



СОЦИАЛЬНО-  
ОРИЕНТИРОВАННОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ  
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ  
УРОВНЕ: РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО  
КАПИТАЛА В УСТОЙЧИВОМ  
РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ

SOCIALLY ORIENTED  
MANAGEMENT  
AT THE MUNICIPAL LEVEL:  
THE ROLE OF SOCIAL CAPITAL  
IN TERRITORIAL  
SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT

*A. B. Попов\**

\* Институт социологии и регионоведения  
Южного федерального университета,  
Ростов-на-Дону, Россия

*Alexander V. Popov\**

\* Institute of Sociology and Regional  
Studies, Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia

**Цель исследования** – анализ теоретико-методологических основ социально-ориентированного управления применительно к муниципальному уровню, а также выявление механизмов повышения его эффективности через активизацию социального капитала местного сообщества.

**Методологическая база исследования** включает системный подход, позволяющий рассматривать муниципальное образование как целостную социальную систему, в которой взаимодействуют различные субъекты и институты. В работе применялись методы теоретического анализа научной литературы, сравнительно-сопоставительный метод для выявления специфики социально-ориентированного управления на муниципальном уровне, а также метод моделирования для структурирования компонентов социального капитала и механизмов управления. Теоретической основой выступили концепции социального капитала (Дж. Коулман, Ф. Фукуяма), социально-ориентированного управления (С. Ю. Иванов) и развития муниципальных образований (Г. В. Бражник).

**Objective of the study** is to analyze theoretical and methodological foundations of socially oriented management in relation to the municipal level, as well as to identify the mechanisms for increasing its effectiveness by means of activation of social capital of the local community.

**Methodological basis of the study** includes a systematic approach that allows us to consider municipal education as an integral social system in which various subjects and institutions interact. The paper uses methods of theoretical analysis of scientific literature, a comparative method to identify the specifics of socially oriented management at the municipal level, as well as a modeling method for structuring the components of social capital and management mechanisms. Theoretical basis includes the concepts of social capital (J. Coleman, F. Fukuyama), socially oriented management (S. Yu. Ivanov) and the development of municipalities (G. V. Brazhnik).

**Результаты исследования** заключаются в систематизации теоретико-методологических основ социально-ориентированного управления применительно к муниципальному уровню. Выявлено, что его эффективность напрямую связана с состоянием и активизацией социального капитала местного сообщества, который включает структурный, когнитивный и реляционный компоненты. Разработана модель реализации социально-ориентированного управления на основе принципа зональности (социальная диагностика, принятие решений, контроль, управление рисками), что позволяет дифференцировать управленческие воздействия. Обосновано, что ключевым механизмом, повышающим эффективность управления, выступает межсекторное социальное партнерство, объединяющее ресурсы власти, бизнеса и гражданского общества.

**Перспективы исследования** связаны с углубленным изучением региональной специфики формирования и использования социального капитала в муниципальном управлении. Дальнейшая разработка темы может быть направлена на создание и апробацию методик количественной оценки социального капитала и его влияния на показатели устойчивого развития территорий. Актуальным представляется исследование воздействия цифровых платформ и инструментов электронной демократии на практики социально-ориентированного управления и участие граждан. Кроме того, перспективным является сравнительный анализ эффективности различных моделей (партиципативной, сетевой, социально-партнерской) в условиях разных типов муниципальных образований.

**Ключевые слова:** социально-ориентированное управление, муниципальный уровень, социальный капитал, устойчивое развитие территорий, межсекторное партнерство, местное сообщество, гражданское участие

**Results of the study** include the systematization of theoretical and methodological foundations of socially oriented management in relation to the municipal level. Its effectiveness is directly related to the state and activation of social capital of the local community, which includes structural, cognitive and relational components. A model for implementing socially oriented management based on the principle of zoning (social diagnostics, decision-making, control, risk management) has been developed, which makes it possible to differentiate management impacts. The key mechanism for increasing the effectiveness of management is an intersectoral social partnership that unites the resources of government, business and civil society.

