

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ СТРОИТЕЛЬСТВУ ГИДРОЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В МОНГОЛИИ



КОАЛИЦИЯ "РЕКИ БЕЗ
ГРАНИЦ" (МОНГОЛИЯ)
И
СУХГЕРЕЛ ДУГЕРСУРЕН

РЕЗЮМЕ

«Реки без границ» - коалиция активистов, исследователей и ученых России и Монголии. С 2011 года в центре внимания коалиции находятся инфраструктурные проекты гидро- и угольной энергетики, которые могут иметь опасные последствия для экологии на местном, национальном и региональном уровнях. Изменение климата и экологический стресс в странах региона и вызванная ими внутренняя и внешняя миграция населения уже сейчас приводят к трансграничной напряженности. Усугубить трансграничные конфликты в странах Центральной Азии могут планы Китая по созданию единой региональной и глобальной инфраструктуры в рамках инициативы «Один пояс, один путь» (BRI).

В данном документе обобщен опыт использования различных международных механизмов, таких как обращения в договорные органы ООН по контролю соблюдения обязательств в рамках конвенций, использование системы рассмотрения жалоб при многосторонних банках развития (МБР), а также общественные кампании и работа с потенциальными инвесторами с целью убедить их не инвестировать в проекты гидроэлектростанций, строительство которых может привести к опасным трансграничным экологическим и социальным последствиям.

Монголия собирается строить гидроэлектростанции и водохранилища для переброски воды в пустыню Гоби, чтобы удовлетворить растущие потребности расположенных там добывающих предприятий, а также планирует расширять добычу ископаемых в своих северо-западных областях.

Всемирный банк выделил Монголии кредит в размере 25 млн. долларов в рамках Проекта по поддержке инвестиций в развитие инфраструктуры горнорудной промышленности (МИНИС)¹. Целью проекта было техническое содействие Монголии в привлечении инвестиций в горнодобывающую инфраструктуру путем разработки и подготовки инвестиционных проектов, которые правительство Монголии затем предложит другим инвесторам. Были подготовлены, в частности, проект Шурэнской ГЭС, проект Орхонской ГЭС и переброски части стока реки Орхон, а также проект ГЭС на реке Эгийн-Гол. Все они расположены в бассейне реки Селенга. В 2015 году Монголия получила льготный кредит на проект ГЭС Эгийн гол от Экспортно-импортного банка Китая.

¹ <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/brief/mongolia-mining-infrastructure-investment-support-project> - сами документы на сайте отсутствуют

Возможные вредные последствия вышеназванных гидроэнергетических проектов варьируют от миграции населения, в том числе по экономическим причинам, при отсутствии адекватной компенсации и информирования на местном уровне – до риска землетрясений, утраты площадей пахотных и пастбищных земель, сокращения возможностей для экотуризма и ресурсов для легкой промышленности в России и Монголии на национальном уровне, и негативного трансграничного воздействия на объекты, находящиеся под международной охраной – озеро Байкал (объект Всемирного наследия ЮНЕСКО)² и дельту реки Селенга (под охраной Рамсарской конвенции).^{3,4}

Коалицией «Реки без границ» (РБГ) были проведены масштабные исследования и работа с местными сообществами и заинтересованными сторонами на местном, национальном и международном уровнях по организации подачи двух жалоб в Инспекционную комиссию Группы Всемирного банка (2015, 2017), ежегодного информирования Центра Всемирного наследия (ЦВН) и проведения информационных кампаний среди населения с целью отсрочить осуществление проектов. Международная коалиция РБГ построена по принципу вертикальных партнерств – например, местное сообщество в Цагаан Нуур взаимодействует с представителями РБГ в Улан-Баторе, которые в свою очередь действуют в партнерстве с членами РБГ в России и координатором RwB International, и каждый по своим каналам обеспечивает связь с другими сетями гражданского общества по всему миру.

ТРАНСГРАНИЧНАЯ ГОТОВНОСТЬ К БОРЬБЕ С ТРАНСГРАНИЧНЫМ ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ.

От проектов, реализуемых инициативой «Один пояс, один путь», пострадают местные сообщества по обе стороны границы – отсюда необходимость развивать трансграничные горизонтальные партнерства для борьбы с трансграничными воздействиями и тесное сотрудничество в рамках как вертикальных, так и горизонтальных партнерств.

