



Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России

СИУП 4241, № в системе Atlas 00077026

Заключительная оценка Резюме для руководства

Российская Федерация

СЦ-2 ГЭФ в рамках Стратегической программы-4 «Усиление политики и нормативно-правовой базы для решения проблем сохранения биоразнообразия».

Российская Федерация

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Программа развития Организации Объединенных Наций

Стюарт Уильямс



Благодарность

Мне было очень приятно снова побывать в Российской Федерации, и для меня было большой честью проводить Заключительную оценку одного из последних российских проектов ГЭФ.

Я хотел бы поблагодарить Менеджера Проекта Светлану Шейнфельд за все усилия, которые она приложила к тому, чтобы моя миссия в России прошла успешно. Этому успеху способствовали и другие члены проектной команды.

Я был рад опять увидеться с Александром Ошисом. Я благодарен ему за его неустанную помощь с переводом. Без его помощи миссия однозначно потерпела бы неудачу.

Я благодарен и всем тем, с кем я общался в ходе своей миссии, кто нашел для меня время, терпеливо отвечал на все мои вопросы и давал нужные мне пояснения.

Цель настоящей оценки – дать краткое описание всех достижений проекта, а также перечислить некоторые уроки, которые можно из него извлечь и о которых я узнал за время этой непродолжительной командировки. В своем отчете я постарался предложить конструктивную критику там, где я посчитал ее оправданной, надеюсь, что затронутые лица именно так к ней и отнесутся.

В заключение, как всегда, благодарю за возможность увидеть один из тех регионов, в которых действовал проект. Я узнал о результатах самоотверженности и энтузиазма, с которыми мои собеседники работали для сохранения мест, важных для всего мира. Я хотел бы высказать им слова благодарности и пожелать успехов в их неустанных трудах.

Стюарт Уильямс
Лилонгве, Малави

Содержание

Благодарность	ii#
Информационная таблица Проекта.....	iv#
Описание проекта.....	v#
Выводы	v#
Результаты Проекта.....	vi#
Таблица оценки.....	viii#
Краткие выводы, рекомендации и извлеченные уроки	xi

Информационная таблица Проекта

Название проекта	Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России		
Идентификационный № проекта ПРООН:	4241	Дата одобрения ФОП	12 марта 2009 г.
Идентификационный № проекта ГЭФ:	3903	Дата утверждения Генеральным директором:	08 марта 2011 г.
Идентификационный № подразделения в системе ATLAS	00060984	Дата подписания ПД	25 июля 2011 г.
Страна	Российская Федерация	Дата приема на работу МП	01 декабря 2012 года
Регион:	Европа и СНГ	Дата установочного совещания	18-19 июля 2012 г.
Зона биоразнообразия ГЭФ/Стратегическая цель	СЦ-2 ГЭФ в рамках Стратегической программы-4 «Усиление политики и нормативно-правовой базы для решения проблем сохранения биоразнообразия»	Дата окончания ССО	01 сентября 2015
Трастовый фонд	ТФ ГЭФ	В случае изменения, предлагаемая дата завершения деятельности:	Декабрь 2017 г.
Исполнительное агентство	Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)		
Другие партнеры-исполнители	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)		
Финансирование проекта	При утверждении (долл. США)	При заключительной оценке (долл. США)	
[1] Финансирование ГЭФ	7 200 000	7 200 000	
[2] Вклад ПРООН	530 000	121 103,16	
[3] Правительство	196 700 (региональные органы власти)	233 000	
[4] Другие партнеры	31 223 300	39 251 857,83	
[5] Итого, софинансирование	31 950 000	39 605 960,99	
ВСЕГО, ЗАТРАТЫ ПРОЕКТА	39 150 000	46 805 960,99	

Описание проекта

Согласно плану, данный проект должен был продлиться 5 лет (60 месяцев). Проектный документ был подписан 25 июля 2011 года. Однако реализация Проекта началась с задержкой, и (новые) Национальный директор Проекта и Менеджер Проекта были назначены лишь в январе 2013 года. Поэтому, хотя Проект и планировалось закрыть в июле 2016 года, была подана заявка на продление на 18 месяцев, с тем, чтобы Проект закончил свою работу в декабре 2017 года. Фактически, закрытие Проекта ожидается в конце марта 2018 г.

