Данилина И.В.
*Кубанский государственный аграрный университет
Краснодар, Россия*

doi: 10.18411/lj2016-3-51

Институционализация целевых программ в системе местного самоуправления

Социальные институты – лежат в основе категориальных моделей социологии. Их столько, сколько имеется автономных механизмов для реализации распределительных отношений. Они важны для индивида с позиции собственного биологического воспроизводства, а для общества – с позиции социализации индивида или же достижения обществом своей максимальной духовности. [9].

Их непрерывное развитие, трансформация, онтогенетические процессы объясняются непрерывным развитием общества и сопутствующих этому явлений.

Любой социальный институт, по логике Шереги Ф.Э. (и с этим нельзя не согласиться) функционирует с учетом интересов капитала, т.е. в целях его накопления. Причём под капиталом он подразумевает не просто деньги, а всю систему производственно-распределительных отношений, способных стимулировать дальнейшее развитие цивилизации. Выходит, что «накопление капитала» для социального института – есть накопление опыта, связей, моделей и совершенствующихся структур, «обкатка» и наработка нового, выявление иных рациональных возможностей, и т.д.

В современном словаре иностранных слов, «институционализация — это учреждение каких-либо новых социальных институтов, правовое и

организационное закрепление тех или иных общественных отношений» [4], институциональный — это «связанный с социальными институтами, имеющий отношение к ним». Социальные связи, лежащие в основе социальных институтов, называются институциональными [3], а сам процесс придания этим связям упорядоченного, нормативного характера именуется институционализацией. Данные понятия важны для понимания того, что существующие социальные институты не есть что-то один раз заданное и неизменное, изменения, происходящие в обществе, неизбежно ведут как к их модификации, так и к возникновению новых социальных институтов и институциональных форм. [6]

Следует признать, что в эпоху социальных потрясений институциональная система общества утрачивает свою функциональную эффективность и формируется потребность в ее обновлении. [1]

Направленность институциональных преобразований и формы их реализации определяются той социально-экономической средой, в которой они осуществляются, и результатами, которые необходимо достичь.

В современной России в общих чертах сформирован правовой институт, местного самоуправления и для муниципальных образований появилась возможность заниматься собственным экономическим развитием. В процессе решения задач муниципального образования на первый план, выходит проблема внедрения и распространения на муниципальном уровне новых методов управления, выработанных органами местного самоуправления и не только одобренных населением, но и позволяющих населению участвовать в процессах местного самоуправления. В частности, в формировании и реализации федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, решающих бесчисленные проблемы – от финансирования различного рода общественных инициатив до укрепления материально-технической базы учреждений. Предпосылки и условия возникновения этих программ являются следствием

исторического развития политического и общественного диалога власти и общества.

Для России и её граждан, ведущих диалог с властью ради достижения более лучшего качества жизни, такие программы, в качестве самостоятельных институтов помогают вывести общество на качественно новый уровень жизни, укоренить его идеологическую и укрепить материальные опоры, принимая во внимание закономерности и особенности его исторического развития. Можно ли эти процессы, сопряжённые с определёнными социальными действиями, основанными на существовании реальных проблем, решение которых с течением времени приобретает очерченные узнаваемые рамки, приносит видимые результаты, -рассматривать с точки зрения функционирования полноправного социального института? Или процесс институционализации ещё не завершён, но мы явно можем наблюдать его рождение?

Рассматривая проблему институционализации государственных, региональных и муниципальных целевых программ, необходимо понимать, что над каждой такой программой работают специалисты различных отраслей и направлений деятельности. Поэтому и социологам, и политикам, и управленцам, и экономистам в работе над такими программами желательно учитывать причинно-следственные предпосылки возникновения социальных институтов вообще, владеть методологическим аппаратом социологических исследований, уметь формулировать результаты своих наблюдений в хронологический ряд проблем и закономерностей для их дальнейшего рассмотрения и решения.

