

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОГРАММЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ

Е.В.Миланова¹, О.С.Фокин², В.Ф.Белоголовов³,⁴ С.Г.Шапхаев

^{1,2}Фонд «Устойчивое Развитие», Москва, Россия

^{3,4}ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу», Улан-Удэ, Россия

Аннотация.

Фонд «Устойчивое Развитие» (ФУР) выполняет проекты по поддержке развития муниципальных образований во всех районах РФ. Целый ряд проектов был выполнен при поддержке администраций в Байкальском регионе (в Иркутской области и Республике Бурятия). Анализируются разработанные во время выполнения проектов ФУР важные механизмы развития муниципальных образований: внедрение принципов устойчивого развития, оценка проектов на основе комплекса экономических, социальных и экологических индикаторов устойчивого развития муниципальных территорий и тиражирование успешных практик. Приводятся примеры проектов, выполненных в Байкальском регионе (одном из уникальных регионов мирового значения по своим природным богатствам) и способствующих улучшению состояния окружающей среды и качества жизни населения, устойчивому развитию местных сообществ и территорий.

Важность роли конкурсных программ в развитии муниципальных образований

Конкурсные механизмы развиваются на основе поддержки государственных и региональных администраций, а также различных некоммерческих фондов (в т.ч. зарубежных). Интерес к теме использования конкурсных процедур продиктован выходом конкурсных программ на уровень государственной социальной политики. Подтверждение этому - конкурсы Общественной палаты РФ и Администрации Президента РФ, в регионах - областные, краевые и муниципальные конкурсы грантов, гранты губернаторов [1]. Эти программы проводятся на постоянной основе и позволяют решать разнообразные социальные проблемы местных сообществ. С конца 90-х годов стал активно развиваться механизм предоставления грантов за счет бюджетных средств некоммерческим организациям. Все это говорит о признании конкурсного принципа как одного из эффективных способов распределения ресурсов.

Проекты Фонда «Устойчивое развитие»

Фонд «Устойчивое Развитие» (ФУР) - независимый, неправительственный, некоммерческий российский фонд, созданный с целью содействия устойчивому развитию территорий и местных сообществ путем реализации проектов по решению экологических, социальных и экономических проблем муниципальных образований на всей территории России. За последние 10 лет ФУР осуществил более 600 проектов в рамках различных программ. Результаты проектов освещены в СМИ и успешно тиражируются, с ними можно познакомиться на сайте ФУРа, а также в публикации по лучшим практикам Программы содействия развитию муниципальных образований [4]. Деятельность ФУР направлена на организацию грантовых конкурсов проектов, их оценку, выявление и распространение успешных результатов, проведение обучающих программ и семинаров для представителей местных сообществ, распространение информации о лучших практиках и опыте.

Практические проекты ФУР направлены на энергосбережение и рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и здоровья населения, образование и просвещение, вовлечение населения в процессы самоуправления на основе участия в решении проблем муниципальных образований (активизацию человеческого потенциала). Важным звеном деятельности ФУР являются партнерские Региональные Центры (работа в регионах, мониторинг проектов, выявление региональных приоритетов),

один из которых работает в Байкальском регионе в г.Улан-Удэ на базе ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу», которое входит в общественный экологический совет при природоохранной прокуратуре Бурятии, Байкальское движение, международную коалицию экологических НКО Сибири и ДВ и вносит большой вклад в развитие территорий и местных сообществ региона.

Принципы устойчивого развития муниципальных образований

Решение проблем устойчивого развития муниципальных территорий основано на двух подходах. Согласно первому, муниципальное образование рассматривается как самостоятельная система и предпочтение отдается факторам, обеспечивающим его «внутреннюю» устойчивость. Другой подход базируется на понимании муниципального образования как элемента более сложной системы – региона, страны, и, наконец, планеты в целом, что требует учета факторов, которые в дальнейшем могут внести вклад в обеспечение устойчивости в региональном и глобальном масштабах [5].

Поддержка процесса устойчивого развития – одна из важнейших проблем человечества, которая тесно связана с сохранением биосферы на основе снижения нагрузки на экосистемы и с качеством жизни населения. Устойчивое развитие невозможно в условиях бедности, а бедность нельзя уничтожить без устойчивой и здоровой окружающей среды. Согласно существующей в мире тенденции [6], традиционно доминирующие идеи материального благосостояния, основанного на производстве потребительских товаров, начинают вытесняться идеями нематериального благосостояния, обеспечиваемого доступностью социально-гуманитарных услуг в соответствии с законом известного немецкого экономиста и статистика 19-го века Эрнста Энгеля [2]. Само понятие «потребительские товары» расширилось и включает в себя не только основные материальные товары, но и социально - гуманитарные блага.

