

## МОНГОЛИЯ

**Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры  
добывающей промышленности в Монголии (P118109) и  
Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры  
добывающей промышленности в Монголии –  
Дополнительное финансирование (P145349)**

Данный текст является переводом оригинальной версии отчета на английском языке. В случае несоответствия превалирует оригинальная версия на английском языке. Оригинальная версия на английском языке также является единственной официальной версией данного документа.

**Отчет и рекомендации**

**2 июля 2015 г.**

## Инспекционная комиссия

### Отчет и рекомендации

#### По Запросу на проведение инспекции

Монголия: Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности в Монголии (P118109) и Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности в Монголии – Дополнительное финансирование (P145349)

#### **А. Введение**

1. 10 февраля 2015 г. Инспекционная комиссия («Комиссия») получила запрос на проведение инспекции («Запрос») от представителей общественности и местных организаций из России и Монголии, в котором отмечается их серьезная обеспокоенность в связи с потенциальными негативными последствиями Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – Дополнительное финансирование (P145349) (далее оба «MINIS» или «Проект»). Они обратились в Инспекционную комиссию с просьбой сохранить их имена в тайне и назначили двух представителей организации «Реки без границ» в Монголии и России в качестве адресатов для корреспонденции.

2. В Запросе указано, что в рамках Проекта Банк поддерживает проведение работ по подготовке Проектов по оценке предлагаемых проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби («Проект Орхон-Гоби»), которые, по мнению Заявителей, могут привести к необратимым последствиям для реки Селенга в Монголии и озера Байкал в Российской Федерации.

3. Комиссия зарегистрировала запрос 13 марта 2015 г. и уведомила Совет Исполнительных директоров («Совет») и Руководство Банка. Руководство представило свой ответ 21 апреля 2015 г. Во время поездки с целью проверки соответствия Запроса критериям приемлемости Комиссия получила дополнительные документы, обосновывающие Запрос, от двух сообществ, проживающих в России и Монголии.

4. 28 мая 2015 г. Комиссия попросила Совет отложить крайний срок представления настоящего Отчета до 30 июня 2015 г., чтобы иметь возможность ознакомиться с отчетом ЮНЕСКО по Программе всемирного наследия о рисках, связанных с предлагаемыми проектами строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби для озера Байкал (объект всемирного наследия), в котором рассматриваются вопросы, аналогичные включенным в Запрос.

#### **В. Проект**

5. MINIS представляет собой проект по оказанию технической помощи, финансируемый за счет кредита MAP в размере эквивалента 25 млн долл. США, утвержденного Советом 10 мая 2011 года, и, как ожидается, будет завершен в 2016 году. Дополнительное финансирование в размере эквивалента 4,2 млн долл. США было одобрено в 2014 г. Цели данного Проекта в области развития заключаются в «содействии инфраструктурным инвестициям в целях поддержки добычи и последующей переработки полезных ископаемых, независимо от источника финансирования, а также в создании местного потенциала для подготовки инфраструктурных проектов и заключения сделок

относительно их выполнения»<sup>1</sup>. Министерство финансов Монголии отвечает за реализацию проекта. На базе министерства работает Руководящий комитет по проекту (РКП). Одной из основных задач РКП является определение субпроектов и их предложение для оценки в рамках MINIS.

6. MINIS состоит из четырех компонентов: (i) поддержка инвестиций в инфраструктуру; (ii) укрепление потенциала и передача знаний; (iii) совершенствование регулирования грунтовых вод; и (iv) управление проектами<sup>2</sup>. Запрос касается, главным образом, Компонента (i). В рамках данного компонента Проектом предусматривается финансирование работ по проведению оценки предлагаемых инфраструктурных субпроектов по поддержке развития добывающего сектора Монголии, в т.ч. предварительных технико-экономических обоснований, технико-экономических обоснований и оценок воздействия на окружающую среду. Согласно Документу об оценке проекта MINIS (ДОП), критериям получения помощи могут отвечать проекты в следующих отраслях: энергетика, транспорт, информационные технологии и связь, водоснабжение, жилищное хозяйство, социальное развитие, материально-техническое обеспечение, оборудование пунктов пересечения границы.

7. Согласно ДОП, ввиду того что конкретные субпроекты будут определены уже в ходе реализации Проекта, скрининг на предмет соответствия политике Банка в отношении специальных охранных мер должен будет проводиться на уровне субпроектов. На этапах подготовки и оценки применялась лишь Политика экологической оценки, следствием чего стала подготовка Модели управления экологическими и социальными охранными мерами (МУЭСОМ), устанавливающей критерии применения политики в отношении специальных охранных мер на уровне субпроектов и определяющей связанные с этим требования в отношении таких мер. Проект отнесен к категории А.

8. Реорганизация. 14 апреля 2014 года Совет утвердил реорганизацию MINIS<sup>3</sup>. Цели проекта остались неизменными, но были запущены в действие пять дополнительных специальных охранных механизмов (охрана естественных ареалов обитания видов; охрана материальных культурных ресурсов; предотвращение вынужденного переселения; безопасность плотин; защита международных водных путей), которые будут применяться на стадии технико-экономического обоснования отобранных субпроектов. Кроме того, была обновлена МУЭСОМ и расширены масштабы компонента Проекта, относящегося к регулированию грунтовых вод.

9. В Документе о реорганизации проекта указывается, что РКП определил шесть субпроектов, оценка которых будет проведена в рамках MINIS. Два из них являются предметом Запроса на проведение инспекции: Шуренская ГЭС и проект Орхон-Гоби<sup>4</sup>. В документе указывается, что оценка проектов будет проводиться в три этапа: (i) определение и отбор проектов в соответствии с МУЭСОМ; (ii) предварительное ТЭО; и (iii) ТЭО, в т.ч. оценка воздействия на окружающую и социальную среду (ОВОСС).

10. Статус Проекта. Этапы (i) и (ii) для проектов Шуренской ГЭС и Орхон-Гоби завершены. Проект Технического задания (ТЗ) на разработку ТЭО доработан; идет международный тендер для привлечения консультантов, которые будут проводить данные исследования. В настоящее время идет доработка ТЗ на проведение ОВОСС по каждому из этих субпроектов.

---

<sup>1</sup> Документ об оценке проекта, подготовленный в рамках предлагаемого предоставления Монголии кредита на цели реализации Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности, 7 апреля 2011 года (ДОП:4).

<sup>2</sup> ДОП: 5.

<sup>3</sup> Документ по предлагаемой реорганизации Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности в Монголии, 18 марта 2014 года.

<sup>4</sup> Документ по проекту, стр. 3, абз. 9.

11. Шуренская ГЭС. На этапе предварительного ТЭО число участков, рассматриваемых в качестве вариантов для строительства Шуренской ГЭС, было сокращено до двух; сумма затрат для предлагаемых вариантов варьируется от 350 до 782 млн долларов США, установленная мощность – от 160 МВт до 240 МВт. Участок строительства ГЭС находится на территории Монголии, на отметке 500 км выше по течению озера Байкал и дельты реки Селенга (оба объекта находятся на территории Российской Федерации). Точное местоположение ГЭС будет определено в ТЭО. Водосборная площадь плотины относится к территории, которая влияет на сток в дельту Селенги (участок, подпадающий под действие Рамсарской конвенции) и озеро Байкал (объект всемирного наследия ЮНЕСКО). Предполагается, что Шуренская ГЭС станет устойчивым источником энергии для добывающей отрасли, а также будет способствовать выработке экологически чистой энергии в Монголии, которая в настоящее время находится в сильной зависимости от добычи угля.

