

УДК 352/353

ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2018-1-25-32

Т.И. Chernyaeva, Doctor of Sciences (Sociology), Professor of the Social Communication Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Yu.A. Korsakov, Candidate of Sciences (Philosophy), Docent of the Graduate School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PROJECT PRACTICES IN THE SYSTEM OF TERRITORIAL PUBLIC MANAGEMENT IN THE SARATOV REGION

The authors discuss the possibilities and limits of territorial public management, in the context of spatial development of Russia. Special focus is on the outcomes of the project session on Territorial Public Management School implemented in Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin.

Key words and word-combinations: spatial development, territorial public management, project practices.

Т.И. Черняева, доктор социологических наук, профессор кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: tatcher@yandex.ru)

Ю.А. Корсаков, кандидат философских наук, доцент Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: yukors@yandex.ru)

ПРОЕКТНЫЕ ПРАКТИКИ В СИСТЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. Авторы анализируют возможности и ограничения территориального общественного самоуправления в контексте пространственного развития России. Особый акцент сделан на итогах проектной сессии Школы ТОС, реализованной в Поволжском институте управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС.

Ключевые слова и словосочетания: пространственное развитие, территориальное общественное самоуправление, проектные практики.

Разрабатываемая с 2015 г. Стратегия пространственного развития России призвана укрепить экономическую эффективность, устойчивое развитие и безопасность регионов. Ее основные положения включают приоритеты совершенствования системы расселения на территории Российской

Федерации и механизмы стимулирования расселения в соответствии с приоритетными направлениями совершенствования системы расселения; направления изменения структуры экономики Российской Федерации в региональном аспекте; перспективные конкурентные преимущества и экономическую специализацию субъектов РФ в межрегиональном разделении труда в соответствии с их типологической принадлежностью, учитывающие принципы обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития. Кроме того, делается прогноз (оценка) потребности субъектов РФ в трудовых ресурсах с учетом перспективной экономической специализации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий; прогноз (оценку) потребности в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий; предлагается перечень потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанный на комплексной оценке и анализе условий и потенциалов пространственного развития Российской Федерации; даются варианты территориального размещения национальных технологических платформ; направления интеграции Российской Федерации в единое евразийское и мировое экономическое пространство; состав макрорегионов на территории Российской Федерации; результаты отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам [1].

Сценарий сбалансированного развития выстраивается на поддержке агломерационных эффектов (девять центров по России), без которых невозможен подъем ВВП. Вместе с тем на другом краю этого тренда оказываются муниципальные образования. Предполагается, что многие муниципалитеты обладают собственными резервами для развития, в частности, природно-климатическими, пространственно-географическими, культурно-историческими. Специализация и внятный брендинг помогут обеспечить экономический рост даже отдаленным территориям [2].

Очевидно, что успешность реализации Стратегии существенно зависит от сбалансированности интересов государственной власти и местного самоуправления, вовлеченности населения, от активности субъектов территориального общественного самоуправления (ТОС).

В Саратовской области, в отличие от соседних Самарской, Ульяновской, Пензенской областей, наблюдается тенденция к сокращению числа муниципальных образований (таблица) [3; 4].

Объединение и централизация муниципальных образований в короткий срок нарушает сложившиеся практики управления территорией, привносит новые смыслы и порядки взаимодействия. Ситуация усугубляется тем, что законодательно не определены формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления. Исключение составляет возможность ТОС вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов. Но формально не опреде-

ленные разграничения полномочий приводят к тому, что на местах устанавливаются свои порядки такого взаимодействия: иногда в уставах муниципальных образований записано, что органы местного самоуправления и органы ТОС определяют сферу совместной компетенции. Однако совместной компетенции у этих органов быть не может в силу их различного характера — органы территориального общественного самоуправления не обладают властными полномочиями в отличие от органов местного самоуправления. Их решения имеют общественный характер, соответственно, под вопросом оказывается сфера совместной компетенции [5].