В принятых на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. «Декларации по окружающей среде и развитию» и «Повестке дня на XXI век» были сформулированы базовые принципы устойчивого развития – экономическая стабильность (понимаемая не как застой, а как развитие), социальное благополучие, экологическое равновесие и международное сотрудничество. Поэтому общепризнанной стала необходимость применения системы взаимосвязанных экономических, социальных и экологических индикаторов устойчивого развития территорий [3]. Экологическая составляющая индикаторов устойчивого развития имеет большое значение, особенно для Байкальского региона. Природный капитал, а именно – экологические «предпосылки», «товары» и «услуги», которые предоставляет нам природа, являются важнейшим ресурсом устойчивого развития, т.к. они определяют качество экологической среды и жизни населения, необходимость соблюдения экологических принципов энергосбережения, условия для поддержания здоровья населения и отдыха, качество продуктов питания и питьевой воды, чистое сырье для производства энергии и промышленности.

Эффективность проектов и успех устойчивых сообществ предполагает совокупный результат, складывающийся, с одной стороны, из конкретного улучшения ситуации в муниципальных сообществах (оптимизация энергопользования, улучшение качества жизни населения, оздоровление окружающей среды), а с другой стороны, из развития позитивных процессов в сообществах (усовершенствование управления ресурсами, расширение сотрудничества различных социально-демографических слоев общества, вовлечение населения в принятие решений, рост прозрачности деятельности местных органов власти).

В соответствии с вышеописанными подходами к оценке качества жизни и благосостояния людей результаты проектов ФУР могут быть условно разделены на материальные и нематериальные результат - продукты:

- материальные: энерго- и ресурсосберегающие экологически ориентированные технологии, экологически чистая аграрная продукция, инфраструктура экотуризма (безопасные туристические маршруты, хостелы и т.д.);
- нематериальные: доступ к чистой окружающей среде и к социально-гуманитарным услугам, включая информацию, образование, места отдыха, культурные ценности.

Индикаторы оценки конкретных результатов проектов

ФУР на основе обширной практики выполнения конкретных проектов была разработана методология их оценки, цель которой – продемонстрировать (населению, администрации, научному сообществу, донорам) успехи, эффективность и уроки реализованных проектов, что важно для построения успешных моделей местных сообществ.

Эффективность проектов и успех устойчивых сообществ предполагает совокупный результат, складывающийся, с одной стороны, из конкретного улучшения ситуации в муниципальных образованиях (оптимизация энергопользования, улучшение качества жизни населения, оздоровление окружающей среды), а с другой стороны, из развития позитивных процессов в сообществах (усовершенствование управления ресурсами, расширение сотрудничества различных социально-демографических слоев общества, вовлечение населения в принятие решений, рост прозрачности экологической политики и деятельности местных органов власти).

Сбор информации для оценки результатов проектов и успеха сообществ проводился на различных уровнях: отдельные проекты/комплексы проектов / программы в целом. На уровне отдельных проектов использовались отчеты исполнителей проектов с базами данных по показателям, определяющим достигнутые результаты. На уровне комплексов взаимосвязанных проектов, выполняемых местным сообществом, обрабатывались также данные интервью и анкетирования, проводимых с различными фокусными группами населения (участники проектов и благополучатели) на начальном, промежуточном и финальном этапах выполнения проектов. Использовались также данные социальных паспортов муниципальных образований, позволяющие отметить какой вклад внесли проекты в улучшение показателей благосостояния сообщества. На уровне программ проводился сравнительный анализ и синтез данных по результатам выполнения всех проектов в соответствии с требованиями той или иной программы.

Разработанная ФУР система индикаторов устойчивого развития для оценки результатов проектов включает различные количественные и качественные показатели. Для каждого приоритетного направления проектов были разработаны специфические системы количественных индикаторов.