12. Проект водоотвода Орхон-Гоби предусматривает строительство плотины и водохранилища на реке Орхон для регулирования стока и водоема. В рамках проекта предполагается строительство трубопровода протяженностью около 900-1000 км, который будет отводить воду в регион Южной Гоби. Предполагаемые затраты варьируются от 600 млн до 1 млрд долларов США. Проект обеспечит устойчивую подачу воды для местных сообществ и добывающей отрасли, и позволит сократить эксплуатацию ресурсов грунтовых вод, которые уже находятся в дефиците.

### **С. Запрос**

13. Краткое содержание Запроса приведено ниже. Проблемы, затронутые Заявителями, подробнее рассмотрены в разделе «Наблюдения» настоящего Отчета. Полный текст Запроса приведен в Приложении 1.

14. В Запросе указано, что в соответствии с Компонентом (i) MINIS Банк финансировал и будет финансировать работы по подготовке предварительного и окончательного технико-экономического обоснования двух субпроектов: по Шуренской ГЭС и регулированию стока реки Орхон в сельских местностях (в проектных документах он называется «Проектом по водоотводу Орхон-Гоби»), которые могут привести к необратимым последствиям для местного населения и окружающей среды Монголии и России.

15. Заявители утверждают, что указанные субпроекты были определены в нарушение политики Банка, поскольку процесс отбора был недостаточно прозрачен и не базировался на оценке рисков и альтернативных вариантов, в том числе в отношении трансграничных и совокупных последствий. Они также утверждают, что проектная документация, в том числе предварительные ТЭО, не были обнародованы, а консультации с гражданским обществом и местным населением, затрагиваемыми субпроектами, были недостаточными.

16. Заявители ставят под сомнение оправданность выбора проекта по строительству Шуренской ГЭС и водоотводного проекта Орхон-Гоби ввиду того, что охрана экосистемы озера Байкал и реки Селенга признана в качестве «ведущего мирового приоритета в области охраны окружающей среды», а также реки Селенга и Орхон образуют критически важные естественные ареалы обитания. Кроме того, они утверждают, что проект по строительству Шуренской ГЭС не связан напрямую с горнодобывающей отраслью, поскольку в 2009 году в рамках исследования источников энергии для горнодобывающей промышленности в регионе Южной Гоби гидроэнергетика не рассматривалась Банком как имеющая прямое отношение к добывающей промышленности.

17. В Запросе приводится описание возможных вредных последствий строительства Шуренской ГЭС и реализации водоотводного проекта Орхон-Гоби для местного населения в Монголии и России, в том числе нарушение свободного передвижения водных животных и снижение рыбных запасов, нарушение движения питательных веществ и осадков, уменьшение объема водотока, изменение естественной температуры воды (что чревато рисками для здоровья), деградация важнейших естественных ареалов обитания, увеличение выбросов парниковых газов, а также деградация озера Байкал. Заявители также затронули вопрос о потенциальных социальных последствиях обоих проектов, включая потерю доступа к традиционным водным и пастбищным ресурсам для общин кочевников в южной Монголии, сокращение площадей пахотных и пастбищных земель в результате затопления, вызванного образованием водохранилища, сокращение возможностей для экотуризма, а также утрата важных в культурном отношении археологических мест и святынь, в том числе озера Байкал.

18. В Запросе утверждается, что Банк допустил несоблюдение политики в следующих областях: финансирование инвестиционных проектов; естественные ареалы обитания видов; экологическая оценка; охрана международных водных путей; доступ к информации; управление водными ресурсами; недопущение вынужденного переселения; охрана материальных культурных ресурсов.

#### **D. Ответ Руководства**

19. Краткое содержание Ответа Руководства приведено ниже. Полный текст Ответа приведен в Приложении 2 к настоящему Отчету.

20. В Ответе Руководства отмечается, что Проект MINIS является частью стратегии по оказанию поддержки Монголии в создании законодательной базы и инфраструктуры для устойчивого развития добывающих отраслей в связи с тем, что страна располагает одними из богатейших в мире месторождениями угля, меди, золота, урана и железной руды. В этом контексте также ожидается, что Проект MINIS будет способствовать применению правительством передовой международной практики, политик и процедур Банка для крупных инфраструктурных проектов, а также проведению оценки воздействия на окружающую и социальную среду, в т.ч. совокупных последствий. Соответственно, по мнению Руководства, участие Банка обеспечивает прозрачность, системный подход и укрепление потенциала в процессе оценки и изучения субпроектов, выбранных в рамках Проекта MINIS. Основной целью является оказание поддержки Монголии в проведении комплексных, системных и научно обоснованных исследований для принятия обоснованных и устойчивых решений.

21. В рамках Проекта MINIS разработана Модель управления экологическими и социальными охранными мерами (МУЭСОМ). В МУЭСОМ устанавливается, что реализация будущих проектов и исследований при поддержке Проекта MINIS должна осуществляться с учетом МУЭСОМ. Руководство указывает, что «МУЭСОМ призвана обеспечить определение и принятие любой потенциальной финансирующей стороной мер по предотвращению, минимизации и смягчению экологического и социального воздействия [...] в соответствии с законодательством Монголии об охране окружающей среды и социальной защите, а также экологической и социальной политикой Всемирного банка»<sup>5</sup>.

22. Отбор субпроектов В своем Ответе Руководство объясняет процесс отбора субпроектов для оценки на предмет получения поддержки в рамках Проекта MINIS. Как отмечено в ДОП, для контроля Проекта создан Руководящий комитет по проекту (РКП). Одной из его обязанностей является определение и отбор субпроектов для проведения их

---

<sup>5</sup> Ответ Руководства: 11.

оценки в рамках Проекта MINIS. РКП отобрал шесть субпроектов, в т.ч. проект строительства Шуренской ГЭС и проект водоотвода Орхон-Гоби, которые являются предметом Запроса. В ноябре 2014 г. Банк подтвердил, что выбранные субпроекты отвечают цели и объему проекта MINIS. При поддержке международных консультантов была создана рабочая группа для контроля разработки технических исследований по каждому субпроекту. РКП также определил порядок осуществления деятельности, поддерживаемой Проектом MINIS в рамках каждого субпроекта. Для Шуренской ГЭС и проекта водоотвода Орхон-Гоби применялся трехэтапный подход: на Этапе 1 предполагалось проведение предварительного анализа технических, финансовых, экологических и социальных последствий; на Этапе 2 – подготовка предварительных ТЭО; на Этапе 3 – подготовка ТЭО и оценок экологических и социальных последствий. Руководство утверждает, что на Этапе 3 «консультации с заинтересованными сторонами будут проводиться в соответствии с политикой и процедурами Всемирного банка»<sup>6</sup>.

23. Объем и процесс реализации MINIS. Руководство не согласно с утверждением, что субпроекты, отобранные в рамках Проекта MINIS, не входят в объем Проекта. Оно утверждает, что тип инфраструктуры, выбранный для оценки, включает инвестиции, которые обеспечивают увеличение энергоснабжения, что является необходимым шагом для развития добычной деятельности, входящего в задачи Проекта MINIS. Руководство добавляет, что поддерживаемый MINIS процесс является надежным, т.к. основывается на передовой международной практике, а также политике и процедурах Банка для крупных инфраструктурных проектов. Как отмечалось выше, для исследований проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби применялся трехэтапный подход. На первом этапе был разработан отчет по результатам отбора и техническое задание для разработки предварительных ТЭО, которые будут подготовлены на Этапе 2. Руководство отмечает, что процедуры включают «вопросы, требующие решений РКП и Банка». РКП рекомендовал перейти к этапу разработки ТЭО, и Банк подтвердил свое согласие в ноябре 2014 г. после «удовлетворительного» завершения предварительных ТЭО и подготовительных исследований для проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби соответственно.

