



# Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России

СИУП 4241, № в системе Atlas 00077026

## Заключительная оценка Том 1

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

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 Описом. 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 .....	iii#
Сокращения и глоссарий.....	vii#
Резюме для руководства .....	ix#
Информационная таблица Проекта.....	ix#
Описание проекта.....	x#
Выводы .....	x#
Результаты Проекта.....	xii#
Таблица оценки ЗО .....	xiii#
Краткие выводы, рекомендации и извлеченные уроки .....	xvi#
1# Введение .....	19#
1.1# Цель оценки.....	19#
1.2# Область применения и методология .....	19#
1.3# Структура отчета об оценке .....	22#
2# Описание и общий контекст Проекта .....	23#
2.1# Запуск Проекта и период выполнения .....	23#
2.2# Какие задачи стремился решить Проект.....	24#
2.3# Первоочередные цели и цели развития.....	25#
2.4# Определение исходного уровня .....	26#
2.5# Основные заинтересованные лица.....	26#
2.6# Ожидаемые результаты.....	27#
3# Мероприятие 4.7. Масштабирование и распространение извлеченных уроков.Выводы .....	29#
3# Выводы .....	30#
3.1# План Проекта.....	30#
3.1.1# Анализ Структуры результатов Проекта.....	31#
3.1.2# Допущения и риски .....	31#
3.1.3# Уроки других проектов, учтенные при планировании .....	31#
3.1.4# Плановое участие заинтересованных лиц .....	32#
3.1.5# Тиражирование .....	32#

3.1.6# Сравнительное преимущество ПРООН .....	32#
3.1.7# Связь между Проектом и другими инициативами.....	33#
3.1.8# Вопросы управления.....	33#
3.2# Исполнение проекта и адаптивное управление .....	34#
3.2.1# Адаптивное управление .....	34#
3.2.2# Отношения с партнерами.....	35#
3.2.3# Отзывы о мероприятиях по МиО, использованных для адаптивного управления .....	38#
3.2.4# Финансирование Проекта .....	38#
3.2.5# Мониторинг и оценка .....	43#
3.2.6# ПРООН и Исполнительное агентство: исполнение, реализация, координация и оперативные вопросы .....	43#
3.3# Результаты Проекта.....	48#
3.3.1# Общие результаты Проекта .....	48#
3.3.2# Актуальность .....	56#
3.3.3# Эффективность и экономическая эффективность .....	56#
3.3.4# Заинтересованность государства .....	57#
3.3.5# Сохранение биоразнообразия .....	58#
3.3.6# Устойчивость .....	59#
3.3.7# Воздействие .....	63#
4# Выводы и рекомендации .....	64#
4.1# Выводы .....	64#
4.2# Критерии успеха: какие уроки следует извлечь.....	66#
4.3# Рекомендации.....	68#

## Содержание (приложения)

Приложение №1. Техническое задание	Приложение - 2
Приложение №2. Шкала оценки	Приложение - 4
Приложение №3. Список изученных документов	Приложение - 5

Приложение №4. Программа ЗО и список опрошенных лиц	Приложения - 6
Приложение №5. Список членов Координационного Комитета Проекта	Приложения - 9
Приложение №6. Структура результатов Проекта	Приложения - 12
6.1 Комментарии по плану СРП (в т.ч. поправки по итогам ССО)	Приложения - 12
6.2 СРП, представленная автору ЗО (с его комментариями)	Приложения - 25
Приложение №7. Список консультаций и консультантов	Приложения - 47
Приложение №8. Список плановых результатов и публикаций Проекта	Приложения - 52
Приложение №9. Образец опросного листа, использованного для сбора данных	Приложения - 58
Приложение 10. История комментариев по проекту отчета о ЗО	Приложения - 61
Приложение 11. Форма Свода этических правил Группы оценки ООН	Приложения - 62
Приложение 12. Форма утверждения отчета о ЗО	Приложения - 63

## Сокращения и глоссарий

ГД	Генеральный директор (в контексте ГЭФ)
СНГ	Содружество независимых государств
ОП	Окончание Проекта (как правило, в контексте целевых показателей)
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ГИС	Географическая информационная система
га	гектар
МСОП	Международный союз охраны природы
МиО	Мониторинг и оценка
МЕТТ	Инструмент оценки эффективности управления МЕТТ (для ООПТ) (Management Effectiveness Tracking Tool)
МПРЭ	Министерство природных ресурсов и экологии
ССО	Среднесрочная оценка
НАО	Ненецкий автономный округ
НПО	Неправительственная организация
НИ	Национальное исполнение (о методике исполнения проекта)
НДП	Национальный директор проекта
ООПТ	Особо охраняемая природная территория
ФОП	Форма определения проекта
ОРП	Отчет о реализации Проекта
ППП	Грант на подготовку Проекта
МП	Менеджер Проекта
ГУП	Группа управления Проектом
СРП	Структура результатов Проекта
ПД	Проектный документ (в ПРООН)
ККП	Координационный комитет Проекта или Правление Проекта
Руб.	Российский рубль
ЗО	Заключительная оценка
ТЗ	Техническое задание
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СО ПРООН	Страновой офис ПРООН
РТЦ ПРООН-ГЭФ	Региональный технический центр ПРООН-ГЭФ (расположен в

	Стамбуле)
ОПП ПРООН	Офис поддержки проектов ПРООН (в Москве)
Долл. США	Доллары США
ВФДП	Всемирный фонд дикой природы
Заказник	Федеральная или региональная особо охраняемая природная территория
Заповедник	Федеральная особо охраняемая природная территория или полный заповедник (эквивалент ООПТ 1 категории МСОП)



## Резюме для руководства

### Информационная таблица Проекта

<b>Название проекта</b>	Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России		
Идентификационный № проекта ПРООН:	4241	Дата одобрения ФОР	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		
<b>Финансирование проекта</b>	<b>При утверждении Генеральным директором (долл. США)</b>	<b>При заключительной оценке (долл. США)</b>	
[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	
<b>ВСЕГО, ЗАТРАТЫ</b>	<b>39 150 000</b>	<b>46 805 960,99</b>	

ПРОЕКТА		
---------	--	--

### 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 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 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 МиО для корректировки Проекта, благодаря чему он становился лучше в процессе работы. Хорошим примером является адаптация СРП по итогам ССО.

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 НДП, действовавшего в некоторых случаях через региональные представительства Федерального агентства по надзору в сфере управления природными ресурсами (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.

ККП Проекта работал на принципах *открытости* — то есть, ККП 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 Трастовым фондом ГЭФ Проекту, составила 7,2 млн. долл. США. К моменту проведения миссии ЗО в России полученная 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 МПРЭ. 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 СРП. 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 российским отделением Всемирного фонда дикой природы) и тиражирование этого рейтинга в горнодобывающем секторе (куда, разумеется, входит и добыча угля).
- Создание так называемых «геопорталов» (т.е., баз данных 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 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 ЗО 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 30**

Пункт	Оценка	Комментарий
Общие результаты Проекта	<b>О (отлично)</b>	<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>
<b>Исполнение и реализация</b>		
Качество исполнения и реализации в целом	<b>О</b>	С самого начала активной фазы (после ряда задержек и длительного периода запуска) работы по проекту отличались тщательностью.
Исполнение Исполнительным агентством	<b>У (удовлетворительно)</b>	Сотрудничество с МПРЭ проходило безупречно (годовые бюджеты и рабочие планы разрабатывались синхронно). Проект получал значительную поддержку со стороны НДП; без этой поддержки успех проекта был бы невозможен. Когда,
Исполнение Исполнительным агентством (МПРЭ)	<b>О</b>	

Пункт	Оценка	Комментарий
		ближе к концу проекта, Офис ПРООН начал сворачивать свою работу, масштаб поддержки если и снизился, то незначительно.
<b>МиО</b>		
Структура МиО на этапе запуска проекта	<b>У</b>	Структура МиО была организована по стандартному плану ПРООН-ГЭФ, и работы проводились без сбоев. Проект продемонстрировал удовлетворительный уровень адаптивного управления.
Качество МиО в целом	<b>У</b>	
План проведения МиО	<b>У</b>	
<b>Результаты</b>		
Качество результатов Проекта в целом	<b>О</b>	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)	<b>А</b>	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	<b>О</b>	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 условиях, которые можно назвать очень
Экономическая эффективность	<b>О</b>	

Пункт	Оценка	Комментарий
		непростыми, но при этом смог достичь большей части запланированных результатов.
<b>Устойчивость</b>		
Общая вероятность возникновения рисков для устойчивости	<b>Н (низкая)</b>	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 ЗО 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 биоразнообразии» любыми доступными способами. Для этого открывается ряд перспектив: так, например, МСОП хочет открыть в России свое представительство. Если учесть, что у МСОП есть своя программа «Бизнес и биоразнообразии», то она могла бы послужить одним из инструментов, которые позволят продолжать эту работу — и таким образом повысить вероятность устойчивости.
Финансовая устойчивость	<b>Н</b>	
Социально-экономическая устойчивость	<b>Н</b>	
Институциональная / управленческая устойчивость	<b>Н</b>	
Экологическая устойчивость	<b>Н</b>	
<b>Роль катализатора</b>		
Производство общественного блага, демонстрация, тиражирование и масштабирование	<b>О</b>	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 обратить внимание. Проект достиг превосходных результатов в области демонстрации и производства общественного блага.

Пункт	Оценка	Комментарий
<b>Воздействие (З, С, Н)</b>		
Улучшение состояния окружающей среды	<b>3 (значит.)</b>	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	<b>3</b>	
Изменение негативного воздействия / политического статуса вопросов охраны окружающей среды	<b>3</b>	

### Краткие выводы, рекомендации и извлеченные уроки

В ходе ССО 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 приходится 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 СО ПРООН.
- Проект был поддержан множеством людей, что подтвердило мнение о роли личностей; важный вклад внес НДП благодаря своей высокой должности в МПРЭ.
- Успех ККП: 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 ККП и другие мероприятия.
- Привлечение тщательно отобранных международных консультантов позволило успешно нарастить потенциал и ознакомить людей с новыми идеями и с иным образом мышления.

Автор ЗО 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, ВФДП-Россия или МСОП). Продолжение работы в данной области должна также поддержать 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 СД6 МФК).
- Повышать прозрачность 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.

# 1 Введение

## 1.1 Цель оценки

1. Заключительная оценка (ЗО) Проекта ПРООН/ГЭФ “Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России” проводилась в соответствии с Политикой ГЭФ по мониторингу и оценке. Таким образом, она проводилась с целью оценить план проекта, процесс его реализации и его достижения в сравнении с поставленными целями и представить систематизированный и всесторонний отчет о результатах работы проекта. В рамках своей глобальной цели проект должен был решить следующие задачи: i) улучшить прозрачность и подотчетность в процессе достижения целей ГЭФ путем оценки результатов, эффективности, экономической целесообразности, актуальности, устойчивости, а также воздействия со стороны партнеров проекта, и ii) содействовать обучению, обратной связи и обмена опытом о достигнутых результатах

2. ЗО проводилась по инициативе СО ПРООН как Национального Исполнительного Агентства проекта с целью определить степень выполнения заявленных задач, усвоить полученные в процессе реализации проекта уроки и предложить рекомендации на оставшийся до конца проекта период.

3. ЗО проводилась силами одного международного консультанта. Консультант-оценщик независим от процесса выработки политики и не связан с оказанием какой-либо помощи проекту или с управлением ею. Консультант не привлекался к исполнению и/или контролю над исполнением проекта.

4. ЗО проводилась с 01 октября 2017 г.; миссия в Российской Федерации работала с 05 по 17 ноября 2017 г. Проведение ЗО на этом этапе жизненного цикла проекта соответствует политике ПРООН-ГЭФ по оценке проектов.

