

3.Методические рекомендации
по подготовке и применению Общественного Договора
(по материалам в Республике Бурятия)

Использованные сокращения.....	2
Введение	3
Глава 1. Оценка рисков проекта	4
Глава 2 Оценка ущерба проекта (допущенных и ожидаемых).....	6
Глава 3. Обоснование адекватности предложений План мероприятий ОД ...	11
Глава 4. Партнерское взаимодействие при выполнении Плана мероприятий общественного договора	15
Глава 5. Мониторинг выполнения Плана мероприятий	18
Заключение	20
Приложения.....	Ошибка! Закладка не определена.
Литература.....	21

Использованные сокращения

БПТ	– байкальская природная территория
БЦОЭЭ	– Байкальский центр общественной экологической экспертизы
ВИЭ	– возобновляемые источник энергии
ГНИ	– государственная налоговая инспекция
КСП КБ	– конкурс социальных проектов на консолидированный бюджет
ЛПХ	– личное подсобное хозяйство
МСУ	– местное самоуправление
НКО	– некоммерческие организации
ОД	– общественный договор
СОЭК	– сигнальный общественный экологический контроль
ТОС	– территориальные органы самоуправления
ТР ОЭЗ	– туристско-рекреационная особая экономическая зона
ФУР	– Фонд «Устойчивое развитие» (Москва)
ЦЭЗ БУВПН	– центральная экологическая зона байкальского участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО
ЭСО	– эколого-социальная оценка

Введение

Общественный договор (ОД) - наиболее распространенная форма самоорганизации людей (1) создавшая само государство и закрепленная в конституциях разных стран, востребована в настоящее время на муниципальном уровне.

В Бурятии в развитии этого механизма за последние 10 лет, можно выделить 3 этапа:

- 1997-2000гг. – подготовка Общественного договора о сохранении природы Байкала;

- 2000-2010гг. – подготовка и реализация ОД о социальном партнерстве при освоении уранового месторождения «Хиагдинское» в Баунтовском районе Республики Бурятия.

- 2010г. - подготовка проекта ОД о социальном партнерстве при создании объектов ТР ОЭЗ «Байкал» в Прибайкальском районе Республики Бурятия.

ОД о сохранении природы Байкала был подготовлен Центром подготовки и выполнения международных проектов технического содействия по проекту глобального экологического фонда (ГЭФ) «Сохранение биоразнообразия» Байкальский компонент.

Он являлся одним из механизмов реализации Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы оз. Байкал, решения приоритетных проблем региона, выявленных при длительных обсуждениях с заинтересованными сторонами.

Ожидаемый результат – объединение ресурсов заинтересованных участников. Но после закрытия проекта ГЭФ в 2000г. данный ОД не кому было администрировать, и он так и не начал действовать. Но был предложен формат и рекомендации по подготовке ОД.

Первый действующий ОД явился результатом общественных обсуждений проекта освоения уранового месторождения в Баунтовском районе Бурятии, который, естественно, беспокоил местных жителей и администрацию и был предложен ОО «БРО по Байкалу».

В нем был использован рекомендованный проектом ГЭФ формат (Преамбула и План мероприятий), но рекомендации по его созданию были мало полезны, так как проблема и задача данного ОД была в согласовании интересов конфликтующих сторон.

Реализация его проходила методом проб и ошибок, но основной результат был достигнут – острой фазы конфликта удалось избежать. Еще одним ценным результатом были результаты мониторинга выполнения Плана мероприятий в течение 10 лет.

Полученный при мониторинге опыт позволил подготовить проект Общественного договора для предупреждения конфликта интересов при создании объектов ТР ОЭЗ «Байкал», так как практически инвесторы ТР ОЭЗ еще не начали свою деятельность.

Предложения в План мероприятий от местных жителей и администрации выявлялись при проведении слушаний проекта Схемы территориального планирования Прибайкальского района, а также публичных слушаний проекта ОД.

В процессе обсуждения были проведены оценки рисков, определены ущербы для интересов местного населения и выработан формат обоснования предложений для включения в План мероприятий и форма его мониторинга.

Полученный в процессе многократных обсуждений с заинтересованными сторонами материал позволил подготовить данные рекомендации по подготовке общественного договора для участников создания объектов ТР ОЭЗ «Байкал».

Системный подход предусматривает следующую последовательность действий – оценка рисков проекта – оценка ущербов – предложения по их предупреждению и/или компенсации, обоснование предложений и мониторинг выполнения Плана действий.

Замечания и предложения для дальнейшей доработки данных рекомендаций можно пересылать через e-мэйл: vera30@burnet.ru

Глава 1. Оценка рисков проекта

Оценка рисков проекта создание объектов ТР ОЭЗ «Байкальские ворота».

Все увеличивающаяся значимость Байкала и БПТ для крупного бизнеса, в том числе международного, может превратить его в очаг конфликтов.

В условиях нерешенности статуса (отсутствие большинства нормативно-правовых документов для запуска ФЗ «Об охране Байкал», не легитимность (?) статуса УВПН в правовом поле РФ и др.) широкомасштабное освоение природных ресурсов, дележ экологических проблем и неравное присвоение богатств, становятся причиной политического соперничества и справедливого недовольства.

Ключевое отличие создания ТР ОЭЗ («Азиатский Куршавель») от шести других ОЭЗ в РФ заключается в том, что на этапе проектирования нет инвестора, а функцию «операторов» будущих собственников создаваемой инфраструктуры выполняет очередной представитель администрации региона без участия населения и НКО.

