

# МОНГОЛИЯ

**ПРОЕКТ ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ  
НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДОБЫВАЮЩЕЙ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ (P118109)  
И ПРОЕКТ ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ  
НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДОБЫВАЮЩЕЙ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ – ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ  
ФИНАНСИРОВАНИЕ (P145349)**

## ВТОРОЙ ОТЧЕТ И РЕКОМЕНДАЦИЯ

6 июля 2016 года



**ip** The  
Inspection  
Panel

**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



**Инспекционная комиссия**  
**Второй отчет и рекомендация**  
**по Запросу на проведение инспекции**

**Монголия. Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование (P145349)**

**А. Введение**

1. 10 февраля 2015 года Инспекционная комиссия ("Комиссия") получила Запрос на проведение инспекции ("Запрос") от представителей общественности и местных организаций из Монголии и России, в котором отмечается их обеспокоенность по поводу потенциальных негативных последствий проведения мероприятий, финансируемых в рамках Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование (P145349) (каждый из которых в дальнейшем именуется "MINIS" или "Проект"). Заявители обратились в Комиссию с просьбой сохранить их имена в тайне и назначили двух представителей организации "Реки без границ" в Монголии и России в качестве получателей корреспонденции, связанной с данным Запросом.

2. MINIS представляет собой проект по оказанию технической помощи, финансируемый за счет кредита МАР в размере эквивалента 25 млн. долл. США, утвержденного Советом 10 мая 2011 года, и дополнительного финансирования в размере эквивалента 4,2 млн. долл. США, утвержденного в 2014 году. Целями Проекта в области развития являются "содействие инвестированию в инфраструктуру добычи и переработки полезных ископаемых независимо от источника финансирования, а также усиление местного потенциала для подготовки и осуществления инфраструктурных проектов"<sup>1</sup>.

3. В Запросе указано, что Проект MINIS направлен на поддержку мероприятий по оценке двух субпроектов: проекта строительства Шуренской гидроэлектростанции (Шуренской ГЭС) и проекта строительства водотова Орхон–Гоби (ВОГ), реализация которых, по мнению Заявителей, может привести к необратимым экологическим и социальным последствиям для реки Селенги в Монголии и озера Байкал в Российской Федерации, являющегося объектом всемирного наследия. Заявители также высказывают возражения по поводу отбора этих субпроектов и выражают обеспокоенность в отношении их трансграничного и совокупного воздействия и недовольство в связи с отсутствием консультаций и раскрытия информации.

4. Комиссия зарегистрировала Запрос 13 марта 2015 года и уведомила об этом Совет Исполнительных директоров ("Совет") и Руководство Банка. Во время поездки с целью проверки соответствия Запроса критериям приемлемости Комиссия получила два

---

<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, Всемирный банк, 7 апреля 2011 года, с. 4.

дополнительных документа с подписями в поддержку первоначального Запроса от российского сообщества, проживающего на побережье озера Байкал, и сообщества, проживающего в районе Эрдэнэта, Монголия.

5. 21 апреля 2015 года Руководство Банка представило свой Ответ, в котором указывалось, что MINIS отвечает требованиям политики Банка в отношении проведения консультаций и раскрытия информации, поскольку Модель управления экологическими и социальными охранными мерами (МУЭСОМ) и Технические задания (ТЗ) были переведены на монгольский язык. Руководство заявило, что правительства Монголии и Российской Федерации приступили к двустороннему обсуждению двух указанных субпроектов и что оно *"намерено реагировать на обоснованную обеспокоенность и вопросы заинтересованных сторон по поводу предлагаемых субпроектов именно путем содействия Получателю помощи в осуществлении комплексных Проектов по оценке"*<sup>2</sup>. Наряду с этим Руководство отметило, что оно обеспечит *"тщательные обсуждения, раскрытие информации и осуществление Проектов по оценке в соответствии с политикой и процедурами Банка"*<sup>3</sup>.

6. 2 июля 2015 года после поездки в Монголию и Россию с целью проверки соответствия Запроса критериям приемлемости Комиссия представила Совету свой отчет и рекомендацию, подтвердив, что Запрос отвечает техническим критериям приемлемости<sup>4</sup>. Действуя в соответствии со своими Операционными процедурами, Комиссия установила наличие вероятной связи между потенциальными негативными последствиями, указанными в Запросе, и данным Проектом. Комиссия пришла к выводу, что обязательства Руководства, связанные с его Ответом, обеспечивают широкие возможности для решения проблем, беспокоящих Заявителей, и введения необходимых корректирующих мер с целью гарантировать организацию эффективных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая представителей России. Исходя из указанных наблюдений, Комиссия отложила на один год вынесение рекомендации относительно необходимости расследования действий или бездействия со стороны Банка. 27 июля 2015 года Совет утвердил рекомендацию Комиссии.

7. 22 декабря 2015 года Министерство финансов Монголии обратилось с просьбой о переносе на два года текущей даты завершения Проекта (сентябрь 2016 года) для окончания технических работ, раскрытия информации и проведения консультаций. В настоящее время Банк рассматривает просьбу о переносе срока завершения Проекта.

---

<sup>2</sup> Ответ Руководства на Запрос на проведение Инспекционной комиссией инспекции Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование (P145349) в Монголии, Всемирный банк, 21 апреля 2015 года, с. 34.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См. приложение I, в котором представлены отчет и рекомендация по Запросу на проведение инспекции Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование в Монголии, Инспекционная комиссия, 2 июля 2015 года.

## **В. Ход реализации Проекта после представления Комиссией первого отчета о соответствии критериям приемлемости**

8. **Записка Руководства, содержащая обновленную информацию.** С целью проинформировать Комиссию о достигнутых успехах Руководство представило ей Записку, содержащую обновленную информацию, от 17 мая 2016 года<sup>5</sup>. В своей Записке Руководство заявляет, что после представления Комиссией первого отчета о соответствии критериям приемлемости "в вопросах проведения консультаций и пересмотра и уточнения ТЗ был достигнут значительный прогресс"<sup>6</sup>.

9. Консультации. Руководство разъясняет, что в 2015–2016 годах учреждения по реализации Проекта провели в Монголии восемь консультаций, пять из которых касались Шуренской ГЭС, а еще три – ВОГ, с тем чтобы обсудить концепцию Проекта и ТЗ. Основную долю участников этих мероприятий составили пастухи из районов, которые могут быть затронуты в ходе осуществления Проекта, и другие заинтересованные стороны. При подготовке к каждому из указанных мероприятий Группа по управлению проектом (ГУП) составила матрицу ответов и пересмотрела ТЗ с учетом вынесенных рекомендаций.

10. Руководство заявляет, что российские заинтересованные стороны организовали в России три консультативных мероприятия. В ноябре 2015 года региональные ОГО организовали региональную конференцию "Реки Сибири", на которой Руководство Банка представило охранные стратегии и получило рекомендации, впоследствии доведенные до сведения ГУП в целях их учета при завершении разработки ТЗ по оценке воздействия на окружающую и социальную среду (ОВОСС). В феврале 2016 года в Кабанском районе Республики Бурятия состоялось консультативное совещание заинтересованных сторон; представители Банка не присутствовали на данном мероприятии, однако получили замечания, высказанные его участниками. В апреле 2016 года российское Министерство природных ресурсов и экологии (МПРЭ) организовало в Москве технические дискуссии с учеными-экологами, ОГО и руководством Республики Бурятия. В ходе совещания ГУП MINIS представила план консультаций с указанием консультаций, которые предлагалось провести в России в мае–июне 2016 года. Ожидалось, что российское правительство представит ответ на данное предложение до конца апреля 2016 года.

11. Руководство отмечает, что о потенциале правительства Монголии в области проведения консультаций свидетельствуют: составление матриц ответов с целью гарантировать учет всех замечаний; разработка руководств по вопросам проведения консультаций и раскрытия информации; создание механизма удовлетворения жалоб MINIS и раскрытие соответствующей информации; и подготовка проектов ТЗ для Международного консультативного комитета по надзору за исследованиями, касающимися субпроектов Орхон и Шурен.

12. Анализ и уточнение ТЗ по ОВОСС для Шуренской ГЭС и ВОГ. Руководство отмечает, что замечания и рекомендации, сформулированные в отчетах Инспекционной

---

<sup>5</sup> См. приложение II, в котором представлена Записка Руководства в адрес Инспекционной комиссии, содержащая обновленную информацию, 17 мая 2016 года.

<sup>6</sup> Записка Руководства в адрес Инспекционной комиссии, содержащая обновленную информацию в отношении Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование в Монголии, Всемирный банк, 17 мая 2016 года, пункт 5.

комиссии и ЮНЕСКО, послужили основой для пересмотра и уточнения ТЗ по ОВОСС. Наряду с этим Руководство поясняет, что этапы региональной экологической оценки (РЭО), ОВОСС и оценки совокупного воздействия (ОСВ) были доработаны, а сроки проведения анализа и бюджеты – увеличены при расширении сферы охвата в целях включения бассейна реки Селенги, находящихся в ее дельте водно-болотных угодий и озера Байкал.

13. Руководство поясняет, что в июне 2015 года Банк присоединился к миссии MINIS по определению объема работ в целях оказания технической помощи учреждениям-исполнителям и поддержки пересмотра ТЗ, информация о которых была размещена на веб-сайте Проекта. Руководство также отмечает, что после проведения консультаций проекты ТЗ были доработаны, переведены на русский язык и представлены делегации МПРЭ на заседании Монгольско-Российского трансграничного комитета в октябре 2015 года. Российская делегация попросила представить эти ТЗ Министерству в официальном порядке, что и было сделано в феврале 2016 года.

14. Текущее состояние дел. Руководство заявляет, что соблюдение операционной политики Банка, в частности процедуры ОР 4.01, имеет *"первостепенное значение"*, и отмечает, что *"проведение консультаций со всеми затронутыми сообществами, включая сообщества Российской Федерации, является необходимым условием подготовки окончательного варианта и согласования ТЗ по ОВОСС"*<sup>7</sup>. Руководство поясняет, что, хотя консультации в Монголии были завершены, правительству Монголии по-прежнему необходимо провести консультации в России.

15. Руководство отмечает, что в рамках совещания экспертов в Москве ГУП MINIS выступила с предложением о проведении консультаций с *"потенциально затрагиваемыми лицами"* и российскими ОГО, которое также было распространено среди *заинтересованных* сторон с целью получения их комментариев. По утверждению Руководства, *"вполне вероятно, что после представления монгольским правительством официального запроса о проведении консультаций и его рассмотрения российским Министерством иностранных дел консультации будут завершены в течение нескольких месяцев"*<sup>8</sup>.

16. Руководство отмечает, что *"Монголия продемонстрировала добрую волю, вовлекая в работу своих российских партнеров и обеспечивая проведение консультаций высокого уровня в рамках регулярных официальных совещаний трансграничного комитета"*<sup>9</sup>. Далее Руководство отмечает *"значительный прогресс"* в вопросах, касающихся признания необходимости консультаций в России, усилий по привлечению к работе всех заинтересованных сторон и пересмотра и уточнения ТЗ с целью учета полученных замечаний и предложений.