## 1.2 Область применения и методология

5. Методика проведения ЗО была определена в Техническом задании (см. ТЗ, Приложение № 1) и в Методических рекомендациях ПРООН-ГЭФ по проведению заключительной оценки.<sup>1</sup>

6. Таким образом, она проводилась с целью дать систематизированный, основанный на фактах, всесторонний анализ результатов проекта, для

---

<sup>1</sup> UNDP-GEF (2012) *Project-level Monitoring: Guidance for conducting Terminal Evaluations of UNDP-supported, GEF-financed projects.*

чего следовало оценить его стратегию и план, процесс его реализации и его достижения в сравнении с поставленными целями. В ходе ЗО были определены результаты проекта по сравнению с его заявленными целями. Для этого, с помощью оценочных таблиц ГЭФ (см. Приложение II) была проделана оценка результатов, эффективности, актуальности, устойчивости, воздействия и экономической целесообразности (путем анализа предоставленного финансирования, бюджетов и прогнозов, а также механизмов финансовой координации) — чтобы содействовать обучению, обратной связи и обмену знаниями о результатах и уроках (как положительных, так и отрицательных), которые были получены в ходе работ по Проекту. Оценщик анализировал, насколько эффективны и экономичны были применявшиеся подходы и решения, в том числе организация взаимодействия партнеров проекта, включая Министерство природных ресурсов и экологии (МПРЭ), органы власти в пилотных регионах, ПРООН и других партнеров.

7. В ходе оценки были подробно изучены Проектный документ и другие материалы, документы и отчеты о мониторинге, Отчет о среднесрочной оценке (ССО), отчеты о реализации проекта (ОРП), соответствующая корреспонденция и другие относящиеся к проекту документы, созданные сотрудниками проекта или партнеров (см. Приложение III). Оценщику необходимо было увидеть, были ли исполнены рекомендации, сделанные по итогам ССО, мониторинговых и вспомогательных визитов специалистов по биоразнообразию из Региональных технических центров ПРООН, и добиться объяснений в том случае, если они исполнены не были.

8. В ходе ЗО также состоялась миссия в Российскую Федерацию в период с 05 по 17 ноября 2017 г. (см. план командировки в Приложении IV). Оценка в ходе миссии проводилась по методике, основанной на участии, и включала ряд опросов по анкете и простых собеседований — как личных, так и в небольших группах (список лиц, с которыми проводились встречи, см. в Приложении IV). Кроме того, был запланирован выезд в один из пилотных регионов (Кемерово) для проведения консультаций с местными органами власти и компаниями. На протяжении всей ЗО оценщик работал с сотрудниками проекта и, особенно, с Менеджером Проекта. Особое внимание было уделено выяснению мнений заинтересованных сторон. В ходе бесед подчеркивалось, что все услышанное будет сохранено в тайне. Полученные сведения по возможности перепроверялись по другим источникам.

9. Как уже было сказано выше, миссия в России включала выезд лишь в один из восьми пилотных регионов проекта, и не было проведено ни

одного выезда на места или на демонстрационную площадку. В определенном смысле, это можно понять: территория страны огромна, а пилотные регионы проекта находятся на разных ее концах (см. Рис. 1). Однако это привело к двум последствиям. Во-первых, оценщик ограничен в возможности давать комментарии и оценивать отношения и партнерские связи, а также изменение подходов (что, как нам говорилось на протяжении всей миссии по ЗО, является одним из *ключевых результатов* Проекта - см. Раздел 3.3.1) и воздействие Проекта в большинстве его пилотных регионов. Во-вторых, это также означает, что ЗО как один из рабочих процессов проекта не была задействована в полной мере и не была всеобъемлющей. Такие процессы могут быть важны, поскольку обеспечивают признание вклада партнеров, затративших время и силы на решение задач Проекта. Они также позволяют людям высказаться, повышая таким образом прозрачность и открытость. Таким образом, за этими исключениями (которые скорее обусловлены нехваткой времени и логистической нецелесообразностью перелетов по всей стране), миссия в России была замечательно продумана, спланирована и организована (что вполне типично для проектной команды). Кроме того, маршрут ЗО был таким же, как и маршрут ССО, и, следовательно, полученные результаты сопоставимы.



Рис. 1. Расстояния между проектными территориями

10. Оценка проводилась в соответствии с Политикой мониторинга и оценки ПРООН / ГЭФ. Деятельность и итоги Проекта оценивались по следующим критериям: i) **Актуальность**, т.е., в какой степени итоги и деятельность соответствовали местным и национальным приоритетам в области развития, национальным и международным приоритетам сохранения природы, а также стратегии и программам действий ГЭФ в

отношении зон биоразнообразия; ii) **Эффективность**, т.е., насколько достижения проекта совпадают с изначальными или уточненными плановыми результатами или целями, и iii) **Экономическая эффективность**, т.е., насколько рационально ведется деятельность и достиг ли проект своих результатов с наименьшими затратами. В ходе ЗО были изучены результаты, итоги и потенциальные **воздействия** Проекта с целью определить, были они положительными или отрицательными, ожидаемыми или непредвиденными. И, наконец, была проанализирована **устойчивость** деятельности и результатов с целью выяснить, с какой вероятностью они продолжают приносить пользу по завершении Проекта. Устойчивость рассматривалась с разных точек зрения — финансовой, социальной, экологической и институциональной.

11. Кроме того, оценщик постарался оценить достижения Проекта в контексте реальной политической и социально-экономической ситуации в Российской Федерации.

12. За основу ЗО были взята логическая структура (вместе с утвержденными поправками на этапе запуска и по итогам ССО), Плановые результаты, Мероприятия и показатели, над достижением которых работал Проект.

13. В соответствии с политикой ГЭФ в отношении ЗО, соответствующие области деятельности проекта оценивались по критериям эффективности.

14. И, наконец, оценщик учитывал, что целевая аудитория отчета о ЗО включает несколько групп, таких как: i) различные органы власти Российской Федерации, участвовавшие в Проекте, прежде всего Министерство природных ресурсов и экологии, но также администрации тех регионов, в которых проходили пилотные проекты, ii) СО ПРООН и РГЦ ПРООН-ГЭФ в Стамбуле, а также iii) ГЭФ.

### **1.3 Структура отчета об оценке**

15. Структура отчета следует рекомендациям по оценке проектов, которые даны в Методических указаниях по оценке проектов ПРООН, финансируемых Глобальным экологическим фондом (текст приводится в Приложении № 5 к ТЗ). Вначале рассматриваются цель оценки и применяемая методика (Раздел 2), затем описываются сам проект и условия его реализации в России (Раздел 3); далее приводятся заключения по итогам оценки (Раздел 4), которые излагаются в четырех подразделах – «Стратегия Проекта», «Выполнение поставленных задач», «Реализация Проекта и адаптивное управление» и «Устойчивость». В

заключение делаются Выводы о работе Проекта и предлагаются Рекомендации (Раздел 5).

## 2 Описание и общий контекст Проекта

### 2.1 Запуск Проекта и период выполнения

16. Согласно плану, данный проект должен был продлиться 5 лет (60 месяцев). Проектный документ был подписан 25 июля 2011 г., что дало старт официальному началу работ. Однако на этапе запуска возникли значительные задержки, о которых подробно рассказано в отчете о ССО, и установочное совещание состоялось в июле 2012 г., спустя 16 месяцев после Одобрения Генеральным директором. Более того, проектная деятельность началась лишь в январе 2013 г., после назначения Менеджера Проекта и (нового) Национального директора проекта (НДП), т.е. прошло около 18 месяцев с момента подписания ПД. Если исходить из того, что ПД был подписан в июле 2011 г., завершить свою работу Проект должен был в июле 2016 г.

17. На этапе проведения ССО ожидалось, что будет подан запрос на продление на 18 месяцев. Это означало, что Проект должен будет действовать до конца декабря 2017 г.

18. Другие важные этапы Проекта, в т.ч. дата окончания, приведены в Таблица 1.

**Таблица 1. Важные этапы Проекта, в т.ч. предполагаемая дата окончания Проекта.**

Этап	Дата
Одобрение ФОП	12 марта 2009 г.
Дата одобрения ГПП	12 марта 2009 г.
Одобрение ФОП	20 января 2010 г.
Утверждение Генеральным директором	08 марта 2011 г.
ПД ПРООН подписан	25 июля 2011 г.
Назначение первого НДП	24 ноября 2011 г.
Установочное совещание	18-19 июля 2012 г.
Назначение второго НДП	08 ноября 2012 г.
Назначение Менеджера Проекта	01 декабря 2012 года
ССО	Апрель-май 2015 г.

Исходное окончание Проекта согласно первоначальному плану	Июль 2016 г.
Фактическое окончание Проекта	Декабрь 2017 г.

## 2.2 Какие задачи стремился решить Проект

19. В Проектном документе дается хороший анализ существующей ситуации в России. В целом, энергетический сектор России огромен, как по своим запасам и потенциалу развития, так и по своей географии на территории страны, при этом биоразнообразие в России имеет всемирное значение, а под защитой находится только 10% ее территории. Иными словами, чтобы добиться успехов в деле сохранения биоразнообразия в стране, работу необходимо вести *за пределами* ООПТ, в т.ч. в промышленно развитых районах страны.

20. По плану, Проект 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.

21. Хорошо известно и общепризнано, что энергетический сектор уже оказал и может оказать серьезное воздействие на окружающую среду.

**Таблица 2. Потенциальные угрозы окружающей среде от каждого из секторов энергетики<sup>2</sup>**

Сектор	Потенциальные угрозы
Нефть и газ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фрагментация, деградация и разрушение мест обитания в результате нефтегазодобычи</li> <li>• Акустическое беспокойство</li> <li>• Увеличение присутствия людей в удаленных районах</li> <li>• Загрязнение воздуха</li> <li>• Сброс отходов, приводящий к загрязнению почвы и воды</li> <li>• Разливы нефти, приводящие к деградации мест обитания, особенно в водоемах</li> <li>• Нарушение ключевых зон биоразнообразия (напр., мест гнездования, нерестилищ и т.п.).</li> <li>• Накопление углеводородов в живой природе</li> <li>• Распространение инвазивных чужеродных видов</li> </ul>
Уголь	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Деградация и разрушение мест обитания</li> <li>• Загрязнение водоемов из-за сброса породы или утечек</li> <li>• Загрязнение воздуха, особенно – угольной пылью вблизи районов добычи</li> </ul>

<sup>2</sup> Данная таблица взята с соответствующими изменениями из отчета о ССО, который, в свою очередь, опирался на сведения из Раздела 1.3 Проектного документа.



Сектор	Потенциальные угрозы
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нарушение микроклимата из-за угольной пыли</li> <li>• Акустическое беспокойство</li> <li>• Увеличение присутствия людей в удаленных районах</li> </ul>
Гидроэнергетика	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нарушение мест обитания из-за изменения режимов водотока</li> <li>• Затопление мест обитания, фрагментация экосистем</li> <li>• Нарушение миграционных путей сухопутных и водных видов животных.</li> <li>• Нарушение мест обитания и браконьерство вследствие повышенного присутствия человека</li> <li>• Изменение микроклимата</li> <li>• Гидротермальные изменения в нижнем бьефе плотин</li> <li>• Сокращение кормовой базы для сухопутных видов, сосредоточенных в уменьшившихся местах обитания</li> </ul>

22. Проект был спланирован в те времена, когда концепция иерархии мер смягчения как главного инструмента противодействия вышеописанным угрозам только разрабатывалась. При этом главная сложность применения такой иерархии (принципа «Предотвращать - сокращать - восстанавливать - компенсировать», описанного в ПД) состоит в том, что она приносит наибольшую пользу на этапе изысканий, планирования и строительства энергетических объектов. С началом промышленного производства становится сложнее изменить уровень воздействия — и эта ситуация сохраняется до окончания проекта и истощения всех ресурсов (разумеется, в случае с невозобновляемыми источниками энергии - ср. ВИЭ, в т.ч. сектор гидроэнергетики).

### 2.3 Первоочередные цели и цели развития

23. Проект работал над достижением ряда 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.

24. 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». Для достижения этой цели проекта необходимо, в свою очередь, добиться четырех результатов (см. Раздел 2.6).

#### 2.4 Определение исходного уровня

25. Структура результатов Проекта обсуждается далее (см. Разделы 3.1.1 и 3.3.1, а также Приложение VI). При этом исходный уровень для проектных показателей был определен либо до запуска проекта, либо, для некоторых показателей, вскоре после его начала. Для показателей, добавленных по итогам ССО, исходный уровень был определен в момент их введения.