Проект планировал предпринять усилия по сохранению биоразнообразия на территориях, находящихся за пределами особо охраняемых природных территорий (ООПТ) (которые занимают только 10% от территории страны). Российский энергетический сектор огромен как по своим запасам, так и по своему потенциалу – поэтому и его влияние на природу страны огромно. По плану, Проект должен был получить грант от Глобального экологического фонда (ГЭФ) в сумме 7,2 млн. долл. США. Он должен был осуществляться на шести демонстрационных территориях в разных районах страны. Все они важны с точки зрения как энергетического сектора, так и разнообразия имеющихся там видов живой природы. Проект должен был послужить достижению следующих долгосрочных целей: i) адаптация законов и политики государства с целью включения в законодательство требований к энергетическому сектору касательно сохранения биоразнообразия, ii) разработка и апробация технологий реализации таких требований во всех отраслях промышленности, и iii) улучшение потенциала энергетического сектора в области уменьшения отрицательных воздействий на биологическое разнообразие от своей деятельности и существенное улучшение перспектив сохранения затронутых экосистем. Первоочередная цель Проекта – *«включение сохранения биоразнообразия в число приоритетов политики развития российского энергетического сектора и в деятельность энергопроизводящих секторов путем осуществления пилотных проектов в шести демонстрационных регионах страны»*. Проект должен был достичь четырех результатов. Первый результат предполагал создание благоприятной среды в целом, остальные три результата касались нефтегазовой отрасли, угледобывающей отрасли и гидроэнергетики.

Проект был призван повлиять на три отрасли (нефтегазовую, угольную промышленность и гидроэнергетику) и должен был осуществляться в восьми различных пилотных регионах, в связи с чем в него было прямо или косвенно вовлечено значительное число заинтересованных лиц – как государственных (на федеральном, региональном и местном уровнях), так и негосударственных (в том числе организации гражданского общества, местные землепользователи, научно-исследовательские учреждения и организации частного сектора).

Выводы

У Проекта были грандиозные планы: он пытался повлиять на ряд отраслей промышленности с наихудшими послужным списком и репутацией в сфере экологии, которые к тому же всегда отличались закрытостью и непрозрачностью; эти отрасли как будто «заперты в бункере»: их отличает огромная бюрократическая машина и плохое знание международного опыта и практики. Кроме того, география Проекта была огромной: он проводился (в конечном итоге) одновременно на восьми демонстрационных площадках, расположенных в разных концах страны. Разумеется, все это поместило оцениваемый проект в разряд рискованных, но сулящих большую отдачу. По мере приближения к своему завершению Проект стал добиваться все новых успехов, все больше людей начинало верить в то, что план Проекта был сложен в реализации и требовал максимального напряжения сил – да, но он был осуществим!

Проект показал множество примеров адаптивного управления, таких как применение процессов мониторинга и оценки для корректировки Проекта, благодаря чему он становился лучше в процессе работы. Хорошим примером является адаптация Структуры результатов Проекта по итогам среднесрочной оценки.

Проект осуществлялся в тесном сотрудничестве с ключевыми партнёрами на разных уровнях — региональном, федеральном и международном. Проект блестяще решил задачу подбора кадров: все, кого он привлекал, работали с максимальной самоотдачей, посвящая работе в рамках Проекта свое время и энергию, и двигая Проект вперед. Этого удалось добиться, среди прочего, благодаря следующим причинам i) полномочия и авторитет Национального директора Проекта, действовавшего в некоторых случаях через региональные представительства Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), и ii) самоотверженная работа и репутация региональных координаторов Проекта.

Хотя Проект стремился дать *экономические обоснования* необходимости инвестиций в охрану окружающей среды, *если бы* федеральное правительство смогло внести поправки в законы, то: i) компании строже соблюдали бы эти нормы, т.е. последствия были бы значительнее, и ii) достигнутые результаты были бы более масштабными, прочными и устойчивыми. Однако законодательство изменить почти невозможно — даже если продлить срок работы Проекта.