---

<sup>7</sup> Там же, пункт 10.

<sup>8</sup> Там же, пункт 11.

<sup>9</sup> Там же, пункт 13.

17. Дальнейшие шаги. Руководство разъясняет, что консультации в России, по всей вероятности, потребуют большего количества времени, учитывая *"занимающую много времени официальную переписку между властями"*<sup>10</sup>. Руководство также отмечает, что ГУП MINIS прилагала усилия к заключению официального соглашения о проведении консультаций в Республике Бурятия 23–24 мая 2016 года, когда было организовано запланированное совещание российского и монгольского министерств, занимающихся вопросами охраны окружающей среды. Руководство Банка утверждает, *"что этот процесс может быть завершён до начала сибирской зимы"*<sup>11</sup>.

18. **Мнения Заявителей.** Заявители пристально следят за осуществлением Проекта и поддерживают связь с Банком и Комиссией. После публикации отчета о соответствии критериям приемлемости в июле 2015 года Заявители обращали внимание на перечисленные ниже вопросы.

19. Консультации и раскрытие информации. Заявители выражают удовлетворение в связи с переводом на русский язык ТЗ по ОВОСС для Шуренской ГЭС и ВОГ, однако высказывают обеспокоенность по поводу качества перевода и, следовательно, его доступности для понимания. Они также заявляют, что информация о консультациях в Монголии не была представлена за достаточно долгий срок до их начала и что проведение указанных консультаций не соответствовало принципам культурной приемлемости и доступности. Кроме того, они предлагают разработать систему обеспечения участия общественности и раскрытия информации с целью установления надлежащих стандартов для реализации Проекта. Наконец, они просят предоставить информацию об уточненных ТЗ в отношении технико-экономических обоснований (ТЭО), учитывая взаимосвязанность ОВОСС и ТЭО. Несмотря на указанные проблемы, Заявители признают прогресс, достигнутый в процессе проведения консультаций.

20. РЭО и ОВОСС. Выражая удовлетворение в связи с включением РЭО в ТЗ по ОВОСС, Заявители просят разработать отдельные процедуры РЭО и ОВОСС, предполагающие независимые ТЗ и консультации. Они утверждают, что одновременная, а не последовательная разработка указанных процедур препятствует достижению главной цели проведения РЭО, которая заключается в обеспечении информации для принятия решений на ранних этапах планирования промышленных работ до вынесения решений по конкретным проектам. Наряду с этим они рекомендуют разработать одно ТЗ по РЭО для Шуренской ГЭС и ВОГ, предусматривающее оценку совокупного воздействия всех запланированных проектов в дельте реки Селенги, включая строительство ГЭС на реке Эгийн-Гол (которое не финансируется из средств Банка).

---

<sup>10</sup> Там же, пункт 14.

<sup>11</sup> Там же, пункт 17.

### **С. Наблюдения Комиссии**

21. В ноябре 2015 года Председатель Комиссии Гонзало Кастро де ла Мата и сотрудник по оперативным вопросам Тамара Мильштайн присутствовали на конференции "Реки Сибири" в Иркутске и Байкальске, Россия. Сотрудники Комиссии встретились с Заявителями и другими ОГО из России и Монголии, научными специалистами в области гидрологии и экологии озера Байкал и представителями Министерства природных ресурсов Республики Бурятия.

22. Комиссия получила сообщения, в которых выражалась обеспокоенность по поводу того, что строительство Шуренской ГЭС и ВОГ может негативным образом повлиять на гидрологический сток и уровень воды в дельте реки Селенги и озере Байкал и, следовательно, оказать воздействие на экологическое состояние этих экосистем. Биологи, с которыми встречались сотрудники Комиссии, разделяют беспокойство по поводу последствий для биоразнообразия, в частности для популяций осетров и омулей. Гидрологи сообщили, что озеро Байкал страдает от изменений климата и что Проект может оказать дополнительное воздействие на движение воды. Они также подчеркнули необходимость применения бассейнового подхода к совместному использованию водных ресурсов Россией и Монголией.

23. Отметив экологические последствия для дельты реки Селенги и озера Байкал, Заявители вновь подчеркнули свою обеспокоенность по поводу последствий для источников средств к существованию сообществ, проживающих в непосредственной близости от озера, и их культурного наследия. Они также выразили беспокойство по поводу консультационного процесса, и особенно качества русского перевода ТЗ по ОВОСС, отсутствия консультаций в России и непредоставления информации в отношении технико-экономических обоснований.

24. В ходе совещаний с правительством Бурятии его члены также выразили обеспокоенность по поводу перевода ТЗ и сроков представления замечаний. Они также заявили, что не получали ТЗ в отношении технико-экономических обоснований, в отсутствие которых им сложно представить замечания в отношении ТЗ по ОВОСС.

25. С ноября 2015 года Комиссия продолжала тщательно следить за ходом реализации Проекта и поддерживать связь с Руководством и Заявителями. Комиссия отмечает позитивные изменения и меры, принятые в рамках консультационного процесса, особенно признание необходимости учитывать мнения потенциально затрагиваемых сообществ в России при определении ТЗ по ОВОСС для Шуренской ГЭС и ВОГ и организацию консультаций в потенциально затрагиваемых районах Монголии. Это позитивное изменение также было признано Заявителями в ходе дискуссий с членами Комиссии. Комиссия также исходит из того, что ТЗ были скорректированы с учетом ряда проблем, указанных Заявителями, и отмечает готовность Руководства осуществить оценку совокупного воздействия запланированных проектов в бассейне реки Селенги на ближайшие 20 лет. Наряду с этим Комиссия отмечает, что бюджет и сроки подготовки исследований были увеличены, подразумевая двухлетний процесс и получение рекомендаций от Независимой группы экспертов. Комиссия также поддерживает связь с Программой всемирного наследия ЮНЕСКО с целью гарантировать осведомленность ее участников о мерах и решениях, касающихся озера Байкал.



26. Несмотря на достигнутые успехи, существует ряд незавершенных мероприятий по решению проблем, беспокоящих Заявителей, которые потребуют большего количества времени для реализации. В частности, проведение консультаций в России требует организации двусторонних переговоров и заключения официального соглашения между двумя странами по вопросам планирования и проведения совещаний. В связи с этим для полного осуществления предлагаемых мер потребуется дополнительное время.

#### **D. Рекомендация**

27. Как уже упоминалось в предыдущем разделе, несколько мероприятий по решению проблем, беспокоящих Заявителей, до сих пор не завершены и требуют дополнительного времени для их реализации. Комиссия должна будет ждать дальнейшего прогресса, с тем чтобы оценить осуществление мероприятий Руководства по решению проблем соблюдения установленных требований и устранения ущерба, указанных в Запросе на проведение инспекции.

28. В свете вышеизложенного и с учетом пункта 5 Разъяснения от 1999 года<sup>12</sup> Комиссия рекомендует вторично перенести установленный срок и представит Совету соответствующий отчет в течение года после проведения оценки прогресса и сферы охвата ОВОСС и качества консультационного процесса в России и Монголии. В это время она вынесет рекомендацию относительно обоснованности расследования действий или бездействия со стороны Банка.

---

<sup>12</sup> Согласно пункту 5 Разъяснения от 1999 года "Инспекционная комиссия должна удостовериться в надлежащем соблюдении Банком установленных требований или наличии надлежащих признаков, свидетельствующих о его намерении соблюдать такие требования, и отразить эту оценку в своем отчете, представляемом Совету".

## **ПРИЛОЖЕНИЕ I**

**ОТЧЕТ И РЕКОМЕНДАЦИЯ ИНСПЕКЦИОННОЙ КОМИССИИ ПО ЗАПРОСУ  
НА ПРОВЕДЕНИЕ ИНСПЕКЦИИ ПРОЕКТА ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ  
НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (MINIS) (P118109)  
И ПРОЕКТА ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ – ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ (P145349)  
В МОНГОЛИИ  
2 июля 2015 года**

**Инспекционная комиссия**  
**Отчет и рекомендация**  
**по Запросу на проведение инспекции**

**Монголия: Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование (P145349)**

**А. Введение**

1. 10 февраля 2015 года Инспекционная комиссия ("Комиссия") получила Запрос на проведение инспекции ("Запрос") от представителей общественности и местных организаций из Монголии и России. Эти группы выразили серьезную обеспокоенность по поводу потенциальных негативных последствий проведения мероприятий, финансируемых в рамках Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – дополнительное финансирование (P145349), каждый из которых в дальнейшем именуется "MINIS" или "Проект". Заявители обратились в Комиссию с просьбой сохранить их имена в тайне и назначили двух представителей организации "Реки без границ" в Монголии и России в качестве получателей корреспонденции, связанной с данным Запросом.

2. В Запросе указано, что в рамках Проекта Всемирный банк поддерживает мероприятия по оценке предлагаемых проектов строительства Шуренской гидроэлектростанции (Шуренской ГЭС) и водоотвода Орхон–Гоби (ВОГ), реализация которых, по мнению Заявителей, может привести к необратимым последствиям для реки Селенги в Монголии и озера Байкал в Российской Федерации.

3. Комиссия зарегистрировала Запрос 13 марта 2015 года и уведомила об этом Совет Исполнительных директоров ("Совет") и Руководство Банка. Руководство представило свой Ответ 21 апреля 2015 года. 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 года Комиссия попросила Совет перенести крайний срок представления настоящего отчета на 30 июня 2015 года, чтобы иметь возможность ознакомиться с отчетом ЮНЕСКО по Программе всемирного наследия о рисках, связанных с предлагаемыми проектами строительства Шуренской ГЭС и ВОГ для озера Байкал (объекта всемирного наследия), в котором рассматриваются вопросы, аналогичные включенным в данный Запрос.

## **В. Проект**

5. MINIS представляет собой процесс оказания технической помощи, финансируемый за счет кредита МАР 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 утверждено в 2014 году. Целями Проекта в области развития являются "содействие инвестированию в инфраструктуру добычи и переработки полезных ископаемых независимо от источника финансирования, а также усиление местного потенциала для подготовки и осуществления инфраструктурных проектов"<sup>1</sup>. Министерство финансов Монголии отвечает за реализацию Проекта и является структурой, на базе которой работает Руководящий комитет по проекту (РКП). Одна из основных задач РКП заключается в определении субпроектов и их предложении для оценки в рамках MINIS.

6. MINIS состоит из четырех компонентов: i) поддержка инвестиций в инфраструктуру; ii) наращивание 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 Проект предусматривает финансирование различных мероприятий по оценке предлагаемых инфраструктурных субпроектов в поддержку развития добывающего сектора Монголии, включая подготовку предварительных и окончательных технико-экономических обоснований и оценку 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 строительство, социальное развитие, материально-техническое обеспечение и оборудование пунктов пересечения границы.