Современный российский учёный А.В. Зайцев [2] на основании своих наблюдений и исследования ряда других российских и зарубежных учёных сформулировал и сделал научное описание процесса институционализации диалога государства и гражданского общества. Фактически, опыт показывает, что возникновение явления реализации целевых программ обязано становлению именно этого института нашего общества – института диалога государства и гражданского общества. Потому что именно в результате диалога рождаются

запрашиваемые обществом задачи, которые оно ставит перед государством, и которые государство уполномочено решать через систему местного самоуправления. А органы местного самоуправления, в силу возложенных на них функций и полномочий, обязаны решать вопросы местного значения, к которым относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности и качества жизни населения муниципального образования, и затрагивает интересы каждого гражданина.

Обычно, такие вопросы рождаются во время сходов граждан, которые являются одной из форм непосредственного участия жителей в обсуждении и решении вопросов местного значения. Альтернативой схода граждан может быть встреча с населением по месту жительства, как форма диалога кандидата в депутаты с избирателями. Отличие состоит в том, что сход граждан организуется и планируется действующими органами исполнительной власти, и ими могут быть привлечены для участия и решения вопросов местного значения руководители градообразующих и жизнеобеспечивающих структур, руководители учреждений, а также избранные депутаты городской Думы или (и) Законодательного собрания. При таком широком представительстве уполномоченных лиц и руководителей в администрациях созданы и работают специальные регламенты организации подобных совещаний, позволяющие вести подробный протокол, учёт и контроль данных поручений. Для систематизации обращений граждан к органам исполнительной и представительской власти в регионах и городах России введена практика формирования программы «Наказы избирателей», на примере которой мы предлагаем рассматривать целевые программы, как социальный институт в системе органов местного самоуправления.

Считается, что социальные институты возникли в связи с объективной потребностью общества в специальном регулировании в сферах социальных отношений и социальной деятельности.

Подробно процесс институционализации, т.е. образование социального института, рассмотрен С.С.Фроловым. [8]

В таблице 1 отражены основные этапы формирования и реализации института «Наказов избирателей», отражающие классические этапы процесса институционализации.

Таблица 1

Этапы процесса институционализации (по С.С. Фролову) в проекции на функционирование муниципальной программы «Наказы избирателей»:

№	Наименование этапа институционализации (по С.С. Фролову)	Характеристика этапа института «Наказы избирателей»
1	Возникновение потребности, удовлетворение которой требует совместных организованных действий;	Потребность решения вопросов местного значения, затрагивающих жизнедеятельность населения
2	Формирование общих целей;	Улучшения качества жизни населения, создание комфортных условий для проживания и реализации своего трудового и творческого потенциала
3	Появление социальных норм и правил в ходе стихийного социального взаимодействия, осуществляемого методом проб и ошибок;	Работа приёмных по обращению граждан; Организация сходов граждан; Организация встреч органов исполнительной и представительской власти с населением
4	Появление процедур, связанных с нормами и правилами;	Исполнение протокола поручений, данных на сходах граждан и встречах с населением по месту жительства; Формирование планов работы; Формирование бюджетного ресурса для реализации намеченных планов; Формирование программы на предстоящий календарный период; Отчёты по исполнению программных мероприятий за истекший календарный период; Оценка эффективности исполнения программы; И др.
5	Институционализация норм и правил, процедур, Т.е. их принятие, практическое применение;	Работа в соответствие с принятой программой управлений и департаментов, функциональных и территориальных органов исполнительной власти; появление дополнительных должностных обязанностей;
6	Установление системы санкций для поддержания норм и правил, дифференцированность их применения в отдельных случаях;	Определён период и форма отчётности по выполнению программных мероприятий Определён период и форма контроля выполнения мероприятий; Определён порядок обращения граждан к органам исполнительной и представительской власти;
7	Создание системы статусов и ролей, охватывающих всех без исключения членов института. [2]	Закон Краснодарского края «О наказах избирателей».