Координационный комитет Проекта работал на принципах *открытости* — то есть, разрешал присутствие *наблюдателей* на своих заседаниях; Проект создал *рабочие группы* в каждой из отраслей, где он действовал; Проект использовал *общественные палаты* как инструмент, позволяющий посадить заинтересованные стороны за один стол и таким образом обеспечить решение своих задач.

И наконец, следует отметить, что, в отличие от многих (если не большинства) проектов ГЭФ во всем мире, Проект не выплачивал никаких *вознаграждений* (например, за участие в заседаниях или на покрытие командировочных расходов) тем, кто присутствовал на совещаниях, семинарах или конференциях: люди приезжали туда потому, что им была интересна данная тема, либо у них была к этому личная или профессиональная мотивация. В мире проектов ГЭФ (а также многих других международных проектов развития) это просто поразительно.

Сумма гранта, предоставленного Тростовым фондом ГЭФ Проекту, составила 7,2 млн. долл. США. К моменту проведения миссии заключительной оценки в России израсходованная по гранту ГЭФ сумма составляла 6,292 млн. долл. США (что равняется 87,39% гранта). Таким образом, к этому моменту не было освоено 907 758,51 долл. США. По окончании своей деятельности все неиспользованные средства Проект будет обязан вернуть в ГЭФ. Проект тщательно координировал свой бюджет с ежегодным бюджетом Минприроды России. Что касается софинансирования, то фактическая сумма, сообщенная оценщику, составила 39,6 млн. долл. США, что превышает сумму софинансирования, обещанную в начале Проекта (31,95 млн. долл. США).

Особого упоминания заслуживает команда Проекта: ее сотрудники были преданны своему делу, хотя с ними не всегда было легко. Тем не менее, они заслужили уважение всех, с кем работали.

Результаты Проекта

В рамках Проекта была проделана огромная работа по обеспечению учета вопросов биоразнообразия в политике и деятельности бизнеса. В настоящем отчете об оценке не делается попыток подробно описать все результаты, достигнутые Проектом. Хотелось бы

отметить почти фанатичное следование Проектному документу и Структуре результатов Проекта. Ниже дается далеко не полное описание результатов Проекта:

- Каскад законодательных актов, подготовленных на основании законов о стандартах и наилучших доступных технологиях (НДТ), опубликованных в сборниках методических указаний / справочниках по четырем стандартам для рассматриваемых отраслей. Появление этих документов затем привело к разработке законов в регионах и стандартов в самих компаниях.
- Разработка трех справочников НДТ, по одному для каждого из целевых секторов.
- Процессы координации, организации и стимулирования групп людей с целью добиться более организованного или более системного мышления.
- Использование механизма соглашений (как правило, трехсторонних соглашений между Проектом, компанией и местными органами власти) для обеспечения соблюдения и исполнения договоренностей.
- Включение связанных с биоразнообразием критериев в экологический рейтинг нефтегазового сектора (разработанный WWF России) и тиражирование этого рейтинга в горнодобывающем секторе (куда, разумеется, входит и добыча угля).
- Создание так называемых «геопорталов» (т.е., баз данных геоинформационных систем (ГИС), доступных через Интернет) по трем регионам (Кемеровской и Амурской областям, НАО), которые должны повысить качество управления биоразнообразием в регионах.
- Деятельность Проекта привела к созданию ряда особо охраняемых территорий.
- В рамках Проекта были апробированы разные технические решения с разными партнерами, главным образом в сферах реабилитации и водоочистки.
- Были разработаны два документа по стратегической экологической оценке (СЭО) для Кемеровской и Амурской областей.
- Были приложены значительные усилия к созданию платформ, которые помогли бы слышать мнения экспертов: под эгидой Проекта было проведено около 60 мероприятий (конференций, семинаров, круглых столов).

Проект определил удобные и реальные механизмы внедрения концепции биоразнообразия в работу российского энергетического сектора, например i) через принятие четырех федеральных «стандартов», которые включают и задачи сохранения биоразнообразия; ii) через принятие корпоративных стандартов; iii) через принятие законов на региональном уровне. Для этого потребовалось понимание уместных и реалистичных *точек входа*, которые позволят начать перемены.