26. Следует отметить, что при определении многих целевых показателей, и в особенности показателей, заданных по итогам ССО, в качестве отправной точки было взято положение дел в момент запуска Проекта. В связи с этим значение многих показателей было принято за «ноль» независимо от обстоятельств, существовавших до начала Проекта. Для целей Проекта эти показатели были нужны для измерения *конкретных усилий по внедрению биоразнообразия* и сравнения с предыдущей деятельностью.

27. В целом ряде включенных в СРП показателей наблюдается некоторая путаница между описанием самого показателя и исходным уровнем / целевым показателем.<sup>3</sup>

#### 2.5 Основные заинтересованные лица

28. В отличие от большинства проектов ПРООН-ГЭФ, определение списка заинтересованных лиц было перенесено в Приложения к Проектному документу.<sup>4</sup> В этом разделе просто перечисляются различные заинтересованные лица – сначала на федеральном, а затем на региональном уровне (в целевых регионах) – однако, в отличие от большинства других проектов ПРООН-ГЭФ, здесь не описываются их текущие мандаты и роль, которую эти заинтересованные лица могут или не могут играть в Проекте. Это повлияло на запланированное участие заинтересованных лиц (см. Раздел 3.1.4), но отличалось от фактической реализации (см., например, Раздел 3.2.2).

29. Однако поскольку Проект был призван повлиять на три отрасли (нефтегазовую, угольную промышленность и гидроэнергетику) и должен был осуществляться в восьми различных пилотных регионах, в него было прямо или косвенно вовлечено значительное число заинтересованных

---

<sup>3</sup> При этом мы помним, что показатель есть всего лишь измеряемое значение, а цель есть уровень такого значения к моменту Окончания Проекта.

<sup>4</sup> См. Приложение Е к Проектному документу под заголовком «Институциональная сеть, важная для сохранения биоразнообразия в политике энергетического сектора России» (см. стр. 79 ПД).

лиц – как государственных (на федеральном, региональном и местном уровнях), так и негосударственных действующих лиц (в том числе организации гражданского общества, местные землепользователи, научно-исследовательские учреждения и организации частного сектора).

30. Важнейшие заинтересованные лица были привлечены к работе Координационного комитета Проекта (ККП – см. Раздел 3.1.8 и Приложение V).

## 2.6 Ожидаемые результаты

31. Заявленная первоочередная цель проекта – *«включение сохранения биоразнообразия в число приоритетов политики развития российского энергетического сектора и в деятельность энергопроизводящих секторов путем проведения пилотных проектов в шести демонстрационных регионах страны»*. Чтобы достичь этой цели, нужно добиться четырех результатов на национальном уровне (Плановый результат 1), работая для этого в конкретных отраслях (нефть и газ, уголь, гидроэнергетика) и осуществляя конкретные демонстрационные меры в пилотных регионах (Плановые результаты 2 - 4):

32. Плановый результат 1. Сформирована законодательная, нормативно-правовая и институциональная база, способствующая внедрению принципов сохранения биоразнообразия в нормы хозяйственной деятельности в нефтяной промышленности, гидроэнергетике и угольной промышленности

- a. Мероприятие 1.1. Созданы возможности для применения передового международного опыта по внедрению принципов сохранения биоразнообразия в хозяйственную деятельность во всех трех энергетических отраслях.
- b. Мероприятие 1.2. Приняты государственные положения и методические рекомендации по внедрению модели «предотвращать - сокращать - восстанавливать - компенсировать».
- c. Мероприятие 1.3. Обязанности по подготовке ОВОС полностью прояснены, положения и процедуры пересмотрены и включают оценку воздействия на биоразнообразие.
- d. Мероприятие 1.4. В распоряжение органов государственной власти, бизнеса и общественности в демонстрационных регионах передана методология и система оценки и картографирования чувствительности экосистем к промышленному использованию, основанная на ГИС.

- e. Мероприятие 1.5. Внесены изменения в нормы статистической, корпоративной и рыночной отчетности компаний с дополнительным требованием предоставления информации об инвестициях в сохранение биоразнообразия.

33. Плановый результат 2. Демонстрация принципа «предотвращать - сокращать - восстанавливать - компенсировать» в нефтедобывающей отрасли

- a. Мероприятие 2.1. Сборник решений по сохранению биоразнообразия для нефтедобывающей отрасли
- b. Мероприятие 2.2. Отраслевые нормы и корпоративные стандарты для нефтедобывающей отрасли
- c. Мероприятие 2.3. Оценка и мониторинг воздействия на биоразнообразии
- d. Мероприятие 2.4. Демонстрация мер по снижению рисков для биоразнообразия на нефтяных месторождениях НАО, Сахалина и Северного Каспия
- e. Мероприятие 2.5. Демонстрация трехстороннего соглашения / диалога между местными общинами / коренным населением, регулирующими органами и энергетическими компаниями
- f. Мероприятие 2.6. Масштабирование и распространение извлеченных уроков.

34. Плановый результат 3. Демонстрация принципа «предотвращать - сокращать - восстанавливать - компенсировать» в секторе гидроэнергетики

- a. Мероприятие 3.1. Сборник решений по сохранению биоразнообразия для отрасли гидроэнергетики
- b. Мероприятие 3.2. Отраслевые нормы и корпоративные стандарты для отрасли гидроэнергетики
- c. Мероприятие 3.3. Оценка воздействия на биоразнообразии
- d. Мероприятие 3.4. Стандартная отраслевая практика и технологии скорректированы на стадии проектирования Канкунской ГЭС с целью снижения воздействия на биоразнообразии.
- e. Мероприятие 3.5. Демонстрация механизмов компенсации ущерба биоразнообразию в зоне воздействия проекта гидроэнергетики на примере исчезающего вида Дикуша

- f. Мероприятие 3.6. Снижение барьеров на пути широкого внедрения сохраняющих биоразнообразию технологий (малые ГЭС)
- g. Мероприятие 3.7. Масштабирование и распространение извлеченных уроков.

35. Плановый результат 4. Демонстрация принципа «предотвращать - сокращать - восстанавливать - компенсировать» в угольной промышленности

- a. Мероприятие 4.1. Сборник решений по сохранению биоразнообразия для угольной промышленности
- b. Мероприятие 4.2. Отраслевые нормы и корпоративные стандарты для угольной промышленности
- c. Мероприятие 4.3. Оценка воздействия на биоразнообразию
- d. Мероприятие 4.4. Стандартная отраслевая практика и технологии скорректированы в целях снижения воздействия на биоразнообразию на стадии рекультивации
- e. Мероприятие 4.5. Демонстрация компенсационных мер путем создания регионального заказника
- f. Мероприятие 4.6. Снижение барьеров на пути широкого внедрения сохраняющих биоразнообразию технологий (технологии водоочистки)

**3 Мероприятие 4.7. Масштабирование и распространение извлеченных уроков.**

## Выводы

### 3.1 План Проекта

36. 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. По словам ряда наших собеседников, эти сектора действуют «как в бункере»: их отличает огромная бюрократическая машина и плохое знание международного опыта и практики.

37. К тому же, территория России огромна, а проекту предстояло работать (изначально) на шести демонстрационных территориях: трех пилотных площадках в секторе нефтедобычи (НАО, Сахалинская область и Северный Каспий: Астраханская область и Калмыкия), двух пилотных площадках в секторе угледобычи (Республика Хакасия и Кемеровская область) и одной пилотной площадке в секторе гидроэнергетики (Южная Якутия, Алданский и Нерюнгринский районы). Как стало известно, демонстрационная площадка в Якутии была заменена площадкой в Амурской области. Но после этого Проект *добавил еще два региона*, включив в сферу своей деятельности: i) все российское Заполярье, в т.ч. Баренцево море, Карское море, море Лаптевых, Восточно-Сибирское море, а также Печорское море и устье реки Обь, и выполнил экспедицию к Земле Франца-Иосифа, которая является частью национального парка «Русская Арктика», и ii) Поволжье.

38. В связи с этим возникает вопрос, не был ли такой шаг *слишком* честолюбивым или даже безрассудным, если учесть, что i) как и все остальные проекты ГЭФ, этот Проект был ограничен по срокам, тогда как любые перемены требуют времени, и ii) в России внести изменений в законодательство (что является конечной, идеальной целью проекта по внедрению новых принципов в существующие нормы) проблематично? Разумеется, все это поместило оцениваемый проект в разряд рискованных, но сулящих большую отдачу.

39. Вплоть до проведения ССО большинство заинтересованных сторон, включая и сотрудников проектной команды, считало, что проект был чересчур амбициозным («сказка», по словам одного из респондентов). Однако когда по мере приближения к 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!

40. В ходе ЗО возникали вопросы о масштабах *консультаций* на этапе ГПП – ввиду того, что после запуска Проекту пришлось повторно

привлекать партнеров и устанавливать с ними отношения «с нуля». С другой стороны, это может быть признаком задержки с запуском Проекта, из-за которой завершение этапа ГПП (утверждение Генеральным директором) имело место в марте 2011 г., а работы по Проекту (с приемом на работу Менеджера Проекта) начались в декабре 2012 г., отчего деятельность по Проекту фактически началась лишь в январе 2013 г. (т.е. почти через два года после его утверждения Генеральным директором).

### **3.1.1 Анализ Структуры результатов Проекта**

41. Как и в случае со многими другими отчетами Джоша Бранна о среднесрочной оценке, СРП этого Проекта по итогам ССО была пересмотрена: была усилена ориентация на достижение результатов, а показатели были исправлены в соответствии с принципами SMART.

42. Подробный анализ Структуры результатов Проекта приводится ниже (см. Приложение VI).

### **3.1.2 Допущения и риски**

43. В ПД перечислены семь рисков<sup>5</sup> и (как обычно) допущений, связанных с достижением каждого из показателей, перечисленных в СРП.<sup>6</sup> На начальном этапе, который завершился подготовкой Отчета о начале работ в 2013 г., подход к оценке рисков был изменен, и число выявленных рисков было увеличено до 11. На этом этапе риски были связаны с экологическими, финансовыми, организационными, политическими, нормативно-правовыми и стратегическими аспектами Проекта.

44. На этапе ССО не было выявлено никаких рисков, угрожавших осуществлению Проекта (в отчете о ССО было сказано, что «риски для устойчивости проекта представляются ограниченными»). В связи с этим автор ССО согласился с оценкой рисков, данной самим Проектом и отраженной в журнале рисков.

### **3.1.3 Уроки других проектов, учтенные при планировании**

45. Проект использовал опыт ПРООН в России, накопленный за предыдущие 14 лет работы в рамках многочисленных проектов ГЭФ по сохранению биоразнообразия, и влияние других проектов в ходе ЗО было очевидным. Например, было заметно влияние Алтай-Саянского проекта на стиль работы и мышление в Кемеровской области; судя по всему, автор проектного документа работал в Алтай-Саянском проекте — и, таким образом, учитывал в работе уроки того проекта; на работу в

---

<sup>5</sup> См. Раздел 2.4 Проектного документа

<sup>6</sup> См. Раздел 3 Проектного документа

НАО повлияли работы как по проекту в Коми, так и по проекту КлимаИст (хотя можно утверждать, что синергия в этом регионе могла бы проявиться и *сильнее*); исполнители Проекта также решили продолжить работу и поддержать мероприятия, начатые ранее в рамках проекта на Нижней Волге. Таким образом, в целом можно сказать, что проект, работал не в изоляции, а, напротив, опирался на достижения всех предыдущих проектов.

#### **3.1.4 Плановое участие заинтересованных лиц**

46. В силу своего замысла Проект предусматривал работу с большим количеством заинтересованных лиц. Он действовал в трех отраслях промышленности (нефтедобыча, гидроэнергетика, угледобыча) в восьми регионах. Среди заинтересованных лиц были органы власти (на федеральном, региональном и районном уровнях) и многочисленные негосударственные действующие лица (организации гражданского общества, частные предприятия, а также научно-исследовательские учреждения и учебные заведения). Для обеспечения участия заинтересованных лиц проект использовал механизмы, которые описаны ниже (см., например, Разделы 3.1.8, 3.2.2, 3.3.1 и 3.3.4).