Так, при оценке проектов по энергосбережению использовались индикаторы, показывающие величину энергосбережения и появление экономических перспектив для местных сообществ: снижение расходов электроэнергии, загрязняющих видов топлива (например, высокозольного угля), выбросов парниковых газов в эквиваленте CO₂ и пыли в атмосферу, образование золы и прочих твердых отходов. Эти показатели позволяют оценить конкретный вклад проектов в экономию средств и улучшение экологической ситуации на территории муниципального образования.

По такому приоритетному направлению как борьба с производственными и бытовыми отходами оценивались объем сокращения отходов и улучшение системы их переработки, количество введенных в эксплуатацию контейнеров и площадок для сбора отходов, количество собранного вторсырья, площадь рекультивированных земель.

По проектам, посвященным очистке сточных (городских и промышленных) вод и улучшению качества питьевой воды применялись показатели уменьшения объема сброса сточных вод и твердых частиц в водоемы, для питьевой воды – количество параметров, по которым превышены предельно-допустимые концентрации или наблюдается отклонение от норм, а также доля воды, которую можно пить без дополнительной обработки в общем объеме ее поставок для бытовых нужд населения.

По проектам, направленным на улучшение здоровья и качества медицинского обслуживания населения, использовались показатели снижения заболеваемости населения, особенно среди детей, суммы выплат по больничным листам, количество новых разработанных и принятых в городе программ оздоровления населения и вовлеченных в такие программы местных жителей.

Оценка проектов, посвященных развитию экологического образования, проводилась на основе данных о количестве обученных специалистов, созданных и опубликованных учебно-методических пособий, проведенных обучающих семинаров для населения.

Для проектов по развитию экотуризма важные индикаторы – количество человек, вовлеченных в турбизнес, особенно из местной молодежи. Оценивалось количество обученных турбизнесу человек, разработанных и введенных в действие туристских маршрутов и организованных пилотных туров. Важно также оценить созданные элементы туристической инфраструктуры, количество туристов, которые пользуются новыми услугами, количество выпущенных информационных материалов и публикаций.

Индикаторы оценки влияния проектов

На уровне муниципальных образований особое внимание было уделено оценке влияния комплексов проектов, проведенных в муниципальном образовании, на усовершенствование таких процессов, как развитие системы управления, усиление взаимодействия всех секторов общества для достижения общих целей, обеспечение большей прозрачности в деятельности местных органов власти и процессах принятия решений, участие граждан в жизни сообщества, повышение уровня и качества жизни населения.

Были разработаны количественные и качественные индикаторы для оценки результатов влияния (эффектов) проведенных комплексов проектов на жизнь муниципальных сообществ:

- экономического (увеличение реинвестиций сэкономленных средств в социальные программы, внедрение новых технологий и т.д.);
- природоохранного – использование экологически безопасного топлива (биомасса, альтернативные источники энергии), неистощительное использование леса, расширение использования недревесных продуктов леса, внедрение новых технологий, снижение загрязнения/отходов и оздоровление окружающей среды, создание рекреационных территорий/парков для населения, развитие экологического туризма и экологически ответственного бизнеса;
- общественного (участие населения и вовлеченность различных секторов общества в принятие решений, значительное софинансирование комплексов проектов заинтересованными сторонами – местным бизнесом, муниципальными и районными программами, распространение опыта модельных сообществ на прилегающие территории, принятие важных решений на уровне муниципальных образований по результатам реализации проектов);
- оздоровительного (улучшение здоровья населения, условий и комфортности содержания детей в детских учреждениях; обеспечение благоприятных экологических условий, улучшение качества питьевой воды, создание рекреационных зон);
- образовательного (повышение уровня знаний населения по проблемам устойчивого развития и состояния окружающей среды, изменение моделей поведения населения и развитие эколого-ответственных моделей поведения людей, широкое вовлечение общественности в экологические мероприятия);
- социального (повышение благосостояния населения: снижение энерготарифов и расходов населения, создание новых рабочих мест и снижение безработицы, вовлечение молодежи в дела сообщества и снижение ее оттока из регионов, общий рост экономического благосостояния муниципальных образований).

На уровне программ по поддержке развития муниципальных образований в России основное достижение – разработка моделей, которые позволяют муниципальным образованиям выживать и успешно развиваться.