По мнению всех опрошенных, Проект помог *изменить подходы* (хотя этот результат не был измерен – и у автора заключительной оценки есть ряд оснований считать, что это произошло не в полной мере).

В дополнение к вышеуказанным результатам Проект привел к нескольким (положительным) непредвиденным воздействиям. Так, а) те, кто был связан с Проектом, занялись преподаванием в университетах нефти и газа, в результате идеи Проекта будут закладываться в мировосприятие будущих специалистов этой отрасли, б) некоторые достижения Проекта, и прежде всего Справочники НДТ, уже включаются в учебные программы университетов.

Измерить фактическое воздействие на биоразнообразие в течение ограниченного срока реализации Проекта по обеспечению учета соответствующих задач нереально. Тем не менее, проект заложил основы того, что должно (и даже может) оказать значительное воздействие. Стирание границ между проектом и сложившейся в результате практикой компаний – косвенное свидетельство того, что соответствующие задачи нашли свое

отражение в их политике. Если эти тенденции выдержат испытание временем, то воздействие окажется значительным.

Таблица оценки

Пункт	Оценка	Комментарий
Общие результаты Проекта	О (отлично)	<p>Перед Проектом была поставлена исключительно сложная задача: добиться, чтобы органы государственной власти и компании (в некоторых из которых государство является основным акционером) изменили свои подходы и включили сохранение биоразнообразия в свою политику и программы развития. Задача эта была вдвойне сложна потому, что внесение изменений в законодательство России почти невозможно, по крайней мере, на федеральном уровне.</p> <p>Проект был осуществлен на хорошем уровне с высокой эффективностью и экономичностью. Участие всех заинтересованных сторон можно признать превосходным.</p> <p>Проект использовал все доступные инструменты для достижения поставленных целей – несмотря на значительные ограничения и сложности. Проект строго следовал Проектному документу и выполнил задачи, описанные в Структуре результатов Проекта.</p>
Исполнение и реализация		
Качество исполнения и реализации в целом	О	С самого начала активной фазы (после ряда задержек и длительного периода запуска) работы по
Исполнение Исполнительным агентством	У (удовлетворительно)	Проекту отличались тщательностью. Сотрудничество с Минприроды России проходило безупречно (годовые бюджеты и рабочие планы разрабатывались синхронно).
Исполнение национальным партнером - Исполнительным агентством (Минприроды России)	О	Проект получал значительную поддержку со стороны Национального директора Проекта; без этой поддержки успех проекта был бы невозможен. Когда, ближе к концу проекта, Офис ПРООН начал

ПРОЕКТ ПРООН/ГЭФ – МИНПРИРОДЫ РОССИИ «СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ В
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ». ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА

Пункт	Оценка	Комментарий
		сворачивать свою работу, масштаб поддержки если и снизился, то незначительно.
Мониторинг и оценка (МиО)		
Структура МиО на этапе запуска Проекта	У	Структура МиО была организована по стандартному плану ПРООН-ГЭФ, и работы проводились без сбоев. Проект продемонстрировал удовлетворительный уровень адаптивного управления.
Качество МиО в целом	У	
План проведения МиО	У	
Результаты		
Качество результатов Проекта в целом	О	Больше всего в этом Проекте поражает то, что он использовал все доступные инструменты для достижения поставленных целей. Члены проектной команды прекрасно видели все существующие ограничения, зная, что можно будет сделать, и, что не менее важно, – чего сделать нельзя. Они с невероятным упорством стремились к выполнению тех задач, которые определили для себя как осуществимые, и теперь, спустя пять с небольшим лет, они достигли всего, чего собирались достичь – затратив на это сравнительно небольшие деньги. В итоге картина мира изменилась.
Актуальность (А или НА)	А	Проект весьма актуален по ряду разных причин, и не только для страны и конкретных пилотных регионов, для ПРООН или для ГЭФ. Интерес к добыче углеводородов в Арктике сохраняется, и поэтому защита окружающей среды будет играть жизненно важную роль.
Эффективность	О	Проект сработал одновременно и результативно, и экономически эффективно. На это указывает способность сделать так много при сравнительно небольшом бюджете. К тому же, Проект действовал в
Экономическая эффективность	О	