**Prospects of the study** are related to an in-depth study of the regional specifics of formation and use of social capital in municipal government. Further development of the topic may be aimed at creating and testing methods for quantifying social capital and its impact on indicators of sustainable development of territories. It is relevant to study the impact of digital platforms and e-democracy tools on socially oriented governance practices and citizen participation. In addition, a comparative analysis of the effectiveness of various models (participatory, network, social partnership) in different types of municipalities is promising.

**Keywords:** socially oriented management, municipal level, social capital, sustainable development of territories, intersectoral partnership, local community, civic participation

## Введение

Современный этап развития российского общества характеризуется глубокими социально-экономическими преобразованиями, усложнением форм организации социальной жизни и повышением роли местного самоуправления в решении актуальных проблем населения. В этих условиях *особую значимость* приобретает внедрение моделей социально-ориентированного управления на муниципальном уровне, позволяющих эффективно учитывать и гармонизировать интересы различных субъектов местного сообщества. *Трансформация управленческих подходов* обусловлена необходимостью перехода от традиционных иерархично-административных методов к сетевым взаимодействиям, основанным на принципах доверия, социального партнерства и коллективной ответственности (Бражник, 2012. С. 451).

*Актуальность исследования* определяется потребностью в разработке научных основ для комплексной стратегии социально-ориентированного развития муниципальных образований, которая ставит во главу угла человека и его социальные потребности. Как отмечается в диссертационных исследованиях, социализация управления во многом определяется тем, насколько полно удовлетворяются потребности людей и включаются они в преобразовательные процессы (Иванов, 2010. С. 48). На муниципальном уровне это приобретает особое звучание, поскольку именно здесь наиболее непосредственным образом реализуется связь между управленческими решениями и их социальными последствиями.

Целью данной статьи является анализ теоретико-методологических основ социально-ориентированного управления применительно к муниципальному уровню, а также выявление механизмов повышения его эффективности через активизацию социального капитала местного сообщества.

### Теоретико-методологические основы социально-ориентированного управления

Социально-ориентированное управление представляет собой управленческую парадигму, в рамках которой ключевым приоритетом становится не только экономическая эффективность, но и повышение качества жизни людей, развитие человеческого потенциала и обеспечение социальной гармонии. С методологической точки зрения данная парадигма основывается на принципах системного подхода, учитывающего взаимосвязь различных элементов социальной организации муниципального образования (Иванов, 2010. С. 52–53).

В контексте муниципального управления социальная ориентация предполагает перераспределение акцентов с административного контроля на создание условий для самоорганизации местного сообщества, развития гражданской инициативы и конструктивного диалога между всеми субъектами местного развития. Как подчеркивается в исследованиях, «ориентация на социальную составляющую позволяет выявить внутренние резервы организации,

определить особенности социального управления трудовыми коллективами, рабочими группами и командами, соучаствующего управления, основанного на раскрытии личностного потенциала» (Иванов, 2010. С. 75).

Ключевые принципы социально-ориентированного управления на муниципальном уровне включают:

- *Приоритет человеческого развития* – признание человеческого капитала основным ресурсом муниципального развития.
- *Участие и инклюзивность* – вовлечение различных групп населения в процессы принятия управленческих решений.
- *Прозрачность и подотчетность* – обеспечение открытости муниципальной власти перед местным сообществом.
- *Социальную справедливость* – создание равных возможностей для всех жителей муниципального образования.
- *Партнерство и сетевое взаимодействие* – построение горизонтальных связей между секторами муниципального общества.

### **Социальный капитал как ресурс муниципального развития**

Концепция социального капитала приобретает ключевое значение в контексте социально-ориентированного управления на муниципальном уровне. Социальный капитал представляет собой совокупность социальных сетей, норм доверия и взаимности, которые облегчают кооперацию и координацию действий для достижения общих целей (Бражник, 2012. С. 451). На муниципальном уровне социальный капитал воплощается в способности местного сообщества к самоорганизации и коллективным действиям.