24. В Ответе Руководства также отмечается, что консультации с заинтересованными сторонами будут проведены во время реализации Проектов по оценке в соответствии с политикой Банка. Затем будет создана Экспертная комиссия для анализа предлагаемых субпроектов.

25. Анализ альтернативных вариантов. В Ответе отмечается, что процесс анализа альтернативных вариантов в рамках Проекта MINIS является общепринятым в международной практике для крупных инфраструктурных проектов. Для Шуренской ГЭС первоначальный анализ альтернативных вариантов проводился на основе Плана развития энергетического сектора – исследования, проведенного при поддержке Азиатского банка развития (АБР), в котором проанализированы альтернативные варианты повышения объемов выработки электроэнергии в Монголии. В Плане указано, что двумя основными альтернативными вариантами для предлагаемой Шуренской ГЭС являются развитие электростанций, работающих на угле, и увеличение импорта электроэнергии из России. В Плане также сделан вывод, что это «наиболее вероятные и конкурентоспособные с экономической и финансовой точки зрения варианты». В конечном итоге в Плане приводятся рекомендации по развитию гидроэнергетики на реке Селенга, поскольку гидроэнергетика считается жизнеспособным и экономичным вариантом, имеющим преимущества перед угольными электростанциями. Также в Плане учтено, что источники ветровой и солнечной энергии не могут полностью заменить варианты выработки энергии на ГЭС или угольных электростанциях. Руководство указывает, что данное исследование

---

<sup>6</sup> Ответ Руководства: 12.

продолжает оставаться отправной точкой для оценки вариантов, проводимой по настоящий момент.

26. На этапе подготовки предварительного ТЭО варианты строительства угольных электростанций и увеличения импорта электричества сравнивались с лучшими вариантами предлагаемого строительства Шуренской ГЭС. Последние были выбраны после проведения отдельного анализа вариантов участков для развития гидроэнергетики на реке Селенга. В предварительном ТЭО была подтверждена рекомендация, сделанная в Плате развития энергетического сектора, считать строительство Шуренской ГЭС приоритетным вариантом. В предварительном ТЭО приведены два возможных варианта конфигурации ГЭС и рекомендация разработать ТЭО для дальнейшего исследования двух участков. Руководство отмечает, что эти рекомендации были включены в ТЗ на разработку ТЭО и ОВОСС.

27. Что касается проекта водоотвода Орхон-Гоби, в рамках подготовительных исследований была возможность проанализировать спрос на воду и состояние грунтовых вод в регионе Южной Гоби. Результаты, показавшие, что грунтовые воды относятся к ископаемым и невозобновляемым ресурсам и, что спрос на воду растет, доказали важность дополнительной оценки проекта водоотвода Орхон-Гоби, поскольку он может обеспечить долгосрочную подачу воды в район Южной Гоби. В исследованиях для проекта Орхон-Гоби проект рассматривался как создание источника водоснабжения, а не энергоснабжения. До разработки предварительного ТЭО было проведено подробное подготовительное исследование ввиду сложности и неопределенности конфигурации данного проекта. Были проанализированы альтернативные варианты водоснабжения, и был сделан вывод, что сочетание водопроводной подачи воды из реки Орхон и использования местных источников грунтовых вод является лучшим из имеющихся вариантов. На основе данного исследования было подготовлено ТЗ на разработку предварительного и окончательного ТЭО для проекта водоотвода Орхон-Гоби.

28. Анализ совокупных последствий. Руководство указывает, что в ОВОСС для предлагаемого проекта строительства Шуренской ГЭС будет сделана оценка совокупных последствий предлагаемого проекта строительства инфраструктуры на реке Селенга. Руководство добавляет, что данный анализ включает анализ последствий для режима нижнего течения, а также экологических и социальных последствий строительства гидроэнергетической инфраструктуры для реки Селенга и озера Байкал на ближайшие 20 лет. В рамках ОВОСС также будет разработан подробный План природоохранных мероприятий для предотвращения, смягчения и мониторинга потенциальных последствий субпроекта, если он будет реализован.

29. ОВОСС для проекта Орхон-Гоби. В Ответе указано, что в рамках ОВОСС для проекта Орхон-Гоби будет проведено несколько разных оценок, в т.ч. Региональная оценка воздействия на окружающую среду и три отдельных ОВОСС для разных составляющих предлагаемого проекта (структуры регулирования водостока и водохранилища; водопроводы, насосные станции и гидроэнергетические сооружения; линии электропередач). Согласно Ответу, на основе данного анализа будут подготовлены план смягчения последствий для окружающей среды, план переселения и, возможно, план содействия развитию коренных народов.

30. Трансграничные последствия. Руководство отмечает, что операционная политика Банка в области защиты международных водных путей (ОР 7.50) применима к Проекту MINIS, поскольку проекты строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби могут иметь трансграничные последствия, т.к. протекающая в Монголии река Орхон является притоком реки Селенга, которая, в свою очередь, впадает в озеро Байкал в России. В рамках Проекта MINIS не было выполнено приведенное в ОР 7.50 требование об уведомлении прибрежных государств. Руководство Банка согласовало исключение из

требований политики, «учитывая характер деятельности, которую планируется финансировать в рамках Проекта». Руководство отмечает, что в ТЗ на разработку ОВОСС для двух предлагаемых проектов предусмотрен анализ возможных прибрежных вопросов.

31. Руководство отмечает, что правительства Монголии и Российской Федерации начали двусторонние переговоры по двум субпроектам и их возможным последствиям. Монголия также подписала Меморандум о взаимопонимании с Российской Академией наук в августе 2014 г. о сотрудничестве в проведении оценки. В марте 2015 г. по результатам совещания российской делегации и представителей государственных органов Монголии был подписан протокол о сотрудничестве в проведении исследований для проекта строительства Шуренской ГЭС.

32. Озеро Байкал и дельта реки Селенга. Руководство признает значимость данных участков, которые подпадают под действие Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия и Рамсарской конвенции соответственно. Посредством Проекта MINIS Банк осуществляет мониторинг действий Монголии, имеющих отношение к ее обязательствам по международным соглашениям. Руководство утверждает, что деятельность, осуществляемая в рамках Проекта MINIS, соответствует решению Комитета всемирного наследия, которое требует надлежащей оценки возможных последствий субпроектов и обнаружения ее результатов. Руководство добавляет, что если в Проектах по оценке будет определено, что предлагаемые субпроекты приведут к существенному изменению или ухудшению критически важных естественных ареалов обитания видов, Банк будет рекомендовать Правительству Монголии не приступать к реализации субпроектов в соответствии с требованиями политики ОР 4.04 о естественных ареалах обитания видов.