Пункт	Оценка	Комментарий
		условиях, которые можно назвать очень непростыми, но при этом смог достичь большей части запланированных результатов.
Устойчивость		
Общая вероятность возникновения рисков для устойчивости	Н (низкая)	Проект заложил прочное основание. Команда Проекта прилагала все усилия, чтобы повысить вероятность устойчивости результатов работы (некоторые из них описаны далее); при этом есть стойкое ощущение, что мы находимся в самом начале долговременного процесса. В ходе заключительной оценки был высказан ряд идей относительно того, каким образом этот процесс нужно продолжать. Их суть — это предложение использовать заложенный Проектом фундамент и, в частности, продолжить создание платформы «Бизнес и биоразнообразие» любыми доступными способами. Для этого открывается ряд перспектив: так, например, Международный союз охраны природы (МСОП) хочет открыть в России свое представительство. Если учесть, что у МСОП есть своя программа «Бизнес и биоразнообразие», то она могла бы послужить одним из инструментов, которые позволят продолжать эту работу — и таким образом повысить вероятность устойчивости.
Финансовая устойчивость	Н	
Социально-экономическая устойчивость	Н	
Институциональная / управленческая устойчивость	Н	
Экологическая устойчивость	Н	
Роль катализатора		
Производство общественного блага, демонстрация, тиражирование и масштабирование	О	Первоочередная задача данного Проекта — включение мер по сохранению биоразнообразия в политику и программные документы, поэтому «производство общественного блага» являлось его главной целью. В Разделе 3.3.5 мы пишем о том, что существует ряд сложностей с тиражированием (и, отчасти, с масштабированием), на которые команде Проекта следует

Пункт	Оценка	Комментарий
		обратить внимание. Проект достиг превосходных результатов в области демонстрации и производства общественного блага.
Воздействие (З, С, Н)		
Улучшение состояния окружающей среды	3 (значительное)	Для Проекта, нацеленного на включение определенных принципов в политику и программные документы, достичь результатов уже в период реализации - задача не просто затруднительная, а скорее из области несбыточного. На региональном уровне Проект оказал положительное воздействие на окружающую среду и помог уменьшить негативное воздействие, однако значительного уменьшения воздействия и улучшения существующей ситуации следует добиваться в долгосрочной перспективе. И Проект достиг значительных успехов в этом отношении.
Уменьшение нагрузки на окружающую среду	3	
Изменение негативного воздействия / политического статуса вопросов охраны окружающей среды	3	

Краткие выводы, рекомендации и извлеченные уроки

В ходе среднесрочной оценки возникли серьезные надежды на успех (*“Проект приближается к редкому успеху: выходу в верхний эшелон проектов ГЭФ, которые оказали подлинно масштабное воздействие, улучшив результаты в сфере биоразнообразия на уровне Глобальных экологических выгод*). Поэтому следует спросить: достиг ли Проект указанных целей? Более всего в этом Проекте поражает то, что для включения задач сохранения биоразнообразия в политику и программы энергетического сектора он использовал все доступные инструменты. Все, кто привлекался к Проекту, прекрасно представляли себе, в каких условиях им придется работать. Они с ожесточенным упорством стремились к выполнению тех задач, которые можно было решить, и теперь, спустя пять с небольшим лет, они достигли всего, чего собирались достичь. Разумеется, все только начинается, и полная интеграция задач по включению биоразнообразия в политику и деятельность бизнеса в России будет обеспечена только после того, как они будут прописаны в законе об охране окружающей среды Российской Федерации.

Если бы в рамках всех проектов ГЭФ было достигнуто столько же, сколько в рамках этого, то мир к настоящему времени уже стал бы совсем другим.