Как отмечается в научных исследованиях, «социальные сети местного сообщества выступают базисом обеспечения устойчивого развития территории» (Бражник, 2012. С. 452). Эти сети характеризуются ориентацией на взаимовыгодное сотрудничество, отсутствием жесткой иерархичности или снижением ее значимости, формированием структуры «горизонтальных» отношений. Важнейшей функцией социального капитала является его способность снижать транзакционные издержки взаимодействия между различными субъектами муниципального развития за счет установления отношений доверия (см. табл. 1).

Механизмы влияния социального капитала на развитие муниципального образования разнообразны. Согласно исследованиям, формирующиеся в процессе «укорененности» жизненных практик социальные сети позволяют представителям местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса успешно взаимодействовать, решать проблемы доверия, разрешать конфликты, обмениваться информацией и осуществлять совместные социально-экономические проекты (Бражник, 2012. С. 453). Ф. Фукуяма подчеркивает, что «закон, договор, экономическая целесообразность являются необходимым, но отнюдь не достаточным базисом стабильности и благосо-

**Таблица 1**

*Компоненты социального капитала на муниципальном уровне<sup>1</sup>*

Компонент	Содержание	Проявление на муниципальном уровне
<i>Структурный компонент</i>	Социальные сети, институты, правила взаимодействия	Наличие общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления, институтов социального партнерства
<i>Когнитивный компонент</i>	Общие нормы, ценности, отношения доверия	Разделяемые представления о благе территории, доверие между жителями и местной властью, готовность к сотрудничеству
<i>Реляционный компонент</i>	Взаимные обязательства, идентичность, чувство принадлежности	Осознание общности судьбы территории, взаимопомощь, солидарность в решении общих проблем

стояния в постиндустриальный век – они должны опираться на такие вещи, как взаимодействие, моральные обязательства, ответственность перед обществом и доверие» (Фукуяма, 2004. С. 57).

**Модели и механизмы реализации социально-ориентированного управления на муниципальном уровне**

*Принцип зональности в социально-ориентированном управлении*

В контексте муниципального управления особый интерес представляет принцип зональности, разработанный в диссертационных исследованиях по социально-ориентированному управлению организациями. Применительно к муниципальному уровню данный принцип предполагает выделение в пространстве муниципального образования функциональных зон, требующих различных подходов к управлению:

- *Зона социальной диагностики* – направлена на выявление социальных проблем и потребностей населения.
- *Зона принятия управленческих решений* – обеспечивает участие различных стейкхолдеров в процессах управления.
- *Зона контроля* – отвечает за мониторинг эффективности управленческих решений.
- *Зона управления рисками* – занимается прогнозированием и минимизацией социальных рисков.

Данный подход позволяет систематизировать управленческую деятельность и дифференцировать методы работы с различными сегментами муниципального социального пространства.

<sup>1</sup> Источник: составлено автором по материалам исследования на основе адаптации модели Дж. Нахэпета и С. Гошала (Nahapiet, Ghoshal, 1998) и с учетом специфики муниципального уровня (Бражник, 2012).

### **Межсекторное социальное партнерство как ключевой механизм**

Межсекторное социальное партнерство представляет собой важнейший механизм реализации социально-ориентированного управления на муниципальном уровне. Оно предполагает конструктивное взаимодействие между органами местного самоуправления, бизнес-структурами и институтами гражданского общества в решении актуальных проблем территории (Бражник, 2012. С. 452).

Преимущества межсекторного партнерства включают:

- объединение ресурсов различных секторов для решения сложных социальных проблем;
- повышение легитимности управленческих решений за счет учета интересов разных групп;
- снижение социальной напряженности через диалог и поиск консенсуса;
- создание инновационных решений за счет интеграции различных подходов и компетенций.

Как отмечается в исследованиях, «местное сообщество интегрирует первичные социальные объединения через институты, общественные объединения, корпоративные и властные органы, обеспечивающие целостность социальной организации, представляющей интересы населения территории и являющейся социальной базой социального партнерства местной власти, общественных организаций и бизнеса» (Якимец, 2004. С. 115) (см. табл. 2).