33. Консультации и раскрытие информации. Руководство утверждает, что Проект MINIS отвечает требованиям политики и процедур Банка. Документы по проекту были раскрыты на английском языке; ТЗ на разработку субпроектов и МУЭСОМ по Проекту MINIS были также переведены на монгольский язык. Хотя в соответствии с политикой Банка раскрытие предварительных ТЭО является прерогативой правительства Монголии, Руководство предложило правительству раскрыть как можно больше информации, сверх требований политики. Банк также способствовал организации взаимодействия между Группой по управлению проектом, местными должностными лицами и заинтересованными сторонами, включая одного из Заявителей.

34. Консультации по ТЗ и ОВОСС были проведены в январе 2015 г. в Улан-Баторе. Руководство указывает, что на этих мероприятиях «присутствовал» ряд заинтересованных сторон, и дальнейшие консультации будут проводиться с участием местных заинтересованных сторон, затрагиваемых Проектом. Банк также поддержал разработку в рамках Проекта «дорожной карты консультаций» для предлагаемого проекта строительства Шуренской ГЭС, которая будет включать график проведения консультаций с общественностью на протяжении процесса ОВОСС и предусматривать возможность для сообщества участвовать в работе экспертной комиссии. Согласно утверждениям Руководства, консультации будут также проводиться в России после составления карт местонахождения заинтересованных сторон, на которые будут оказывать влияние субпроекты, в т.ч. сообществ, расположенных ниже по течению реки, «независимо от государственных границ»<sup>7</sup>.

35. Руководство также утверждает, что оно «ценит продолжающееся конструктивное участие всех заинтересованных сторон» и «намерено реагировать на обоснованную обеспокоенность и вопросы заинтересованных сторон по поводу предлагаемых

---

<sup>7</sup> Ответ Руководства: 49.



субпроектов именно путем содействия Получателю в осуществлении комплексных Проектов по оценке»<sup>8</sup>. Руководство добавляет, что оно будет обеспечивать проведение консультаций, раскрытие информации и проведение оценки «надлежащим образом и в соответствии с политикой и процедурами Банка»<sup>9</sup>.

#### **Е. Выезд на объекты в России и Монголии**

36. Председатель Комиссии Гонзало Кастро де ла Мата, член Комиссии Зейнаб Эль-Бакри и старший специалист по операциям Татьяна Тассони посетили Россию и Монголию 3-9 мая 2015 г. В России группа посетила южный регион озера Байкал и дельту реки Селенга в Республике Бурятия, встретила Заявителей, их представителями и другими членами сообществ, которые могут быть подвержены влиянию проектов. В Улан-Удэ группа встретила местных представителями Министерства природных ресурсов и министром природных ресурсов Республики Бурятия, а также с представителями Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по рыболовству. В Монголии группа посетила Эрдэнэт и основной район потенциального воздействия проекта строительства Шуренской ГЭС и встретила Заявителей, их представителями и другими членами сообществ, которые могут быть подвержены воздействию проекта. В Улан-Баторе группа встретила с руководством и работниками Представительства Всемирного банка, представителями национальных государственных органов и представителями Группы по реализации Проекта MINIS.

37. Комиссия выражает признательность всем вышеуказанным лицам за то, что они поделились своими мнениями, информацией и выводами. Комиссия также благодарит правительства Монголии и Республики Бурятия в Российской Федерации за возможность встретиться с их представителями и узнать их точку зрения. Комиссия благодарит Заявителей, сообщества и работников Представительства Всемирного банка в Улан-Баторе за уделенное время, обсуждение вопросов и предоставленную информацию. Особая благодарность выражается сотрудникам Представительств Всемирного банка в России и Монголии за бесценную помощь в организации поездок.

#### Наблюдения по результатам поездки в Российскую Федерацию

38. Во время поездки в Россию представители Комиссии встретились с рядом Заявителей, в т.ч. местными жителями, представителями сообществ и местными органами власти, которые выразили серьезную обеспокоенность возможными последствиями строительства Шуренской ГЭС для бассейна реки Селенга и озера Байкал. Представители Комиссии узнали, что местные сообщества очень опасаются, что предлагаемая к строительству плотина изменит течение реки Селенга, в результате чего снизится уровень озера Байкал, в особенности в летнее время, что нанесет вред окружающей среде, жизнедеятельности, культурному наследию и местной экономике.

39. Что касается экологических проблем, Заявители и местные власти в России опасаются, что из-за строительства Шуренской ГЭС изменится природный цикл речного стока, в т.ч. изменится и перераспределится годовой сток реки Селенга и ее притоков. Они полагают, что эти изменения будут иметь разрушительные последствия для уже уязвимой и уникальной экосистемы озера Байкал, поскольку годовой сток реки является одним из основных факторов, гарантирующих ее экологическую целостность. Перераспределение стока может иметь крайне негативные последствия, включая эпидемические заболевания рыб, деградацию заболоченных земель в дельте реки Селенга и разрушение побережья озера. Они добавляют, что строительство любой плотины обязательно повлияет на мелководье в дельте реки Селенга, которое играет ключевую роль в сохранении

---

<sup>8</sup> Ответ Руководства: 29, 30.

<sup>9</sup> Ответ Руководства: 30.

биоразнообразия озера. Мелководье выполняет роль водного фильтра, обеспечивая таким образом чистоту воды в озере, чем Байкал знаменит во всем мире, а также служит кормовым местом для молодняка, в т.ч. омуля (*Coregonus migratorius*) – эндемичного вида озера Байкал, находящегося под угрозой исчезновения.

40. Заявители в России также выразили обеспокоенность возможными последствиями эксплуатации Шуренской ГЭС для их жизнедеятельности и местной экономики. Группа встретилась с рыбаками, которые беспокоятся, что из-за строительства плотины дополнительно снизится и без того низкий уровень воды в реке и озере в летний период, что нанесет вред рыболовству, в частности ловле омуля. Они также полагают, что строительство плотины приведет к ухудшению состояния и без того высыхающих колодцев, из которых они получают воду, и туристического потенциала. Также они считают, что эксплуатация плотины зимой будет усугублять затопление деревень, пахотных и пастбищных земель, что уже происходит из-за сужения русла реки.

41. Что касается последствий для культурного наследия, в Республике Бурятия находится крупнейшее в мире сообщество староверов, проживающее в бассейне реки Селенга, хозяйственная деятельность которых зависит от реки и озера. Они обеспокоены тем, что строительство и эксплуатация Шуренской ГЭС вынудит многих представителей сообщества мигрировать в другие места из-за потери источников дохода, в результате чего будут нарушены связи сообщества, поставлен под угрозу традиционный уклад жизни, а также их культурное и религиозное наследие.

42. Заявители в России также выразили отдельную обеспокоенность процессом консультаций и обеспечения участия заинтересованных сторон на различных этапах оценки, проводимой в рамках Проекта MINIS. Они утверждают, что российские заинтересованные стороны не были проинформированы о процессе, т.к. документы не были переведены на русский язык, и не были приглашены на последние консультации по ТЗ для исследований третьего этапа. Заявители утверждают, что выслали комментарии по ТЗ на разработку ТЭО для Шуренской ГЭС, к которому они получили доступ на английском языке, но при этом ни один комментарий не был принят во внимание. Они добавили, что в Проекте MINIS отсутствует механизм приема комментариев от общественности и работы с такими комментариями как в России, так и в Монголии.

#### Наблюдения по результатам поездки в Монголию

43. Во время посещения Комиссией Монголии представители Комиссии встретились с представителями Ассоциации пчеловодов Монголии. Последние выразили обеспокоенность возможной утратой важных ареалов обитания на берегах реки Селенга, которые могут быть затоплены из-за строительства Шуренской ГЭС. Представители ассоциации утверждают, что данные места поддерживают богатое разнообразие цветочных видов, которые, в свою очередь, являются основой значительной части пчеловодческих видов деятельности в Монголии, практикуемых десятками местных жителей. Они также выразили обеспокоенность возможностью утраты множества эндемичных видов растений, в т.ч. находящихся под угрозой исчезновения.