Консорциумный подход и синергетический эффект проектов

Одним из важных механизмов ФУР в грантовой деятельности является консорциумный подход, направленный на выполнение не разрозненных проектов, а комплексов проектов в одном муниципальном образовании. Консорциум — организационная форма временного объединения независимых предприятий и организаций с целью координации их деятельности. Консорциум инициативных организаций и граждан муниципальных образований разрабатывает планы развития территории и приоритетные темы взаимосвязанных комплексов проектов, направленных на решение насущных социально-экономических и экологических проблем, затем идет поиск и привлечение ресурсов (доноров, инвестиций) на выполнение проектов. Так и родилась в методике проведения проектов ФУР перспективная идея создания консорциумов организаций и осуществление не одного, а Комплекса проектов в одном муниципальном образовании. Комплекс не должен быть простой совокупностью отдельных проектов (как бы разрозненных элементов системы), обязательно их тесное взаимодействие. Комплекс включает от 2 до 5 разнотематических проектов, причем 1-2 базовых проекта посвящены энергосбережению и снижению теплопотерь, что может дать быструю экономию для ее реинвестирования в консолидированный бюджет конкурсов социальных проектов (рис.1).

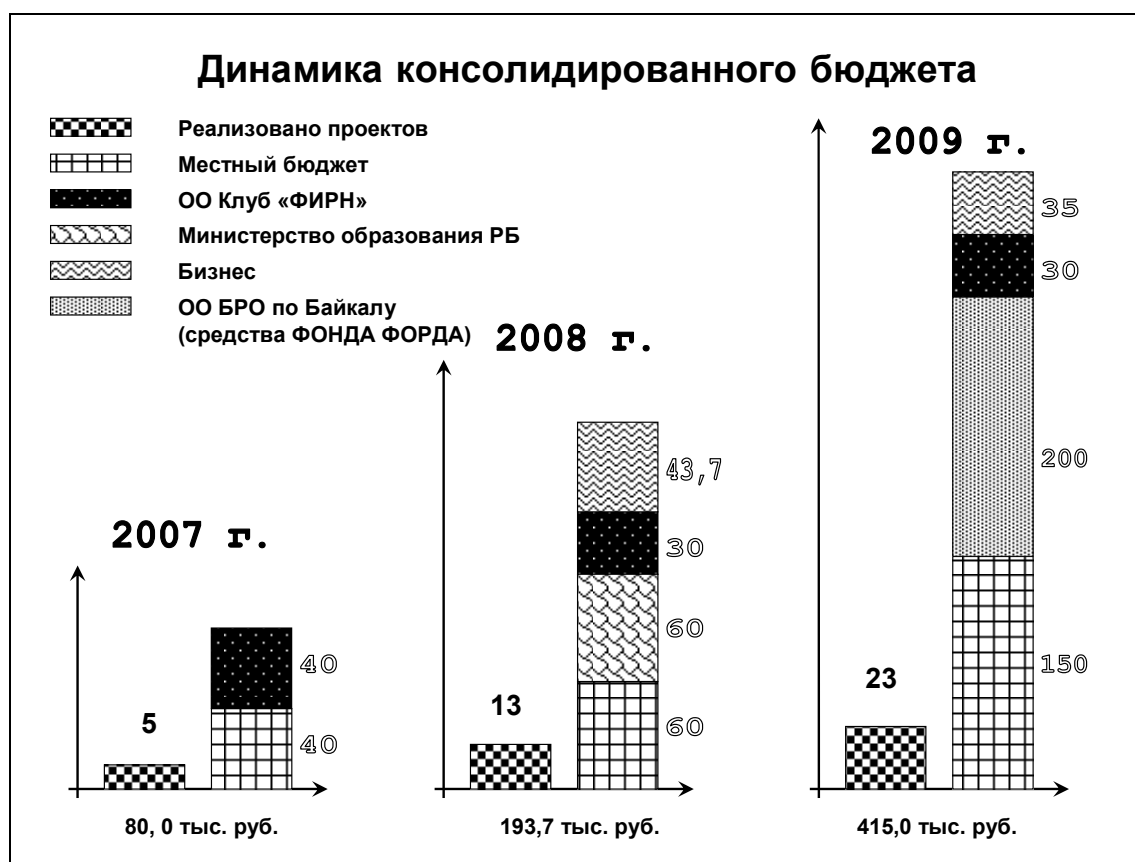


Рис. 1. Динамика консолидированного бюджета для проведения конкурсов социальных проектов в Тарбагатайском районе Бурятии

Синергетический эффект комплексов проектов - один из важных результатов консорциумного подхода

Синергетический эффект – важный критерий оценки комплекса проектов. В менеджменте для оценки синергетического эффекта часто используется метод шахматной доски. Простые «шахматки» возможно применять для планирования и оценки совокупного эффекта комплексов проектов. Важными задачами на пути достижения синергетического эффекта является правильная оценка рисков и в случае необходимости корректировка модели выполнения проектов.