7. Согласно ДОП, ввиду того что конкретные субпроекты будут определены в ходе реализации Проекта, проверка на предмет соответствия политике Банка в отношении охранных мер должна проводиться на уровне субпроектов. На этапах подготовки и оценки применялась только Политика экологической оценки (ЭО), в результате чего была разработана Модель управления экологическими и социальными охранными мерами (МУЭСОМ) для установления критериев применения охранных стратегий на уровне субпроектов и определения связанных с этим требований. Проект был отнесен к категории А.

8. Реорганизация. 14 апреля 2014 года Совет утвердил реорганизацию MINIS<sup>3</sup>. Цели Проекта в области развития не изменились, однако наряду с ними были введены в действие пять дополнительных охранных стратегий (охрана естественных ареалов обитания, охрана материальных объектов культурного наследия, предотвращение вынужденного переселения, обеспечение безопасности плотин и охрана международных водных путей),

---

<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.

которые будут применяться на стадии технико-экономического обоснования отобранных субпроектов. Это сопровождалось обновлением МУЭСОМ и расширением масштабов компонента Проекта, касающегося регулирования грунтовых вод.

9. В Документе о реорганизации Проекта указано, что РКП определил шесть субпроектов, подлежащих оценке в рамках MINIS. Два из них (Шуренская ГЭС и ВОГ) являются предметом Запроса на проведение инспекции<sup>4</sup>. В Документе указано, что оценка проектов будет проводиться в три этапа: i) определение и отбор проектов в соответствии с МУЭСОМ; ii) подготовка предварительного технико-экономического обоснования; и iii) подготовка технико-экономических обоснований, предусматривающих оценку воздействия на окружающую и социальную среду (ОВОСС).

10. Статус Проекта. Этапы i) и ii) для Шуренской ГЭС и ВОГ завершены. Проект технического задания на подготовку технико-экономических обоснований доработан; проводится международный тендер с целью найма консультантов для выполнения указанных исследований. В настоящее время осуществляется согласование окончательных вариантов ТЗ по ОВОСС по каждому из указанных субпроектов.

11. *Шуренская ГЭС.* На этапе подготовки предварительного технико-экономического обоснования количество участков, рассматриваемых в качестве вариантов для строительства Шуренской ГЭС на реке Селенге, было сокращено до двух; предполагаемые затраты составляют 350–782 млн. долл. США, а установленная мощность варьирует в интервале 160–240 МВт. Участок, отведенный под строительство ГЭС, находится на территории Монголии в 500 км выше по течению от озера Байкал и дельты реки Селенги, находящихся на территории Российской Федерации. Точное местоположение ГЭС должно быть определено на базе технико-экономического обоснования. Водосборная площадь плотины является частью территории, влияющей на сток в дельту реки 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 и будет способствовать выработке экологически чистой энергии в Монголии, которая в настоящее время сильно зависит от добычи угля.

12. *Проект по созданию водоотвода Орхон–Гоби* предполагает строительство плотины и водохранилища на реке Орхон для регулирования стока и аккумуляирования поверхностных вод. Он предусматривает строительство трубопровода протяженностью около 900–1000 км, который будет отводить воду в регион Южной Гоби. Предполагаемые затраты варьируют в интервале от 600 млн. до 1 млрд. долл. США. Данный проект обеспечит устойчивую подачу воды для местных сообществ и добывающей отрасли и позволит сократить эксплуатацию ресурсов грунтовых вод, количество которых уже является недостаточным.

## **С. Запрос**

13. Краткое содержание Запроса приведено ниже. Проблемы, затронутые Заявителями, более подробно рассматриваются в разделе "Наблюдения" настоящего отчета. Полный текст Запроса приведен в приложении 1.

---

<sup>4</sup> Документ по проекту, с. 3, пункт 9.

14. В Запросе говорится, что в соответствии с компонентом i) MINIS Банк финансировал и будет финансировать работы по подготовке предварительного и окончательного технико-экономического обоснования двух субпроектов: проекта строительства Шуренской ГЭС и проекта регулирования стока реки Орхон в сельской местности (именуемого в проектных документах проектом строительства водоотвода Орхон–Гоби), которые могут привести к необратимым экологическим, социальным и экономическим последствиям для сообществ и окружающей среды Монголии и России.

15. Заявители утверждают, что данные субпроекты были определены в нарушение политики Банка на основе процесса отбора, который был недостаточно прозрачным и не опирался на оценку рисков и альтернативных вариантов, включающую оценку трансграничного и совокупного воздействия. Они также утверждают, что проектная документация, в том числе предварительные технико-экономические обоснования, не была обнародована, а консультации с гражданским обществом и местным населением, затрагиваемым указанными субпроектами, не отвечали установленным требованиям.

16. Заявители ставят под сомнение оправданность выбора проектов по строительству Шуренской ГЭС и ВОГ, поскольку охрана экосистемы озера Байкал и реки Селенги признана одним из "главных мировых приоритетов в области охраны окружающей среды" и поскольку реки Селенга и Орхон являются важными естественными ареалами обитания. Наряду с этим они утверждают, что проект строительства Шуренской ГЭС напрямую не связан с добывающей отраслью, поскольку в 2009 году в рамках исследования источников энергии для добывающей промышленности в Южной Гоби гидроэнергетика не рассматривалась Банком как имеющая прямое отношение к добывающей промышленности.

17. В Запросе описаны вредные последствия строительства Шуренской ГЭС и ВОГ, которые могут затронуть местное население и окружающую среду в Монголии и России, включая нарушение свободного передвижения водных животных и уменьшение рыбных запасов, нарушение движения питательных веществ и осадков, сокращение объема водотока, изменение естественной температуры воды (что чревато рисками для здоровья), деградацию важнейших естественных ареалов обитания, увеличение выбросов парниковых газов и деградацию озера Байкал. Заявители также затронули вопрос о возможных социальных последствиях обоих проектов, включая потерю кочевыми сообществами на юге Монголии доступа к традиционным водным и пастбищным ресурсам, сокращение площади пахотных земель и пастбищ в результате затопления, вызванного образованием водохранилища, сокращение возможностей для экотуризма и утрату важных в культурном отношении мест, представляющих интерес для археологов, и священных мест, в том числе озера Байкал.

18. В Запросе утверждается, что Банком не были соблюдены следующие стратегии: финансирование инвестиционных проектов; охрана естественных ареалов обитания; экологическая оценка; охрана международных водных путей; обеспечение доступа к информации; управление водными ресурсами; недопущение вынужденного переселения; и охрана материальных объектов культурного наследия.

## **D. Ответ Руководства**

19. Краткое содержание Ответа Руководства приведено ниже. Полный текст Ответа представлен в приложении 2 к настоящему отчету.

20. В Ответе Руководства отмечается, что Проект MINIS является частью стратегии по оказанию Монголии поддержки в создании нормативной базы и инфраструктуры в целях устойчивого развития добычи полезных ископаемых в связи с тем, что страна располагает одними из богатейших в мире месторождениями угля, меди, золота, урана и железной руды. В этом контексте ожидается, что Проект MINIS также будет способствовать применению правительством передовой международной практики и политики и процедур Банка в рамках крупных инфраструктурных проектов и проведению оценки воздействия на окружающую и социальную среду, включая оценку совокупного воздействия. Таким образом, по мнению Руководства, участие Банка обеспечивает прозрачность, системный подход и укрепление потенциала в процессе оценки и изучения субпроектов, выбранных в рамках MINIS. Конечной целью является предоставление Монголии поддержки в проведении комплексных, системных и научно обоснованных исследований для принятия устойчивых решений с учетом всей имеющейся информации.

21. В рамках Проекта MINIS была разработана Модель управления экологическими и социальными охранными мерами (МУЭСОМ). В МУЭСОМ указывается, что реализация будущих проектов и исследований при поддержке MINIS должна осуществляться с учетом МУЭСОМ. Руководство отмечает, 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 и анализа субпроектов для проведения их оценки при поддержке MINIS. Как отмечено в ДОП, в целях контроля Проекта создан Руководящий комитет по проекту (РКП). Одна из его обязанностей состоит в определении и отборе субпроектов для проведения их оценки в рамках MINIS. РКП отобрал шесть субпроектов, включая проекты строительства Шуренской ГЭС и ВОГ, которые являются предметом указанного Запроса. В ноябре 2014 года Банк подтвердил, что выбранные субпроекты отвечают цели и объему Проекта MINIS; при поддержке международных консультантов была создана рабочая группа по надзору за проведением технических исследований по каждому субпроекту. РКП также определил порядок осуществления деятельности, поддерживаемой MINIS в рамках каждого субпроекта. В отношении Шуренской ГЭС и ВОГ применялся трехэтапный подход: этап 1 предполагал проведение предварительного анализа технических, финансовых, экологических и социальных последствий, этап 2 – подготовку предварительных технико-экономических обоснований, а этап 3 – подготовку технико-экономических обоснований и оценку экологических и социальных последствий. Руководство утверждает, что на этапе 3

---

<sup>5</sup> Ответ Руководства, с. 11.

"будут проводиться публичные обсуждения с заинтересованными сторонами в соответствии с политикой и процедурами Всемирного банка"<sup>6</sup>.

23. *Объем и процесс реализации MINIS.* Руководство не согласно с заявлением о том, что субпроекты, отобранные в рамках 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 деятельности по добыче полезных ископаемых, как это предусмотрено задачами Проекта MINIS. Руководство также указывает, что поддерживаемый MINIS процесс отличается надежностью, поскольку опирается на передовую международную практику и политику и процедуры Банка для крупных инфраструктурных проектов. Как отмечалось выше, для исследований проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ применялся трехэтапный подход. На этапе 1 были подготовлены отчет по результатам отбора и техническое задание на составление предварительных технико-экономических обоснований, которые будут подготовлены на этапе 2. Руководство отмечает, что указанные процедуры включают "вопросы, требующие решений РКП и Банка". РКП рекомендовал перейти к этапу составления технико-экономических обоснований, и Банк подтвердил данную рекомендацию в ноябре 2014 года после "удовлетворительного" завершения работы по составлению предварительных технико-экономических обоснований и подготовительных исследований для проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ 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 MINIS является общепринятым в международной практике в отношении крупных инфраструктурных проектов. Для Шуренской ГЭС первоначальный анализ альтернативных вариантов осуществлялся на основе Плана развития энергетического сектора – исследования, проведенного при поддержке Азиатского банка развития, в ходе которого были рассмотрены альтернативные варианты повышения объемов вырабатываемой электроэнергии в Монголии. В Плане указано, что двумя основными альтернативными вариантами в связи с предложением о строительстве Шуренской ГЭС являются развитие электростанций, работающих на угле, и увеличение импорта электроэнергии из России. В Плане развития энергетического сектора сделан вывод, что они представляют собой "наиболее вероятные и конкурентоспособные с экономической и финансовой точек зрения варианты". В качестве итога в Плане даются рекомендации по развитию гидроэнергетики на реке Селенге, поскольку использование гидроэнергии считается жизнеспособным и экономичным вариантом, имеющим преимущества перед угольными электростанциями. В Плане также сделан вывод о том, что источники ветровой и солнечной энергии не могут полностью заменить варианты выработки энергии на ГЭС или угольных электростанциях. Руководство указывает, что

---

<sup>6</sup> Ответ Руководства, с. 13.