44. Комиссия посетила окрестности возможных участков строительства Шуренской ГЭС и населенный пункт, территория которого может быть затоплена в случае реализации одного из рассматриваемых вариантов проекта. Жители населенного пункта сказали, что слышали о предлагаемом проекте и возможном переселении в связи с ним. Они обеспокоены последствиями для их жизни и жизнедеятельности и говорят, что не имеют какой-либо информации о предлагаемом проекте или о том, что может произойти с их сообществом.

45. В Улан-Баторе Комиссия встретилась с представителями Министерств финансов, энергетики, окружающей среды и экологического развития, а также с представителями

Группы по реализации проекта (ГРП). Представители государственных органов активно поддерживают проект строительства Шуренской ГЭС ввиду потребности Монголии в энергетических ресурсах и в дальнейшем развитии добывающих отраслей. Они также заявили, что окончательное решение о реализации проекта строительства Шуренской ГЭС будет зависеть от результатов оценки, проводимой при поддержке Проекта MINIS. Также они неоднократно говорили, что когда будет завершена разработка ТЭО и ОВОСС, проект будет готов к осуществлению инвестиций либо посредством частной концессии, либо через государственно-частное партнерство. Согласно их заявлениям, правительство Монголии уже вышло на различные суверенные фонды для анализа возможностей финансирования.

46. Представители ГРП передали представителям Комиссии подробную документацию. Они сообщили представителям Комиссии, что ТЗ на разработку ОВОСС проекта строительства Шуренской ГЭС пока не готовы, т.к. в настоящее время идет процесс включения в них комментариев, полученных в ходе консультаций с общественностью в январе.

#### **Е. Соответствие техническим критериям приемлемости**

47. Соответствие Запроса техническим критериям приемлемости определено в соответствии с критериями, установленными в п. 9 Разъяснения от 1999 г., а также по результатам наблюдений других факторов, обосновывающих рекомендацию Комиссии. В данном контексте Комиссия считает, что Запрос отвечает всем шести техническим критериям приемлемости, в т.ч.:

- Критерий (а): «Затронутая сторона включает двух или более лиц с общими интересами или вопросами, которые находятся на территории заемщика». Комиссия удостоверилась, что Заявители включают членов сообществ, проживающих на территории Монголии, которые могут быть затронуты деятельностью, связанной с реализацией Проекта MINIS. Комиссия также удостоверилась, что для Заявителей, проживающих в России, также вероятно наступление негативных последствий. Соответственно, Комиссия считает, что данный критерий выполнен.

- Критерий (b): «В запросе приводятся доводы по существу, что серьезное нарушение Банком его операционных политик и процедур имеет или может иметь существенные негативные последствия для заявителя». Заявители утверждают, что проведение оценки, финансируемой в рамках Проекта MINIS, может причинить вред Заявителям в случае реализации субпроектов в связи с тем, что такая оценка не предусматривает четкой научной оценки рисков и мер по их смягчению, анализа альтернативных вариантов проекта, не включает оценку совокупных и трансграничных последствий и поддерживает не отвечающий требованиям процесс отбора субпроектов. Заявители настаивают, что это может причинить существенный вред жизнедеятельности сообществ, которые могут быть затронуты, и культурному наследию, а также окружающей среде, в которой они проживают. Заявители также считают, что раскрытие информации и консультации с сообществами, которые могут быть затронуты субпроектами, оцениваемыми с использованием финансирования MINIS, были недостаточными. Заявители утверждают, что эти упущения являются несоответствием ряду операционных процедур и политики Банка. Соответственно, Комиссия считает, что данный критерий выполнен.

- Критерий (с): «В запросе указано, что его предмет был вынесен на рассмотрение Руководства и что, по мнению Заявителя, Руководство не отреагировало должным образом, демонстрирующим, что оно обеспечило соблюдение или принимает меры по обеспечению соблюдения политик и процедур Банка». Комиссия удостоверилась, что

вопросы Заявителей выносились на рассмотрение Банка неоднократно до направления Запроса. Соответственно, Комиссия считает, что данный критерий выполнен.

- Критерий (d): «Вопрос не связан с закупками». Комиссия удостоверилась, что в запросе не поднимаются вопросы закупок; соответственно, данный критерий выполнен.
- Критерий (e): «Соответствующий кредит не был закрыт или выбран в существенной части». На момент получения Запроса кредит по Проекту был выбран приблизительно на 31%. Дата завершения Проекта – 30 сентября 2016 г. Соответственно, данный критерий выполнен.
- Критерий (f): «Комиссия не предоставляла ранее рекомендаций по предмету запроса, либо, если такие рекомендации предоставлялись, в запросе указано, что появились новые доказательства или обстоятельства, которые не были известны на момент направления предыдущего запроса». Комиссия подтверждает, что она не выносила ранее рекомендаций по предмету Запросу; соответственно, данный критерий выполнен.

48. Комиссия отмечает, что подтверждение ею соответствия запроса техническим критериям приемлемости, основанным на ряде фактов, которые могут быть установлены и проверены и которые в значительной степени относятся к содержанию Запроса в том виде, в котором он сформулирован Заявителями, не означает вынесения Комиссией оценки по существу требований, заявленных в Запросе.

## **Г. Наблюдения Комиссии**

49. Анализ, проведенный Комиссией, основывается на информации, предоставленной в Запросе, Ответе Руководства, дополнительных документальных доказательствах, а также на информации, собранной в ходе выездов на объекты в России и Монголии. Как указано в Операционных процедурах Комиссии, в своих рекомендациях Комиссия учитывает следующее: имеется ли явная связь между вредом, о котором говорится в Запросе, и Проектом; носят ли заявляемый вред и возможное несоблюдение Банком требований серьезный характер; а также приняло ли Руководство необходимые меры, чтобы решить проблемы, или признало несоответствие и представило заявление об устранении проблем, указанных Заявителями. Эти вопросы рассмотрены ниже.

### Связь между работами по Проекту MINIS и возможным вредом

50. В Запросе поднимается вопрос достаточности Проектов по оценке и связанного с ними процесса консультаций в связи с предлагаемыми проектами строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби. Согласно утверждениям Заявителей, возникновение вреда вероятно в случае несоблюдения Руководством Банка применимых операционных процедур и политики в процессе реализации Проекта MINIS, в частности, в процессе оценки проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби.

51. Руководство в своем Ответе утверждает, что Запрос «не соответствует критериям приемлемости», т.к. изложенные в нем требования касаются потенциального вреда, который может возникнуть в результате строительства и эксплуатации субпроектов, оценка которых проводится в рамках Проекта MINIS, а не в результате реализации Проектов по оценке, которые осуществляются при поддержке Проекта. Руководство отмечает, что Банк не участвует в финансировании строительства субпроектов и не принимал обязательств по их финансированию. Оно утверждает, что, соответственно, вред, о котором говорится в Запросе, не может быть результатом Проектов по оценке, «потому что Проекты по оценке не определяют и (или) не диктуют решения Правительства Монголии о реализации данных субпроектов. [...] Руководство не считает, что финансирование Проектов по оценке являлось нарушением политики и процедур

Банка, которое привело к фактическому или потенциальному ущербу, в соответствии с решением Инспекционной комиссией»<sup>10</sup>.