Такая схема изобретена после первой (13 лет назад) неудачной попытки приватизировать побережье Байкала, для того, чтобы снять экономические риски для инвестора. Такой гарантией может быть собственность на землю.

Нынешняя схема формально позволяет снять риски на собственность и создать такую гарантию (так как земля будет перепродаваться \ приобретаться вместе с самой туристской инфраструктурой?).

Но риски при долговременном пользовании инфраструктурой оказались не просчитанными (по крайней мере, положенного по законодательству общественного обсуждения проекта ТЗ на фоновое обследование территории ОЭЗ «Байкал» не проводилось).

А они есть и существенные.

Кратко рассмотрим основные типы рисков.

1. Экономические

1.1 Правовые проблемы оформления собственности на землю под инфраструктурой и территорией предоставления туруслуг (700км²) на территории ЦЭЗ БУВПН и федеральных лесов.

1.2 Конфликт интересов с другими собственниками. Уже начат отказ в отводах лесопользователям на эту территорию, готовятся документы по правовой защите имеющейся общественной рекреационной инфраструктуры (экотропы). Оценка безрудности этой территории также не проводилась.

1.3 Изменение стоимости аренды и услуг вследствие недооценки природных рисков (радиационный, радионуклидный, радоновый, «клещевой» и др.).

Строительство порта уничтожат местообитание в устье Турки (место нагула молодежи разных рыб). Это скажется на продуктивности местного рыбного стада и интересах (бюджетах) местных жителей – меньше станут их уловы в будущем.

Завышение маркетинговых оценок по количеству и платежеспособности рекреантов для ОЭЗ. А также по вероятности спроса международных инвесторов на созданную инфраструктуру (чтобы «отбились» деньги российских резидентов).

Без проведения ЭСО проекта риски приобретения собственности на Байкале будут для них малопривлекательными. Предварительные оценки стоимости проживания при электроотоплении составляют около \$400 в сутки.

Избыточные затраты по содержанию созданной инфраструктуры - обременение на местный бюджет и снизит эффект от ожидаемых выгод от налогов на недвижимость и землю даже за пределами льготного периода для инвесторов, увеличить затраты местных жителей.

2. Социальные

2.1 Ограничение на пользование традиционными ресурсами «кормящего ландшафта» на территории ОЭЗ и в зоне ее влияния ухудшит возможности самообеспечения местных жителей.

2.2 Отказ в «законных» (по ФЗ № 131) источниках формирования местных бюджетов - налоги на землю и недвижимость - снизит уровень жизни, как минимум на период действия таких льгот для резидентов. Уже в период создания инфраструктуры цены в местных магазинах для местных жителей увеличились на 15% ввиду дополнительного спроса на них от строителей дороги и очистных сооружений.

2.3 Значимой и адекватной занятости в создаваемой ТР ОЭЗ для местных жителей не планируется. А при очевидной криминализации процесса создания ОЭЗ, могут активизироваться и местные маргинальные группы (социальный рэккет ? проституция ? бандизм? – новый процесс).

3. Культурные

3.1 Могут быть потеряны (уничтожены) объекты культурной ценности местных жителей (в том числе сакральные участки), так как соответствующая оценка территории ОЭЗ не проводилась с риском нарушения **уклада местных сообществ**.

3.2 Резкое увеличение разницы в доходах местных жителей может привести к снижению самооценки не получивших выгод от проекта и изменению ценностных установок с потерей культурных традиций (потеряны субъекты культуры?).

3.3 При ожидаемом резком увеличении потока «диких» туристов и ограничениям по функционированию действующих экотроп, могут быть нарушены процессы формирования экологической культуры местного населения на территории БУВПН.

В сумме перечисленные риски, если они не будут сняты на предпроектном и проектно-этапе, могут привести к тому, что бюджетная и коммерческая эффективность данного проекта будет достигаться за счет его общественной эффективности.

Для предупреждения перечисленных рисков необходимо тщательное следование требованиям природоохранного законодательства и в том числе эффективного общественного сопровождения процесса проектирования ТР ОЭЗ «Байкал».

Предусмотренное законодательством геоэкологическое обследование территории зоны влияния всех участков создаваемой ТР ОЭЗ было запланировано в 2008г. на территории 700км², но не проведено.

Проведено оно было уже на территории только первых участков («Байкальская гавань» и «Пески») и выявило серьезные риски, о которых были предупреждения (Кременецкий, 2008), как сейсмические, так и гидрогеологические.

Кроме того, не были оценены природные радиационные риски природного (радоновые потоки), и техногенного характера (от испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне).

Не проведен и эоаудит от воздействия предшественников в зоне влияния участков ТР ОЭЗ, от диких туристов, а также от ТБО населенных пунктов и воздействия от строительства инженерной инфраструктуры (в том числе дороги Улан-Удэ – Курумкан).

Недооцененность на предпроектном этапе перечисленных рисков неизбежно приведет к конфликтам интересов, ущербам для местного населения, бизнеса и бюджета и потребует создания механизма согласования интересов и компенсаций допущенных ущербов.

Таким механизмом, но не двухсторонним (договор о социальном сотрудничестве бизнеса и администрации), а с представительством всех заинтересованных сторон местного сообщества в зоне влияния создания объектов ТР ОЭЗ и является Общественный договор.