данное исследование по-прежнему является отправной точкой для оценки вариантов, проводившейся до настоящего времени.

26. На этапе подготовки предварительного технико-экономического обоснования варианты строительства угольных электростанций и увеличения импорта электричества сравнивались с оптимальными вариантами предлагаемого строительства Шуренской ГЭС. Последние были определены по итогам отдельного анализа возможных участков для развития гидроэнергетики на реке Селенге. В предварительном технико-экономическом обосновании была подтверждена рекомендация считать приоритетным вариантом строительство Шуренской ГЭС, сформулированная в Плане развития энергетического сектора. В данном обосновании были приведены два возможных варианта конфигурации ГЭС и рекомендация приступить к составлению технико-экономического обоснования для дальнейшего изучения двух участков. Руководство отмечает, что эти рекомендации были включены в Техническое задание (ТЗ) на составление технико-экономического обоснования и проведение ОВОСС.

27. Что касается ВОГ, то подготовительные исследования обеспечили возможность проанализировать спрос на воду и ресурсы грунтовых вод в регионе Южной Гоби. Результаты, показывающие, что грунтовые воды относятся к числу ископаемых и невозобновляемых ресурсов и что спрос на воду растет, подчеркнули важность дальнейшей оценки проекта ВОГ, поскольку он может обеспечить долгосрочную подачу воды в район Южной Гоби. В проектах по оценке ВОГ данный проект рассматривался главным образом в качестве источника водоснабжения, а не в качестве источника электроэнергии. До перехода к этапу составления предварительного технико-экономического обоснования было проведено детальное подготовительное исследование ввиду сложности и неясной конфигурации предлагаемого проекта. Были проанализированы альтернативные варианты водоснабжения и сделан вывод о том, что сочетание подачи воды из реки Орхон по водопроводу и использования местных источников грунтовых вод является лучшим из имеющихся вариантов. На основе данного исследования было подготовлено Техническое задание на составление предварительного и окончательного технико-экономических обоснований для ВОГ.

28. *Анализ совокупного воздействия.* Руководство указывает, что в рамках ОВОСС предлагаемого проекта строительства Шуренской ГЭС будет проведена оценка совокупного воздействия предлагаемого проекта и планируемого развития инфраструктуры на реке Селенге. Оно также отмечает, что этот анализ охватывает воздействие на режим стока в нижнем течении и экологические и социальные последствия строительства гидроэнергетической инфраструктуры для реки Селенги и озера Байкал на ближайшие 20 лет. В рамках ОВОСС также будет разработан подробный план природоохранных мероприятий для предотвращения, смягчения и мониторинга потенциального воздействия данного субпроекта в случае его реализации.

29. *ОВОСС для ВОГ.* В Ответе указано, что в рамках ОВОСС для ВОГ будет проведено несколько разных оценок, в том числе Региональная оценка воздействия на окружающую среду и три отдельные ОВОСС по различным элементам предлагаемого проекта (сооружения по регулированию стока и водохранилища; водопроводы и насосные станции; и гидроэнергетические сооружения и линии электропередачи). Согласно Ответу,

на основе данного анализа будут подготовлены план смягчения последствий для окружающей среды, план переселения и, возможно, план развития коренных народов.

30. *Трансграничное воздействие.* Руководство отмечает, что политика Банка в отношении международных водных путей (ОР 7.50) применима к Проекту MINIS, поскольку предлагаемые проекты строительства Шуренской ГЭС и ВОГ могут оказать трансграничное воздействие, учитывая, что протекающая в Монголии река Орхон является притоком реки Селенги, которая, в свою очередь, впадает в российское озеро Байкал. В рамках MINIS не было выполнено приведенное в ОР 7.50 требование об уведомлении заинтересованных сторон, находящихся в прибрежной зоне. Руководство Банка утвердило исключение из указанного принципа, "принимая во внимание характер деятельности, которую планируется финансировать в рамках Проекта". Оно отмечает, что в ТЗ по ОВОСС для двух предлагаемых проектов предусмотрен анализ потенциальных проблем прибрежных территорий.

31. Руководство отмечает, что правительства Монголии и Российской Федерации начали двустороннее обсуждение двух субпроектов и их возможных последствий. В августе 2014 года Монголия также подписала Меморандум о взаимопонимании с Российской академией наук в целях сотрудничества в проведении оценки. В марте 2015 года по результатам встречи российской делегации и властей Монголии был подписан протокол об установлении сотрудничества по вопросам изучения проекта Шуренской ГЭС.

32. *Озеро Байкал и дельта реки Селенги.* Руководство признает значимость этих мест, подпадающих под действие Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия и Рамсарской конвенции соответственно. В рамках MINIS Банк осуществляет мониторинг действий Монголии, имеющих отношение к ее обязательствам по международным соглашениям. Руководство утверждает, что деятельность, осуществляемая в рамках MINIS, соответствует решению Комитета всемирного наследия, которое требует надлежащей оценки возможных последствий субпроектов и обнародования ее результатов. Руководство также отмечает, что, если в Проектах по оценке будет сделан вывод, что предлагаемые субпроекты приведут к значительному изменению или деградации важнейших естественных ареалов обитания видов, Банк будет рекомендовать правительству Монголии не осуществлять указанные субпроекты в соответствии с требованиями ОР 4.04 о естественных ареалах обитания видов.

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

34. Консультации в отношении ТЗ по ОВОСС были проведены в январе 2015 года в Улан-Баторе. Руководство отмечает, что указанные мероприятия "активно посещались" рядом заинтересованных сторон и что с местными заинтересованными сторонами, которых

затрагивает данный Проект, будут проводиться дальнейшие консультации. Банк также поддержал разработку в рамках Проекта "дорожной карты консультаций" для предлагаемого проекта строительства Шуренской ГЭС, которая будет включать график консультаций с общественностью в ходе всего процесса ОВОСС и предусматривать возможность участия местного населения в работе Экспертной комиссии. По утверждению Руководства, в России также будут проведены консультации после составления карты местонахождения заинтересованных сторон в зонах воздействия субпроекта, которые будут включать затрагиваемое население территорий, расположенных ниже по течению реки, "независимо от национальных 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 субпроектов именно путем содействия Получателю помощи в осуществлении комплексных Проектов по оценке"<sup>8</sup>. Оно также обещает обеспечить "тщательные обсуждения, раскрытие информации и осуществление Проектов по оценке 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 сотрудник по оперативным вопросам Татьяна Тассони посетили Россию и Монголию 3–9 мая 2015 года. В России группа посетила южный регион озера Байкал и дельту реки Селенги в Республике Бурятия и встретила Заявителей, их представителями и другими членами потенциально затрагиваемых сообществ. В Улан-Удэ группа встретила местных представителей 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 в связи с проектом строительства Шуренской ГЭС и встретила Заявителей, их представителями и другими членами потенциально затрагиваемых сообществ. В Улан-Баторе группа встретила с руководством и работниками Представительства Всемирного банка, сотрудниками национальных правительственных органов и представителями Группы по реализации проекта (ГРП).

37. Комиссия выражает признательность всем вышеупомянутым лицам и сообществам 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 за их откровенность. Она благодарит Заявителей, затрагиваемое население и работников Представительства Всемирного банка в Улан-Баторе за уделенное время, обсуждение указанных вопросов и предоставление соответствующей информации. Комиссия особенно признательна

---

<sup>7</sup> Ответ Руководства, с. 61.

<sup>8</sup> Там же, с. 34.

<sup>9</sup> Там же.

сотрудникам Представительств Всемирного банка в России и Монголии за их неоценимую помощь в организации поездок.

#### Наблюдения по результатам поездки в Российскую Федерацию

38. Во время поездки в Россию члены Комиссии встретились с рядом Заявителей, в том числе с местными жителями, представителями сообществ и местными органами власти, которые выразили серьезную обеспокоенность в отношении возможных последствий строительства Шуренской ГЭС для бассейна реки Селенги и озера Байкал. Члены Комиссии получили целый ряд сообщений, в которых высказывались серьезные опасения и беспокойство по поводу того, что возведение предлагаемой плотины приведет к изменению стока реки Селенги и понижению уровня воды в озере Байкал, особенно в летнее время, и повлечет за собой негативные последствия для окружающей среды, источников средств к существованию, культурного наследия и местной экономики.

39. Что касается экологических проблем, то Заявители и местные власти в России опасаются, что строительство Шуренской ГЭС изменит природные циклы речного стока и приведет к изменению и перераспределению годового стока реки Селенги и ее притоков. Они полагают, что эти изменения окажут разрушительное воздействие на уже уязвимую и уникальную экосистему 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 Селенги и разрушение побережья озера. Они также отметили, что наличие любой плотины обязательно повлияет на мелководье в дельте реки Селенги, которое играет ключевую роль в сохранении биоразнообразия озера. Мелководье выполняет роль водного фильтра, обеспечивая чистоту воды в озере, которой Байкал славится во всем мире, и служит кормовым местом молодняка, в том числе омуля (*Coregonus migratorius*) – эндемичного вида, который водится в озере Байкал и находится под угрозой исчезновения.

40. Заявители в России также выразили обеспокоенность возможными последствиями эксплуатации Шуренской ГЭС для имеющих у них источников средств к существованию и местной экономики. Члены Комиссии встретились с рыбаками, которые беспокоятся, что строительство плотины повлечет за собой снижение и без того низкого уровня воды в реке и озере в летний период, что нанесет вред рыболовству, в частности ловле омуля. Они также полагают, что строительство плотины ухудшит и без того тревожное состояние высыхающих колодцев, из которых они получают воду, и уменьшит туристический потенциал. Члены Комиссии также считают, что эксплуатация плотины зимой будет усугублять затопление деревень, пахотных земель и пастбищ, что уже происходит из-за сужения русла реки.

41. Что касается последствий для культурного наследия, то в Республике Бурятия находится крупнейшее в мире сообщество христианской конфессии старообрядцев, проживающих в бассейне реки Селенги, хозяйственная деятельность которых зависит от реки и озера. Они опасаются, что строительство и эксплуатация Шуренской ГЭС вынудит многих членов сообщества мигрировать в другие места из-за потери источников дохода, в результате чего будут нарушены связи внутри сообщества и поставлены под угрозу традиционный уклад жизни и культурное и религиозное наследие.