**Число муниципальных образований
по Пензенской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областям
на 1 января 2015 и 2017 гг.**

Область	Муниципальные образования									
	всего	в том числе по типам							поселения	
		муниципальные районы	городские округа		внутригородские районы	внутригородская территория	всего	в том числе		
			всего	в том числе с внутригородским делением				городские	сельские	

2015

Пензенская	325	27	3	–	–	–	295	24	271
Самарская	341	27	10	–	–	–	304	12	292
Саратовская	396	38	4	–	–	–	354	39	315
Ульяновская	167	21	3	–	–	–	143	31	112

2017

Пензенская	325	27	3	–	–	–	295	24	271
Самарская	342	27	10	1	9	–	296	12	284
Саратовская	369	38	4	–	–	–	327	39	288
Ульяновская	167	21	3	–	–	–	143	31	112

Источники: Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 г.»; Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.»

Серьезные экономические трудности для слаженной работы органов мест-

ного самоуправления и ТОС связаны с отсутствием в законодательстве механизмов межбюджетной поддержки муниципалитетов, что приводит к тому, что муниципальные образования, лидирующие по привлечению инвестиций в регионе, могут получить от региональных властей как финансовую поддержку, так и отказ [6, с. 26].

Многие ТОСы сталкиваются с проблемами такого рода: слабая информированность и низкая мотивация населения, недостаточно высокий уровень правовой грамотности; активность лидера разбивается об инертность жителей; в бюджетах муниципальных образований не предусматриваются средства на развитие ТОС; отсутствуют долгосрочные программы по развитию своих территорий; низкий уровень правовой и коммуникативной компетентности уполномоченных выборных лиц ТОС и членов органов ТОС требует дополнительного образования; отсутствует система поощрений лучших практик; органы местного самоуправления, с одной стороны, поддерживают ТОСы, а с другой — ограничивают их полномочия, опасаясь порождения альтернативного органа власти [7, с. 140—141]. Другими словами, территориальное общественное самоуправление осуществляется в поле ограниченных полномочий, широкой ответственности и серьезных рисков. Одно из возможных решений — освоение проектных технологий и практик.

По инициативе и поддержке руководства Ассоциации Совета муниципальных образований Саратовской области для Школы ТОС в 2017 г. группой преподавателей Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС (д-р социол. наук, проф. Т.И. Черняева, канд. экон. наук, доц. Г.Г. Паничкина, канд. филос. наук, доц. Ю.А. Корсаков) была разработана и реализована программа проектной сессии «Организационно-управленческое проектирование в системе территориального общественного самоуправления». Формулировка темы обусловлена факторами общественного, государственного и муниципального характера. Реальное формирование гражданского общества актуализирует использование эффективных технологий социального взаимодействия, ориентированных на результативное изменение ситуации в социальной среде. Руководство страны и регионов в последние годы активно внедряют институты и идеологию проектного управления в органах исполнительной власти Российской Федерации всех уровней. Профессиональный рост и личностное развитие муниципальных служащих, занятие интересным делом, самореализация нуждаются в оформлении, обеспечивающем эффективную коммуникацию с партнерами. Представители ТОС и органов МСУ — участники проектной сессии — являются теми субъектами, для которых овладение и использование проектной технологии значимо и перспективно в общем процессе развития территорий, повышения качества жизни в населенных пунктах Саратовской области.

В рамках проектной сессии использовалась оригинальная методика «пошагового» освоения технологии организационно-управленческого проектирования (ОУП). Основу ОУП составляют анализ социальной и управленческой ситуации; структурирование проблемного поля и выявление

целевых групп, заинтересованных в решении насущных проблем; формирование команд, ориентированных на достижение целевых ориентиров проекта (связанных с изменением ситуации) как своих личных целей; организационно-управленческое, ресурсное и коммуникационное обеспечение поставленных задач.

Проектные группы, сформированные по принципу личной и служебной заинтересованности в решении проблемы местного значения, обсуждали и оформляли результаты (в тексте и слайдах презентации) по основным разделам проектной разработки. Все разделы проекта анализировались на общих конференциях. Каждый последующий «шаг» совершался с учетом критических замечаний по предыдущему разделу. С проектными группами работали модераторы, которые обеспечивали методическую поддержку, внутригрупповые и внешние коммуникации в аудитории и дистанционно.

Организационные вопросы решались представителями Ассоциации Совета муниципальных образований Саратовской области (И.В. Ракевич — руководитель аппарата; Ж.В. Поздышева — консультант). Проектная сессия проходила на базе ЦДПО Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС в июле — ноябре 2017 г.

В разработке проектов приняли участие 28 участников (18 — представители ТОС и 10 — сотрудники администраций МО Саратовской области). По итогам сессии к публичной защите были представлены пять проектных заявок по следующим темам.