47. Как и другие проекты ПРООН-ГЭФ, этот Проект включал в себя мероприятия по делегированию ответственности ряду ключевых действующих лиц в каждом регионе, где он осуществлялся. Наилучшим примером такой работы может служить подбор региональных координаторов: все они так или иначе активно работали и в соответствующих секторах, и в регионах.

#### **3.1.5 Тиражирование**

48. Проект нацелен на внесение изменений в политику и программные документы, поэтому тиражирование опыта — одна из главных его задач. Очевидно, что предполагалось сотрудничать не с ограниченным числом компаний в каждом секторе, а, в конечном счете, повлиять на все компании, действующие в каждой из этих отраслей. Как мы увидим далее, успехи в этом отношении достигнуты скромные, но, как говорится, дело движется.

#### **3.1.6 Сравнительное преимущество ПРООН**

49. В российском контексте у ПРООН есть сильное конкурентное преимущество перед другими исполнительными агентствами ГЭФ: фактически ПРООН стала монополистом в разработке и осуществлении российских проектов ГЭФ по сохранению биоразнообразия. Это конкурентное преимущество гарантировано в первую очередь политически нейтральной позицией ПРООН в сочетании с постоянным желанием привлекать и оказывать поддержку. Кроме того, в отличие от



Всемирного банка (который зачастую работает с займами, которые привязанными к грантам ГЭФ), ПРООН работает только с грантами.

50. Однако ситуация меняется: в апреле 2018 г. Офис по поддержке проектов ПРООН закрывается. Заканчивается целая эпоха. Далее в различных разделах нашего отчета мы поговорим о том, к чему это может привести.

### 3.1.7 Связь между Проектом и другими инициативами

51. Выше (см. Раздел 3.1.3) мы уже высказали предположение, что Проект использовал опыт предыдущих проектов ПРООН-ГЭФ в России и фактически поддержал продолжение работ, которые велись в рамках одного из проектов ПРООН-ГЭФ (Нижняя Волга).

52. Интересно отметить, что взаимодействие между Проектом и другими инициативами не всегда было на должной высоте. Самый наглядный пример - взаимосвязи между этим Проектом, проектом ПРООН-ГЭФ в Республике Коми и проектом КлимаИст в НАО. Команда Проекта несколько скептически отнеслась к их увязке, поскольку проекты в Республике Коми / КлимаИст работали над восстановлением экосистем, пострадавших от разведки нефти и газа, а данный Проект был в большей степени нацелен на рекультивацию земель после таких событий, как разливы нефти. Однако это всего лишь разные стороны работы по внедрению иерархии мер смягчения, и такая несогласованность больше связана с конкретными персоналиями, чем с техническими аспектами работы в нефтегазовой отрасли.<sup>7</sup>

### 3.1.8 Вопросы управления

53. Проект осуществляется по методике ПРООН «Национальная реализация» (NIM) (ранее – методика «Национальное исполнение» (NEX), согласно которой один из руководящих работников МПРЭ действует в качестве Национального директора проекта (НДП). Реализация проектов в России сопряжена с рядом сложностей, поэтому для облегчения работы изыскивались практические механизмы. В частности, ряд сотрудников проектной команды были приняты на работу в СО ПРООН, исполнителей работ нанимал партнер Проекта, а

---

<sup>7</sup> **Комментарий по проекту отчета о ЗО:** «*Ответственность за получение максимальных выгод от различных проектов в общем портфеле проектов лежит на СО ПРООН; СО также обеспечивает обмен информацией между командами различных проектов, которые не обязательно могут знать о деятельности друг друга*». **Ответ автора ЗО:** Комментарий принят к сведению; будущим проектам в других странах следует учесть, что было бы полезно обеспечить некий уровень взаимной ответственности СО ПРООН и проектных команд. Это позволило бы с максимальной выгодой использовать опыт прошлых проектов в текущем проекте.

Ответственным партнером по Проекту выступала НПО (в отчете о ССО именуется «Организация-исполнитель» (Executing Entity)).

54. СО ПРООН (точнее, Офис поддержки проектов ПРООН) отвечал в Проекте i) за управление финансами и ii) за окончательное одобрение выплат поставщикам, закупки материальных ценностей, утверждение ТЗ, наем консультантов, заключение договоров субподряда по запросу Национального исполнительного агентства, а Ответственное лицо (Организация-исполнитель) отвечала за заключение договоров с консультантами и компаниями.

55. Фактическая ситуация, связанная с осуществлением Проекта, рассматривается в Разделе 3.2.6.

## **3.2 Исполнение проекта и адаптивное управление**

### **3.2.1 Адаптивное управление**

56. Проект показал множество примеров адаптивного управления, таких как применение процессов МиО для корректировки Проекта, благодаря чему он становился лучше в процессе работы. Хорошим примером является адаптация СРП по итогам ССО.

57. Другой наглядный пример – включение в Проект Хакасии (а точнее, ее сохранение в Проекте). На самом деле, в ССО было предложено исключить Хакассию. Но проектная команда, работая с партнерами в самом регионе, была твердо намерена добиваться сохранения Хакассии как одного из участников Проекта. Окончательное решение было принято на заседании ККП в феврале 2016 г., и это было рискованной инициативой, поскольку до окончания Проекта оставалось меньше двух лет.

58. Другие примеры адаптивного управления:

- a. В течение срока реализации Проекта состав ККП был изменен, чтобы сделать работу Комитета более активной и эффективной;
- b. Изменения в составе демонстрационных регионов, в том числе i) исключение Якутии и включение Амурской области; ii) включение Арктики, что было особенно уместно и своевременно, учитывая, что это один из приоритетных регионов для страны, а ее природа отличается уязвимостью, и iii) включение Нижней Волги (после успешного завершения проекта ПРООН-ГЭФ в этом регионе).
- c. Гибкость, позволившая закупить различные предметы оборудования, которые изначально не были включены или

предусмотрены в ПД, но оказались полезными в процессе разведения и возможной реинтродукции растений.

### 3.2.2 Отношения с партнерами

59. Проект осуществлялся в тесном сотрудничестве с соответствующими организациями как на национальном уровне, так и в каждом из восьми пилотных регионов страны. Таким образом, в число этих организаций входят: i) МПРЭ РФ — работа с нужными людьми в Министерстве (и расширение их возможностей); ii) региональные органы власти; iii) компании, которые в конечном итоге стали партнерами Проекта; iv) НПО, с которыми сотрудничал Проект, и особенно российское отделение Всемирного фонда дикой природы; v) международные партнеры Проекта — очевидно, прежде всего благодаря соглашению о сотрудничестве с МСОП (сотрудничество через его глобальную программу «Бизнес и биоразнообразии»). Эти связи строились на основе ряда факторов, включая полное взаимопонимание между проектной командой и партнерами Проекта в отношении ожиданий, действий и целей, а также консультации и курирование деятельности партнеров. Кроме того, в основе эти партнерских связей часто лежали личные отношения, которые, в свою очередь, складывались в ходе реализации Проекта (иными словами, вначале этих отношений не было: они возникли в ходе исполнения Проекта, и можно лишь гадать, как они могли бы развиваться далее, если бы данный Проект был частью долгосрочной программы; в основе этих отношений лежит, вероятно, еще один момент, связанный с личностью Менеджера Проекта: возможно, она умеет увлечь людей и вызвать желание помогать ей).

60. Следует упомянуть и другой момент: большинство региональных координаторов было фактически прикомандировано к проектной команде теми организациями, где они работали. В результате Проекту удалось фактически установить партнерство с этими организациями, хотя сотрудники были прикомандированы неофициально.

61. Более подробного упоминания заслуживает также партнерство с Всемирным фондом дикой природы. Многие (хотя и не все) проекты ПРООН-ГЭФ по сохранению биоразнообразия не смогли наладить прочных связей и партнерских отношений с российским отделением Всемирного фонда дикой природы (ВФДП) — несмотря на то, что он является главным негосударственным игроком в сфере сохранения биоразнообразия в стране (и его влияние распространяется на ряд стран СНГ, особенно в Средней Азии). Кроме того, он активно взаимодействует с промышленными кругами. Сотрудничество с российским отделением ВФДП создало еще один механизм, который может обеспечить устойчивость результатов Проекта.

62. Проект, очевидно, сумел успешно побудить людей внести максимальный вклад, затратив время и усилия на поддержку и продвижение проектных работ. Вероятно, в основе такого успеха лежит сложный набор причин, но в него определенно вошли : i) полномочия и авторитет НДП, действовавшего в некоторых случаях через региональные представительства Федерального агентства по надзору в сфере управления природными ресурсами (Росприроднадзор), и ii) самоотверженная работа и репутация региональных координаторов Проекта.

63. Интересно выяснить, *почему* компании захотели стать партнерами Проекта — особенно если учесть, что энергетический сектор традиционно пользуется плохой репутацией из-за своего вредного воздействия и безразличия к природе<sup>8</sup>; кроме того, существующие в компаниях системы настроены на *реагирование*, а не на *упреждение*.<sup>9</sup> Был приведен хороший пример того, зачем некоторые (нефтегазодобывающие) компании решили участвовать: Арктика считается перспективным регионом для добычи углеводородов, но в настоящее время вести разведку и добычу в Арктике разрешено только государственным компаниям, и как минимум одна частная компания тратит значительные деньги, чтобы доказать, что у нее есть необходимые знания и опыт в сфере охраны природы и ей также можно позволить вести добычу на морских месторождениях в Арктике. К другим побудительным факторам можно, среди прочего, отнести следующие:

- a. стремление уменьшить риски для репутации, которая может пострадать, если компания проявит небрежность в вопросах охраны природы;
- b. хорошая репутация в сфере экологии облегчает доступ на (международные) рынки;

---

<sup>8</sup> Есть ряд *наглядных примеров* того, что такое обобщение может быть ошибочно (например, Габон, Папуа - Новая Гвинея, Уганда). Это означает, что, *если* правительство требует от нефтяных компаний хорошего поведения, то компании могут не только соблюдать требования, но и по доброй воле делать больше, чем нужно. С другой стороны, если от них не требовать хорошего поведения, то они будут просто игнорировать вопросы охраны природы (как это имеет место в Анголе или Нигерии).

<sup>9</sup> Вероятно, лучшей иллюстрацией этим словам станет то, как компании разрабатывают свои технологии производства работ: после чрезвычайных происшествий изменения вносятся в существующие технологии *в ответ* на такие ЧП. Т.е., в процессе разработки технологии производства работа мало внимания уделяется прогнозированию или опережающему планированию. В итоге, такой документ может стать трудночитаемым и слишком длинным.

- c. финансисты и инвесторы требовали этого на этапе разработки каждого конкретного проекта (самый удачный пример – платформа «Сахалин-II» компании «Сахалин Энерджи»);
- d. владельцы конкретной компании были родом из того региона, где компания ведет добычу, благодаря чему они не просто беспокоились об охране местной природы, но и были готовы вкладывать в это деньги;
- e. компании соревновались друг с другом, и «капитаны отрасли» жаждали признания;
- f. существовали иные рычаги воздействия (описанные в Разделе 3.3.1).

64. Хотя авторы Проекта действительно стремились *экономически обосновать* необходимость инвестиций в охрану окружающей среды, соблюдения законов и разработки действенных корпоративных стандартов, в ходе ЗО и встреч с заинтересованными сторонами многие высказывали мнение, что *если бы* федеральное правительство внесло поправки в законы (законодательно заставив компании учитывать вопросы биоразнообразия в своей политике и деятельности — например, внеся поправки в Закон об охране природы), то: i) компании строже соблюдали бы эти нормы, т.е. последствия были бы значительнее, и ii) достигнутые результаты были бы более значительными, прочными и устойчивыми.

65. Использовались и другие механизмы укрепления партнерских отношений, например, *открытость* ККП: было решено позволить *наблюдателям* присутствовать на заседаниях ККП (т.е., ККП позволил участвовать в заседаниях посторонним людям, не имеющим права голоса в ККП). Кроме того, Проект сформировал *рабочие группы* в каждом секторе, с которым он работал, что также обеспечивало участие. И наконец, Проект использовал *общественные палаты*<sup>10</sup> как инструмент, позволяющий посадить заинтересованные стороны за один стол и таким образом обеспечить решение своих задач.

