной власти.

Данные двух исследовательских проектов (2008 и 2016 гг.) по изучению мнения жителей Гомельской области о деятельности органов управления, проведенных по заданию Гомельского областного исполнительного комитета с применением аналогичного социологического инструментария для обеспечения единообразия базовых параметров и последующей сопоставимости полученных данных, отражают динамику изменения информированности жителей о деятельности органов исполнительной власти (таблица 1).

Таблица 1. – Как вы оцениваете свой уровень информированности о деятельности органов исполнительной власти?, %

	Год	
	2008	2016
Знаю все, что необходимо знать	21,8	26,5
Знаю все, что касается моей деятельности, рода занятий	20,8	27,6
Имею некоторое представление	44,6	30,9
Совсем ничего не знаю	7,5	7,4
Затрудняюсь ответить	5,3	7,6

Выделяются три группы жителей, различающихся уровнем информированности о деятельности органов местной исполнительной власти. Первая группа – это довольно значительная доля респондентов, заявивших о своей информированности в пределах необходимых интересов и компетенций. В исследовании 2016 г. – это каждый второй респондент (54,1 %), в исследовании 2008 г. – 42,6 %. Как видим, доля информированных жителей в 2016 г. выросла на 11,5 %. Почти каждый четвертый респондент (26,5 %) в 2016 г. указал, что знает «все, что ему необходимо», и практически столько же (27,6%), что знает «все, что касается его деятельности, рода занятий». В исследовании 2008 г. только каждый пятый респондент (21,8 %) указал что «знает все, что ему необходимо», и чуть меньше респондентов (20,8 %) указали, что знают «все, что касается их деятельности и рода занятий».

Вторая группа – это «малоинформированные» о деятельности местных органов власти жители Гомельской области, ответившие: «Имею некоторое представление»; в исследованиях 2016 и 2008 гг. это соответственно 30,9 и 44,6 %. За восемь лет доля «малоинформированных» жителей уменьшилась на 13,7 %.

Третья группа респондентов – это те, кто «совсем ничего не знает» о деятельности органов исполнительной власти. Доля таких жителей Гомельской области за период

2008–2016 гг. практически не изменилась (2016 г. – 7,4 %, в 2008 г. – 7,5 %). Затруднились ответить на этот вопрос анкеты 7,6 % респондентов в 2016 г. и 5,3 % в 2008 г.

Сравнительный анализ полученных данных показывает некоторые сдвиги в уровне информированности жителей о деятельности органов местной власти: увеличилась доля «информированных» граждан в рамках необходимых компетенций, и уменьшилась доля граждан, имеющих «некое представление» об этой деятельности. В содержательном аспекте полученные оценки в значительной степени обусловлены уровнем гражданской культуры общества, гражданственности местных жителей. Эти оценки также сформированы под влиянием информационных запросов и ожиданий людей относительно политических институтов общества, что связано с типом политического участия и поведения местных жителей.

Информированность людей о деятельности органов местной власти определяет степень их включенности в местную политическую и общественную жизнь, степень доверия и поддержки местных институтов власти, приумножение социального капитала. По мнению Р. Патнэма, доверие – «важнейший компонент социального капитала» [4, с. 173]. При этом социальный капитал понимается как «особенности социальной организации (принципы, нормы, структуры), которые способны упрочить эффективность осуществляемых обществом координированных действий» [4, с. 170].

Учитывая разработанную в социологии типологию социального капитала, мы делаем акцент прежде всего на «соединяющем» (Р. Патнэм) социальном капитале вертикальной направленности, связях между различающимися по статусным позициям людьми на разных уровнях власти. В свою очередь, развитие социальных связей «по горизонтали» и взаимодействия «по вертикали» властно-управленческих отношений активизирует соединяющие различные уровни таких отношений и взаимодействий компоненты социального капитала в виде идей, информации, общественной поддержки при решении местных проблем. Неформальный уровень коммуникации горизонтальной направленности поддерживается локальностью социальной среды, родственными, семейными отношениями и частыми обратными связями. Отвечая на вопрос анкеты о предпочтительных источниках информации о деятельности органов местной исполнительной власти (с выбором нескольких вариантов ответа одновременно), 39,1 % респондентов назвали коллег по работе, а 48,4 % опрошенных – знакомых и родственников. Можно полагать, что в этом проявляется одна из особенностей гражданской культуры жителей нашей страны, в которой коммуникационная активность реализуется как в высокой интенсивности формальных (институциональных), так и неформальных коммуникаций.

Предпочтения в выборе источников информации о деятельности органов местного управления характеризуют доступность и востребованность тех или иных информационных каналов, а также возможности органов местной власти использовать данные каналы при осуществлении связей с общественностью. Исследовательские данные 2008 и 2016 гг. показывают практикуемые формы работы местных органов власти по связям с общественностью, их оценки жителями Гомельской области (таблица 2).

Таблица 2. – Какие формы работы органов исполнительной власти практикуются на территории Вашего населенного пункта?, %

	Год	
	2008	2016
Выездные приемы граждан руководителями органов госуправления	31,2	39,0
«Прямая линия»	41,6	64,4
Теле- и радиопередачи с участием руководителей госучреждений	25,1	41,1
Выезд информационных групп в трудовые коллективы по месту жительства	16,7	30,8

Окончание

Выступления руководителей органов госуправления в трудовых коллективах	23,6	37,6
Выступления руководителей госучреждений в городской и районной прессе	28,4	40,1
Рассмотрение обращений граждан в средствах массовой информации	10,4	33,4
SMS-сообщения жителям города, района, села	–	9,5
Другое	1,7	1,9

Примечание – Респонденты выбирали несколько вариантов ответа, поэтому сумма ответов превышает 100 %.