О необходимости корректировки моделей развития и «круговом» их цикле говорят практически все модели экологического менеджмента – например известная модель циклов управления Шухарта-Деминга (модель PDS(C)A) (1939,1950): ПЛАНИРУЙ – ДЕЛАЙ - ПРОВЕРЯЙ - ДЕЙСТВУЙ (PLAN - DO - STUDY (CHECK)- ACT).

Консорциумный подход способствует появлению у коллектива участников нового качества - эмэрджентности – свойства целого, отсутствующего у его частей (принцип возникновения новых функций при объединении элементов в систему).

Такая перспектива была заложена в идеологии Программы ФУР по поддержке развития муниципальных образований, включающей как одно из важных условий участие в консорциуме заявителей из трех секторов местного сообщества, а новая система взаимодействия называлась «звездным сообществом» (рис.2).

Проектные группы активного населения, достигая результатов и юридически оформляясь, становятся новыми органами самоуправления, увеличивают сложность (и устойчивость) местных сообществ и имеют больше шансов на успех на новых конкурсах по поддержке территориальных органов самоуправления (ТОСов).

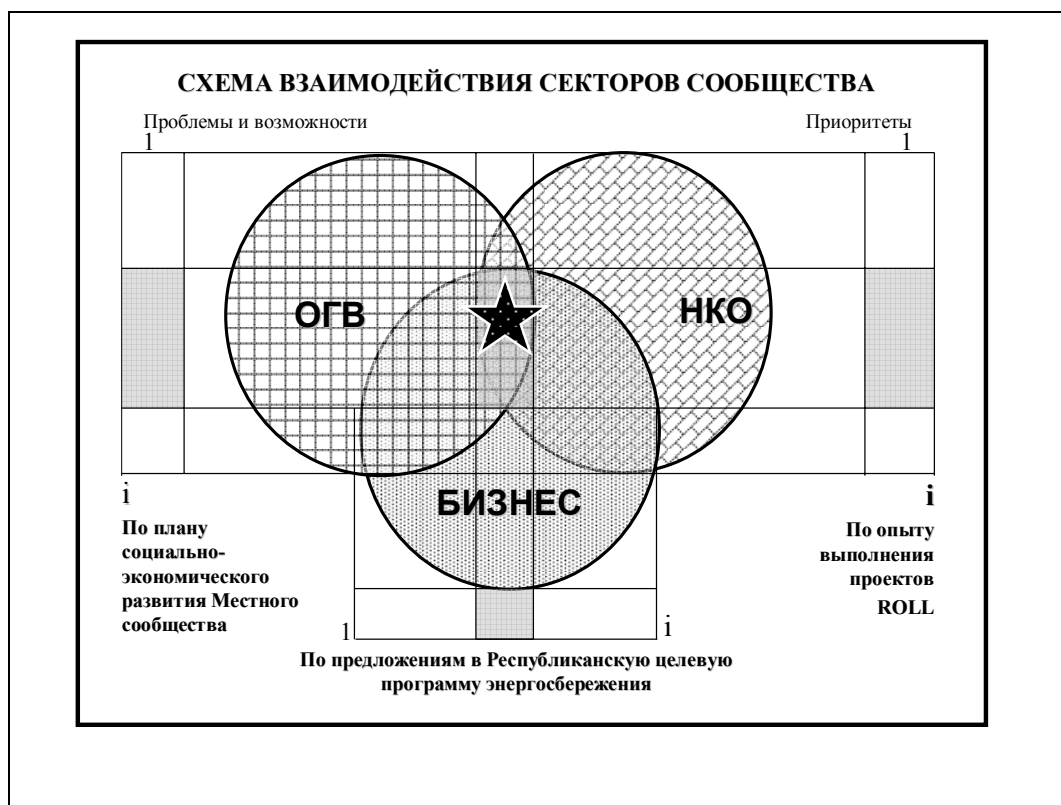


Рис. 2. Схема взаимодействия секторов общества

Сотрудничество разных секторов в рамках консорциума является не только обязательным для получения синергетического эффекта в комплексах проектов, но и способствует вовлечению общественности, особенно молодежи, в деятельность проектов,