66. Некоторые из запущенных Проектом процессов по определению предполагали участие многих сторон. Хорошим примером этого служит разработка программ СЭО в Кемеровской и Амурской областях. СЭО разрабатывается в рамках многостороннего процесса, в который необходимо вовлекать все заинтересованные стороны.

---

<sup>10</sup> Оценщик предполагает, что *общественные палаты* играют роль, схожую с той, которую в других странах играют торгово-промышленные палаты.

67. 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 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.

68. Проект также постарался установить контакты с международными организациями, например, с глобальной программой «Бизнес и биоразнообразие» МСОП и НПО «Беттер коул» (Better Coal).

69. Подводя итог, можно сказать, что автор ЗО согласен с оценкой ССО, что привлечение большого числа заинтересованных лиц и участников обеспечивает проекту мощную поддержку на всех уровнях его работы, т.е., на федеральном и региональном (в тех регионах, где проходили его пилотные проекты).

### **3.2.3 Отзывы о мероприятиях по МиО, использованных для адаптивного управления**

70. Как мы уже говорили в Разделе 3.2.1, это было одной из сильных сторон Проекта, и примеров адаптивного управления можно привести множество.

### **3.2.4 Финансирование Проекта**

71. Сумма гранта, предоставленного Трастовым фондом ГЭФ Проекту, составила 7,2 млн. долл. США. Кроме того, ПРООН дала обязательство предоставить еще 530 000 долл. США, а софинансирование со стороны партнеров было оценено в 31,95 млн. долл. США. В итоге, общая сумма Проекта достигла 39,15 млн. долл. США.

72. Ко времени проведения ССО (по состоянию на 30 июня 2015 г.) у Проекта было недоосвоение средств: к этому моменту было выбрано только 28,6% от суммы гранта ГЭФ.<sup>11</sup>

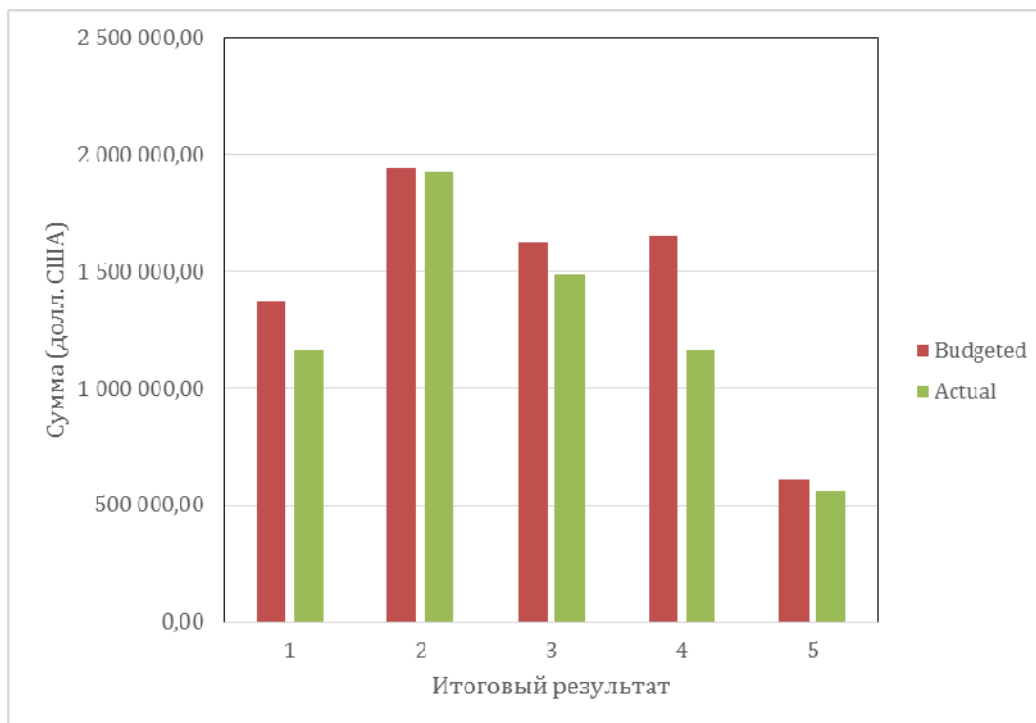
73. К моменту проведения миссии ЗО в России полученная по гранту ГЭФ сумма составляла 6,292 млн. долл. США (что равняется 87,39% гранта). Таким образом, к этому моменту не было освоено 907 758,51 долл. США. До закрытия Проекта остается два месяца, и маловероятно, что все эти средства будут потрачены (особенно если учесть, как мало Проект тратил деньги!). Все неосвоенные средства по окончании Проекта

---

<sup>11</sup> Интересно отметить, хоть это, вероятно, и случайность, что по Степному проекту ПРООН-ГЭФ к моменту ССО был зарегистрирован почти такой же уровень освоения средств: было выбрано 28,8% суммы гранта ГЭФ.

придется возвращать в ГЭФ. В связи с этим автор ЗО может без малейших колебаний подвергнуть острой критике проектную команду и/или СО ПРООН за «недостаточные усилия» по освоению средств; при этом их следует, наоборот, поздравить за достигнутую экономичность и эффективность. Следует заметить, что российский СО ПРООН и ранее неоднократно при исполнении проектов демонстрировал значительную экономию бюджетных средств — при этом достигая большинства или даже всех поставленных целей. Из этого несомненно можно извлечь ряд уроков.

74. Одним из примечательных и, возможно, уникальных аспектов финансовой деятельности Проекта является степень его синергии с МПРЭ. Ежегодные рабочие планы и сметы Проекта формировались в тесной увязке с планами и сметами МПРЭ, и уже один этот факт может свидетельствовать о том, насколько серьезно к Проекту относились НДП и сотрудники МПРЭ.



**Рис. 2. Затраты в сравнении с бюджетом (пересмотренным) по всем годам в разбивке по Компонентам**

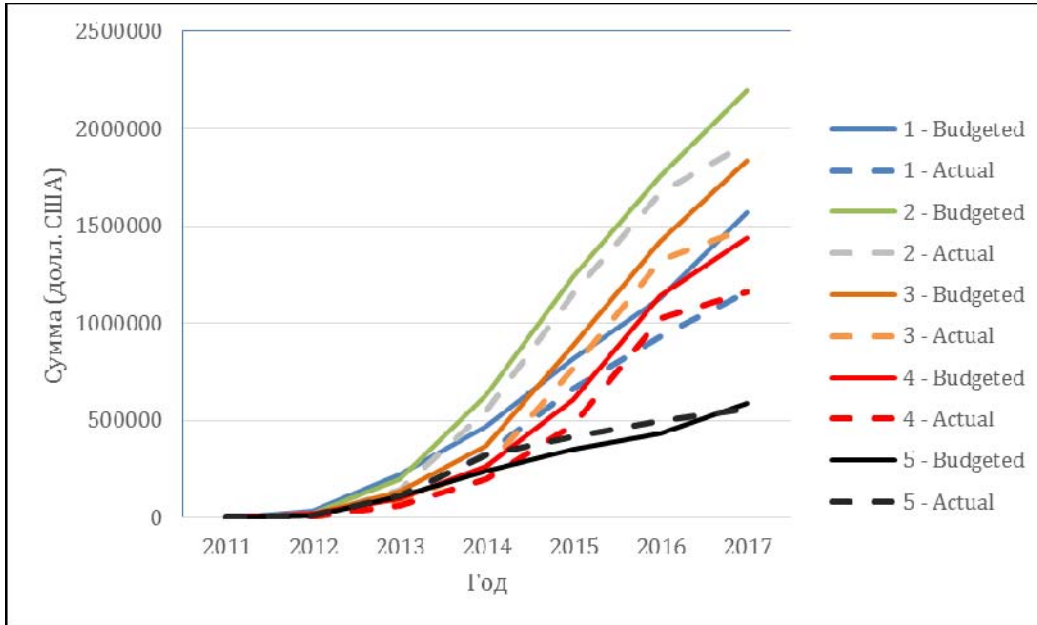


Рис. 3. Совокупные затраты по годам по каждому компоненту в сравнении с бюджетом (пересмотренным)



**Таблица 3 Общий бюджет (представленный в утвержденном годовом плане работ) и фактические затраты, по Плановым результатам по проекту к настоящему времени.**

Итоговый результат	2011			2012		
	Бюджет	Факт	%% потрачено	Бюджет	Факт	%% потрачено
1				35 000,00	0,00	0,00
2				22 000,00	6 398,29	29,08
3				15 000,00	0,00	0,00
4				20 000,00	5 118,59	25,59
5	1 000,00	326,99	32,70	8 000,00	14 351,39	179,39
<b>Итого</b>	<b>1 000,00</b>	<b>326,99</b>	<b>32,70</b>	<b>100 000,00</b>	<b>25 868,27</b>	<b>25,87</b>

Итоговый результат	2013			2014		
	Бюджет	Факт	%% потрачено	Бюджет	Факт	%% потрачено
1	185 500,00	105 400,39	56,82	248 000,00	223 246,53	90,02
2	176 735,00	138 083,33	78,13	435 000,00	408 581,63	93,93
3	118 199,00	85 361,45	72,22	240 300,00	175 226,43	72,92
4	74 451,00	57 560,09	77,31	169 000,00	137 388,24	81,29
5	103 066,00	97 878,83	94,97	129 500,00	209 363,54	161,67
<b>Итого</b>	<b>657 951,00</b>	<b>484 284,09</b>	<b>73,60</b>	<b>1 221 800,00</b>	<b>1 153 806,37</b>	<b>94,43</b>

Итоговый результат	2015			2016		
	Бюджет	Факт	%% потрачено	Бюджет	Факт	%% потрачено
1	350 565,31	339 544,92	96,86	309 382,50	262 312,79	84,79
2	605 286,62	603 181,83	99,65	516 296,55	513 698,76	99,50
3	513 104,71	510 559,25	99,50	535 181,00	554 197,32	103,55
4	341 321,33	277 487,78	81,30	535 756,00	550 220,77	102,70
5	111 036,66	92 202,82	83,04	79 467,00	84 183,72	105,94
<b>Итого</b>	<b>1 921 314,63</b>	<b>1 822 976,60</b>	<b>94,88</b>	<b>1 976 083,05</b>	<b>1 964 613,36</b>	<b>99,42</b>

Итоговый результат	2017			ИТОГО		
	Бюджет	Факт	%% потрачено	Бюджет	Факт	%% потрачено
1	438 307,21	229 052,98	52,26	1 374 000,00	1 159 557,61	84,39
2	442 624,41	255 205,50	57,66	1 941 000,00	1 925 149,34	99,18
3	410 725,69	164 438,13	40,04	1 625 500,00	1 489 782,58	91,65
4	300 041,10	133 026,70	44,34	1 650 500,00	1 160 802,17	70,33
5	156 425,91	58 642,50	37,49	609 000,00	556 949,79	91,45
<b>Итого</b>	<b>1 748 124,32</b>	<b>840 365,81</b>	<b>48,07</b>	<b>7 200 000,00</b>	<b>6 292 241,49</b>	<b>87,39</b>

75. Сравнение общей суммы затрат по годам (2011–2017 гг.) с запланированным (изначально) бюджетом показало постоянное недоосвоение по всем компонентам (включая управление Проектом) (см. Рис. 2).

76. На выполнение плана повлиял один внешний фактор: девальвация рубля, которая произошла в период работы Проекта. В начале проекта обменный курс рубля составлял 27,7 руб. за 1 долл. США; в момент миссии ЗО (ноябрь 2017 г.) курс достиг 60,1 руб. за 1 долл. США. В ряде случаев это затронуло подрядчиков, но не Проект. Собственно говоря, это привело к тому, что общая рублевая сумма выросла и увеличилось доступное финансирование по тем статьям расхода, которые изначально были запланированы в рублях и цены по которым после девальвации не выросли сколько-нибудь существенно.