**Таблица 2**

*Модели социально-ориентированного управления на муниципальном уровне<sup>1</sup>*

Модель управления	Характеристики	Условия эффективности
Партиципативная модель	Широкое участие граждан в принятии решений, развитые механизмы общественного контроля	Высокий уровень гражданской активности, прозрачность деятельности органов власти
Сетевая модель	Горизонтальные связи между субъектами муниципального развития, гибкие формы координации	Развитый социальный капитал, доверие между участниками сетевого взаимодействия
Социально-партнерская модель	Институционализированные формы диалога между властью, бизнесом и гражданским обществом	Сбалансированность интересов сторон, готовность к компромиссу

<sup>1</sup> Источник: Источник: составлено автором на основе обобщения научных подходов к типологии управления (Иванов, 2010; Якимец, 2004), а также с учетом моделей сетевого управления (Bovaird, 2004) и партиципативного управления (Irvin, Stansbury, 2004).

## **Оценка эффективности социально-ориентированного управления**

*Критерии эффективности* социально-ориентированного управления на муниципальном уровне должны отражать не только экономические результаты, но и социальные эффекты, выражющиеся в улучшении качества жизни населения, повышении уровня социального благополучия и укреплении социальной сплоченности местного сообщества.

Среди *ключевых показателей* можно выделить:

- удовлетворенность населения качеством муниципальных услуг;
- уровень доверия между жителями и местной властью;
- степень участия граждан в общественной жизни территории;
- уровень социальной включенности уязвимых групп населения;
- качество социальной инфраструктуры муниципального образования.

Как подчеркивается в исследованиях, оценка эффективности должна учитывать «ответственность менеджера перед подчиненными, так и на ответственность последних перед организацией» (Иванов, 2010. С. 112). Применительно к муниципальному уровню это означает взаимную ответственность органов местного самоуправления и жителей за развитие территории.

## **Проблемы и перспективы внедрения социально-ориентированного управления на муниципальном уровне**

Внедрение моделей социально-ориентированного управления на муниципальном уровне сталкивается с рядом серьезных проблем. Среди основных проблем можно выделить:

*Недостаточную зрелость институтов гражданского общества* на многих территориях.

*Низкий уровень доверия* между различными субъектами муниципального развития.

*Сопротивление бюрократического аппарата* переходу к открытым и партисипативным моделям управления.

*Дефицит компетенций* у муниципальных служащих в области организации сетевого взаимодействия.

*Неразвитость механизмов общественного контроля* за деятельность органов местного самоуправления.

Вместе с тем перспективы развития социально-ориентированного управления на муниципальном уровне связаны с несколькими ключевыми тенденциями:

1. *Цифровизация муниципального управления*, создающая новые возможности для вовлечения граждан в процессы принятия решений.

2. *Развитие практик территориального общественного самоуправления* как формы непосредственного участия жителей в управлении своей территорией.

3. *Формирование новой культуры публичного управления*, основанной на ценностях открытости, социальной ориентированности и ответственности перед местным сообществом.

Как отмечается в диссертационном исследовании С. Ю. Иванова, «механизмы социально-ориентированного управления лежат на поверхности функционирования социальных систем» (Иванов, 2010. С. 285), однако их актуализация требует целенаправленных усилий по изменению управленческой культуры и созданию соответствующих институтов.

### **Заключение**

Социально-ориентированное управление на муниципальном уровне представляет собой перспективную модель, позволяющую эффективно реагировать на вызовы современности и обеспечивать устойчивое развитие территорий. Его внедрение требует системных изменений в подходе к муниципальному управлению, перераспределения акцентов с административного контроля на создание условий для самоорганизации и развития местного сообщества.

Ключевым ресурсом социально-ориентированного управления выступает социальный капитал территории, который воплощается в сетях доверия и нормах взаимности, связывающих различных акторов муниципального развития. Межсекторное социальное партнерство является важнейшим механизмом реализации данной модели, позволяющим объединить ресурсы и компетенции различных секторов для решения сложных социальных проблем.

Дальнейшие исследования в данной области могут быть направлены на разработку методик оценки социального капитала муниципальных образований, анализ региональной специфики внедрения социально-ориентированных моделей управления, а также изучение влияния цифровых технологий на трансформацию взаимодействия между органами местного самоуправления и местным сообществом.

