

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ: ТЕХНОЛОГИИ ФОНДА УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Р.О. Бутовский

Фонд «Устойчивое Развитие», г. Москва, rbutovsky@fund-sd.ru

Аннотация

На основании опыта Фонда «Устойчивое Развитие» (Москва, Россия) по реализации 5 Программ, приведены 10 методологических подходов, необходимых для успешной реализации программ по экологически устойчивому развитию муниципальных образований.

Summary

Based on the experience of Fund for Sustainable Development (Moscow, Russia) on the practical implementation of 5 Programs, 10 methodological approaches important for ecologically sustainable development of municipalities are reviewed.

Введение

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно расширил и законодательно укрепил формы и механизмы реализации гражданских инициатив в решении местных вопросов по сравнению с одноименным Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

В связи с введением в действие с 1 января 2009 г. вышеупомянутого Федерального закона перед муниципальными сообществами в полном объеме встали новые задачи. С этого момента поселения, являющиеся базовым уровнем местного управления, стали обладать всей компетенцией, предусмотренной названным Федеральным законом, что расширяет круг вопросов, решаемых местными сообществами при прежней ограниченности ресурсов, и предоставляет населению большие возможности гражданского участия в местном управлении.

При этом устоявшиеся традиции и широкая практика реализации гражданских инициатив на местном уровне отсутствуют. Задача осложняется общей тенденцией России к децентрализации в принятии решений, в том числе к передаче все большего количества полномочий на уровень местного управления при сохраняющейся централизации бюджетных средств.

Проекты Фонда

Фонд «Устойчивое Развитие» (ФУР) работает с муниципальными образованиями (МО) с 2005 г. в рамках нескольких программ:

- Программа РОЛЛ («Распространение опыта и результатов») в Раунде 15 - Модельные сообщества, 2005-2006, донор – АМР США;
- Программа «Окружающая среда и здоровье населения на территориях присутствия предприятий, входящих в алюминиевый комплекс», 2005-2006, донор - СУАЛ;
- Программа «Инициативы модельных сообществ», 2006-2007, разные доноры;
- Программа «Окружающая среда и здоровье населения в г. Невинномысск и других регионах присутствия компании ЕвроХим», 2006-2009, донор - ЕвроХим;
- Программа Поддержки Развития Муниципальных Образований на территории РФ (РМО), 2006-2009, донор – АМР США;

Общая цель Программ - устойчивое развитие муниципальных образований (МО) через финансовое и консультативное содействие решению их экономических, социальных и экологических проблем. Данные Программы финансировались Агентством США по Международному Развитию (АМР США), российскими (СУАЛ, ЕвроХим) и иностранными (CITI, TNK-BP, United Technologies, ALCOA) компаниями.

За пять лет было выполнено около 200 проектов в 50 муниципальных образованиях, расположенных в 15 субъектах РФ (от Смоленской области до Приморского края). Положительный эффект от выполнения программ ощутили свыше 1 млн человек, а непосредственно в проектные мероприятия оказались вовлеченными 1 тыс человек по всей стране.

Технологии Фонда

С учетом финансовых возможностей Программ, для их выполнения Фондом был разработан и применен ряд следующих методологических подходов/практик (технологий), которые позволили повысить эффективность проектов по устойчивому развитию МО:

1. Конкурсный отбор лучших проектов

Основным механизмом, используемым Фондом для стимулирования участия муниципальных образований в Программе, было предоставление целевого финансирования проектам МО на конкурсной основе. Фонд объявлял открытые конкурсы, собирал проектные заявки, подготовленные по определенным правилам, и проводил их экспертизу. Каждую заявку оценивали независимые внешние эксперты и эксперты ФУР по балльной шкале. Список заявок,

рекомендованных ФУР к финансированию, утверждали на заседании независимого органа – Консультативного Комитета ФУР, в состав которого входили представители государственных, некоммерческих и бизнес-организаций. Все результаты конкурсов были открытыми и доступными на веб-сайте ФУР. Прозрачность процедур конкурса позволяла обоснованно отбирать и предоставлять финансирование лучшим проектам.

2. Работа с Консорциумами/Комплексами проектов

С 2005 г. ФУР начал финансировать Комплексы проектов, реализуемых на территории одного муниципального образования. По опыту ФУР финансирование Комплекса проектов способствует повышению их эффективности и достижению синергетического эффекта от мероприятий при управлении ресурсами, повышению активности местного сообщества, укреплению партнерских связей. Выполнение нескольких проектов в одном МО, связанных общей целью – улучшением благосостояния граждан, по опыту ФУР, является более эффективным и результативным, чем выполнение одного проекта.

В то же время, учитывая средние размеры финансирования одного проекта (в среднем 20-25 тыс долл США/год), следует признать, что результаты могут быть видимыми (ощутимыми) только на уровне небольших МО. Поэтому, по условиям конкурса, Комплекс включал от 2 до 5 разно-тематических проектов, а мероприятия – выполнялись в городах и поселках с населением от 3 000 до 100 000 жителей. Одним из условий было включение 1-2 энергосберегающих проектов (например, перевод котельной с одного вида топлива на другой, более экономичный), которые давали немедленную отдачу в виде экономии денежных средств. Эти средства в дальнейшем направлялись на создаваемые Фонды местных сообществ, откуда распределялись на конкурсной основе жителями МО на социальные проекты. Реализация энергосберегающих проектов служила одним из механизмов устойчивого развития МО.