42. Заявители в России также выразили особую обеспокоенность по поводу процесса консультаций и обеспечения участия соответствующих сторон на разных этапах оценки, проводимой в рамках Проекта MINIS. Они утверждают, что российские заинтересованные стороны не были проинформированы о данном процессе, поскольку документы не были переведены на русский язык, и не были приглашены на последние консультации в отношении ТЗ по оценке на третьем этапе. Заявители утверждают, что они отправили свои замечания в отношении ТЗ на разработку технико-экономического обоснования для Шуренской ГЭС, с которым они ознакомились на английском языке, однако ни одно из их замечаний не было принято во внимание. Заявители также отметили, что Проектом MINIS не предусмотрен механизм приема и анализа замечаний общественности, будь то в России или в Монголии.

#### Наблюдения по результатам поездки в Монголию

43. Во время поездки в Монголию члены Комиссии встретились с представителями Ассоциации пчеловодов Монголии, выразивших обеспокоенность по поводу возможной утраты важных ареалов обитания на берегах реки Селенги, которые будут затоплены в результате строительства Шуренской ГЭС. По утверждению представителей данной Ассоциации, эти ареалы обитания обеспечивают богатое разнообразие цветов, что, в свою очередь, служит основой значительной части видов пчеловодства в Монголии, которыми занимаются десятки местных жителей. Они также выразили обеспокоенность по поводу возможной утраты множества эндемичных видов растений, находящихся под угрозой исчезновения.

44. Комиссия посетила окрестности возможных участков строительства Шуренской ГЭС и населенный пункт, который может быть затоплен в случае реализации одного из рассматриваемых вариантов проекта. Жители населенного пункта заявили, что им доводилось слышать о предлагаемом проекте и возможном переселении в связи с ним. Они выразили обеспокоенность по поводу последствий для их жизни и источников средств к существованию и отметили, что у них нет никакой информации о предлагаемом проекте и о том, что может произойти с их населенным пунктом.

45. В Улан-Баторе Комиссия встретила с представителями министерств финансов, энергетики, окружающей среды и зеленого развития и сотрудниками ГРП. Представители органов власти постоянно заявляли о решительной поддержке проекта строительства Шуренской ГЭС с учетом потребностей Монголии в энергетических ресурсах и необходимости дальнейшего развития ее добывающей отрасли. Они также заявили, что окончательное решение по поводу реализации проекта строительства Шуренской ГЭС будет зависеть от результатов оценки, проводимой при поддержке MINIS. Кроме того, они неоднократно отмечали, что после завершения разработки технико-экономических обоснований и ОВОСС данный проект будет готов к осуществлению инвестиций на условиях частной концессии либо на основе государственно-частного партнерства. Они также заявили, что правительство Монголии уже обращалось в различные независимые фонды для изучения возможностей финансирования.

46. Сотрудники ГРП передали членам Комиссии подробную документацию. Они сообщили представителям Комиссии, что ТЗ на разработку ОВОСС проекта строительства

Шуренской ГЭС пока не готовы, поскольку процесс включения в них замечаний, полученных в ходе консультаций с общественностью в январе, еще не завершен.

## **Г. Соответствие техническим критериям приемлемости**

47. Соответствие Запроса техническим критериям приемлемости определяется на базе критериев, установленных в пункте 9 Разъяснения от 1999 года, и по результатам наблюдений в отношении других факторов, обосновывающих рекомендацию Комиссии. В связи с этим Комиссия считает, что Запрос отвечает всем шести техническим критериям приемлемости, перечисленным ниже.

- Критерий а): "Затронутая сторона включает любых двух и более лиц с общими интересами или проблемами, находящимися на территории заемщика". Комиссия удостоверилась в том, что Заявители включают членов сообществ, проживающих на территории Монголии, которые могут быть затронуты деятельностью, связанной с Проектом MINIS. Комиссия также установила, что для Заявителей, проживающих в России, вероятно наступление аналогичных негативных последствий. В связи с этим Комиссия делает вывод о выполнении данного критерия.
- Критерий б): "В запросе приводятся доводы по существу, что серьезное нарушение Банком его операционной политики 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, поскольку она не предусматривает обоснованной научной оценки рисков и мер по их смягчению, анализа альтернативных вариантов Проекта и оценки совокупного и трансграничного воздействия и поддерживает не отвечающий требованиям процесс отбора субпроектов. Заявители доказывают, что это может причинить серьезный ущерб источникам средств к существованию и культурному наследию потенциально затрагиваемых сообществ и среде, в которой они живут. Заявители также утверждают, что раскрытие информации и консультации с сообществами, которые могут быть затронуты субпроектами, оцениваемыми с использованием финансирования MINIS, не отвечали установленным требованиям. В Запросе утверждается, что эти недостатки свидетельствуют о несоблюдении ряда операционных процедур и политики Банка. В связи с этим Комиссия делает вывод о выполнении данного критерия.
- Критерий с): "В запросе указано, что его содержание было доведено до сведения Руководства и что, по мнению Заявителя, Руководство не представило надлежащий ответ, демонстрирующий соблюдение или принятие мер по обеспечению соблюдения политики и процедур Банка". Комиссия удостоверилась в том, что до направления Запроса проблемы Заявителей неоднократно доводились до сведения Банка. Комиссия делает вывод о выполнении данного критерия.
- Критерий d): "Предмет запроса не связан с закупками". Комиссия удостоверилась в том, что в претензиях не затрагиваются проблемы закупок, что означает выполнение данного критерия.
- Критерий е): "Соответствующий кредит не был закрыт либо значительная часть кредитных средств не была использована". На момент получения Запроса кредит

по Проекту был израсходован приблизительно на 31%. Датой завершения Проекта является 30 сентября 2016 года. Таким образом, данный критерий выполнен.

- Критерий f): "Комиссия ранее не выносила рекомендаций по предмету запроса либо, в случае если такие рекомендации были вынесены, в запросе содержатся утверждения о наличии новых доказательств или обстоятельств, которые не были известны на момент подачи предыдущего запроса". Комиссия подтверждает, что до этого она не выносила рекомендаций по предмету Запроса, что означает выполнение данного критерия.

48. Комиссия отмечает, что подтверждение ею соответствия техническим критериям приемлемости на основе поддающихся проверке фактов, значительная часть которых касается содержания Запроса в том виде, в котором он сформулирован Заявителями, не означает вынесения Комиссией оценки по существу претензий, выдвинутых в Запросе.

## **Г. Наблюдения Комиссии**

49. Комиссия проводит анализ, опираясь на сведения, представленные в Запросе и Ответе Руководства, дополнительные документальные доказательства и информацию, собранную в ходе выездов на объекты в России и Монголии. Как указано в Операционных процедурах Комиссии, при вынесении рекомендаций Комиссия учитывает следующие обстоятельства: существует ли вероятная связь между ущербом, о котором говорится в Запросе, и Проектом; носят ли предполагаемый ущерб и возможное несоблюдение установленных требований со стороны Банка серьезный характер; приняло ли Руководство надлежащие меры по решению проблем, признало ли оно несоблюдение установленных требований и представило ли оно заявление о мерах по исправлению ситуации, позволяющих решить проблемы Заявителей. Эти вопросы рассматриваются ниже.

### Связь между работами по MINIS и заявлениями о потенциальном ущербе

50. В Запросе поднимаются проблемы соответствия Проектов по оценке и связанного с ними процесса консультаций в отношении предлагаемых проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ установленным требованиям. По утверждению Заявителей, нанесение ущерба может стать результатом несоблюдения Руководством Банка применимой операционной политики и процедур при осуществлении мероприятий по MINIS, в частности при оценке проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ.

51. Руководство в своем Ответе утверждает, что Запрос "не подлежит удовлетворению", поскольку претензии Заявителей касаются потенциального ущерба, который может стать следствием строительства и эксплуатации субпроектов, рассматриваемых в рамках MINIS, а не реализации Проектов по оценке, которые осуществляются при поддержке MINIS. Руководство отмечает, что Банк не участвует в финансировании строительных работ по указанным субпроектам и не принимал никаких обязательств по их финансированию. Оно заявляет, что, таким образом, ущерб, о котором говорится в Запросе, не может быть причинен Проектами 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 комиссии"<sup>10</sup>.

52. Комиссия изучила вопрос о возможном наличии причинной связи между Проектами по оценке и заявлениями о причинении ущерба. Комиссия понимает и поддерживает позицию Руководства, в соответствии с которой Банк не финансирует предлагаемые субпроекты и не принимал на себя обязательств по их финансированию, а Проект MINIS предусматривает только оказание поддержки в проведении оценки субпроектов.

53. Вместе с тем Комиссия считает, что финансируемые в рамках MINIS Проекты по оценке, касающиеся Шуренской ГЭС и ВОГ, функционально равнозначны стандартным мероприятиям по подготовке проектов, которые осуществлялись бы в случае финансирования Банком этих субпроектов. Кроме того, представители правительства сообщили Комиссии, что, если в результате оценки будет продемонстрирована возможность реализации указанных проектов, правительство Монголии перейдет к заключительному этапу финансирования без подготовки дополнительных технико-экономических обоснований или анализа последствий. В силу вышеизложенного **Комиссия считает, что третий этап Проекта MINIS равнозначен этапу подготовки стандартного инвестиционного проекта, реализуемого Банком, и что в связи с этим на него распространяются те же стандарты подотчетности.** Более подробная информация о данной позиции представлена ниже.

54. Комиссия подчеркивает, что указанные мероприятия по проведению оценки, финансируемые в рамках MINIS, не предполагают общей оценки ситуации в конкретной отрасли, определения страновых стратегий или широкой аналитической работы. Они скорее связаны с подготовкой технико-экономических обоснований и анализом экологических и социальных последствий конкретных проектов, которые обеспечат полезную информацию для разработки технической части субпроектов, в случае если правительство Монголии решит приступить к строительству, что было подтверждено Комиссией в ходе обсуждений с государственными органами. Как следует из проведенного Комиссией анализа ТЗ по проекту строительства Шуренской ГЭС, ОВОСС послужат основой экологических и социальных программ и планов смягчения последствий, которые будут разработаны в рамках субпроектов. Кроме того, экологические и социальные планы будут разрабатываться в соответствии с программой и руководящими указаниями, включенными в МУЭСОМ для MINIS.

55. В данном контексте Комиссия также отмечает сформулированные в МУЭСОМ для MINIS идеи о том, 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 проектом 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

---

<sup>10</sup> Ответ Руководства, с. 16–17, пункты 34 и 36.

<sup>11</sup> МУЭСОМ.



документы по охранным мерам и обеспечивали их исполнение в соответствии с МУЭСОМ"<sup>12</sup>.