Данная оценка рисков была проведена еще 3 года назад, но, как показала практика, они реальны и проявились уже на стадии создании инженерной инфраструктуры в виде разнообразных ущербов для интересов жителей в зоне влияния участков ТР ОЭЗ.

Глава 2 Оценка ущербов проекта (допущенных и ожидаемых)

В результате проведенных публичных слушаний проекта Схемы территориального планирования в 2009г. и проекта ОД в 2010г. в четырех селах Прибайкальского района в зоне влияния участков ТР ОЭЗ выявлены риски, факторы воздействия и ущербы (см. таблица 1).

Допущенные ущербы связаны с воздействием на интересы, условия жизни и ценности жителей от создания инженерной инфраструктуры, и допущены потому, что проекты не проходили процедуры общественных обсуждений, где они могли бы озвучить свои опасения.

А ожидаемые - от неоцененных на предпроектной стадии рисков. Мониторинг строительства инфраструктуры проводится на еженедельных «штабах», но на них не приглашаются представители местного населения и НКО.

Приведенные в таблице 1 данные позволяют оценить разнообразие ущербов местному населению и природе побережья Байкала в районе первых двух участков ТР ОЭЗ, их количественную оценку и являются обоснованием для предложений в План действий ОД.

Таблица 1 (сохранены формулировки, озвученные на проведенных слушаниях)

Риски, деятельность, факторы воздействия. <i>Объект воздействия</i>	Пострадавшие. <u>Тип ущерба, сумма</u> (тыс. руб. ,%) <i>Ответственный</i>	Предложения в проект Плана действий Общественного Договора
1. Прошлые (накопленные)		
1.1. Строительство дороги Село Турка 1.1.1. <u>пыль,</u> <i>Огороды жителей села</i> 1.1.2. <u>Резкое поднятие полотна дороги по центральной улице в отношении обочин, тротуаров</u> 1.1.3. <u>Неправильный расчет для укладки водосточных труб.</u> 1.1.4. <u>грузовые машины устраивают стоянки в посёлке, где снимают дома,</u> <i>Условия жизни жителей</i>	Все население п. Турка <u>Моральный ущерб.</u> <i>Строительные фирмы</i> Владельцы ЛПХ (экономический) Потеря годового урожая малины с придомовых участков. 10кг x 80руб. = 800руб./семью. <i>Строительные фирмы</i> Жители улицы. <u>Моральный, экономический</u> <u>Ограничение и неудобство при подъездах к домам,</u> <u>выездах из гаражей, оград.</u> <u>Весной и после сильных дождей подтопление жилых домов.</u> <i>Строители дороги</i>	Экоаудит проекта, Мониторинг выполнения условий субдоговоров. Компенсационные выплаты через софинансирование конкурсов соцпроектов (выделение определенной годовой суммы в консолидированный бюджет конкурса), выполнение намеченных мероприятий по Общественному договору согласно установленным срокам. Или обращение в прокуратуру и инициация судебных исков

Риски, деятельность, <u>факторы воздействия.</u> <i>Объект воздействия</i>	Пострадавшие. <u>Тип ущерба, сумма</u> (тыс. руб. ,%) <i>Ответственный</i>	Предложения в проект Плана действий Общественного Договора
1.2 Создание инженерной инфраструктуры ОЭЗ <u>Поднятие уровня земли</u> <i>Созданные ценности (посадки ивы, сосны, родник)</i>	Актив жителей села <u>Экономический(3 млн.р.)</u> <i>Моральный ущерб - детям – их труд уничтожен.</i> <i>Строительные фирмы</i>	Компенсационные выплаты через софинансирование конкурсов соцпроектов
1.3 Финансовая деятельность <u>«Планирование « налогов.</u> <i>Бюджеты поселения и района не получили их.</i>	Социальная сфера <u>Экономический (сотни тыс.руб.)</u> <i>Строители дороги</i>	То же Более жесткий контроль ГНИ района и региона
1.4 Обслуживание строителей (торговля) <u>Удорожание продуктов в магазинах с. Турка</u>	<u>Экономический, цены выше на 10-12 (%)</u> <i>За счет высокого спроса от строителей, туристов.</i>	То же
1.5. Создание порта «Байкальская гавань» <u>Доступ местному населению, в том числе детям,</u> <i>Песчаные пляжи правого и левого берега р. Турка в её устье и побережья Байкала (в черте посёлка) стали недоступны</i>	Дети и местное население <u>Моральный (потеряли доступ к «своим» удобным местам купания и пляжу вблизи своего жилья), экономический (дороже стал отдых).</u> <i>Строители инфраструктуры ТРОЭЗ</i>	Оборудовать, обустроить общедоступные пляжные площадки с аттракционами,
1.6 Обустройство дороги <u>Неверное решение</u> <i>Природный памятник камень «Черепаша». В это месте на берегу ломаются деревья, кусты багульника , вырывается с корнем бадан толстолистный (лекарственное растение). Берег деградирует красивые места исчезают. Привлекательность берега теряется.</i>	Жители и туристы <u>Моральный (имиджу местных жителей и Байкалу), экономический</u> <u>(снижение ожидаемой выгоды от обслуживания туристов)</u> <i>Строители дороги и объектов ТР ОЭЗ</i>	Необходимо оборудование безопасной автостоянки, создание рядом инфраструктуры отдыха, смотровой площадки, охраны памятника, решение вопроса о передаче земли по договору концессии с выполнением ряда определенных органом МСУ условий частному предпринимателю