Кроме того, Проект знаменует собой окончание целой эпохи: это последний проект, который ГЭФ финансирует в России. Вскоре после завершения Проекта Офис поддержки проектов ПРООН закроется. И, наконец, здесь нужно снова подчеркнуть два момента. Во-первых, было сложно провести различие между мероприятиями и

результатами Проекта, с одной стороны, и деятельностью самих компаний, с другой; однако это ли не лучшая мера успеха для проекта, задача которого включить биоразнообразие в политику? Во-вторых, теперь нет оправдания бездействию энергетического сектора. Теперь, как говорится, мяч – на его стороне, и вся ответственность ложится на него.

К факторам, которые способствовали успеху Проекта, относятся следующие:

- Проект устранил разрыв между государством и компаниями, тем самым разрушив барьеры и позволив преодолеть недоверие.
- Вся команда работала серьезно и показала приверженность делу.
- Все усилия в рамках Проекта были направлены на решение задачи; участников не отвлекали требованиями обратить особое внимание на Страновой офис ПРООН.
- Проект был поддержан множеством людей, что подтвердило мнение о роли личностей; важный вклад внес Национальный директор Проекта, благодаря своей высокой должности.
- Успех Координационного комитета Проекта: под его эгидой были наработаны деловые связи, Комитет работал открыто.
- Различные *инструменты*, которые использовались в рамках проекта для обеспечения участия и соблюдения правил, включая i) создание рабочих групп, ii) использование существующих общественных палат и iii) трехсторонние соглашения.
- Подрядчикам предлагалось не просто составить доклад с большим набором рекомендаций, а сделать следующий шаг: способствовать осуществлению этих рекомендаций и продемонстрировать результаты.
- Проект опирался на фундаменты многих предшествующих проектов ПРООН-ГЭФ в странах и поддерживал синергию между этими проектами.
- Чтобы продемонстрировать успех, исполнители Проекта стремились по возможности работать с местными компаниями, а не с гигантами, чьи штаб-квартиры находятся в Москве (и потому далеки от проблем биоразнообразия), и чья управленческая структура бюрократизирована.
- Заинтересованность людей в Проекте и их приверженность делу его реализации, о чем нагляднее всего свидетельствует то, что люди за свой счет приезжали на конференции, семинары, круглые столы, заседания Координационного комитета Проекта и другие мероприятия.
- Привлечение тщательно отобранных международных консультантов позволило успешно нарастить потенциал и ознакомить людей с новыми идеями и с иным образом мышления.

Автор заключительной оценки дал **ряд рекомендаций**:

- Работу следует продолжить - Проект заложил основы, но предстоит еще многое сделать – при этом, что немаловажно, возможности для этого имеются – вероятно, действовать надо через негосударственные организации (например, WWF России или МСОП). Продолжение работы в данной области должна также поддерживать и команда Проекта.
- Следует объяснять принципы работы иерархии мер смягчения и приводить соответствующие примеры – Проекту следует дать примеры того, как его деятельность вписывается в иерархию, что улучшит понимание ее принципов.
- Изыскивать возможности для распространения информации о результатах и хорошей практике.

- Завершить различные процессы.
- В дальнейшем финансовые институты и кредиторы должны также включить сохранение биоразнообразия в свои условия предоставления займов (в духе СД 6 МФК).
- Повышать прозрачность оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу (ОВОСиСС), обеспечив постоянный и без ограничения по срокам действия доступ к документам ОВОСиСС и Планам экологических мероприятий (ПЭМ).
- Распространить систему экорейтингов на другие отрасли промышленности, такие как i) электроэнергетика, ii) финансовый сектор, и iii) лицензирование (например, выдача лицензий на недропользование) — и посмотреть на их воздействие.
- Тиражировать Проект в других регионах помимо тех восьми, в которых он был реализован.
- Использовать эффекты географической синергии с многочисленными проектами (с учетом того, что данный Проект опирался на ранее реализованные проекты и осуществлялся в синергии с набором других проектов).
- ПРООН должна проводить обучение, разъясняя, почему административная система организована так, а не иначе. Это, вероятно, поможет улучшить соблюдение правил или как минимум создаст доброжелательный настрой у партнеров.
- Распространить данный образ мышления на экосистемные услуги и экологические процессы, т.е. не ограничиваться только биоразнообразием.