Каждый институт, то есть организованный тип деятельности, обладает определенной структурой. «Для того, - пишут В.Г. Марача и А.А. Матюхин [5], - чтобы представить социокультурный институт (...), необходимо различать следующие компоненты его состава (см. ниже схему): институциональную форму (включающую институциональную Идею, слой ее символического закрепления и набор формальных мест, связанных процедурой или процедурами - три верхних элемента схемы), а также материальные и духовные опоры (на схеме обозначены буквами «М» и «Д» соответственно). Существование институциональных опор образует основу стабильности института, которая позволяет ему выполнять функции обеспечения устойчивости общества и стабилизации социальной динамики. Наличие у института духовных опор подразумевает укоренённость института в духе народа, традициях и т. д., безусловную приемлемость его институциональной формы с точки зрения "нравов" данного народа в данную эпоху»

С этой точки зрения институт «Наказы избирателей» можно рассматривать как систему, в основе которой лежат материальные и духовные опоры в качестве намерений исполнительной и представительской власти сохранить такие

важнейшие составляющие их деятельности, как доверие населения к действующей власти, стремление поддержания традиций открытого диалога администрации и депутатов с населением, а так же поддержание имиджа и статуса города, на территории которого реализуется программа.

Используя методы наблюдения, сравнения, обобщения (индуктивный и дедуктивный методы) и теоретического анализа отдельных сторон, признаков и особенностей объекта исследования – муниципальной целевой программы «Наказы избирателей» (г. Краснодар), автор делает следующие первичные выводы:

1. В системе местного самоуправления функционирование института муниципальных программ может быть затруднено по причине ряда проблем взаимодействия с органами государственной власти (Органами государственной власти не достаточно ведётся разъяснительно-методическая работа при делегировании полномочий федерального значения органам МСУ) и с органами территориального общественного самоуправления.
2. Однополярность выстроенной системы территориального общественного самоуправления не позволяет отслеживать наказы (проблемы), выполняемые (решаемые) депутатами других партий.
3. Отсутствие конкретной общепринятой методологии и установленных критериев оценки эффективности (социальной и экономической) исполненных мероприятий, включённых в целевую программу.
4. Отсутствие организации, способной провести объективную оценку эффективности с учётом общественного мнения и применением других инструментов социометрики.
5. Отсутствие необходимых нормативных законодательных актов, регламентирующих включение в программу мероприятий в пропорциональном соотношении от кандидатов (действующих депутатов) различной партийной принадлежности.

По результатам наблюдения и анализа функционирования института наказов избирателей, представляется возможным проследить закономерности в исполнении других целевых программ, включая федеральные, региональные и муниципальные. Однако, с учётом противоречий, рождающихся в гонке за капиталом, институциональные опоры (материальные и духовные) не успевают укорениться в матрице, претерпевая категориальные дополнения. Эти изменения порождают необходимость перестройки внутренних отношений и связей и становятся предметами изучения новых моделей взаимодействия между органами законодательной и исполнительной власти всех уровней и населения.

С точки зрения реализации функции обеспечения устойчивости общества и стабилизации социальной динамики, изучение процессов институционализации целевых программ уже сегодня позволяет на вербальном уровне выстроить категориальный аппарат и спрогнозировать процессы прогресса либо регресса в шкале развития отношений социума и органов власти.

Литература:

1. Жапуев З.А./«Историческая и социально-образовательная мысль» 2013. № 1
2. Зайцев А. В./ Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ / Кострома КГУ им. Н. А. Некрасова 2014/ 2014. – 446 с.
3. Кравченко С.А./Учебный социологический словарь / Рос. о-во социологов ; МГИМО(У) МИД РФ ; общ. ред. С.А. Кравченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Анкил, 1997. – 176 с.
4. Крысин Л. П./Современный словарь иностранных слов. // М.: АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2012. — 416 с.
5. Марача В.Г., Матюхин А.А. /Методологические проблемы изучения и формирования политико-правового пространства. //[электронный ресурс]: информационный сервер. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/37>
6. Новикова С.С./Социология и институционализация в России /М.: Московский психолого-социальный институт; Воронеж: Издательство НПО «МОДЭК», 2000. - 464 с.
7. Розин В.М./ Становление и особенности социальных институтов: Культурно-исторический и методологический анализ. М.:2014. – 160 с.
8. Фролов С.С. / Социология. Учебник для высших учебных заведений //Фролов С.С. -М.: Наука, 194с.
9. Шереги Ф. Э. / «Категориальные модели в социологии», Мониторинг общественного мнения, журнал, №5, с. 105, сентябрь-октябрь 2011 г., федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент» // <http://cyberleninka.ru/article/n/kategorialnye-modeli-v-sotsiologii>