52. Комиссия изучила вопрос о возможности существования причинной связи между Проектами по оценке и возможным вредом. Комиссия понимает и поддерживает позицию Руководства, что Банк не финансирует и не принимал обязательства финансировать субпроекты и что в рамках Проекта MINIS предусмотрена только поддержка проведения оценки субпроектов.

53. Однако Комиссия полагает, что Проекты по оценке проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби, финансируемые в рамках Проекта MINIS, функционально равнозначны подготовке проектов, которая проводилась бы в обычных условиях, если бы Банк финансировал эти субпроекты. Более того, представители правительства говорили членам Комиссии, что если в результате оценки будет продемонстрирована осуществимость проектов, Правительство Монголии перейдет к заключительному этапу финансирования без проведения дополнительных ТЭО или анализа последствий. Поэтому Комиссия считает, что третий этап Проекта MINIS равнозначен этапу подготовки стандартного инвестиционного проекта, реализуемого Банком, и, соответственно, на него распространяются те же стандарты ответственности. Данная точка зрения подробнее изложена ниже.

54. Комиссия подчеркивает, что Проекты по оценке, финансируемые в рамках Проекта MINIS, не являются широкой оценкой отрасли, работой по формулированию стратегии страны или широкой аналитической работой. В данном случае под оценкой понимается разработка ТЭО и анализ экологических и социальных последствий конкретных проектов, на основании которых будет проводиться разработка технической части субпроектов, если Правительство Монголии решит осуществить строительство, что было подтверждено в ходе обсуждений между представителями Комиссии и государственных органов. На основе ОВОСС будут разработаны экологические и социальные программы, а также планы смягчения последствий для субпроектов; это следует из проведенного Комиссией анализа ТЗ для проекта строительства Шуренской ГЭС. Кроме того, экологические и социальные планы будут разрабатываться в соответствии с указаниями, включенными в МУЭСОМ для Проекта MINIS, и на их основе.

55. В данном контексте Комиссия также цитирует МУЭСОМ для Проекта MINIS в части, что «последующие ТЭО, сделки ГЧП и будущая реализация выбранных проектов должны осуществляться с учетом положений настоящего документа»<sup>11</sup> и что «Группа по управлению проектами при Министерстве финансов будет отвечать за включение МУЭСОМ в полном объеме (включая заполненное Приложение 1 к ТЗ на проведение ОВОС проектов в соответствии с Приложением 5 и другие приложения) в договорную документацию с требованием, чтобы стороны сделки подготавливали документы по охранным мерам и обеспечивали их исполнение в соответствии с МУЭСОМ»<sup>12</sup>.

56. Соответственно, Комиссия считает, что любые недостатки на этапе консультаций или оценки (в частности, ОВОСС), если они не будут устранены, могут послужить причиной недостатков при проектировании Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби, если Правительство Монголии не запланирует или не предусмотрит существенные последующие меры по их устранению. Из этого следует, что любой потенциальный вред, который может возникнуть в результате реализации проектов, может быть четко связан с несоответствиями, допущенными при применении процедур и политики Банка на этапах консультаций и реализации Проектов по оценке.

---

<sup>10</sup> Ответ Руководства, стр. 15, пп. 34, 36.

<sup>11</sup> МУЭСОМ, стр.

<sup>12</sup> МУЭСОМ, стр. 17.

57. Комиссия делает вывод, что Проекты по оценке входят в ее компетенцию и что Запрос отвечает критериям приемлемости, поскольку данные исследования не являются широкими отраслевыми исследованиями или исследованиями общего характера, но представляют собой необходимые и достаточные меры для подготовки субпроектов, которые вызывают обеспокоенность Заявителей.

#### Степень серьезности возможного вреда и возможных несоответствий

58. Возможный вред для критически важных естественных ареалов обитания видов. Комиссия отмечает, что большинство вопросов, которые были заданы в ходе поездки ее представителей, были прямо или косвенной связаны с последствиями проектов для территорий, находящихся ниже по течению. Наступление этих последствий возможно при изменении водостока реки Селенга в связи с возможным строительством и эксплуатацией Шуренской ГЭС или при отводе воды в результате реализации проекта Орхон-Гоби, что отразится на гидрологии и экологии дельты реки Селенга и озера Байкал в России. Основной аргумент Заявителей состоит в том, что в рамках Проекта MINIS не должны были рассматриваться варианты строительства плотин в бассейне реки Селенга, т.к. эти проекты представляют собой угрозу уникальным и невозполнимым естественным ареалам обитания видов. Заявители неоднократно ставили под сомнение процесс отбора субпроектов, заявляя об отсутствии беспристрастного механизма первоначального определения субпроектов и беспристрастной оценки на последующих этапах процесса.

59. Дельта реки Селенга является критически важным естественным ареалом обитания и с 1994 г. признана водно-болотным угодьем международного значения в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция). Как объект Рамсарской конвенции, «объект включает в себя мелководье озера Байкал, малые водотоки и старицы. Растительность состоит из тростниковых зарослей, регулярно затопляемых осоковых лугов и зарослей ивового кустарника. Объект является примером уникального типа водно-болотных угодий и местообитанием многочисленных находящихся под угрозой и эндемичных видов флоры и фауны».

60. Дельта «служит важным ресурсом для биоразнообразия и для человека. Является местом массовых скоплений водоплавающих птиц в период размножения, линьки и сезонных миграций. Общая численность гнездящихся семейства утиных (уток, гусей, лебедей) варьируется в пределах 20-138 тыс. особей. В течение осени на этой площади останавливается 7,3-18,3 тыс. особей, а всего за сезон через дельту мигрирует до 5 млн птиц». Также в источниках Рамсарской конвенции, подчеркивается, что «деятельность человека включает сенокосение, животноводство, товарное и спортивное рыболовство, отлов ондатры, охоту на водоплавающих птиц и отдых. Регулирование реки привело к изменениям в гидрологическом режиме; повышение уровня озера (Байкал) представляет серьезную угрозу для экосистем дельты».

61. Дельта реки Селенга находится на берегах озера Байкал – объекта всемирного наследия. Согласно ЮНЕСКО, «занимающий площадь 3,15 млн га, Байкал признан самым древним (25 млн лет) и самым глубоким (около 1700 м) озером планеты. Водоем хранит примерно 20% всех мировых запасов пресной воды. В озере, которое известно как «Галапагосы России», благодаря древнему возрасту и изоляции сформировалась уникальная даже по мировым меркам пресноводная экосистема, изучение которой имеет непреходящее значение для понимания эволюции жизни на Земле».

62. Экология дельты реки Селенга и озера Байкал зависит от комплекса гидрологических стоков и циклов, которые, в свою очередь, зависят от притока и оттока воды. Поступление воды обеспечивается, главным образом, рекой Селенга; основной

отток происходит через реку Ангара в России. Согласно данным комплексного исследования «Интегрированная модель управления водными ресурсами в бассейне реки Селенга», подготовленного в 2008 г. Корейским институтом окружающей среды<sup>13</sup>, река Селенга обеспечивает порядка 50% притока в озеро Байкал, хотя на границе России и Монголии этот показатель составляет только 23% (далее река пополняется различными притоками на российской территории). Гидрологический режим Селенги между границей Монголии и до места ее впадения в озеро Байкал характеризуется колебаниями стока от 30 м<sup>3</sup>/с в маловодный зимний период до 7 620 м<sup>3</sup>/с в летний паводковый период. Отток воды из озера Байкал через реку Ангара регулируется российскими властями в целях оптимизации различных форм водопользования ниже по течению, в т.ч. в целях выработки электроэнергии на нескольких российских ГЭС.