Риски, деятельность, <u>факторы воздействия.</u> <i>Объект воздействия</i>	Пострадавшие. <u>Тип ущерба, сумма</u> (тыс. руб. ,%) <i>Ответственный</i>	Предложения в проект Плана действий Общественного Договора
Пос. Зырянск		
1.1 Строительство дороги		
1.1.1 Пыль. <u>Здоровье детского населения этого поселения</u> <u>Сенокосные угодья,</u> которые располагаются справа от дороги, также все в пыли.	Дети <u>Морально-экономический</u> (отмечено резкое увеличение заболеваемости детей в школе и детском саду) <u>Экономический</u> (эту траву уже сейчас даже телята не едят, это грозит потерей сенокоса к зиме на какой-то площади). <i>Строители дороги</i>	Оценка ущерба здоровью и компенсации, обеспечить противопылевой полив и противошумовое заграждение. Или судебные иски в Минстрой РБ (у них плохой проект) Возместить ущерб по снижению продуктивности сенокосов.
1.1.2 Хранение отходов <u>Здоровье детского населения этого поселения</u>	Дети и молодежь <u>Морально-экономический</u> Вскрытое старое покрытие дорог высыпали на спортивную площадку напротив села. Теперь молодежи негде поиграть в мяч, нет стадиона. <i>Строители дороги</i>	Очистить спортплощадку от отходов строительства дороги и возместить допущенный ущерб.
Итого		
2. Ожидаемые		
С. Турка 2.1 Функционирование участков ТР ОЭЗ. <u>Ограничение доступа к местным дикоросам в зоне участков ТР ОЭЗ (в районе, где строятся очистные сооружения, поля фильтрации, пож. депо и трубопровод)</u>	Местные жители <u>Экономический - снижение выгоды от готовящегося инвестиционного проекта по их централизованному сбору (местные жители собирали голубицу и клюкву. Теперь придётся ездить дальше, но не у всех есть транспорт и средства).</u> <i>Строители ТР ОЭЗ</i>	Провести оценку потенциальных потерь
2.2 Обслуживание участков ТР ОЭЗ <u>Повышение стоимости воды от нового водопровода</u>	Жители Турки <u>Экономический - для всех</u> <i>Инвесторы ТР ОЭЗ</i>	Создать ОАО (свое) для обслуживания созданных активов (водопровод и др.)

Риски, деятельность, <u>факторы воздействия.</u> <u>Объект воздействия</u>	Пострадавшие. <u>Тип ущерба, сумма</u> <u>(тыс. руб. ,%)</u> <u>Ответственный</u>	Предложения в проект Плана действий Общественного Договора
2.3 Отдых клиентов ТР ОЭЗ <u>Могут быть потеряны</u> <u>(уничтожены) объекты</u> <u>культурной ценности мест-</u> <u>ных жителей (в т.ч. са-</u> <u>кральные участки).</u>	Жители Турки <u>Правовой риск, т.к. соответ-</u> <u>ствующая оценка территории</u> <u>(участков) ОЭЗ не проводилась</u> <i>Резиденты ОЭЗ</i> <i>Большой интерес и наплыв неор-</i> <i>ганизованных туристов, прие-</i> <i>хавших по хорошей дороге, от-</i> <i>сутствие обустроенности бе-</i> <i>рега, безопасной автостоянки,</i> <i>смотровой площадки,</i> <i>из-за близости автодороги к</i> <i>урезу воды невозможно ограни-</i> <i>чить доступ к берегу.</i>	Провести инвентаризацию территории специалистами Центра охраны памятни- ков культуры и истории Необходимо оборудова- ние безопасной автостоян- ки, создание неподалеку инфраструктуры отдыха, смотровой площадки, ох- раны памятника, решение вопроса о передаче земли по договору концессии с выполнением ряда опреде- ленных органом МСУ ус- ловий частному предпри- нимателю
2.4 Пользование новой до- рогой. <u>Могут быть потеряны</u> <u>(уничтожены) объекты</u> <u>культурной ценности мест-</u> <u>ных жителей (в т.ч. са-</u> <u>кральные участки).</u>	Жители Турки <u>Моральный и экономический –</u> <u>затраты на очистку дополни-</u> <u>тельная нагрузка на бюджет МО</u>	Инвесторам взять в аренду территорию берега в зоне влияния – (Не разрешается - действует закон о 5км зоне вокруг посёлков т.е. нельзя отдавать в аренду либо принять часть затрат по очистке берега на се- бя?).
2.5 Проектирование новых участков ТР ОЭЗ <u>Жители не знают планов</u> <u>работ рисков и возможно-</u> <u>стей от ТР ОЭЗ</u>	Жители Турки, Горячинска <u>Социальные риски и конфликт</u> <u>интересов с населением</u> ОАО ОЭЗ	Создать Наблюдательный совет ТР ОЭЗ с участием в нем НКО для Мониторинга Плана меро- приятий .
Не проведен эоаудит и фо- новая оценка	<u>Риски для ресурсов кормящего</u> <u>ландшафта</u> ОАО ОЭЗ	Организовать СОЭК (сиг- нальный общественный экоконтроль) в Плане работ Наблюда- тельного совета по мони- торингу выполнения ме- роприятий ТР ОЭЗ
2.7. Обустройство приле- гающей к участкам ТР ОЭЗ территории. <u>Здоровье населения</u> (Глава района передал в Правительство папку под- писей протеста – сколько подписей?).	Жители Турки, Горячинска <u>Экономический</u> Больницу старую зарыли, а но- вую не строят. До Турунтаево 120. км, а по норме не больше 100 ОАО ОЭЗ	Решить вопрос о софина- сировании совместно с ин- весторами строительства новой больницы, и как можно скорее.