77. 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). В отличие от большинства других проектов ПРООН-ГЭФ, данный Проект старался заручиться письменными ежегодными обязательствами по софинансированию от своих партнеров. Иными словами, в отличие от других проектов ГЭФ, которые просят предоставить письмо о софинансировании в начале проекта, этот Проект старался получать такие письма о софинансировании каждый год.

78. В рамках Проекта отслеживались также существенные затраты по софинансированию (за исключением небольших вкладов), такие как монетизированные затраты времени или вклады в натуральной форме. Кроме того, в качестве примера можно упомянуть, что Проект не учитывал и не монетизировал вклады МПРЭ в Проект (они не отражены в данных, предоставленных автору ЗО, см. Таблица 4). Другие партнеры Проекта, которые, без сомнений, несли затраты, также не учитывались в отчетности. Здесь наилучшими примерами могут служить ВФДП-Россия и МСОП.

79. В результате расчеты сумм софинансирования неполны, при этом существенные взносы в них отражены.

**Таблица 4 Источники и виды софинансирования с первоначально объявленными и фактическими суммами по состоянию на момент ЗО**

Источники софинансирования	Название софинансирующей организации	Вид софинансирования	Сумма, подтвержденная при одобрении Генеральным директором (долл. США)	Фактическая сумма на момент ЗО (долл. США)	Фактический % от ожидавшейся суммы
----------------------------	--------------------------------------	----------------------	--	--	------------------------------------

Многостороннее	ПРООН (через Глобальный договор)	Прямое перечисление денег	530 000,00	212 103,16	22,9
Правительство	Администрация НАО	Параллельное перечисление	76 700,00	233 000,00	303,8
	Республика Саха-Якутия		120 000,00	0,00	Неприменимо
Частный сектор	ЛУКОЙЛ (в т.ч. ЛУКОЙЛ Коми, Варандейский терминал)		2 500 000,00	6 049 640,00	242,0
	СУЭК (в т.ч. СУЭК-Кузбасс, СУЭК-Хакасия)		5 583 300,00	11 103 445,9	198,9
	«Сахалин Энерджи».		10 750 000,00	15 730 457,85	146,3
	РусГидро		4 590 000,00	4 261 873,37	92,9
	«Саха Энерджи»		1 933 000,00	0,00	Неприменимо
	«Шелл»		200 000,00	389 709,93	194,9
	ЗАО «СН-Инвест»		5 667 000,00	1 528 117,36	27,0
	ПАО «Кузбасская топливная компания»		0,00	78 612,40	Неприменимо
ОАО «СДС-Уголь»	0,00		84 423,83	Неприменимо	
ОАО «Южный Кузбасс»	0,00		25 576,70	Неприменимо	
<b>Итого</b>			<b>31 950 000,00</b>	<b>39 605 960,99</b>	<b>124,0</b>

### 3.2.5 Мониторинг и оценка

80. В Проекте используется структура МиО, аналогичная большинству всех проектов ПРООН-ГЭФ: на мониторинг проекта отведено 220 000 долл. США, или 3,1% гранта ГЭФ.

81. МиО проводились удовлетворительно. ССО и ЗО являются важнейшими элементами процессов МиО, так же, как и (удовлетворительная) отчетность, которую вел Проект.

82. Кроме того, как отметили сотрудники Проекта, Менеджер Проекта ежегодно готовила отчеты на русском языке и рассылала их партнерам Проекта, в т.ч. региональным координаторам и членам ККП. Такие отчеты зарекомендовали себя как действенный инструмент, обеспечивающий информирование, вовлечение и заинтересованность сторон.

### 3.2.6 ПРООН и Исполнительное агентство: исполнение, реализация, координация и оперативные вопросы

83. Общее описание принципов управления и методик исполнения дано выше (см. Раздел 3.1.8). Как и в случае с другими проектами ПРООН-ГЭФ

в России, группа управления Проектом располагалась в Доме ООН (где размещались также СО ПРООН и Офис поддержки проектов).

84. Кроме того, была привлечена Организация-исполнитель, которой поручалось управлять контрактами, производить платежи и ежеквартально представлять финансовую отчетность. Как и в других проектах ПРООН-ГЭФ, здесь руководящим органом был ККП, который нес ответственность за исполнение Проекта и управление им. Как было указано выше (Раздел 3.2.1), состав ККП в ходе Проекта менялся. Вначале он был небольшим, но потом вырос до комитета, в котором было 15-20 полноправных членов и ещё 20 «наблюдателей» — людей, которые могли присутствовать на заседаниях ради интереса и получения информации, но не имели права голоса (см. Приложение V). Таким образом, ККП поддерживал *открытость* и широкие права. С точки зрения ЗО, такая практика представляется правильной, так как позволяет повысить прозрачность и открытость работы координационных комитетов проектов.

85. Национальный директор проекта (НДП) занимал высокий пост в МПРЭ. Без него Проект не смог бы достичь своих успехов. Это еще один довод в пользу того, что личности могут самым серьезным образом повлиять на успех (или неудачу) проектов. Он помогал успеху Проекта разными способами, и это имеет ряд подтверждений. Прежде всего, он охотно взял на себя ответственность за этот Проект и за связанное с ним финансирование и утверждал значительные ассигнования. Он также с готовностью поддерживал Проект: говорил правильные слова нужным людям и применял рычаги воздействия, чтобы добиваться нужных результатов в решающие моменты жизни Проекта. Отчасти это объясняется тем, что, будучи по образованию биологом (а именно, ботаником), он лично проявлял огромный интерес к этой теме. Насколько нам известно, всего через год он уйдет из МПРЭ на пенсию (что не помешает ему начать работать в другом месте). Если учесть, что все, что говорит Министерство, имеет принципиальное значение как для устойчивости, так и для получения нужного воздействия, сейчас крайне важно, чтобы за этот год он сумел использовать все свои наработки в МПРЭ, чтобы в Министерстве остались его единомышленники.

86. Проект также получал поддержку от РТЦ ПРООН-ГЭФ, расположенного в Стамбуле.

87. Стоит обратить особое внимание на осуществлявшую Проект команду (см. Таблица 5). В отличие от большинства (если не всех) предыдущих проектов ПРООН-ГЭФ в России, Менеджером этого Проекта стала достаточно молодая женщина. Она действовала организованно, решительно, требовательно, прямолинейно, активно, а

там, где это требовалось, – безжалостно.<sup>12</sup> Все это заслуживает упоминания лишь потому, что ее назначение было воспринято с некоторым скепсисом — и, собственно говоря, несмотря на все ее знания и умения, ее не сразу утвердили на этой должности — но при этом она осознавала, что достаточно молода для такой работы. Другие менеджеры проектов ее тоже не всегда поддерживали.<sup>13</sup>

88. Она подобрала в свою команду преданных делу сотрудников, хотя с ними не всегда было легко.<sup>14</sup> Тем не менее, они заслужили уважение всех, с кем работали. Это же касается и региональных координаторов: их столь же тщательно выбирали из числа сотрудников местных организаций (и, как уже говорилось выше, это были главным образом учебные или научно-исследовательские организации<sup>15</sup>, работавшие в пилотных регионах Проекта). Региональные координаторы были фактически *прикомандированы* своими учреждениями к Проекту, при этом МП требовала, чтобы не менее 70% своего времени они работали на Проект, и следила за тем, чтобы не возникали конфликты интересов. Кроме того, она требовала, чтобы они прочли Проектный документ, и «экзаменовала» их по его содержанию — все это с целью убедиться, что они понимают Проект и знают, что нужно делать! Они брали на себя ответственность за исполнение мероприятий по Проекту и за координацию работ с партнерами Проекта и заинтересованными

---

<sup>12</sup> Специалисты по поведенческой психологии говорят, что на рабочем месте женщины могут ощущать необходимость работать *лучше* или хотя бы *активнее*, коллег-мужчин; не исключено, что дело было в этом.

<sup>13</sup> **Комментарий по проекту отчета о ЗО:** *«Пол и возраст здесь играют не главную роль. Здесь речь идет о человеческих ресурсах и управлении кадровым резервом. С точки зрения Группы управления Проектом, для проектной команды самым важным было то, что МП смогла собрать и мобилизовать правильных специалистов, хотя это и потребовало времени и усилий на ротацию сотрудников команды. Одним из важнейших достижений МП в обеспечении успеха Проекта стало то, что она смогла найти и привлечь к участию всех, кто понимал цели и задачи Проекта — сохранение биоразнообразия, промышленное развитие и баланс устойчивого использования. Это были активные люди с опытом работы в министерстве, промышленности, НПО и вузах; специалисты, которые разрабатывали планы действий по сохранению БР, законы, нормативные акты и процедурные документы, планы экологических мероприятий и ОВОС; бывшие успешные менеджеры проектов ПРООН-ГЭФ и национальные директора; эксперты с опытом управления в рамках международных договоров, программ экологического мониторинга и мероприятий по снижению негативного воздействия».* **Ответ автора ЗО:** Хотя ни пол, ни возраст не играют здесь *главной* роли, они несомненно играют определенную роль. Из истории проектов ПРООН-ГЭФ в Российской Федерации мы видим, что подавляющее большинство этих проектов осуществляли мужчины, чья карьера близилась к концу. Кроме того, второй момент, который здесь отмечен, был также отмечен и в отчете.

<sup>14</sup> Это замечание мы слышали от целого ряда опрошенных.

<sup>15</sup> Это может указывать на некоторые предпочтения в выборе Менеджера Проекта, поскольку она сама до назначения вела преподавательскую деятельность в вузе.

сторонами в пилотных регионах. Региональные координаторы показали себя как группа преданных делу людей; многие из них продолжают участвовать в делах Проекта, хотя срок действия их контрактов с Проектом истек – в некоторых случаях уже давно.

89. Стоит также отметить, что для связи со всеми региональными координаторами Проект использовал доступные технические средства (и особенно ПО, позволяющее совершать телефонные звонки через Интернет) — и находил компромиссные решения, позволяющие преодолеть разницу во времени, иногда значительную.

90. Состав команды немного менялся (см. Таблица 5), главным образом из-за требовательного и бескомпромиссного отношения МП. Она отказывалась принимать в качестве результатов «вторсырье» (т.е., такую работу, которая уже была выполнена в рамках других договоров, зачастую с другими организациями), что иногда приводило к расторжению контрактов.

91. Так же требовательна МП была и к подрядчикам и консультантам: в выданных консультантам и подрядчикам Технических заданиях (ТЗ) им предписывалось не просто представить отчет о работе, но и обеспечить *исполнение* предлагаемых рекомендаций (см. список консультаций в Приложении VII). Это заставляло вузовских преподавателей и научных сотрудников исследовательских организаций внимательно изучать области применения и способы проведения в жизнь своих рекомендаций.<sup>16</sup>

92. Для работы по ряду направлений Проект привлекал несколько иностранных консультантов. Пожалуй, наиболее примечательны среди них три консультанта из ЮАР, которые изучали различные аспекты внедрения иерархии мер смягчения в секторах угледобычи и гидроэнергетики.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> По некоторым сведениям, такой подход удивил подрядчиков и консультантов, которые привыкли просто представлять отчеты, но не работать над их исполнением. Выяснилось также, что они не очень хорошо умели читать и понимать свои технические задания, поскольку пункт о внедрении был в них включен!

<sup>17</sup> Бота, М. (2016 г.) «Оценка мер по смягчению воздействия на биоразнообразие для Нижне-Бурейской гидроэлектростанции». Доклад I этапа по проекту ПРООН-ГЭФ «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России». Июль 2016 г. Бота, М. (2016 г.) «Оценка мер по смягчению воздействия на биоразнообразие в Кузбассе (Кемеровская область)». Доклад II этапа по проекту ПРООН-ГЭФ «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России». Июль 2016 г.; ван Зейл, Х. и Й. Кингхорн (2016) «Экономическая ценность экосистемных услуг заказника «Караканский хребет», Кемеровская область, РФ». Отчет подготовлен по заказу Программы развития Организации Объединенных Наций, Россия. Независимые эксперты-экономисты, г.

93. К концу реализации Проекта разные собеседники выражали сожаление, что не так много иностранных консультантов смогло поработать с Проектом, посетить страну и поделиться международным опытом и практикой с заинтересованными сторонами. Без сомнения, иностранные консультанты действительно являются ключевым механизмом для информирования и обмена передовым международным опытом (без необходимости переводить множество документов на русский язык).