56. В связи с вышеизложенным Комиссия считает, что любые неустраненные недостатки на этапах консультаций или при проведении оценки (в частности, ОВОСС) могут послужить причиной недостатков при проектировании Шуренской ГЭС и ВОГ, если правительство Монголии не запланирует или не предусмотрит существенные последующие меры по их исправлению. **Из этого следует, что любой ущерб, который может возникнуть в результате реализации субпроектов, может быть достоверно связан с несоблюдением политики и процедур Банка на этапах консультаций и при осуществлении Проектов по оценке.**

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

#### Степень серьезности предполагаемого ущерба и возможного несоблюдения установленных требований

58. *Потенциальный ущерб для критически важных естественных ареалов обитания видов.* Комиссия отмечает, что большинство проблем, о которых ее члены были проинформированы в ходе выезда на объекты, прямо или косвенно связаны с последствиями проектов для территорий, находящихся ниже по течению. Наступление этих последствий возможно при изменении стока реки Селенги в связи с возможным строительством и эксплуатацией Шуренской ГЭС либо при отводе воды в результате создания ВОГ, что отразится на гидрологии и экологии дельты реки Селенги и озера Байкал в России. Основной аргумент Заявителей состоит в том, что в рамках MINIS плотины в бассейне реки Селенги не должны были рассматриваться в качестве возможных вариантов, подлежащих анализу, поскольку эти проекты представляют собой угрозу уникальным и невозполнимым естественным ареалам обитания. Заявители неоднократно ставили под сомнение процесс отбора субпроектов, указывая на отсутствие беспристрастного механизма для первоначального определения субпроектов и объективной оценки на последующих этапах данного процесса.

59. Дельта реки Селенги является важнейшим естественным ареалом обитания, который с 1994 года признан водно-болотным угодьем международного значения согласно Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарской конвенции). В соответствии с Рамсарской конвенцией "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".

---

<sup>12</sup> МУЭСОМ, с. 17.

60. Дельта "служит важным ресурсом для обеспечения биоразнообразия и для человеческих сообществ. Она является местом массовых скоплений различных видов водоплавающих птиц в период миграций, размножения и линьки. Общая численность гнездящихся птиц семейства утиных (уток, гусей, лебедей) варьируется в интервале от 20 тыс. до 138 тыс. особей. За осень через дельту пролетает до 5 млн. птиц, причем 7,3–18,3 тыс. особей делают остановку на данной территории". В источниках, связанных с Рамсарской конвенцией, также подчеркивается, что "деятельность человека включает сенокосение, выпас скота, промышленное и спортивное рыболовство, отлов ондатры, охоту на водоплавающих птиц и проведение досуга. Регулирование речного стока привело к изменениям гидрологического режима; повышение уровня озера (Байкал) представляет серьезную угрозу для экосистем дельты".

61. Дельта реки Селенги 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 незамерзшей пресной воды. В озере, которое известно как "Галапагосы России", благодаря древнему возрасту и изоляции сформировалась одна из богатейших и самых уникальных в мире пресноводная фауна, изучение которой имеет исключительное значение для понимания эволюции жизни на Земле".

62. Экологическое состояние дельты реки Селенги 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 Селенгой; основной отток происходит через реку Ангару в России. Согласно данным комплексного исследования "Интегрированная модель управления водными ресурсами в бассейне реки Селенги"<sup>13</sup>, проведенного в 2008 году Корейским институтом окружающей среды, река Селенга обеспечивает порядка 50% притока в озеро Байкал, хотя на границе России и Монголии этот показатель составляет лишь 23%, поскольку далее река пополняется различными притоками на российской территории. Гидрологический режим реки Селенги между границей Монголии и местом ее впадения в озеро Байкал характеризуется колебаниями стока от 30 м<sup>3</sup>/с в маловодный зимний период до 7620 м<sup>3</sup>/с в летний паводковый период. Отток воды из озера Байкал через реку Ангару регулируется российскими властями в целях оптимизации различных форм водопользования ниже по течению, в том числе в целях выработки электроэнергии на нескольких российских гидроэлектростанциях.

63. Учитывая важность стока реки Селенги для состояния ее дельты и озера Байкал и возможные изменения стока в результате строительства и эксплуатации Шуренской ГЭС и ВОГ, **Комиссия приходит к выводу, что потенциальный ущерб, который может стать следствием ненадлежащей реализации предлагаемых субпроектов, действительно носит серьезный характер.**

64. *Консультации и раскрытие информации.* В ходе поездок в Россию и Монголию члены Комиссии неоднократно получали сообщения о недостаточном количестве проведенных консультаций с ОГО, сообществами и местными властями, которые могут быть

---

<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)

затронуты проектами строительства Шуренской ГЭС и ВОГ. Опрошенные выразили глубокое сожаление по поводу того, что определение субпроектов и первые этапы оценки нельзя считать процессом с участием всех заинтересованных сторон. В России члены Комиссии получили множество жалоб от ОГО и местных и федеральных органов власти в связи с тем, что ни один документ не был переведен на русский язык, хотя строительство плотин может привести к серьезным последствиям на российской территории. Кроме того, по их словам, ни один представитель российского гражданского общества или органов власти не был приглашен на консультацию в отношении ТЗ по ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС, которая состоялась в январе 2015 года. Они подтвердили, что один представитель России присутствовал на этой консультации, но сочли, что он не мог надлежащим образом представить мнения и проблемы затрагиваемых сообществ, несмотря на свою осведомленность.

65. Потенциально затрагиваемое население обеих стран и местные органы власти Республики Бурятия, на территории которой находятся дельта реки Селенги и озеро Байкал, отметили, что общественности было предоставлено мало информации о Проектах по оценке, включая предварительные технико-экономические обоснования, которые, как признается в Ответе Руководства, не были обнародованы. Заявители также сообщили, что они неоднократно направляли подробные комментарии в отношении документации по субпроектам, с которой им удалось ознакомиться, включая ТЗ по ОВОСС, однако, по их мнению, указанные комментарии были проигнорированы. Они выразили недоумение по поводу отсутствия механизма для систематического сбора и учета комментариев. В Монголии Комиссия встретила жителей населенного пункта, территория которого может быть затоплена в случае реализации проекта Шуренской ГЭС; эти люди не были осведомлены о возможных планах, касающихся строительства плотины, и последствиях ее возведения для их жизни и источников средств к существованию. По результатам обсуждений с ГРП Комиссия делает вывод, что перемещение данного населенного пункта (Сангалтай) зависит от выбора окончательного технического варианта по результатам разработки технико-экономических обоснований и проведения экологических и социальных исследований. Консультации с жителями населенного пункта или их представителями не проводились; они также не получили никакой предварительной информации по данному вопросу.

66. *Вопросы соответствия политике Банка.* Комиссия отмечает, что охранная политика Банка устанавливает принципы и положения, требующие проведения тщательных экологических и социальных исследований и определения надлежащих мер для предотвращения или смягчения возможных последствий проектов. Данная политика включает четкие положения, требующие участия сторон, которые заинтересованы в реализации проекта, и проведения консультаций с этими сторонами. Применительно к проблемам, поднятым Заявителями, особое значение имеют политика в отношении экологической оценки (ОР/ВР 4.01) и политика в отношении естественных ареалов обитания видов (ОР/ВР 4.04). Политика в отношении экологической оценки содержит конкретные положения о финансируемых Банком проектах, включающих субпроекты, в которых устанавливается, что субпроекты должны быть подвергнуты специальной экологической оценке в соответствии с требованиями ОР 4.01. Данная политика очень четко определяет необходимость в своевременном проведении эффективных консультаций по

поводу воздействия проекта на состояние окружающей среды с затрагиваемыми группами населения и местными неправительственными организациями (НПО) в форме и на языке, которые понятны и доступны для участников таких консультаций.

67. В соответствии с политикой Всемирного банка в отношении естественных ареалов обитания видов 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 очень четко сформулированы требования в отношении проведения консультаций и обеспечения участия соответствующих сторон в проектах, затрагивающих естественные ареалы обитания видов, которые предусматривают необходимость учета мнений, роли и прав местных НПО и сообществ и привлечения населения к планированию, разработке, осуществлению, мониторингу и оценке таких проектов.

#### Отчет миссии Программы всемирного наследия ЮНЕСКО

68. На тридцать восьмой сессии Комитета всемирного наследия, состоявшейся в 2014 году в Дохе, члены Комитета отметили, что *правительство Монголии "продолжает рассматривать возможность строительства плотин на реках Селенга и Орхон"*. В связи с этим Комитет обратился к Монголии с просьбой *"обеспечить, чтобы строительство плотин на обеих реках не начиналось до того, как будет надлежащим образом оценено потенциальное воздействие, включая совокупное воздействие, этих проектов на ВУЦ [объекты, имеющие выдающуюся универсальную ценность]"*. По запросу Комитета всемирного наследия в апреле 2015 года в рамках Программы всемирного наследия (ПВН) была организована поездка в Монголию, *"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>. С учетом того что апрельская миссия была посвящена вопросам, во многом аналогичным содержанию Запроса на проведение инспекции, по итогам обсуждений с персоналом Программы всемирного наследия, работающей на базе Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Комиссия сочла необходимым ознакомиться с отчетом ПВН до вынесения рекомендации по поводу обоснованности расследования, в связи с чем, как уже отмечалось ранее, представление настоящего отчета и рекомендации было отложено.

69. В отчете ПВН<sup>15</sup>, подготовленном по результатам миссии, говорится о необходимости пересмотра Технических заданий на проведение ОВОСС для проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ с целью включения в них "специальной оценки

---

<sup>14</sup> Документ WHC-14/38.COM/16, Доха, 7 июля 2014 года, доступен по адресу: <http://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-16en.pdf> (по состоянию на 15 июня 2015 года).

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

потенциального воздействия проектов" на целостность озера Байкал, в том числе на биоразнообразие и экологические процессы, и оценки потенциального совокупного воздействия проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ и третьего гидроэнергетического проекта, который в настоящее время разрабатывается и также касается реки Селенги. В отчете также содержится адресованный Монголии и Российской Федерации призыв к продолжению и укреплению сотрудничества в сфере управления водными ресурсами озера Байкал и совместной разработки стратегической экологической оценки для любых будущих гидроэнергетических и иных 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, подготовка технико-экономических оснований и ОВОСС, которые в первую очередь затрагивают экологические и социальные проблемы, поднятые в Запросе, еще не началась. В связи с этим Комиссия отмечает заявление Руководства о том, 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 также отмечает, что *"обоснованные вопросы Заявителей будут рассмотрены в рамках Проектов по оценке"*<sup>16</sup>.

71. Комиссия отмечает, что проект ТЗ на проведение ОВОСС для строительства Шуренской ГЭС предполагает, что оно должно *"отвечать требованиям операционной политики ОР 4.01 Всемирного банка и применимой политики по охране экологической и социальной среды... 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 Селенги, находящуюся под охраной Рамсарской конвенции, и оценка совокупного воздействия на реке Селенге с учетом *"всех объектов водной и гидроэнергетической инфраструктуры, строительство которых на реке Селенге запланировано на ближайшие 20 лет и которые будут возведены на географической территории, простирающейся вниз по течению как минимум до дельты реки Селенги и озера Байкал"*. Проектом ТЗ также предусмотрена необходимость создания Экспертной комиссии с участием *"международно признанных специалистов по техническим, экологическим и социальным аспектам гидроэнергетики, которые проанализируют результаты технико-экономических обоснований и ОВОСС"*.