63. Учитывая важность стока реки Селенга для экологии дельты реки и озера Байкал и возможные изменения стока в результате строительства и эксплуатации Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби, Комиссия приходит к выводу, что потенциальный вред, который может возникнуть в результате ненадлежащей реализации предлагаемых субпроектов, может быть действительно серьезным.

64. Консультации и раскрытие информации. В ходе поездок в Россию и Монголию представителям Комиссии неоднократно говорили о недостаточном количестве проведенных на тот момент консультаций с организациями гражданского общества, сообществами и местными органами управления, которые могут быть затронуты проектами строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби. Опрошенные жаловались, что определение субпроектов и первые этапы оценки нельзя считать процессом с участием всех заинтересованных сторон. В России представители Комиссии получили множество жалоб от организаций гражданского общества, а также местных и федеральных органов управления в связи с тем, что ни один документ не был переведен на русский язык, несмотря на то, что строительство плотин может привести к серьезным последствиям на российской территории. Более того, по их словам, ни один представитель российского гражданского общества или органов управления не был приглашен на консультацию по ТЗ на разработку ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС, которая состоялась в январе 2015 г. Они признали, что один представитель России присутствовал на консультации, но считают, что он, хотя и обладает необходимыми знаниями и информацией, не мог полноценно представить точки зрения и вопросы, вызывающие обеспокоенность затрагиваемых сообществ.

65. В обеих странах лица, которые могут быть затронуты проектами, и местные органы управления Республики Бурятия, на территории которой находятся дельта реки Селенга и озеро Байкал, говорили, что общественности было предоставлено очень мало информации о Проектах по оценке, в т.ч. о предварительных ТЭО, которые (и это признается в Ответе Руководства) не были раскрыты. Заявители добавили, что они неоднократно направляли подробные комментарии по документации, относящейся к субпроектам, к которой им удалось получить доступ, в т.ч. по ТЗ на разработку ОВОСС, но, по их мнению, эти комментарии были проигнорированы. Они задавали вопросы об отсутствии механизма систематического сбора и учета комментариев. В Монголии представители Комиссии встретились с жителями населенного пункта, территория которого может быть затоплена в случае реализации проекта строительства Шуренской ГЭС. Жители не были осведомлены о возможном строительстве плотины и последствиях, которые оно может иметь для их жизни и жизнедеятельности. Из обсуждений с Группой по реализации проекта представители Комиссии поняли, что данный населенный пункт (Сангалтай) может быть или не будет переселен в зависимости от выбора окончательного технического варианта по результатам разработки ТЭО и ОВОСС. Для жителей

---

<sup>13</sup> [http://www.unep.ch/etb/areas/pdf/NISD%20partnership%20project\\_Phase1%20Report%5B1%5D.pdf](http://www.unep.ch/etb/areas/pdf/NISD%20partnership%20project_Phase1%20Report%5B1%5D.pdf)

населенного пункта или их представителей не проводились какие-либо консультации и не предоставлялась предварительная информация.

66. Вопросы соответствия политике Банка. Комиссия отмечает, что политика Банка о защитных мерах устанавливает принципы и положения, требующие проведения тщательных экологических и социальных исследований и определения необходимых мер для предотвращения или смягчения возможных последствий проектов. Политика Банка также содержит положения, требующие участия заинтересованных сторон и проведения с ними консультаций. Применительно к вопросам, поднятым Заявителями, особое значение имеют политика по экологической оценке (ОР/ВР 4.01) и политика по естественным ареалам обитания видов (ОР/ВР 4.04). Политика проведения экологической оценки содержит конкретные положения о финансируемых Банком проектах, включающих субпроекты, в которых устанавливается, что для субпроектов должна быть проведена специальная экологическая оценка в соответствии с требованиями ОР 4.01. Данная политика очень четко обозначает необходимость в своевременном проведении содержательных консультаций об экологических последствиях проектов с затрагиваемыми группами и местными неправительственными организациями (НПО), в форме и на языке, понятных и доступных консультируемым.

67. В политике Всемирного банка о естественных ареалах обитания видов говорится, что Банк «не поддерживает проекты, которые влекут за собой значительное изменение состояния естественных мест обитания видов, за исключением случаев, когда не существует приемлемых альтернатив в плане структуры и места размещения проекта [...] Если в ходе экологической оценки проекта выясняется, что он может в значительной мере изменить или ухудшить состояние естественных местообитаний видов, то в нем предусматриваются приемлемые для Банка меры смягчения такого неблагоприятного воздействия [...] Решая вопрос о поддержке проекта, который может оказать неблагоприятное воздействие на естественную среду обитания видов, Всемирный банк принимает во внимание способность заемщика принять соответствующие меры по сохранению среды обитания видов и смягчению неблагоприятного воздействия проекта». В ОР 4.04 также приводятся очень четкие требования в отношении проведения консультаций и обеспечения участия заинтересованных сторон в проектах, затрагивающих естественные ареалы обитания видов. В частности, устанавливается, что должны быть приняты во внимание мнения, роль и права местных неправительственных организаций и местных общин и, что заинтересованные стороны должны привлекаться к участию в планировании, разработке, осуществлении, контроле и оценке таких проектов.

#### Отчет миссии Программы всемирного наследия ЮНЕСКО

68. На 38-й сессии Комитета всемирного наследия, состоявшейся в 2014 г. в Дохе, отмечалось, что правительство Монголии «продолжает рассматривать возможность строительства плотин на реках Селенга и Орхон». «В этой связи Комитет просил Монголию обеспечить, чтобы строительство плотин на обеих реках не начиналось до того, как будут надлежащим образом оценены потенциальное воздействие, включая совокупное воздействие, этих проектов на ВУЦ [объекты, имеющие выдающуюся универсальную ценность]». По запросу Комитета всемирного наследия Программа всемирного наследия (ПВН) провела миссию в Монголии в апреле 2015 г., «чтобы исследовать рамки, масштабы и статус проектов строительства плотин в Монголии и обсудить потенциальное воздействие этих проектов на озеро Байкал в начале процесса планирования»<sup>14</sup>. Учитывая, что апрельская миссия была посвящена вопросам, очень схожим с теми, которые были включены в Запрос на проведение инспекции, и после обсуждений с представителями Программы всемирного наследия, работающей на базе

---

<sup>14</sup> WHC-14/38.COM/16, Доха, 7 июля 2014 г., доступно по адресу: <http://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-16en.pdf>; последнее посещение страницы 15 июня 2015 г.



Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Комиссия посчитала необходимым ознакомиться с отчетом ПВН, прежде чем делать вывод о необходимости проведения расследования, в связи с чем, как уже отмечалось, представление настоящего отчета и рекомендации было отложено.

69. В отчете ПВН<sup>15</sup>, подготовленном по результатам миссии, говорится о необходимости пересмотра ТЗ на разработку ОВОСС для проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби, с тем чтобы в них была включена «специальная оценка потенциального воздействия проектов» на целостность озера Байкал, включая биоразнообразие и экологические процессы, а также предусмотрена оценка потенциального совокупного воздействия проектов строительства Шуренской ГЭС, водоотвода Орхон-Гоби и третьего гидроэнергетического проекта, который разрабатывается в настоящее время также на реке Селенга. В отчете также содержится призыв Монголии и Российской Федерации продолжать и укреплять сотрудничество в части управления водными ресурсами озера Байкал и совместно проводить стратегическую оценку любых будущих гидроэнергетических или других проектов, которые могут иметь последствия для озера Байкал.