гласное и открытое их выполнение. Разработаны и внедрены новые социальные технологии межсекторного взаимодействия (меморандум о взаимопонимании, общественный договор). Так, согласование интересов сторон стало возможным в формате «Общественного договора» заинтересованных сторон, который широко используется при проведении комплексов проектов в Республике Бурятия. Модель действия Общественного договора в интересах органов власти, населения и бизнеса была разработана ОО «БРО по Байкалу» (рис.3).

Синергетика Общественного договора			
Стороны	1	2	3
1. Органы власти (МСУ)		Участие в решении соцэкономических проблем, софинансирование (30%)	Повышение активности и самодостаточност и населения, софинансирование
2. Инвестор (бизнес)	Снижение (распределение) рисков, выбор готовых проектов		Улучшение имиджа, снижение рисков конфликтов
3. Население (НКО)	Снижение расходов, новые знания и умения, повышение самооценки	Вклад в развитие местного сообщества, софинансирование	

Рис. 3. Модель синергетического действия Общественного договора как вклад в развитие территорий и местных сообществ

Лучшие достижения и опыт проектов ФУР в Байкальском регионе

ФУР выполнил в этом регионе за последние 3 года более 60 проектов при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию, посвященных ресурсосбережению, развитию экотуризма, экологического образования и экологически ответственного бизнеса. Проекты ФУР в Байкальском регионе были реализованы на территориях 9 (из 21) административных районов Республики Бурятия и 5 (из 30) районов Иркутской области. Положительное влияние проектов было непосредственно распространено более чем на 200 тыс. граждан, а косвенное – на 450 тыс. (в результате тиражирования успешного опыта, влияния долгосрочных результатов проектов и распространения информации).

Байкальский регион, выбранный ФУР для проведения проектов, обладает достаточно большим резервом экологической устойчивости: огромным потенциалом природных ресурсов и высокой степенью биоразнообразия, развитой сетью охраняемых территорий (часть из которых имеет статус Участков Всемирного Природного Наследия ЮНЕСКО), этнокультурными традициями коренных народов, соответствующими этике устойчивого развития, ограниченными признаками превышения потребления ресурсов и

перенаселенности (основных факторов нарушения процессов устойчивого развития). В условиях экологического кризиса ценность уникальной природы региона как фактора стабилизации процессов, происходящих в биосфере, будет постоянно расти.

Сохранение Байкала для настоящих и будущих поколений в качестве одного из крупнейших мировых источников пресной воды, как уникальной природной территории с разнообразными ландшафтами, флорой и фауной, является одной из важнейших задач региона, страны, мирового сообщества. Однако, Байкал нельзя сохранить проведением лишь отдельных экологических акций населением или административными органами. Необходима региональная стратегия и программы устойчивого развития, выполняемые при эффективной поддержке федеральных и региональных органов власти, при участии населения а также мирового сообщества.

Республика Бурятия

Одним из успешных опытов энергосберегающих проектов является использование биотоплива (отходов лесопереработки) вместо высокозольного угля местных месторождений. Энергосберегающие проекты позволили улучшить экологическую ситуацию: потребление угля снизилось на 2800 т/год, косвенное сокращение выбросов парниковых газов составило около 8000 т/год эквивалента CO₂, снизилось использование лесов на топливо.

Еще одним из успешных опытов проектов является развитие в регионе экотуризма и поддержка охраняемых природных территорий. Такие проекты были выполнены в Баргузинском, Тункинском, Кабанском и Прибайкальском районах Республики Бурятия:

- было благоустроено более 200 км «Большой Байкальской Тропы» (ББТ), что значительно снизило антропогенные нагрузки на окружающую среду и создало благоприятные условия для развития безопасного экотуризма;
- созданы и благоустроены общественные экологические парки в прибрежной зоне Байкала (Турка, Лемасово и др.);
- в Байкальском биосферном заповеднике открыт интерактивный этнографический комплекс, посвященный традициям коренных народов (бурят, эвенков);
- в Кабанском орнитологическом заповеднике (дельта реки Селенга, угодье РАМСАР) была оказана поддержка развитию экотуризма;
- проводилось экологическое обучение населения с широким вовлечением молодежи, которая сможет в дальнейшем использовать приобретенные навыки в сфере туристических услуг.