«Формирование культурного бренда территории с использованием информационно-коммуникационных технологий в с. Широкое Татищевского района» (разработчики: С.Ю. Андрианова — Татищевский МР; А.П. Землянухина — Аткарский МР; С.В. Попова — Идогское МО, Татищевский МР; А.Ю. Рускин — Садовское МО, Татищевский МР; С.В. Сальникова — МО г. Аткарск; В.В. Степанюк — Сторожевское МО, Татищевский МР; модератор — Т.И. Черняева). Цель — разработать концепцию бренда территории и продвигать его, что позволит усилить привлекательность с. Широкое (увеличить участие жителей в брендовых и других массовых мероприятиях не менее чем на 15%, производство собственной продукции ЛПХ и предпринимателей — на 20%, поток туристов — на 10%, доходы в бюджет муниципального образования — на 10%). Сроки реализации проекта: декабрь 2017 — октябрь 2018 г.

«Вода в каждый дом» (разработчики: Ю.А. Парашукова — Вольский МР; Г.Ф. Симонова — Широкобуеракское МО, Вольский МР; И.С. Харитонов — Барановское МО, Вольский МР; С.Н. Поликарпов — Белогорновское МО, Вольский МР; С.Ф. Коблова — Покровское МО, Вольский МР; С.Н. Хайнова — Свердловское МО, Калининский МР; В.М. Доровских — Декабристское МО, Ершовский МР; модератор — Ю.А. Корсаков). Цель проекта — обеспечить бесперебойное снабжение населения поселка качественной питьевой водой (ремонт системы водоснабжения в с. Покровка Вольского района), используя организационную форму социального партнерства. Сроки реализации проекта: 6—30 ноября 2017 г.

«Благоустройство родника Гремучий, с. Мордовое, Красноармейский МР» (разработчики: В.А. Калдин — ТОС «Соколова гора», г. Саратов; А.П. Агарков — ТОС «Зоналка», г. Саратов; М.П. Резвова — ТОС «Зеленый квартал», п. Новопушкинское, Энгельский МР; Н.И. Косицына — ТОС «Исток», с. Мордово, Красноармейский МР; модератор — Г.Г. Паничкина). Цель проекта — благоустроить территорию вокруг родника (1564 кв. м), сделать родник более привлекательным местом для жителей села и туристов (что позволяет обеспечить участие не менее 50% жителей села в мероприятиях, проводимых у родника; увеличит приток посетителей-туристов на 10%). Сроки: 1 ноября 2017 — 30 апреля 2018 г.

«Память сердца (обустройство кладбища сельского поселения)» (разработчики: Н.А. Сажнева — ТОС с. Алмазово, Пинеровское МО, Балашовский МР; В.В. Гаврин — ТОС с. Милорадовка, Краснопартизанский МР; Г.З. Якимова — ТОС с. Сулак, Краснопартизанский МР; М.А. Конопко — администрация Гвардейского МО, Красноармейский МР; модератор — Ю.А. Корсаков). Цель — обустройство территории кладбища с. Алмазово как компонента мемориальной культуры совместными усилиями граждан и администрации Пинеровского МО. Сроки реализации проекта: 1 марта — 30 августа 2018 г.

«Семейный парк» (разработчики: О.А. Казакова — ТОС Натальинского МО, Балаковский МР; О.Н. Холопова — ТОС Красноярского МО, Энгельсский МР; Е.В. Ночевная — ТОС Терновского МО, Энгельсский МР; Р.А. Абилов — ТОС Терновского МО, Энгельсский МР; Р.Ф. Халимов — администрация Усть-Курдюмского МО, Саратовский МР; В.Н. Титаев — житель с. Усть-Курдюм; И.М. Тарасова — ТОС п. Грачи Натальинского МО, Балаковский МР; модератор — Т.И. Черняева). Цель проекта — благоустройство территории площадью 1500 кв. м для создания Семейного парка и привлечение не менее 50% населения с. Натальяно для совместных работ. Сроки: январь — декабрь 2018 г.

Разработанные проектные документы (тексты, презентации) свидетельствуют о том, что участники программы ознакомились с особенностями организационно-управленческого проектирования и освоили технологию работы проектных команд. Последнее особенно важно, поскольку стратегией реализации всех проектов является формирование институций партнерства (координационных советов, инициативных групп, проектных команд), обеспечивающих сотрудничество граждан и органов местного самоуправления. Проектная культура, ее принципы, нормы и язык могут стать инструментом и ресурсом успешного взаимодействия.