#### Действия Руководства

70. Комиссия понимает, что Проекты по оценке, которые реализуются при поддержке Проекта MINIS, не были завершены и что, в частности, разработка ТЭО и ОВОСС, которые, в первую очередь, освещают экологические и социальные вопросы, затронутые в Запросе, только должна начаться. В этой связи Комиссия отмечает заявление Руководства, что оно «понимает озабоченность Заявителей, выраженную в обоснованных вопросах касательно предлагаемых субпроектов Шурен и Орхон-Гоби» и что «эти вопросы можно рассмотреть только посредством комплексной и систематической оценки воздействия на окружающую и социальную среду, как предусматривается процедурой политики ОР 4.01». Руководство добавляет, что «обоснованные вопросы Заявителей будут включены в обзор в рамках указанных Проектов по оценке»<sup>16</sup>.

71. Комиссия отмечает, что проект ТЗ на разработку ОВОСС для Шуренской ГЭС содержит требование, что оно должно «отвечать требованиям Операционной политики ОР 4.01 Всемирного банка и применимой политики об охранных экологических и социальных мерах [...] при поддержке хорошо структурированной программы консультаций с общественностью». Проект ТЗ включает такие компоненты, как оценка последствий взаимодействия плотины с естественным речным стоком и транспортировки наносов с Шуренской ГЭС в озеро Байкал, являющееся объектом всемирного наследия ЮНЕСКО, и дельту реки Селенга, являющуюся объектом охраны Рамсарской конвенции, а также проведение оценки совокупных последствий для реки Селенга, в т.ч. «всех объектов водной и гидроэнергетической инфраструктуры, строительство которых запланировано на реке Селенга на ближайшие 20 лет для географической территории, расположенной ниже по течению, как минимум, вплоть до дельты реки Селенга и озера Байкал». Проектом ТЗ также предусмотрена необходимость в создании экспертной комиссии с участием «признанных в международном масштабе специалистов по техническим, экологическим и социальным аспектам гидроэнергетики, которые проанализируют ТЭО и ОВОСС».

72. Что касается консультаций, Руководство указывает, что «подробные обсуждения с заинтересованными сторонами, попадающими под влияние проекта, будут проведены после привлечения консультантов по проведению ОВОСС», а в проекте ТЗ установлено, что для определения районов, которые будут затронуты проектом с целью проведения консультаций в затрагиваемых сообществах, проживающих ниже по течению, будет

---

<sup>15</sup> <http://whc.unesco.org/en/documents/137186>.

<sup>16</sup> Ответ Руководства: 30.

составлена карта заинтересованных сторон. В этом контексте в ходе поездки представителей Комиссии на объекты выяснилось, что Заявители в России не имели возможности участвовать в консультационном процессе по ТЗ на разработку ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС и до сегодняшнего дня не имеют доступа к проектной документации на своем языке. Комиссия понимает, что проект ТЗ на разработку ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС был в недавнем времени переведен на русский язык, но пока не был обнародован. Комиссия отмечает, что перевод документов является важным условием для проведения содержательного консультационного процесса с данными заинтересованными сторонами и является требованием политики по экологической оценке (ОР 4.01). После встречи с Группой по реализации проекта Комиссия также понимает, что комментарии Заявителей по ТЗ на разработку ОВОСС были объединены в матричной форме и будут отражены в новой редакции ТЗ.

#### Выводы и рекомендация Комиссии

73. Представители государственных органов Монголии неоднократно говорили представителям Комиссии о важности проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби для обеспечения устойчивого и экологичного энерго- и водоснабжения страны и о проблемах, связанных с серьезной зависимостью электроэнергетики Монголии от добычи угля. Комиссии также известно о критической потребности в источниках энергии для разработки богатых ресурсов полезных ископаемых страны и достижения значительных положительных результатов, которые это может иметь для ее экономики.

74. Комиссия понимает обеспокоенность Заявителей процессом, в результате которого проекты строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби могут быть выбраны для проведения оценки в рамках Проекта MINIS, а также их позицию, что нельзя рассматривать вопрос о строительстве плотин на реке Селенга, и факт отсутствия консультаций в России и на русском языке на сегодняшний момент. Комиссия также отмечает заявление Руководства, что выбор субпроектов обосновывается Планом развития энергетического сектора, разработка которого была профинансирована АБР (начата до начала Проекта MINIS и завершена в 2012-2013 гг.). На основе данного плана проводится анализ вариантов развития энергетического сектора. Руководство добавляет, что параллельно с рассмотрением проекта строительства Шуренской ГЭС на этапах отбора и разработки предварительного и окончательного ТЭО рассматриваются другие варианты.

75. В соответствии с применимыми операционными процедурами Комиссия установила наличие явной связи между потенциальным вредом, о котором заявляется в Запросе и в Проекте, а также тот факт, что потенциальный вред может быть серьезным. Важно тщательно проанализировать последствия и выявить меры по их смягчению в соответствии с политикой Банка об охранных мерах, чтобы предотвратить наступление вреда, которого опасаются Заявители, и смягчить риски в степени, достаточной для обеспечения соответствия установленным нормам политики об охранных мерах.

76. Комиссия отмечает, что представители Банка и государственных органов на встречах с представителями Комиссии подчеркивали, что осуществимость проектов с экологической и социальной точки зрения еще подлежит анализу и, что Банк предоставит свои рекомендации исключительно на основе окончательных результатов Проектов по оценке. Правительство Монголии, со своей стороны, заявило о своем намерении следовать рекомендациям Банка, приступать ли к реализации субпроектов.

77. Комиссия считает, что во избежание причинения возможно невосполнимого вреда людям и окружающей среде приведенное в предыдущих разделах обязательство Руководства принимать во внимание вопросы, беспокоящие Заявителей, на этапе

разработки ТЭО и ОВОСС имеет критически важное значение. Комиссия подчеркивает важность трансграничного сотрудничества в подобных ситуациях, когда имеются общие жизненно важные водоемы, и экологические и социальные последствия могут быть разными и неравномерными для разных стран, и поэтому необходимость проведения в этой связи содержательных консультаций в Монголии и России.

78. В целом, Комиссия подчеркивает важность приведенных выше соображений о возможном вреде и о необходимости соблюдения процедур, а также заявлений и обещаний Руководства, что вопросам, которые беспокоят Заявителей, будет уделено внимание, которого они заслуживают, и они будут подробно проанализированы на заключительных этапах разработки ТЗ и подготовки ТЭО и ОВОСС для проектов строительства Шуренской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби. Комиссия считает, что следующие этапы реализации проекта предоставляют широкие возможности для рассмотрения вопросов, поднятых Заявителями, и принятия необходимых коррекционных мер, чтобы обеспечить проведение содержательных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, в т.ч. в России.

79. В связи с этим Комиссия переносит вынесение рекомендации относительно того, требуется ли расследование действий или бездействия со стороны Банка, на более поздний срок. Комиссия вынесет эту Рекомендацию в течение одного года после оценки хода разработки, объема и охвата ТЭО и ОВОСС, а также определения качества консультационного процесса на соответствующий момент.