² <https://whc.unesco.org/en/list/754/>

³ <https://en.wikipedia.org/wiki/Selenga>

⁴ <https://whc.unesco.org/en/list/1081/>

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДОТЧЕТНОСТИ (ММП)⁵

У всех многосторонних банков развития есть механизм подотчетности, ключевые элементы которого – публичность, доступ к информации, независимость от руководства учреждения, справедливость проверки соответствия нормам и урегулирования споров, а также контроль эффективности всех механизмов. ММП принимают жалобы на нарушение политики МБР по защите окружающей среды и интересов местных сообществ, затронутых финансируемыми МБР проектами.

Поскольку проекты Шурэнской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби (ВОГ) были разработаны в рамках проекта МИНИС Всемирного банка, представители местных сообществ трех населенных пунктов в Монголии и семи в России – в Бурятии и Иркутской области, подали в 2015 году совместную жалобу в Инспекционную комиссию Банка.⁶ Заявители просили провести проверку решений Банка и проекта МИНИС на предмет соответствия политике Банка в отношении специальных охранных мер при оценке всех возможных негативных последствий проектов на озеро Байкал (объект Всемирного наследия ЮНЕСКО), бассейн реки Селенги и местные сообщества на этих территориях. Заявители указали на то, что проектная документация не была обнародована, а консультации с местным населением были недостаточными.

В 2015 году представители Инспекционной комиссии посетили Монголию и Россию для встречи с заявителями. По результатам поездки в течение 2016 года проектом МИНИС были проведены консультации с заинтересованными сторонами во всех населенных пунктах России и Монголии, которые могут быть затронуты проектами ГЭС и водоотвода. По итогам консультаций на всех уровнях национальных и местных органов власти было решено провести Региональную экологическую оценку (РЭО) совокупного воздействия планируемых проектов в Монголии и России на озеро Байкал. Инспекционная комиссия дважды откладывала принятие решения о проведении расследования, а в июле 2017 года, будучи «удовлетворена значительными корректировками», внесенными МИНИС в субпроекты Шурэнской ГЭС и водоотвода Орхон-Гоби, а также ссылаясь на то, что на стадии разработки субпроектов не было причинено «никакого вреда» экологии, не

⁵ <https://brill.com/view/book/edcoll/9789004337787/BP000009.xml>

⁶ <https://www.inspectionpanel.org/panel-cases/mining-infrastructure-investment-support-and-mining-infrastructure-support-additional-2>

рекомендовала проведение расследования и закрыла жалобу.⁷ Проект МИНИС был закрыт в декабре 2019 года, а проекты Шурэнской ГЭС и ОГВ приостановлены до окончания разработки и согласования результатов РЭО – уже без дальнейшей финансовой и технической поддержки.

Будущее стратегии использования механизмов подотчетности зависит от ряда важных изменений – например, от того, будет ли действие этих механизмов распространяться не только на сообщество многосторонних банков, но и на более широкий круг других организаций содействия развитию, будет ли обеспечен приоритет стандартов прав человека для всех институтов, появятся ли организации частного сектора, внедряющие у себя процессы подотчетности – а также в целом от развития системы подотчетности на международном уровне, чтобы у заявителей и институтов появился широкий выбор вариантов. С другой стороны, не исключена и «гонка по нисходящей», если финансовые институты станут конкурировать за инвестиции в мегапроекты в рамках BRI.

Основной поставщик финансов на проекты BRI - Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) учредил "Механизм защиты народов, чьи интересы затронуты проектами."⁸ Механизм, призванный обеспечить соблюдение экологической и социальной политики Банка, начал действовать в марте 2019 года⁹ и оценивать его эффективность пока рано.