Как справедливо отмечается в научных работах, «общая тенденция развития управления требует повышения жизнеспособности и эффективности вновь создаваемых организаций на основе интеграции их ресурсов» (Коулман, 2001. С. 125). Эта закономерность в полной мере относится и к муниципальным образованиям, которые для обеспечения своего устойчивого развития должны активизировать внутренние ресурсы, важнейшим из которых является социальный капитал местного сообщества.

### **Список источников**

Бражник Г. В. Роль и значение социального капитала в развитии муниципального образования / Г. В. Бражник // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 2. – С. 452. – EDN RXUSUL.

Иванов С. Ю. Социально-ориентированное управление организацией на принципе зональности : специальность 22.00.08 «Социология управления» : диссертация на

### **References**

Brazhnik G. V. The Role and Significance of Social Capital in the Development of a Municipality. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya = Modern Problems of Science and Education*. 2013; 2: 452 p. (In Russ.)

Ivanov S. Yu. Socially Oriented Management of an Organization Based on the Zonal Principle: specialty 22.00.08 «Sociology of Management»: dissertation for the degree of Doctor of

соискание ученой степени доктора социологических наук / Иванов Сергей Юрьевич. – Москва, 2010. – 515 с. – EDN QFIOTR.

Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 122-139.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. – Москва: ACT: Ермак, 2004. – 730 с. – ISBN 5-17-024084-8.

Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. – Москва: УРСС, 2004. – 382 с. – ISBN 5-354-00482-9.

Bovaird T. Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice/ T. Boyaird // International Review of Administrative Sciences, 2004, 70(2), 199–215.

Irvin R. A. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? / R.A. Irvin, J. Stansbury // Public Administration Review. – 2004. – № 64(1). – P. 55–65.

Nahapiet J. Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage/ J. Nahapiet, S. Ghoshal // Academy of Management Review. – 1998. – № 23(2) . – P. 242–266.

**Для цитирования:** Попов А. В. Социально-ориентированное управление на муниципальном уровне: роль социального капитала в устойчивом развитии территорий // Гуманитарий Юга России. – 2025. – Т. 14. – № 6 (76). – С. 86–94.

DOI 10.18522/2227-8656.2025.6.6

EDN MAQPHY

#### Сведения об авторе

##### Попов Александр Васильевич

Доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой регионалистики и евразийских исследований Института социологии и регионоведения Южного федерального университета

SPIN-код: 8942-6160

AuthorID: 757284

alvpopov@sedu.ru

Sociological Sciences. *Moskva = Moscow*. 2010; 515 p. (In Russ.)

Coleman J. Social and Human Capital. *Obshchestvennye nauki i sovremennost = Social Sciences and Modernity*. 2001; 3: 122-139. (In Russ.)

Fukuyama F. Trust: Social Virtues and the Path to Prosperity. *Moskva: AST: Yermak = Moscow: AST: Ermak*. 2004; 730 p. ISBN 5-17-024084-8. (In Russ.)

Yakimets V. N. Intersectoral Social Partnership: Fundamentals, Theory, Principles, Mechanisms. *Moskva: URSS = Moscow: URSS*. 2004; 382 p. ISBN 5-354-00482-9. (In Russ.)

Bovaird T. Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*. 2004; 70(2): 199-215. (In Russ.)

Irvin R. A., Stansbury J. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 2004; 64(1): 55-65. (In Russ.)

Nahapiet J., Ghoshal S. Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review*. 1998; 23(2): 242-266.

#### История статьи:

Поступила в редакцию – 29.09.2025

Одобрена после рецензирования –

17.11.2025

Принята к публикации – 21.11.2025

#### Information about author

##### Alexander V. Popov

Doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of the Department of Regional Studies and Eurasian Studies, Institute of Sociology and Regional Studies, Southern Federal University  
WoS. ResearcherID: GXZ-8728-2022  
Scopus AuthorID: 56645529500  
alvpopov@sedu.ru