Риски, деятельность, <u>факторы воздействия.</u> <i>Объект воздействия</i>	Пострадавшие. <u>Тип ущерба, сумма</u> <u>(тыс. руб. ,%)</u> <i>Ответственный</i>	Предложения в проект Плана действий Общественного Договора
В детском саде мест уже нет – 50 заявлений лежит.	<u>Экономический</u> И требуется кап. ремонт д/сада уже давно	ТО ЖЕ самое
Зырянск 2.11 Обустройство дороги	Жители Зырянска <u>Экономический</u> Отвели р. Ангыр - в лес, года через 2-3 там будет болото, как уже есть перед Зырянском, Там сейчас голубичник, народ собирает ягоду. Значит, ягодник будет потерян в скором будущем. <i>Строители дороги</i>	Оценка ущерба и подготовка исков к Минстрою.
1.1.3 Съезды в село, на покосы и поля. <u>Хозяйственный уклад местного населения</u>	<u>Морально – экономический</u> надо проверять по проектно-сметной документации, где будут, а также и на сенокосные угодья и поля. (Этаже проблема остро стоит в Нестерово - там два СПК, и если сделают 1-2 съезда на поля, то может быть, что одному хлеборобу придется ездить по полям другого на комбайнах!) <i>Строители дороги</i>	Съезды обязательно с дороги в село и на луга

Глава 3. Обоснование адекватности предложений План мероприятий ОД

При всей очевидности ущербов, допущенных строителями дороги и других инженерных сооружений для участков ТР ОЭЗ и справедливости возмущения местных жителей на слушаниях остается вопрос об адекватности предложений по их возмещению.

Конечно, нет смысла предъявлять претензии к ОАО ТР ОЭЗ, если их допустили строители дороги. А недополученные налоги от строителей уже не вернешь в бюджет поселения и района.

Простых решений здесь нет и нужно каждое предложение в План действий ОД, высказанное на слушаниях обосновывать на взаимную полезность всем участникам. Только в этом случае возможно взаимодействие сторон ОД.

Ниже приведены 3 примера такого обоснования для компенсационных мероприятий допущенных ущербов, поддержке местного бизнеса на основе ВИЭ и защите природных ценностей побережья Байкала.

1. Социальные проекты

Конкурс социальных проектов на консолидированный бюджет (КСП КБ)

Эффективность и устойчивость результатов проекта

КСП – инновационная социальная технология, отработанная в нескольких районах и поселениях Бурятии в последние годы. Создает возможность привлечения (консолидации) средств бюджетов разных уровней, а также внебюджетных средств (в том числе грантов).

Актуальный и перспективный механизм межсекторного взаимодействия, согласования интересов, улучшения инвестиционного имиджа территории, тиражирования успешного опыта по улучшению социально-экологической обстановки в зоне влияния «Байкальской гавани».

Нацелен на снижение расходов бюджетов семьи и поселения, повышению доходов и занятости, улучшение имиджа инвестора и снижение его рисков, повышение активности местного сообщества и его самооценки в условиях кризиса.

Органам власти и бизнесу не нужно тратить время и деньги на администрирование (в том числе целевое использование) средств софинансирования КСП, это берут на себя НКО, имеющие отработанный комплект конкурсных документов и опыт успешного проведения конкурсов.

Таким образом, проект КСП обладает следующими преимуществами:

1) Инновационность - позволяет реализовать проекты, которые без объединения ресурсов не могли быть реализованы.

2) Устойчивость результатов: без конфликтов интересов, так как бюджетная, коммерческая и общественная эффективность не достигается за счет снижения других.

3) Эффективность - обеспечивается дополнительный (положительный синергетический) эффект за счет взаимодействия с партнерами местного сообщества: власти и бизнеса (софинансирование, привлекаемые средства, самоорганизация, повышение самооценки).

Синергетический эффект межсекторного взаимодействия

Стороны	1	2	3
1. Органы власти (МСУ)		Участие в решении соц-экономических проблем, софинансирование (30%)	Повышение активности и самодостаточности населения, софинансирование
2. Инвестор (бизнес)	Снижение (распределение) рисков, выбор готовых проектов		Улучшение имиджа, снижение рисков конфликтов
3. Население	Снижение расходов,	Вклад в развитие ме-	

(НКО)	новые знания и умения, повышение самооценки	стного сообщества, софинансирование	
-------	---	-------------------------------------	--

Предложения по сотрудничеству:

Концепция конкурса – тиражирование лучших проектов, выполненных в Бурятии и Байкальском регионе. На данной стадии развития местного сообщества оптимальный размер грантов конкурса – 10-50 тыс.руб.

При условии паритетного софинансирования предварительно согласовано вложение в консолидированный бюджет конкурса средств проекта фонда Форда (администратор – ОО «БРО по Байкалу») в размере до 100 тыс. руб.