Сравнительные данные показывают, что лидирующую позицию в двух опросах сохранила «прямая линия» с руководителем: в 2016 г. на доступность и востребованность этой формы работы с общественностью указали 64,4 % респондентов, в 2008 г. – 41,6 %. Как видим, практика этой формы общественных связей возросла на 22,8 %.

Второй по степени значимости практикуемой формой работы по связям с общественностью в исследовании 2016 г. по оценке респондентов являются «теле- и радиопередачи с участием руководителей госучреждений» – 41,1 % ответов. В исследовании 2008 г. эта форма связи с общественностью в оценке респондентов занимала четвертую позицию – 25,1 % ответов.

Третью позицию среди практикуемых органами власти форм связей с общественностью заняли «выступления руководителей госучреждений в городской и районной прессе»: 40,1 % ответов респондентов в исследовании 2016 г. и 28,4 % – в 2008 г. Практика применения этой формы общественных связей увеличилась на 11,7 %.

Четвертую позицию среди практикуемых местными органами власти форм связей с общественностью в 2016 г. заняли «выездные приемы граждан руководителями органов госуправления» – 39 % ответов респондентов; в исследовании 2008 г. эта форма связей занимала вторую позицию – 31,2 % ответов.

Пятое место среди практикуемых форм общественных связей в опросе 2016 г. заняли «выступления руководителей органов госуправления в трудовых коллективах» – 37,6 % ответов; в исследовании 2008 г. это четвертая позиция – 23,6 % ответов.

Шестое место в списке практикуемых форм связей с общественностью занимает «рассмотрение обращений граждан в средствах массовой информации» (33,4 % ответов в 2016 г. и 10,4 % в исследовании 2008 г.). Популярность этой формы общественных связей выросла за 2008–2016 гг., по оценкам респондентов, практически в три раза.

Седьмую позицию среди форм общественных связей в исследовании 2016 г. заняли «выезд информационных групп в трудовые коллективы по месту жительства» (30,8 % ответов респондентов; в 2008 г. – 16,7 %) г., т.е. практика применения этой формы общественных связей выросла на 14,1 %.

Наименее практикуемой формой связей местных органов власти с общественностью в исследовании 2016 г. названы «SMS-сообщения жителям города, района, села» – всего 9,5 % ответов респондентов. В исследовании 2008 г. эту форму практикуемых общественных связей респонденты не указали ввиду того, что на территории Гомельской области она стала применяться с 2013 г.

Заключение

Согласованные совместные действия ассоциаций гражданского общества и институтов местной власти должны основываться на доверии, толерантности, публичном и открытом обсуждении имеющихся и возникающих проблем, что создает условия формирования, накопления и реализации социального капитала. Связи с общественностью органов местного управления и самоуправления выступают как составная часть «редуцированной комплексности действия» власти (Н. Луман), как технология, обеспе-

чивающая информационно-коммуникационные взаимодействия органов местного управления и самоуправления и общественности. Управление информационно-коммуникативными отношениями предусматривает обратную связь – возможность и способность получать полную и достоверную информацию о состоянии и тенденциях развития общественного мнения, господствующих настроениях в ключевых группах общественности на местном уровне. Поэтому востребованными оказались непосредственные коммуникации с региональными и местными руководителями, обеспечивающие прямое взаимодействие и быструю обратную связь.

В деятельности органов местной власти по связям с общественностью по-прежнему актуальны такие традиционные и доступные каналы массовой коммуникации, как региональные и местные СМИ, работа выездных информационных групп в трудовых коллективах. Новшеством в механизме связей с общественностью органов местной власти стало применение цифровых технологий, Интернета. Эти изменения отражают динамику развития информационного пространства в современном белорусском обществе. Однако почти каждый второй респондент находит информацию о местных органах власти в своем ближайшем социальном окружении – коллеги по работе, родственники и знакомые (горизонтальные связи).

Социальный капитал, таким образом, формируется, накапливается и реализуется под влиянием как формальных институтов и правил, которые непосредственно или опосредованно оказывают воздействие на структуру социальных связей, так и неформальных – профессиональных, родственных, личных связей и отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шавель, С. А. Социальный капитал как источник инновационного развития / С. А. Шавель // Социология. – 2008. – № 1. – С. 16–35.
2. Бурдье, П. Формы капитала [Электронный ресурс] / П. Бурдье // Экон. социология. – 2002. – Т. 3, № 5. – С. 60–74. – Режим доступа: <https://ecsoc.msses.ru>. – Дата доступа: 02.02.2019.
3. Коулман, Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулман // Обществ. науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 121–139.
4. Патнэм, Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Р. Патнэм ; пер. с англ. А. Захарова. – М. : Ad Marginem, 1996. – 288 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 20.02.2019

Tsishkevich M.Y. Social Capital and Public Relations of Local Government: Socio-Administrative Approach

The article is dedicated to current issues of creation, accumulation and utilization of social capital at the level of local government and self-government. The author describes resource potential of social capital from the viewpoint of socio-administrative approach. He also analyses the level of information awareness of inhabitants of Gomel region because information is one of the most important elements of social capital. The article clarifies specifics and role of Public Relations activities of local government in creation, accumulation and utilization of social capital based on comparative analysis of social survey data. The author examines traditional as well as innovative PR activities of local government revealing its availability and demand based on opinions of inhabitants of Gomel region.