Иркутская область

Комплексы проектов были проведены в городских муниципальных образованиях Свирск, Черемхово, Шелехов и Байкальск.

Так, в Свирске выполнялся комплекс из 3-х проектов, который хорошо продемонстрировал все вышуканные предпосылки успешности проектов: тесное взаимодействие разных секторов общества, реинвестиция сэкономленных средств и привлечение дополнительных средств (от администрации, бизнеса) на решение муниципальных проблем, создание Благотворительного Фонда Местного Сообщества. Все это способствовало синергетическому успешному влиянию комплекса на устойчивое развитие муниципального образования и улучшение качества жизни населения.

Город Свирск отличается высокой степенью загрязнения и переход с кустарных котлов в муниципальных котельных, работающих на высокозольном угле, на новые котлы (проект 1) с использованием отходов лесопереработки позволило сэкономить бюджетные средства и улучшить экологическую обстановку в городе. Реинвестиция сэкономленных от энергосбережения и дополнительно привлеченных средств на строительство участка теплотрассы от модернизированной котельной от пос. Микрорайон до Больничного комплекса с ликвидацией в больнице крайне неэффективной котельной способствовало улучшению экологических условий. Комплекс проектов также решал проблему энерго- и здоровьесбережения в поликлинике города (проект 2 – замена окон и дверей в детском

отделении и скорой помощи), которая обслуживает все население города (около 15 000 чел.) и до 6 000 чел. из близлежащих сел. В результате достигнуто снижение риска заболеваний среди пациентов поликлиники, а также создание комфортных условий для больных и улучшение качества медицинских услуг. Осуществление данного проекта повысило положительный эффект от реализации в городе Российского национального проекта «Здоровье», направленного именно на развитие первичного амбулаторно-поликлинического звена и службы скорой помощи. Создан Благотворительный Фонд Местного Сообщества (проект 3) как механизм поддержки гражданских инициатив населения, а также в целях открытого и гласного реинвестирования сэкономленных и привлечения дополнительных средств на социальные нужды города.

Заключение

Для обеспечения устойчивого развития необходимо руководствоваться принципом экологически ответственной хозяйственной деятельности на всех уровнях (от муниципального до глобального). Разработанные индикаторы, показывающие влияние конкретных позитивных результатов проектов, выполненных ФУР, на устойчивое развитие местных сообществ и улучшение благосостояния населения, позволили оценить их конкретные позитивные результаты и влияние. По итогам многолетней деятельности по реализации программ Фонд собрал, обобщил и опубликовал Сборник лучших практик (4), тиражирование которых будет способствовать обеспечению устойчивости функционирования и развития муниципальных образований и местных сообществ на территории страны.

Основные достижения проектов ФУР в регионах:

- Энергосбережение и снижение издержек местных бюджетов (семьи, бизнеса, поселения) и улучшение качества жизни населения,
- Улучшение окружающей среды и экологических условий жизни населения,
- Укрепление межсекторного взаимодействия для решения насущных проблем муниципальных образований,
- Инициация творческой активности людей, направленной на поиск новых решений (инноваций), способствующих местному устойчивому развитию: создание Фондов местного сообщества (ФМС), применение проектного консорциумного подхода, реинвестирование средств энергоэкономии.

Список литературы

1. В.Белоголовов, В.Климанов, Е.Миланова. Конкурсные процедуры стимулирования экологических инициатив в муниципальных образованиях. Электронный журнал ФУР «Местное устойчивое развитие»
2. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. Словарь современной экономической науки. 5ое изд. - М.: Дело, 2003. – 520 с.
3. Островский Н.В. Критерии устойчивого развития: национальные аспекты. //Сборник материалов научной конференции студентов и аспирантов "Социально-экономическая ситуация в России: состояние и перспективы". 2005.С. 5-8.
4. Программы содействия развитию муниципальных образований на территории России: лучшие практики. – М.: ФУР, 2009, – 96 с.
5. Устойчивое эколого-безопасное развитие: Курс лекций/под ред. А.Д.Урсула. – М.:РАГС, 2001.– 174 с.
6. Concerted Development of social cohesion indicators. ISBN 920871-5742-1. –Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005. – 235 pp.