При консолидированном бюджете в 300 т.р. возможно финансирование 20-30 проектов. Привлечение собственных средств заявителей в таком же размере. Значимый вклад в развитие территории и местного сообщества

Оптимальный период проведения конкурса – постоянно действующая акция – Весенняя неделя добра» (ВНД) – апрель 2010г. Тематика конкурса – решение социально-экономических проблем МО «Туркинское» и др. (в зоне влияния проекта «Байкальская гавань»).

2. Экобизнеспроекты

Местная генерация энергии на основе использования ВИЭ (парусная ветрогенерация)

Эффективность и устойчивость результатов проекта.

Бюджетная эффективность проекта – налоги с нового актива высокой стоимости на решение социальных проблем.

Коммерческая эффективность – снижение рисков прохождения экспертизы проекта ТР ОЭЗ, по требованию тройного резервного энергообеспечения не за счет дизеля на солярке, а на основе ВИЭ.

Общественная эффективность – улучшение условий проживания (освещение улиц, стабильность качества сетевой энергии, перспективы занятости при создании ветропарка),

Предложения по сотрудничеству

Органы власти – подготовка Республиканского закона «О зеленой энергии» и преференции по кредиту и налогу на недвижимость

Бизнес - финансирование (кредит) и социальные обязательства для местного сообщества.

НКО – подготовка проекта РЗ «О зеленой энергии», оценка ветропотенциала территории

Межсекторное взаимодействие

Стороны	1	2	3
1. Органы власти		Новый актив с налогами для местного бюджета	Снижение расходов (софинансирование)
2. Инвестор	Диверсификация энергообеспечения объектов ТР ОЭЗ		Снижение расходов (софинансирование)
3. Население (НКО)	Освещение улиц	Экологизация энергообеспечения ТР ОЭЗ	

3. Культурные проекты

Разработка и реализация проекта – «Оберег»

Эффективность и устойчивость результатов проекта - у местных НКО есть опыт.

Бюджетная эффективность – актив с перспективами налогообложения

Коммерческая эффективность – актив для клиентов ТР ОЭЗ

Общественная эффективность – снижение рисков приватизации территории

Предложения по сотрудничеству

Власть не мешает, бизнес – предлагает места размещения(по границам ТР ОЭЗ)

Межсекторное взаимодействие

Стороны	1	2	3
1. Органы власти		Снижение рисков конфликтов интересов	Обоснование границ поселения и МО
2. Инвестор	Снижение рисков конфликтов интересов		Снижение рисков конфликтов интересов
3. Население (НКО)	Создание культурного актива	Повышение самооценки, сохранение	

		уклада местного на- селения	
--	--	--------------------------------	--

Глава 4. Партнерское взаимодействие при выполнении Плана мероприятий общественного договора

Выполнение мероприятий Плана действий ОД очевидно может быть реальным и эффективным только при согласовании интересов. Очевидно, нужен еще и опыт совместного выполнения проектов, который также наработан в Бурятии в последние годы.

Проекты программы РМО в Байкальском регионе, как и в других регионах России, основывались на консорциумном подходе и выполнялись в малых городах Иркутской области и лесных поселениях Бурятии.

Базовые проекты, как правило, по энергосбережению, либо снижению теплопотерь, дополняющие – эколого-социальные проекты, с условием реинвестирования части сэкономленных средств на конкурсы на консолидированный бюджет.

Результаты проектов озвучены в СМИ, успешно тиражируются дальше в других программах и проектах в регионе и с ними можно познакомиться на сайте ФУРа, а также в выпуске «Лучшие практики РМО».

Консорциумный подход предполагал получение дополнительного положительного синергетического эффекта от выполнения комплекса взаимосвязанных проектов, который проявился на постгрантовом этапе и на нем стоит остановиться подробнее.

Мониторинг выполненных проектов позволил выявить не просто влияние на изменение к лучшему, но и показать, что был сделан вклад в социально-экономическое развитие территории и местных сообществ.

Показатели такого вклада:

- снижение расходов бюджетов семьи, малого и среднего бизнеса (МСБ), поселения;
- увеличение доходов бюджетов семьи, МСБ, поселения;
- снижение безработицы (полная, частичная и временная занятость).

Такая оценка результатов проекта облегчает взаимопонимание с администрациями разных уровней и в том числе при формировании консолидированного бюджета конкурсов социальных проектов (**Рисунок 1**).

На Байкале создается крупная туристическая ОЭЗ и для малых поселений в зоне ее влияния, она как тот медведь в сказке «Теремок». Согласование интересов сторон стало возможно в формате «Общественного договора» (ОД) заинтересованных сторон.

Был разработан формат подготовки предложений в План мероприятий (см. таблицы выше) - почему это предложение взаимовыгодно для власти, бизнеса и местного сообщества.