**Таблица 5. Кто привлекался к исполнению проекта**

Ф.И.О.	Должность	Даты найма
Светлана Шейнфельд	Менеджер Проекта	1 декабря 2012 г. - ОП
Игорь Костин	Заместитель Национального директора Проекта	1 января 2013 г. - ОП
Алексей Владимиров	Главный технический консультант	1 апреля 2015 г. - ОП
Антонина Хованская	Ассистент Проекта	13 февраля, 2013 г. - ОП
Алена Кузьмина	Специалист по администрированию и коммуникациям	20 июля 2017 г. - ОП
Валерий Орлов	Консультант по сохранению БР	1 ноября 2014 г. - ОП
Владимир Василевский	Руководитель Рабочей группы нефтедобывающей промышленности	1 февраля 2014 г. - ОП
Наталья Толстых	Руководитель Рабочей группы по вопросам законодательства	1 мая 2016 г. - ОП
Владимир Зарецкий	Региональный координатор, Хакассия	9 мая 2016 г. - ОП
Артур Алибеков	Руководитель Рабочей группы сектора гидроэнергетики	20 июня 2013 г. - 20 марта 2017 г.
Юрий Манаков	Региональный	10 июля 2013 г. - 31 декабря 2016 г.

Кейптаун; Браунли С. (2017 г.) «Общие рекомендации по оценке биоразнообразия, иерархии мер смягчения и принципов возмещения для энергетического сектора России». Для Проекта ПРООН-ГЭФ «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России». Февраль 2017 г.

	координатор, Кемеровская область / Руководитель Рабочей группы угольной промышленности	
Наталья Лопанцева	Региональный координатор на территории Нижней Волги и Северного Каспия	1 июня 2013 г. - 31 марта 2017 г.
Наталья Заварзина	Региональный координатор, Сахалинская область	10 июня 2013 г. - 30 июня 2016 г.
Сергей Уваров	Региональный координатор, НАО	14 мая, 2014 г. - 13 августа, 2017 г.
Руслан Большаков	Региональный координатор, НАО	20 февраля 2013 г. - 31 декабря 2013 г.
Игорь Ковальчук	Региональный координатор, Амурская область	20 мая, 2014 г. - 30 сентября, 2017 г.
Ольга Кузнецова	Руководитель Рабочей группы по вопросам законодательства	1 января 2014 г. – 31 декабря 2015 г.

### 3.3 Результаты Проекта

#### 3.3.1 Общие результаты Проекта

94. 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. Вместо этого будет проанализировано, смог ли Проект достичь плановых показателей и целей (перечислены в Разделе 2.6). Впрочем, в ближайшие недели команда Проекта подготовит заключительный отчет, в котором все результаты Проекта должны быть описаны гораздо подробнее.

95. Хотелось бы отметить почти фанатичное следование Проектному документу и СРП. Как мы уже отмечали выше, МП проверяла знание Проектного документа потенциальными подрядчиками и сотрудниками.<sup>18</sup> Она сама прочла его 4 раза, дважды на русском и дважды на английском языке, прежде чем приступить к работе.

<sup>18</sup> В противоположность этому утверждению, адаптивное управление в некоторых случаях все же использовалось (см. Раздел 3.2.1).



96. Ниже дается далеко не полное описание результатов проекта:

- a. 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 (см. список различных итогов работы, связанной с этим каскадом нормотворчества, в Приложении VIII).
- b. Разработка трех справочников НДТ, по одному для каждого из целевых секторов. По словам автора ССО (с которыми автор ЗО совершенно согласен), эти справочники «содержат практические предложения, новаторские решения по сохранению биоразнообразия, примеры использования новых технологий для минимизации отрицательных воздействий на биоразнообразии, практический анализ затрат и получаемых результатов, а также примеры технологий сохранения биоразнообразия». Содержание каждой главы этих справочников было проанализировано и обсуждено на заседаниях рабочей группы сектора ... . [Эти справочники] станут ... главными рабочими документами для ... компаний, желающих улучшить принципы своей работы и оказывать положительное воздействие на биоразнообразии. Эти справочники также будут служить ... источниками информации для органов власти при разработке законодательных актов, поощряющих инвестиции предприятий частного сектора в Наилучшие доступные технологии и Наилучшую доступную практику».
- c. Процессы координации, организации и стимулирования групп людей с целью добиться более организованного или более системного мышления.
- d. Использование механизма соглашений (как правило, трехсторонних соглашений между Проектом, компанией и местными органами власти) для обеспечения соблюдения и исполнения договоренностей. Разумеется, использование *трехсторонних* соглашений, в которых одной из сторон является Проект, заставляет задуматься об их устойчивости.
- e. Кроме того, если говорить о применявшихся *методах*, то Проект создал (или воссоздал, или улучшил существующие)

*платформы* — рабочие группы и так называемые «общественные палаты». Они также доказали свою успешность.

- f. Включение связанных с биоразнообразием критериев в экологический рейтинг нефтегазового сектора (разработанный российским отделением Всемирного фонда дикой природы) и тиражирование этого рейтинга в горнодобывающем секторе (куда, разумеется, входит и добыча угля). Экорейтинги призваны не только поощрять компании учитывать эти критерии (и, таким образом, учитывать, например, проблему биоразнообразия в своем образе мысли и действий), но и просто повысить их прозрачность.
- g. Проект создал так называемые геопортала (они же – базы данных ГИС, доступные по Интернету) по трем регионам (Кемеровской и Амурской областям, НАО), которые должны повысить качество управления биоразнообразия в регионах. С целью обеспечить использование, поддержку и устойчивость геопорталов они были переданы в ведение властей регионов.
- h. Проект помог создать ряд ООПТ (в т.ч. «Бачатские сопки», «Чумайский Бухтай» и «Костенковские скалы» в Кемеровской области, заказник «Вашкутинский» в НАО и Бурейский природный парк в Амурской области) — хотя очевидно, что они относятся к разным аспектам иерархии мер смягчения (или даже к мерам КСО компаний).
- i. В рамках проекта были апробированы разные технические решения с разными партнерами, главным образом в сферах реабилитации и водоочистки.
- j. Были разработаны два документа по СЭО для Кемеровской и Амурской областей.
- k. Проект поддерживал работу Консультационного совета по серому киту (Western Grey Whale Advisory Panel).
- l. 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).

97. Таким образом, как мы видим, Проект не пытался взять на себя труды по изменению федерального Закона об охране природы (хотя это и привело бы к гораздо более высокому уровню воздействия и устойчивости; но такая задача была просто нерешаема). Вместо этого, 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.

98. Одним из механизмов, которые старался использовать Проект, стала демонстрация успехов на пилотных площадках (например, рекультивация и восстановление) и последующее использование этих успехов для включения нужных понятий в политику и законодательство.<sup>19</sup>

99. Одним из наиболее регулярных ответов опрошенных было то, что Проект помог *изменить подходы*. Проект не смог предложить никакого нового способа измерить (и, таким образом, показать) это изменение, поэтому приходится принимать эти слова на веру. И все же, изменение *подходов* не всегда ведет к изменениям в поведении или работе (и, напротив, изменения в *устремлениях* к этому привести могут). Собственно, есть два аргумента, опровергающих утверждение об изменившихся подходах. Во-первых, в лучшем случае лишь несколько опрошенных использовало концепцию иерархии мер смягчения, формулируя свои ответы на вопрос о деятельности и итогах Проекта (хотя это могло быть обусловлено и глубоко укоренившимся образом мыслей, предусматривающим «компенсации» или денежные выплаты за нанесение ущерба). Во-вторых, создавалось впечатление, что некоторые собеседники еще не уяснили себе принципы иерархии мер смягчения и не понимают, куда отнести тот или иной вид деятельности или результат в структуре этой концепции. Наглядным примером этому может служить постоянная путаница в понятиях «исключение из разработки» (*set aside*), «предотвращение» (*avoid*), «компенсация в натуре» (*offset*), «денежная компенсация» (*compensation*) и непонимание того, что есть «социальная ответственность предприятия». Собственно говоря, в ходе миссии ЗО стало видно, что собеседники очень непоследовательно используют терминологию (не только связанную с иерархией мер смягчения)<sup>20</sup>. В одном случае возник парадокс, поскольку один из

---

<sup>19</sup> Это отличается от практики пилотных площадок проекта КлиматИст, который, фактически, лишь демонстрировал успешный опыт, но не достиг больших успехов в деле интеграции этого опыта в политику и законодательство – возможно, потому, что эти шаги ожидалось от проекта КлиматИст Политика.

<sup>20</sup> При этом автор ЗО уверен, что причина этого — *не трудности перевода*, а термины, которые использовали собеседники на самом деле. Конечно, данный отчет написан на английском языке, но я могу указать лишь на те термины, которые я услышал в ходе миссии. Иногда терминология *менялась* даже внутри одной фразы.

федеральных стандартов, разрабатываемый в рамках Проекта, собеседники называли то «справочником», то «методическими указаниями», хотя именно этот стандарт разрабатывался с целью дать определения всем нужным терминам!

100. В результате было бы полезно подытожить все практические результаты Проекта (и его партнеров) и включить их в иерархию мер смягчения, чтобы улучшить понимание этой иерархии. Кроме того, Проекту следует по возможности привести примеры и доказательства того, как разработанные нормативные документы (например, компендиумы наилучших технологий и стандарты) используются на практике (в том числе в окончательной версии СРП). В конце концов, название Проекта “Сохранение биоразнообразия в ... политике и программах” – что предполагает практическое применение<sup>21</sup>.

101. Было любопытно выяснить, *почему* компании – участницы проекта проявили хоть какой-то интерес к включению биоразнообразия в свою деятельность и политику. В ходе миссии автор ЗО услышал о ряде стимулирующих факторов и рычагов воздействия (см. также комментарии относительно мотивации компаний выше, в Разделе 3.2.2, посвященном партнерским отношениям), среди которых были:

- a. Применение механизма трехсторонних соглашений между государством, компанией и Проектом.
- b. Применение системы экологических рейтингов в нефтяной и горнодобывающей отраслях.
- c. Проект не пытался изменить федеральные законы, работая вместо этого над рядом норм «мягкого права», включая, в частности, стандарты и подзаконные акты.
- d. Одним из рычагов воздействия были и социальные сети, в первую очередь с точки зрения репутационных рисков.

102. В качестве небольшого отступления хотелось бы отметить любопытное заявление одного из «угледобытчиков» в Кемерове (и других), по мнению которого, будущее угольной отрасли гарантировано.

---

<sup>21</sup> Таким образом, данный Проект **не** выступает как ревизор, но, скорее, обращается к своим партнерам со следующим призывом:

*Проект:* «Друзья мои, нам известно, что вы сейчас в своих проектах делаете полезные для биоразнообразия вещи. Не могли бы вы дать примеры таких дел?»

*Партнеры:* «Конечно! Мы внедряем стандарты, разработали компендиум, на практике это дает (а), (b) и (c) – и у нас есть данные, которые это подтверждают!»

*Проект:* «Ух ты, здорово! Можно, мы включим эту информацию в наш Отчет о ходе Проекта? Людям в ГЭФ будет очень приятно узнать об этом!»

Это противоречит всем существующим тенденциям и данным во всем мире, где добыча угля снижается.

103. В дополнение к вышеуказанным результатам Проект привел к нескольким (положительным) непредвиденным воздействиям. В частности:

- a. те, кто был связан с Проектом, занялись преподаванием в университетах нефти и газа и начали разъяснять студентам результаты Проекта и соответствующий образ мыслей. В результате идеи Проекта будут закладываться в мировосприятие будущих специалистов этой отрасли.
- b. Некоторые достижения Проекта – прежде всего Справочники НДТ, уже включаются в учебные программы университетов.
- c. По оценкам ряда собеседников, хотя Проект не пытался напрямую менять законодательство (применяя вместо этого решения в сфере «мягкого права»), принципы включения биоразнообразия постепенно будут проникать и в другие области нормативно-правовой базы, а в конечном итоге станут даже критериями экологической экспертизы, т.е. процесса ОВОСиСС.