72. В отношении консультаций Руководство указывает, что *"подробные обсуждения с заинтересованными сторонами, попадающими под влияние проекта, будут проведены после привлечения консультантов по проведению ОВОСС"*, а в проектах ТЗ предусматривается, что для определения районов, которые будут затронуты Проектом, с целью проведения консультаций в затрагиваемых сообществах, проживающих ниже по течению, будет

---

<sup>16</sup> Ответ Руководства, с. 35.

составлена карта заинтересованных сторон. В этом контексте в ходе выезда Комиссии на объекты выяснилось, что Заявители в России не имели возможности участвовать в консультационном процессе в отношении ТЗ по ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС и до сих пор не имеют доступа к проектной документации на своем языке. Комиссия осведомлена, что проект ТЗ по ОВОСС для проекта строительства Шуренской ГЭС недавно был переведен на русский язык, но пока не был обнародован. Комиссия отмечает, что перевод документов является важным предварительным условием эффективного консультационного процесса с указанными заинтересованными сторонами и требованием политики ОР 4.01 в отношении экологической оценки. По итогам встречи с ГРП Комиссия также делает вывод, что комментарии Заявителей в отношении ТЗ по ОВОСС были объединены в матрицу и будут отражены в новой редакции ТЗ.

### **Выводы и рекомендация Комиссии**

73. Представители государственных органов Монголии неоднократно заявляли членам Комиссии о важности проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ для обеспечения в стране устойчивого наличия экологически чистых источников энергии и надежного водоснабжения и о проблемах, обусловленных сильной зависимостью электроэнергетики Монголии от добычи угля. Комиссии также известно об острой потребности в источниках энергии для разработки богатых ресурсов полезных ископаемых страны и значительном положительном воздействии, которое эти ресурсы могут оказать на ее экономику.

74. Комиссия отмечает обеспокоенность Заявителей по поводу процедуры, результатом которой является выбор проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ для изучения в рамках MINIS, а также их позицию, в соответствии с которой вопрос о строительстве плотин в бассейне реки Селенги не подлежит рассмотрению, и отсутствие консультаций в России и на русском языке по состоянию на сегодняшний день. Комиссия также отмечает заявление Руководства о том, что выбор субпроектов осуществлялся с учетом профинансированного АБР Плана развития энергетического сектора, разработка которого началась до осуществления MINIS и была завершена в 2012/2013 году и который послужил основой для анализа альтернативных источников энергии. Руководство также отмечает продолжающееся сравнение результатов анализа имеющихся вариантов с предлагаемым проектом строительства Шуренской ГЭС на этапах отбора и составления предварительного и окончательного технико-экономических обоснований.

75. В соответствии со своими операционными процедурами Комиссия установила наличие вероятной связи между потенциальным ущербом, о котором говорится в Запросе, и Проектом, и серьезность потенциального ущерба. Крайне важно провести тщательный анализ последствий и определить меры по их смягчению согласно охранной политике Банка с целью предотвратить ущерб, которого опасаются Заявители, и надлежащим образом уменьшить указанные риски для обеспечения соответствия стандартам политики в отношении охранных мер.

76. Комиссия отмечает, что на встречах с представителями Комиссии сотрудники Банка и государственные чиновники подчеркивали, что целесообразность реализации субпроектов с экологической и социальной точек зрения до сих пор не определена и что Банк вынесет свою рекомендацию только на основе окончательных результатов Проектов

по оценке. Правительство Монголии, со своей стороны, заявило о намерении следовать рекомендации Банка по поводу возможности приступить к реализации субпроектов.

77. Комиссия считает, что отмеченные в предыдущих разделах обязательства Руководства учитывать проблемы, беспокоящие Заявителей, в процессе подготовки технико-экономических обоснований и ОВОСС имеют первостепенное значение для недопущения причинения ущерба населению и окружающей среде, который может оказаться неустранимым. Комиссия подчеркивает значимость трансграничного сотрудничества в подобных ситуациях, наличия общих жизненно важных водоемов и различий в экологических и социальных последствиях, с которыми сталкиваются разные страны, и связанную с этим необходимость проведения содержательных консультаций в Монголии и России.

78. Подводя итог, Комиссия подчеркивает приведенные выше соображения о потенциальном ущербе и соблюдении процедур наряду с заявлениями и обещаниями Руководства, согласно которым вопросам, беспокоящим Заявителей, будет уделено то внимание, которого они заслуживают, на дальнейших этапах подготовки ТЗ, составления технико-экономических обоснований и проведения ОВОСС для проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ. Комиссия считает, что следующие этапы реализации проекта обеспечивают широкие возможности для решения проблем, беспокоящих Заявителей, и введения необходимых корректирующих мер с целью гарантировать организацию эффективных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, в том числе в России.

79. В связи с вышеизложенным Комиссия откладывает вынесение рекомендации относительно обоснованности расследования 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 технико-экономических обоснований и ОВОСС и определения качества консультационного процесса на соответствующий момент времени.

## **Приложение II**

**ЗАПИСКА РУКОВОДСТВА В АДРЕС ИНСПЕКЦИОННОЙ КОМИССИИ,  
СОДЕРЖАЩАЯ ОБНОВЛЕННУЮ ИНФОРМАЦИЮ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА  
ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (P118109) И ПРОЕКТА ПО ПОДДЕРЖКЕ  
ИНВЕСТИЦИЙ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДОБЫВАЮЩЕЙ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ – ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ (P145439)  
В МОНГОЛИИ**



**ЗАПИСКА РУКОВОДСТВА В АДРЕС ИНСПЕКЦИОННОЙ КОМИССИИ,  
СОДЕРЖАЩАЯ ОБНОВЛЕННУЮ ИНФОРМАЦИЮ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА  
ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (P118109) И ПРОЕКТА  
ПО ПОДДЕРЖКЕ ИНВЕСТИЦИЙ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ –  
ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ (P145439) В МОНГОЛИИ**

*Дата: 17 мая 2016 года*

1. В настоящей записке представлены краткие сведения о ходе рассмотрения замечаний Инспекционной комиссии (ИК), сделанных в ее отчете № 97875-MN по тематическим проектам от 2 июля 2015 года.

2. **Общие сведения.** Задача Проекта по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (MINIS) заключается в содействии инвестированию в инфраструктуру добычи и переработки полезных ископаемых независимо от источника финансирования, а также усилении местного потенциала для подготовки и осуществления инфраструктурных проектов. Данный проект осуществляется в национальных масштабах и предусматривает финансирование только для мероприятий по оказанию технической помощи, то есть для подготовки исследований, включая технико-экономические обоснования и оценку воздействия на окружающую и социальную среду, и наращивания потенциала. Ни один из видов инфраструктурных инвестиций не отвечает критериям предоставления финансирования в рамках Проекта. Несколько приоритетных субпроектов, включая два гидроэнергетических проекта, упомянутых в Запросе на проведение инспекции, были признаны соответствующими критериям предоставления финансирования в рамках MINIS на цели подготовки технико-экономических обоснований (ТЭО) и проведения оценки воздействия на окружающую и социальную среду (ОВОСС). Два указанных субпроекта – проект строительства Шуренской гидроэлектростанции (Шуренской ГЭС) и проект строительства водоотвода Орхон–Гоби (ВОГ) – рассчитаны на реализацию в бассейне реки Селенги, часть которого находится на территории России. Кроме того, как Шуренская ГЭС, так и ВОГ повлияют на состояние озера Байкал, являющегося объектом всемирного наследия, и водно-болотных угодий в дельте реки Селенги, находящихся под охраной Рамсарской конвенции. Таким образом, необходимо приложить должные усилия для обеспечения надлежащих консультаций в России и Монголии в целях выполнения требований операционной политики Банка.

3. Деликатность вопросов, касающихся двух указанных комплексных субпроектов, и необходимость в привлечении большего числа сторон и обеспечении прозрачности послужили для ряда НПО и затрагиваемых сообществ стимулом к направлению Запроса в адрес ИК в феврале 2015 года. ИК проанализировала соответствие Запроса критериям приемлемости на предмет его регистрации, отложив на один год принятие решения по поводу необходимости расследования действий или бездействия со стороны Банка; этот срок истекает в конце июня 2016 года.

4. В своем отчете ИК подчеркнула основные идеи, которые можно кратко сформулировать следующим образом: i) необходимость надлежащих консультаций с

затрагиваемыми сообществами в Монголии и России; ii) необходимость пересмотра Технических заданий (ТЗ) на проведение региональной экологической оценки (РЭО) иОВОСС в целях учета особенностей районов, затрагиваемых проектом, включая реку Селенгу (в верхнем и нижнем течении), водно-болотные угодья, находящиеся под охраной Рамсарской конвенции, и озеро Байкал, и предоставления достаточного количества времени и ресурсов для надлежащего проведения указанных исследований; и iii) необходимость включения в ТЗ положений о проведении оценки совокупного воздействия (ОСВ), охватывающей все предполагаемые проекты в области гидроэнергетики, которые будут реализованы в ближайшие 20 лет в бассейне реки Селенги. Эти рекомендации согласуются с выводами миссии по оценке, проведенной ЮНЕСКО в апреле 2015 года до начала миссии ИК.

5. **Достигнутый прогресс.** После публикации отчета ИК в июле 2015 года в вопросах проведения консультаций и пересмотра и уточнения ТЗ был достигнут значительный прогресс. Эти вопросы рассматриваются ниже.

6. **Консультации.** В 2015–2016 годах учреждения по реализации Проекта провели восемь консультативных совещаний в отношении концепции Проекта и ТЗ (пять – по Шуренской ГЭС и три – по ВОГ) с потенциально затрагиваемым населением и другими заинтересованными сторонами. По каждому из этих мероприятий были получены комментарии, составлена матрица ответов и пересмотрены ТЗ с учетом полученных замечаний и рекомендаций.

- *Консультации в отношении Шуренской ГЭС.* В дополнение к консультативному совещанию, состоявшемуся в Улан-Баторе 16 января 2015 года с участием 74 заинтересованных сторон (1), были проведены последующие консультации 23 мая 2015 года в баге Цуц сомона Сэлэнгэ аймака Булган с 7 заинтересованными сторонами (2) и 25 мая 2015 года в баге Атар сомона Сэлэнгэ аймака Булган с 30 заинтересованными сторонами (3). Основными участниками этих мероприятий стали пастухи из районов, которые могут быть затронуты в ходе осуществления Проекта. В целях повторного привлечения к работе местного населения после периода бездействия, обусловленного отсутствием прогресса в сфере обмена мнениями между правительствами Монголии и России, 18 и 19 апреля 2016 года в сомоне Сэлэнгэ (4) и баге Атар (5) были проведены дополнительные консультации на местном уровне. Отчеты об их проведении будут представлены в ближайшее время.
- *Консультации в отношении реки Орхон.* В дополнение к консультативному совещанию, состоявшемуся в Улан-Баторе 29 января 2015 года с участием 49 заинтересованных сторон (1), 17–18 апреля 2016 года были проведены последующие консультации местного уровня в отношении реки Орхон в Хишингундуре (сомон Хангал) (2) и поселке Хьялганат, расположенном вблизи от места возможной реализации проекта. Отчеты о проведении последних консультаций будут представлены в ближайшее время. Кроме того, в ходе анализа этапа подготовки предварительного технико-экономического обоснования было установлено, что в период с 11 по 17 ноября 2013 года в аймаках Туве, Дундговь, Умнеговь, Булган и Архангай были проведены местные консультации по концепции проекта, в которых приняли участие 40 местных заинтересованных сторон.