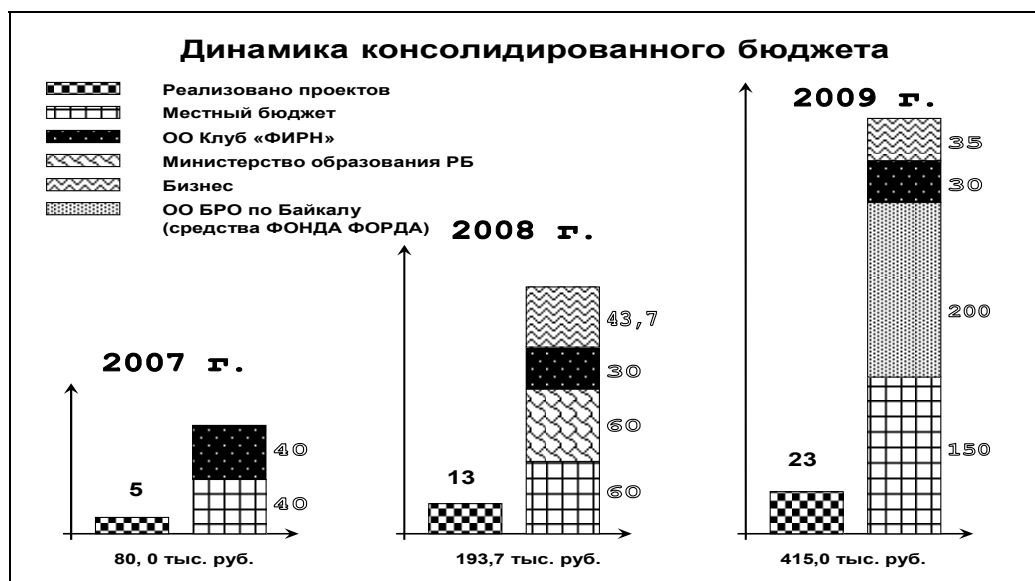
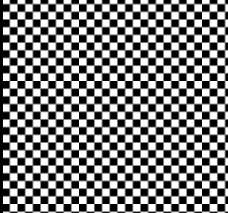
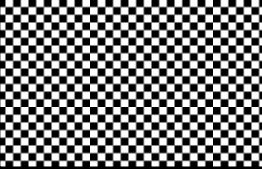
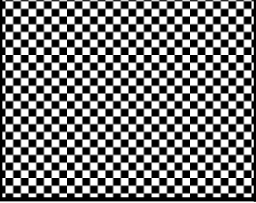


Рис. 1.

Подготовка предложений по такому формату сразу отсеяла массу необоснованных претензий от местного населения и позволила согласовать софинансирование важных и взаимовыгодных проектов, в том числе конкурса социальных проектов.

Консорциумный подход приводит к появлению у коллектива участников нового качества - эмерджентности – свойства целого, отсутствующего у его частей (принцип возникновения новых функций при объединении элементов в систему) – см. **Таблица 2.**

Таблица 2.

Синергетика Общественного договора			
Стороны	1	2	3
1. Органы власти (МСУ)		Участие в решении соцэкономических проблем, софинансирование (30%)	Повышение активности и самодостаточности 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	

Такая перспектива была заложена в идеологии программы «Развитие муниципальных образований», условия участия в консорциуме заявителей из трех секторов местного сообщества, а новая система называлась «звездным» сообществом (**Рисунок 2**).

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

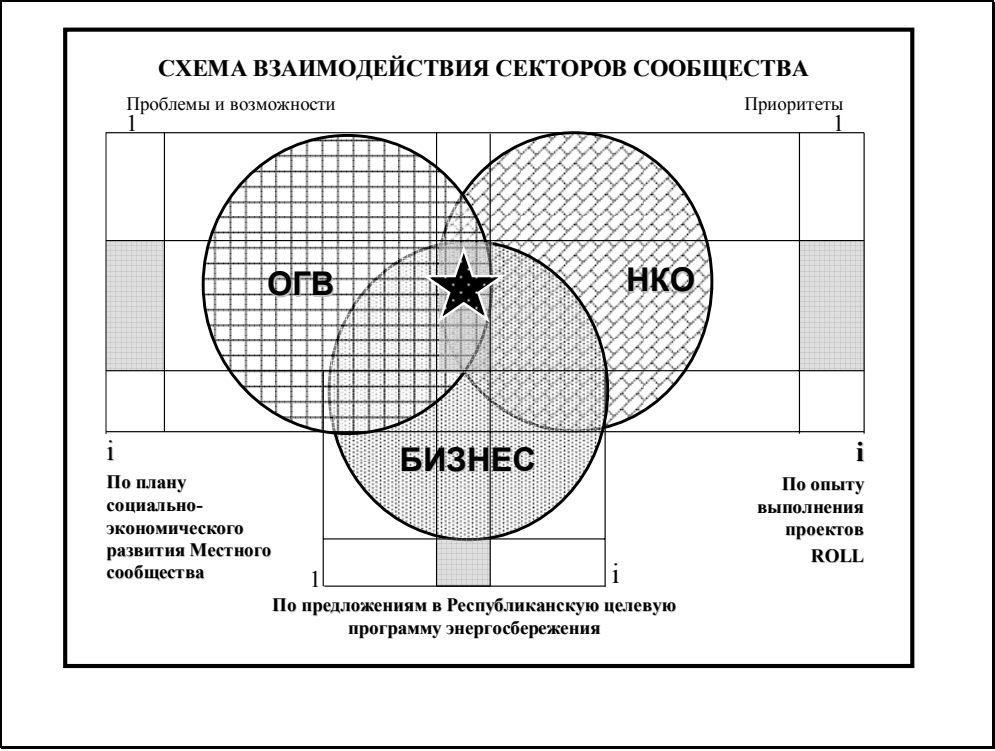


Рис. 2

Глава 5. Мониторинг выполнения Плана мероприятий

Такой опыт есть при общественном мониторинге выполнения мероприятий Плана действий первого в Бурятии ОД по социальному партнерству при освоении уранового месторождения в Баунтовском районе. И полезно оценить его успехи и недостатки для использования его в новых общественных договорах.