МЕХАНИЗМЫ КОНВЕНЦИИ О ВСЕМИРНОМ НАСЛЕДИИ И ЛОББИРОВАНИЕ В РАМКАХ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

Обращение к механизмам договорных органов ООН – эффективное прямое давление на государство с требованием исполнять обязательства по Конвенции. В случае с проектом ГЭС на р. Эгийн-Гол, который (в отличие от Шурэнской ГЭС и ОГВ) был исключен из проектов технического содействия МИНИС Всемирного Банка, правительство Монголии обратилось за кредитом на строительство этой плотины к Китаю. В ноябре 2015 года Китай и Монголия объявили о выделении Экспортно-импортным банком (Эксимбанком)

⁷ <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/102-ThirdandFinalReportandRecommendationEnglish-July2017.pdf>

⁸ <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/how-we-assist-you/index.html#>

⁹ <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/framework-agreements/environmental-social-framework.html>

Китая кредита в размере 1 млрд. долларов. Подрядчик проекта China Gezhouba получил 100 млн. долларов на строительство подъездных дорог и мостов для подготовки строительства плотины и обеспечения доступности объекта в зимние месяцы.

В этом случае РБГ использовала механизмы ежегодной отчетности государств на сессиях Комитета Всемирного наследия и обращения в Центр Всемирного наследия и в Международный союз охраны природы (МСОП) для информирования мировой общественности о проблеме с приведением научных обоснований и конкретных рекомендаций. В результате Комитет Всемирного наследия призвал правительство Монголии «не утверждать ни один из проектов [плотины] до тех пор, пока вышеуказанные РЕО и оценка кумулятивного воздействия не будут рассмотрены Центром Всемирного наследия и МСОП.»¹⁰ Коалиция использует ежегодные сессии Комитета для сообщения новой информации о проектах плотин в Монголии и при необходимости формулирования рекомендаций для Монголии.

Прямое лоббирование в рамках двусторонних отношений организовали в 2016 году жители г. Кабанск в России, обратившись к муниципальным властям с просьбой сообщить Эксимбанку Китая и подрядчику проекта China Gezhouba International о том, что местное сообщество встревожено возможными экологическими, социальными и трансграничными последствиями строительства ГЭС на р. Эгийн-Гол.

Петицию, призывающую президентов России, Китая и Монголии отменить гидроэнергетические проекты в бассейне Селенги, подписали 70 000 обеспокоенных граждан по всему миру с целью защитить самое глубокое озеро в мире от монгольских ГЭС. В петиции рекомендуется финансировать развитие в пустыне Гоби экологически чистых проектов ветровой и солнечной энергетики.¹¹ Эта петиция не только привлекла внимание широкой общественности, но и послужила серьезным предупреждением потенциальных инвесторов о репутационных рисках в связи с проектом.

Китайский Эксимбанк заморозил выдачу миллиардного кредита на строительство ГЭС на р. Эгийн-Гол до завершения всех необходимых оценок экологического и социального воздействия, включая оценку воздействия на весь бассейн Селенги на региональном уровне и проведение соответствующих общественных консультаций. Тогда власти Монголии попытались профинансировать плотину с помощью собственной программы облигаций Банка развития Монголии, а когда это потерпело крах преобразовали

¹⁰ "State of Conservation: Lake Baikal", World Heritage Committee. <https://whc.unesco.org/en/soc/3247>

¹¹ "RWB Mongolia Explains the Reasons for Compliant to the World Bank Inspection on Selenge Basin Dams", Rivers Without Borders, February 28, 2015. <http://www.transrivers.org/2015/1498/>

Дирекцию проекта ГЭС на г. Эгийн-Гол в государственную компанию с ограниченной ответственностью. В отношении данного проекта проводились расследования на предмет хищения значительных сумм кредитных средств и взимания платы с заказчиков в двойном размере, но никто не был привлечен к ответственности, якобы из-за «ограничений, вызванных разногласиями с Российской Федерацией».

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Хотя существуют различные международные механизмы противодействия вредным для экологии проектам, инфраструктурные мегапроекты в рамках китайской BRI в Южной и Юго-Восточной Азии уже подтверждают опасение, что национальные механизмы подотчетности в странах проектов и международные обязательства Китая вряд ли способны предотвратить негативное и в том числе трансграничное воздействие BRI.

Необходимо усилить или не допустить ослабления стандартов, установленных существующими механизмами, а также путем согласованных усилий и партнерств разного уровня активно добиваться, чтобы Китай и АБИИ обеспечили соблюдение своих природоохранных норм.

Очевидна также потребность в создании в регионе проектов BRI горизонтальных трансграничных партнерств, которые были бы готовы к совместным действиям по преодолению и (или) смягчению региональных конфликтов, возникающих в результате трансграничных воздействий.