- *Консультации и технические совещания в России.* Три основных мероприятия, организованных российскими заинтересованными сторонами на территории России, перечислены ниже.
  - Консультативное совещание заинтересованных сторон, организованное в Кабанском районе Республики Бурятия 28 февраля 2016 года. На совещании присутствовали 43 заинтересованные стороны. Банк и Группа по управлению проектом (ГУП) получили документы, подготовленные по итогам консультаций (протокол совещания и замечания и рекомендации в отношении проекта ТЗ).
  - Технические дискуссии, организованные Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Указанное совещание состоялось в Москве 11–12 апреля 2016 года. Его участниками стали экологи, организации гражданского общества (ОГО), руководство Республики Бурятия и научные работники. Свой вклад в проведение дискуссий внесли представители Банка и Директор ГУП MINIS. В ходе совещания Директором ГУП был представлен предлагаемый план консультаций, которые Монголия рассчитывала провести в России в мае и июне 2016 года. Российской стороне было предложено рассмотреть данный план и представить ГУП свой ответ до конца апреля 2016 года, однако ее первой реакцией стало заявление о том, что установленный срок слишком мал и что более реалистичным вариантом может быть менее жесткий график. Монгольская сторона в свою очередь считает, что это может замедлить консультационный процесс.
  - В ноябре 2015 года региональные ОГО организовали в Иркутске региональную конференцию "Реки Сибири". Руководство Банка присутствовало на данной конференции и выступило с докладом о применяемых Банком охранных мерах. Итоговый документ и рекомендации, вынесенные по результатам конференции, были получены Банком и доведены до сведения ГУП в целях их учета при завершении разработки ТЗ по ОВОСС.

7. Важно отметить, что о наличии у Монголии потенциала для проведения консультаций и принятия мер с учетом поступивших замечаний и существующих проблем свидетельствуют:

- подготовка подробных матриц ответов для всех консультаций и замечаний по итогам независимых слушаний. ГУП было рекомендовано применять конструктивный подход к демонстрации учета всех замечаний, полученных и зарегистрированных в процессе консультаций, посредством указания способов их интеграции в ТЗ или предложения альтернативного подхода;
- составление детальных отчетов о проведении консультаций;
- разработка и адаптация подробных руководств по вопросам проведения консультаций и раскрытия информации с указанием практических шагов, гарантирующих соответствие консультаций и раскрытия информации о профильных исследованиях MINIS требованиям охранной политики Банка;

- создание механизма удовлетворения жалоб MINIS и раскрытия соответствующей информации с разъяснением цели, потенциальных проблем, сроков приема замечаний и предложений и вынесения решений, возможных способов ускорения работы и требований к отчетности. Информация о данном механизме была обнародована в ходе недавних консультаций по субпроектам Шурен и Орхон в апреле 2016 года; предполагается, что она будет распространяться на всех последующих совещаниях по MINIS;
- подготовка проектов ТЗ для Международного консультативного комитета, в работе которого участвуют специалисты в области охраны окружающей среды, общественных наук и гидроэнергетики из России, Монголии и третьих стран, в целях надзора за исследованиями, касающимися субпроектов Орхон и Шурен;
- оптимизация веб-сайта Проекта в целях повышения доступности проектной информации. Ссылка на веб-сайт: <http://client.embersoft.mn/mn/showcase> (пользователь: [admin@minis.mn](mailto:admin@minis.mn), пароль: admin2016. Нажмите на КРАСНУЮ кнопку рядом со словами "версия 1.2").

8. **Анализ и уточнение ТЗ по ОВОСС для Шуренской ГЭС и ВОГ.** ТЗ по ОВОСС были уточнены и пересмотрены на основе замечаний и рекомендаций, сформулированных в отчетах о миссиях ИК и ЮНЕСКО. Этапы РЭО, ОВОСС и ОСВ были доработаны, а сроки проведения анализа и бюджеты – увеличены при расширении сферы охвата в целях включения бассейна реки Селенги, находящихся в ее дельте водно-болотных угодий и озера Байкал. Окончательный вариант ТЗ по ОВОСС для проектов строительства Шуренской ГЭС и ВОГ будет определен только после надлежащего завершения процесса дополнительных трансграничных консультаций.

9. В процессе анализа и внесения уточнений, осуществлявшемся под руководством Монголии, Банк оказывал техническую помощь монгольским учреждениям-исполнителям. Это предполагало проведение перечисленных ниже мероприятий.

- В июне 2015 года консультанты по вопросам охранных мер и сотрудники Банка присоединились к технической миссии MINIS по определению объема работ. Участники миссии посетили районы, затрагиваемые Проектом, в России и Монголии и встретились с представителями Российской академии наук и сотрудниками ЮНОПС, проводившими исследования в бассейне реки Селенги в Улан-Уде, Иркутске и на озере Байкал. Данная миссия помогла обеспечить информацией для пересмотра ТЗ, которые были переведены на русский язык и размещены на веб-сайте проекта на предмет получения замечаний.
- Проекты ТЗ были пересмотрены и уточнены по итогам консультаций и технических совещаний и с учетом замечаний, полученных от заинтересованных сторон. Переведенные ТЗ также были представлены делегации российского Министерства природных ресурсов и экологии на заседании Монгольско-Российского трансграничного комитета в Улан-Баторе в октябре 2015 года. Несмотря на это, российская делегация попросила представить ТЗ указанному Министерству в официальном порядке. В связи с этим возникли некоторые задержки. Руководство Банка направило российскому Министерству пересмотренные и переведенные ТЗ по проектам строительства Шуренской ГЭС и ВОГ в конце февраля 2016 года.

10. **Текущее состояние дел.** Для продвижения вперед в деле отбора консультанта по ОВОСС по-прежнему необходимо, чтобы монгольская сторона провела консультации в затрагиваемом районе Российской Федерации. 24 марта 2016 года Руководство Банка организовало совещания высокого уровня с министром финансов, министром энергетики и министром окружающей среды, зеленого развития и туризма Монголии и подчеркнуло, что соблюдение операционной политики Банка в целом и процедуры ОР 4.01 в частности имеет первостепенное значение. Хотя в Монголии уже завершился целый ряд консультаций, проведение консультаций со всеми затронутыми сообществами, включая сообщества Российской Федерации, является необходимым условием подготовки окончательного варианта и согласования ТЗ по ОВОСС и, следовательно, процесса отбора консультантов. Учитывая взаимосвязь ОВОСС и технико-экономических обоснований, важно отметить, что Банк согласовал окончательный список кандидатов на должность консультантов по составлению ТЭО уже в 2015 году.

11. Директор ГУП MINIS представил предложение о проведении консультаций с потенциально затрагиваемыми лицами и российскими ОГО местного уровня на совещании экспертов, которое было организовано российским Министерством природных ресурсов и экологии и состоялось в Москве 11–12 апреля 2016 года. Данное предложение также было распространено среди заинтересованных сторон с просьбой представить свои замечания до конца апреля. Вполне вероятно, что после представления монгольским правительством официального запроса о проведении консультаций и его рассмотрения российским Министерством иностранных дел консультации будут завершены в течение нескольких месяцев.

12. Как явствует из вышеизложенного, в сфере проведения консультаций в соответствии с операционной политикой Банка был достигнут значительный прогресс. Кроме того, были предприняты серьезные усилия по обеспечению участия всех заинтересованных сторон и признания необходимости в проведении консультаций в России. Наряду с этим были пересмотрены и уточнены ТЗ и приняты меры по учету в них полученных замечаний и предложений. Акцент на проведении подготовительных исследований по проектам Шуренской ГЭС и ВОГ также способствовал значительному наращиванию потенциала и повышению качества работы учреждений-исполнителей.

13. Монголия продемонстрировала добрую волю, вовлекая в работу своих российских партнеров и обеспечивая проведение консультаций высокого уровня в рамках регулярных официальных совещаний трансграничного комитета. Она реагировала на полученные замечания, обновила ТЗ и разместила информацию о них на веб-сайте проекта на английском, монгольском и русском языках. В настоящее время разработка окончательных вариантов ТЗ близка к завершению и будет окончена после проведения консультаций в России.

14. **Дальнейшие шаги.** Организация консультаций в России, по всей вероятности, потребует большего количества времени, учитывая занимающую много времени официальную переписку между властями. Тем не менее ГУП MINIS, действуя при поддержке целевой группы Банка, прилагает усилия по достижению прогресса в отношении официального соглашения о проведении консультаций в Республике Бурятия на запланированном совещании российского и монгольского министерств, занимающихся

вопросами охраны окружающей среды, которое должно состояться в Монголии 23–24 мая. Она организовала дискуссии с представителями ОГО в Бурятии, включая "Реки без границ", по вопросу возможного участия в консультациях. ГУП также получила отклики на предложение о проведении консультаций, которое было распространено на совещании экспертов в Москве 11–12 апреля, и предпринимает активные шаги по учету этих откликов при составлении своих планов.

15. 2 мая 2016 года Руководство Банка проинформировало Исполнительного директора от Российской Федерации о достигнутом прогрессе и дискуссиях, проведенных в Москве 11–12 апреля в ходе технического совещания, организованного Министерством природных ресурсов и экологии (МПРЭ) Российской Федерации. Данное совещание также было направлено на получение рекомендаций и поддержки для оказания содействия в обеспечении обмена информацией между Монголией и Россией.

16. Предполагается, что после заключения официального соглашения ГУП MINIS свяжется с официальным организатором в России в целях обеспечения руководящих указаний в отношении планов, касающихся оповещения о консультациях, подготовки и распространения документации и проведения консультаций в Бурятии. В ходе дискуссий с российскими ОГО был определен ряд возможных консультационных мероприятий и мест их проведения, ориентированных на лиц, которые могут быть затронуты реализацией Проекта, в районах, находящихся в бассейне реки Селенги на территории Российской Федерации. Российская сторона, занимающаяся организацией соответствующих мероприятий, должна будет утвердить места их проведения.

17. После этого ГУП MINIS организует подготовительную миссию, за которой последуют консультативные миссии в Российскую Федерацию, осуществляемые при поддержке российской стороны и целевой группы Банка и с участием ОГО и местных администраций Бурятии в соответствии с договоренностью. Есть надежда, что этот процесс может быть завершен до начала сибирской зимы.

Данный текст является переводом оригинальной версии документа на английском языке и предоставляется в помощь заинтересованным сторонам. В случае несоответствия данного перевода оригинальной версии документа на английском языке превалирует оригинальная версия.