Все проекты направлены на решение актуальных проблем местного значения, конкретной территории. В связи с этим отметим наличие во всех проектах раздела, обосновывающего реальность и приоритетность выбранной проблемы. Навыки формулировки проблемы — первый шаг в объединении усилий стейкхолдеров по ее решению. Разработчики проектов продемонстрировали начальные умения структурировать целевые ориентиры,

обеспечивать поставленные задачи необходимыми ресурсами. Почти все проектные идеи, несмотря на привязку к конкретной территории, имеют мультипликативный эффект, то есть могут быть реализованы в других локациях, стать примером организации работ по благоустройству территории, формированию бренда поселения, изменению имиджа органов управления МО. Главное — в проектах предлагаются варианты решения задачи по развитию и поддержке инициативы и гражданской активности, повышения качества повседневной жизни.

Представленные проектные разработки по структуре и содержанию могут быть отнесены к проектным заявкам, поскольку ряд компонентов полноценного проекта (например, бюджет, коммуникации, риски, оценка эффективности) отражены обобщенно и в неполной степени. Однако для привлечения внимания заинтересованных лиц и организаций (стейкхолдеров) к актуальной проблеме, демонстрации проектной идеи и ее разнопланового обоснования, для объединения усилий граждан и администрации МО по достижению поставленных целей они вполне пригодны.

Формирование проектных команд из представителей различных ТОС и МО имеет как свои достоинства, так и недостатки. Поскольку проект привязан к конкретной проблеме определенной территории, то мотивация членов группы и активность участия в разработке проектной идеи могут существенно снижаться. Ограниченность (скорее, недостаточность) времени взаимодействия не позволяет создать эффективную проектную команду, что, в свою очередь, влияет на качество проекта и глубину освоения участниками проектной культуры и технологии. Эффективная организация проектной сессии ограничивается нерешенностью логистических проблем (расписанием автобусов) и занятостью участников программы по месту основной работы.

Результаты проведения проектной сессии по заявленной программе демонстрируют ее востребованность и одновременно неиспользованные потенциалы. Одним из возможных вариантов решения названных проблем может быть организация непрерывного 2–3-дневного обучения представителей ТОС и МО проектированию с выездом в Саратов, а в последующем организация конкурса проектов ТОС (МО) с финансированием проектов-победителей из регионального бюджета.

Анализ опыта органов общественного управления Франции показывает эффективность гибридной модели лидерства. Интегральная модель территориального лидерства включает три основные измерения: обеспечить развитие и поддержку территориальных стейкхолдеров (с учетом их интересов); стать центром территориальных преобразований / качественных изменений; удерживать лидерство во взаимодействиях с ключевыми акторами [8]. Для территорий задача не только выжить, но и достичь лидирующих позиций в пространственном развитии страны означает прежде всего подготовку лидеров преобразований, способных генерировать новые смыслы и порождать новые практики в системе территориального общественного самоуправления.

Библиографический список

1. Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации: утв. постановлением Правительства РФ от 20 авг. 2015 г. № 870. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/resources/707c3511-7cf9-466c-baa8-7bf567786326/>
2. Пространственное развитие России: вопросы стратегии. URL: <http://bujet.ru/article/317108.php>
3. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 г.: статистический бюллетень. URL : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/mes_upr2015.rar
4. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.: статистический бюллетень URL : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/mes_upr2017.rar
5. Развитие ТОС в России. Национальный институт развития современной идеологии. URL: <http://www.nirsi.ru/life/razvitie-tos-v-rossii/>
6. *Кабанова И.Е.* Экономическое развитие муниципального образования: баланс государственного управления и местного самоуправления: доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации «Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления» / под ред. Е.С. Шугриной. М., 2017. С. 20–32.
7. *Лаврентьев А.Р., Степанов Д.В., Калянова Ю.Г.* Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации «Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления» / под ред. Е. С. Шугриной. М., 2017. С. 113–141.
8. *Arnaud Ch., Soldo E.* Towards territorial leadership: missions and roles of territorial public organizations (ТРО) // International Review of Administrative Sciences. Preview. First Published November 29, 2017. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852317723713>