ОД, как механизм межсекторного взаимодействия был предложен на общественных слушаниях проекта освоения уранового месторождения Хиагда в 2000г. И действует до настоящего времени, в том числе с общественным мониторингом мероприятий Плана действий.

Основная цель ОД – снизить возможные потери и увеличить различные выгоды для территории и местного сообщества в зоне влияния реализации проекта, а это, прежде всего жители с. Романовка Баунтовского района.

Цели договора

1. Снижение рисков здоровью местного населения в районе деятельности ОАО "Хиагда" и, прежде всего, села Романовка.
2. Принятия всех необходимых и достаточных мер для исключения рисков загрязнения окружающей среды, связанных с деятельностью ОАО "Хиагда"
3. Организации межсекторного сотрудничества для решения социально-экономических проблем в зоне влияния проекта освоения месторождения "Хиагда"

Условия сотрудничества

1. Перечень действий, по которым достигается договоренность Сторон, приведен в Плане мероприятий, являющемся неотъемлемой частью Договора.
2. Стороны обязуются все проблемные и конфликтные ситуации решать на основе Договора и Плана мероприятий, обновляя и дополняя его ежегодно на общественных обсуждениях на основе консенсуса с мониторингом выполнения и результатов;
3. Стороны стремятся вовлекать в настоящий Договор другие заинтересованные организации. Договор открыт к подписанию.

1. Итоги (за 10 лет)

1.1 Предупреждение рисков

Удалось добиться выполнения главного требования жителей Романовки – строительства моста через р. Витим для предупреждения рисков перевозки концентрированной кислоты на пароме вместе с местными жителями.

Все желающие жители Романовки получили занятость на производстве (увеличилась занятость)

Работающие на опасном производстве получили средства индивидуальной защиты-дозиметры.

1.2 Сохранение ценностей

Засыпаны брошенные канавы с высокой радиоактивностью их отвалов на пастбищах на Талаканском месторождении урана.

Ликвидированы загрязнения в местах пролива серной кислоты

Виновные в загрязнении природы наказаны в уголовном порядке.

1.3 Адаптация к изменениям

Кислотовозы больше не ездят по улицам, всегда в машине два шофера, не замечали их в не трезвом состоянии.

Оперативная связь для быстрого реагирования на случаи возникновения аварий налажена через спутниковую антенну, оплата срочных вызовов будет за счет АО «Хиагда». Проводится независимый мониторинг воздействия производства на подземные воды.

2. Уроки (по материалам мониторинга)

Первый блин, как и следовало ожидать, получился немного комом.

Основные причины:

2.1. Большое расстояние - Удаленность от офисов основных участников (Чите и в Улан-Удэ), - Плохая связь - на первых порах не было оперативной связи.

2.2. - Частая смена руководства участника ОД от бизнеса – ОАО «Хиагда».

2.3. В формате ОД не предусмотрен был механизм мониторинга выполнения мероприятий Плана действий, а таковым может быть Наблюдательный совет из представителей участников общественного договора.

Заключение

Общественный договор является востребованным местным сообществом механизмом предупреждения рисков и согласования интересов в конфликтных ситуациях, который показал свою эффективность на конкретном примере (случай с Хиагдой).

Состав участников договора обязательно должен представлять все 3 сектора местных сообществ: органы власти разного уровня и МСУ, инвестор и местный бизнес, местные жители в зоне влияния проекта и независимые НКО, в том числе и региональные.

Работу с основным участником договора – инвестором, начинать на самых ранних, предпроектных стадиях, чтобы была возможность заложить в проект решения по предупреждению рисков и обеспечению мероприятий по адаптации.

Проблемы по сохранению местных ценностей в связи со строительством объектов туристическо-рекреационной особой экономической зоны в Бурятии серьезно беспокоят местных жителей, о чем свидетельствует и местные СМИ.

В договоре для ТР ОЭЗ и в новых ОД целесообразно создавать Наблюдательный совет (НС) из представителей сторон, подписавших договор для мониторинга выполнения Плана действий ОД. Приведенные данные и результаты полезны для тиражирования на разные типы районов и поселений и могут использоваться в т.ч. и для разработки стратегических планов развития сельских поселений.

В дальнейшем планируется на основе данных рекомендаций подготовить учебно-методическое пособие для ВУЗов, а также для проведения повышения квалификации сельских менеджеров и администраций районов и поселений.

Для удобства пользования, тиражирования на другие районы и поселения Бурятии и России и доработки данного методического пособия заинтересованными участниками текст его и приложения размещены на CD в каждом экземпляре

Данные методические рекомендации подготовлены специалистами Байкальского центра общественной экологической экспертизы при ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу» при консультации с партнерами в районах и поселениях Республики Бурятия.

Литература

1. Теория общественного договора. Государство и власть. Rin.ru.
2. Общественный договор о сохранении природы Байкала. Памятка участнику, г. Иркутск, проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия» Байкальский компонент, 2001г.
3. Кременецкий И.Г. Геоэкология Байкальской особой экономической зоны (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа, Материалы III Международной научно-практической конференции, 31.07– 03.08.2008, г. Улан-Удэ, Изд-во БНЦ СО РАН, 2008, с.114-117.