3. Общероссийский охват

На территории РФ существует около 25 000 муниципальных образований, которые ставят целью свое устойчивое развитие. Поэтому, несмотря на то, что в некоторых Программы по условиям донора носили региональный характер, ФУР стремился к распространению полученного опыта на всю территорию РФ, поскольку МО повсеместно сталкиваются с похожими проблемами. Более того, работа в разных субъектах РФ, расположенных в различных климатических зонах, позволила выявить специфические проблемы и наметить пути их решения.

4. Создание и поддержание эффективной инфраструктуры ФУР

Успешное управление Программами по развитию МО на обширной территории России невозможно без создания и поддержания эффективной организационной структуры Фонда. ФУР имеет собственную сеть Партнерских Региональных Центров (в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Улан-Удэ и Хабаровске) с 1997 г., в течение 12 лет сотрудничает с партнерской сетью из 4 тыс российских организаций, поддерживает тесные связи с федеральными и региональными министерствами и ведомствами, Общественной Палатой России, Советом Федерации Федерального Собрания РФ, российскими и зарубежными донорскими организациями.

5. Максимальное вовлечение местных жителей в процесс решения проблем муниципального образования

Залогом успеха выполнения муниципальных проектов является вовлечение членов сообщества в процесс принятия решений, отстаивание собственных интересов и общественная экспертиза новых проектов с целью повышения активности и «прозрачности» происходящих в сообществе процессов, а также мотивирование молодежи к участию в жизни сообщества. В частности, все заинтересованные стороны в муниципальных образованиях участвовали в определении приоритетных направлений их развития, составлении заявок и выполнении мероприятий в случае их финансирования. По условиям конкурсов заинтересованные стороны до подачи заявки должны были подписать Меморандум о сотрудничестве и представить письма поддержки запланированным мероприятиям. Одна из задач Программ - запустить механизмы коллегиального принятия решений всеми заинтересованными сторонами в местных муниципалитетах и содействовать развитию гражданского общества.

6. Реализация практических мероприятий и достижение конкретных результатов

ФУР считает принципиально важным, чтобы проекты носили конкретный характер, чтобы после их выполнения в МО остались материальные «следы», длительное время улучшающие жизнь граждан. Кроме того, выполнение конкретных проектов, по опыту ФУР, позволяло сплачивать различные партнерские организации и население МО вокруг всем понятного «общего дела» и приносило долговременный эффект, важный для его устойчивого развития.

7. Содействие формированию партнерских альянсов и сотрудничеству различных заинтересованных сторон

Успешность проектов определялась вовлечением в процесс развития МО местных муниципальных органов власти (администраций), некоммерческих организаций (НКО) и бизнес-структур, а также представителей организаций, предоставляющих услуги сообществу,

таких как образовательные и медицинские учреждения. Некоторые Программы привлекли внимание бизнес-ассоциаций и бизнес-альянсов к некоторым МО, что может быть в перспективе исключительно важным для решения задачи их устойчивого развития.

8. Содействие формированию механизмов постоянной поддержки гражданских инициатив, включая Фонды местных сообществ (ФМС)

Напрямую Программы не финансировали создание Фондов в МО, но по опыту ФУР, выполнение энерго- и ресурсосберегающих проектов в МО рассматривалось как один из механизмов инвестирования сэкономленных средств через ФМС в другие приоритетные социальные проекты МО гласно, открыто и при активном участии местных жителей.

9. Образовательная деятельность ФУР по теме «Устойчивое развитие МО»

Фонд считает необходимым условием устойчивого развития обучение жителей муниципальных образований, представителей местных органов власти, НКО и предпринимателей методам решения проблем МО на основании коллективных действий. ФУР на базе своих Региональных Центров постоянно организовывал обучающие семинары с привлечением ведущих специалистов в области муниципального управления и на постоянной основе консультировал по вопросам местного самоуправления. Фонд стимулировал поступательное движение МО от реализации отдельных проектов отдельными организациями к их партнерству и объединению в Комплексы и в конечном итоге к созданию ФМС, которые могли существовать на устойчивой основе благодаря поступлениям средств от энергосберегающих проектов и из других источников.

10. Широкое распространение наиболее успешного опыта и технологий устойчивого развития МО

В рамках Программ успешный опыт широко распространялся горизонтально (в соседние МО) и вертикально (с муниципального на районный и областной уровни). На федеральном уровне ФУР распространял опыт через общероссийские семинары и конференции, средства масс-медиа, вебсайт, публикации «Лучшие практики МО». На современном этапе развития Фонд совместно с ПРООН и Министерством экономического развития РФ разрабатывает тематический веб-портал по местному устойчивому развитию, который может служить площадкой для широкого обсуждения, эффективного поиска и внедрения новых инструментов устойчивого развития МО.

Заключение

Коллектив Фонда Устойчивое Развитие работает в России с 1996 г. За этот период он накопил огромный опыт по реализации конкретных проектов (всего около 600) в рамках

различных программ. Использование апробированных Фондом технологий позволит с наибольшей эффективностью инвестировать средства в устойчивое развитие территорий и местных сообществ.

Список литературы

1. Бондарчук Е.А., Бутовский Р.О., Волков А.Е. и др. Программа РОЛЛ в России. Меняя жизнь к лучшему. – М.: Изд-во ТТS, 2002. - 84 с.
2. <http://fund-sd.ru>
3. Программы содействия развитию муниципальных образований на территории России. Лучшие практики. – М.: Изд-во ФУР, 2009. - 96 с.

Автор



Бутовский Руслан Олегович, Программный Директор Фонда Устойчивое Развитие с 2005 г., с 1998-2006 г. – Программный директор Московского представительства Института Устойчивых Сообществ. Доктор биологических наук, профессор. Область научных интересов: почвенная зоология и экотоксикология, ландшафтная экология, проблемы устойчивого развития экосистем и сообществ. Автор и соавтор 170 публикаций.