104. Мы дали достаточно подробное описание некоторых результатов Проекта. Пришлось ли ему столкнуться с ограничениями?

105. Первое ограничение, с которым столкнулся Проект, было связано с внедрением иерархии мер смягчения (или даже других инструментов, таких как ОВОСиСС или СЭО) в действующие проекты, которые уже негативно сказались на окружающей среде (и, в частности, на биоразнообразии). Иерархия мер смягчения (и ОВОСиСС) весьма полезна на всех этапах жизненного цикла проекта, но особенно — на ранних этапах: иначе принципы «предотвратить» и «минимизировать» теряют смысл, а любые попытки расчета ущерба (для «смягчения» и / или «компенсации в натуре») становятся почти невозможны. Признавая это, Проект стремился найти такие проекты, которые находились на самых ранних этапах планирования или исполнения. До некоторой степени это удалось, но лишь время сможет показать, насколько успешно компании станут использовать иерархию мер смягчения в своих будущих проектах.

106. Один из наиболее частых вопросов касательно Проекта и его результатов: в чем же состоит дополнительное изменение, которое стало возможно благодаря Проекту (согласно определению ГЭФ)? Иными словами, если бы Проекта не случилось, то как шло бы сейчас внедрение вопросов биоразнообразия в политику и практику российского

энергетического сектора? Хотя в ходе миссии ЗО мы услышали на этот счет разные мнения, вполне вероятно, что наши нижеприведенные оценки точны. Во-первых, воздействие Проекта было различным в каждом из трех секторов. Процесс включения биоразнообразия в политику и деятельность нефтегазового сектора уже шел некоторое время (например, компания «Сахалин Энерджи» уже предприняла ряд шагов в отношении своего проекта «Сахалин-II» в Охотском море, а Всемирный фонд дикой природы уже разработал экорейтинг для нефтегазовой отрасли). С другой стороны, в отраслях угледобычи и гидроэнергетики практически никто и не задумывался о биоразнообразии. Таким образом, в нефтегазовом секторе Проект, вероятно, ускорил уже начавшиеся процессы, а в угледобыче и гидроэнергетике – запустил процесс изменений. Как выразился один из опрошенных, «проект за три года сделал то, что иначе могло бы произойти за десять». В любом случае перемены происходят медленно по своей природе, а воздействие на окружающую среду может проявиться спустя много лет, поэтому действительные результаты проекта могут стать заметными лишь через некоторое время.

107. Кроме того, Проект не использовал различные рычаги влияния в секторе энергетики. Вероятно, самый важный из этих инструментов – финансовые институты, и особенно российские банки и кредитные организации. Подавляющее большинство проектов развития в секторе энергетики нуждаются в финансировании (за исключением некоторых проектов, проводимых нефтяными и газовыми гигантами в России: у этих организаций достаточно денег, чтобы финансировать свои проекты). На международном уровне влияние финансовых организаций общепризнанно. Собственно, международный стандарт управления экологическими и социальными рисками установлен Стандартами деятельности (как в экологической, так и в социальной сфере) Международной финансовой корпорации. Самым актуальным для решения задач Проекта является стандарт PS6 МФК, «Сохранение биоразнообразия и устойчивое управление живыми природными ресурсами». По непроверенным сведениям<sup>22</sup>, у российских финансовых институтов, в т.ч. банков, нет никаких или почти никаких стандартов, связанных с выдачей займов. Таким образом, Проект теоретически мог бы оказать значительное воздействие, если бы смог успешно привлечь к своей работе российские финансовые и кредитные организации.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Сведения «не проверены», так как автор не беседовал ни с кем из российских финансовых организаций.

<sup>23</sup> **Комментарий по проекту отчета о ЗО:** «Этот момент не был отмечен в ходе миссии ЗО, поэтому его можно обсудить здесь. Собственно говоря, эта идея рассматривалась, но

108. Проект будет *всегда* страдать от одного недостатка: он не обеспечил внесение в законодательство поправок, которые в конечном счете потребуются для полного преобразования соответствующих секторов и будут гарантировать включение вопросов биоразнообразия (а в идеале – экосистемных услуг и экологических процессов) в политику и деятельность энергетического сектора. С другой стороны, из-за ограниченности времени и ресурсов Проект мало что мог сделать в этой области: внесение изменений в законодательство в России – это процесс, который печально известен своей сложностью и длительностью.

109. С одним из коренных народов в одном из пилотных регионов, по всей видимости, возникла некая проблема. Однако, у автора ЗО не было возможности поговорить с тем человеком или теми людьми, которые имели к этому отношение, поэтому автор мало что может сказать по этому вопросу.

110. Следует упомянуть о двух моментах в СРП. Во-первых, не все показатели были четко сформулированы, в результате чего сотрудники проектной команды могли их толковать тем или иным образом. В идеале, определения показателей должны быть настолько четкими, чтобы исключить любую возможность толкования. Во-вторых, группа управления проектом была склонна переоценивать свои успехи при подготовке отчетов в соответствии с СРП; к тому же, не все включенные в отчет заявления были подкреплены фактами. Это особенно важно в тех случаях, когда используется шкала для измерения степени практической

---

*потом от нее отказались как от недостижимой в рамках текущего Проекта. Ряд замечаний:*

*i) Проект сотрудничал с «Сахалин Энерджи» и Ямал СПГ в рамках 2 из 5 пилотов в нефтегазовом секторе России, которые финансировал Проект (другие 3 только инициированы; не запустили ОВОС в период исполнения Проекта и просто находятся вне пилотных регионов Проекта); ii) в угледобыче и гидроэнергетике нет пилотов, которые финансирует Проект; iii) один из выводов Проекта состоит в том, что СДб МФК актуален только для небольшого круга проектов, в то время как остальные этих требований не признают или не соблюдают; iv) ни государственные, ни частные компании никогда не раскрывают сведений о том, работают ли они на свои или заемные средства. Это абсолютно закрытая коммерческая информация, раскрытие которой приведет к судебным искам. Таким образом, информацию о том, какой банк финансирует определенный проект, получить невозможно. Единственный способ – обратиться к Ассоциации российских банков (которая не принимала на себя соблюдение Принципов Экватора) с предложением включить требования в отношении биоразнообразия во все кредитные договора – но это совершенно отдельный и полномасштабный проект со своими целями и задачами, который невозможно с легкостью проделать параллельно текущему Проекту».* **Ответ автора ЗО:** Данный комментарий отчасти подтверждает высказанное в отчете мнение: т.е., это делать нужно – но это непростая задача, решение которой потребует значительных усилий. Будем надеяться, что кто-нибудь решится за эту работу взяться, потому что это даст хороший механизм по включению вопросов охраны окружающей среды в строительные и другие инфраструктурные проекты.

реализации какого-либо положения закона или нормативного документа (как государственного, так и негосударственного). Заявления о практической реализации следует подтверждать фактами, в том числе и в заключительном отчете Проекта.

111. И, наконец, остается еще ряд препятствий. Одно из них, на которое автору указывали довольно часто, – это недостаток квалифицированных сотрудников и то, что в России «не из кого выбирать».<sup>24</sup> Кроме того, в современном глобализованном мире люди в России по-прежнему довольно обособлены и изолированы – что отчасти вызвано недостатком знания английского языка. До тех пор, пока эта проблема не будет решена, любые необычные и новые идеи будут приходить в Россию и встраиваться в российские практики и политику с некоторой задержкой.

### **3.3.2 Актуальность**

112. Актуальность Проекта на разных уровнях хорошо проанализирована и объяснена в отчете о ССО. В ССО рассматриваются следующие уровни: национальная и региональная политика и стратегические приоритеты; Страновые приоритеты ПРООН; Стратегические задачи ГЭФ; Многосторонние соглашения об охране окружающей среды.

113. В отчете о ЗО мы хотели бы снова подчеркнуть еще один важный аспект: Проект расширил зону своей деятельности, включив в нее Арктический регион России. Эта инициатива была своевременной и сыграла важную роль (и ей требуется уделить больше внимания и усилий) в связи с тем, что i) природа Арктики очень уязвима, а также ii) в связи с политическим значением региона (которое, по мнению автора ЗО, невозможно переоценить).

### **3.3.3 Эффективность и экономическая эффективность**

114. *Эффективность.* Приведенный в Разделе 3.3.1 список успехов проекта дает представление о его эффективности. Как мы уже говорили ранее в ряде Разделов нашего отчета, у этого Проекта были свои недостатки – от слишком честолюбивого плана до непреодоленных препятствий. Однако достижения Проекта значительно перевешивают все его недостатки.

115. По нашему мнению, эффективности Проекта способствовали различные факторы: i) в Проекте работала чрезвычайно компетентная

---

<sup>24</sup> Будучи отчасти верным, данное утверждение звучит почти трагикомично, если посмотреть на огромное число других стран, в которых работают ГЭФ и ПРООН – притом что некоторые из них испытывают серьезные трудности из-за отсутствия кадров.



команда, и ii) Проект твердо придерживался СРП и Проектного документа.

116. *Экономическая эффективность* Проект смог добиться очень многого за относительно короткий период времени и за относительно небольшие деньги. Фактически, во время проведения ЗО сложилось впечатление, что Проекту придется вернуть часть неизрасходованных денег назад в ГЭФ. Это особенно впечатляет, если учесть масштаб и географию Проекта в такой огромной стране.

117. Частично такая экономичность может объясняться жесткой позицией МП, которая настаивала, что все участники всех мероприятий (в т.ч. заседаний ККП) должны приезжать за свой счет. С другой стороны, такой подход является наиболее передовым международным опытом, и многим другим проектам в разных частях света стоило бы его перенять. Это означает, что участники мероприятий прибывали на них потому, что им это было интересно и у них были свои мотивы, а не в связи с излишне щедрыми командировочными выплатами, полагавшимся при посещении мероприятия.

118. Группа управления Проектом также делала все возможное, чтобы все ТЗ, которые сотрудники Группы готовили для подрядчиков и консультантов, были точными и указывали конкретные цели. Проектная команда также отличалась «высокой требовательностью» и следила за тем, чтобы консультанты не просто представляли отчеты, но и прилагали усилия к внедрению своих рекомендаций.

119. Однако, по мере приближения Проекта к концу, когда СО ПРООН также начал сворачивать свою работу, его экономичность, очевидно, также начала снижаться. Некоторые из опрошенных выразили мнение, что (некоторые) международные тендеры были организованы ненадлежащим образом, т.е. их следовало провести еще раз. Был также сделан ряд интересных замечаний касательно СО ПРООН: i) с точки зрения бизнеса, процедуры ПРООН неэкономичны<sup>25</sup>, ii) прозвучал ряд пренебрежительных замечаний о том, что СО ПРООН больше стремился *выполнить план* (что, как правило, означало финансовый план), нежели добивался положительного эффекта от своих проектов, и больше заботился о собственной репутации, чем о репутации соответствующего проекта.

#### **3.3.4 Заинтересованность государства**

120. Не знаю, можно ли рассматривать как пример заинтересованности государства тот факт, что на церемонии

---

<sup>25</sup> Такова цена работы с предприятиями из частного сектора: они тоже могут пожелать высказать свои замечания!

официального открытия Нижне-Бурейской ГЭС (с которой работал Проект) Президент Российской Федерации особо упомянул в своей речи о сохранении биоразнообразия в связи с сооружением ГЭС.

121. Может быть, более наглядными свидетельствами заинтересованности государства являются степень вовлеченности НДП в работу Проекта и его ключевая роль в успехе Проекта.

122. Был и еще один признак заинтересованности со стороны партнеров Проекта – подбор ими слов: они часто называли этот Проект «наш Проект». Кроме того, в описаниях работы и достигнутых за предыдущие годы результатов границы между деятельностью Проекта и его партнеров размывались до степени полной неразличимости. Это, вероятно, не формулировалось как цель данного Проекта, но более удачной иллюстрацией того, что Проект стал для партнеров частью их собственной работы, как нам кажется, сложно найти.

123. Ранее мы уже отмечали, что большинство партнеров проекта были согласны приезжать на заседания, конференции, семинары и круглые столы за свой счет. Это превосходный показатель заинтересованности и мотивации людей – что, в свою очередь, показывает, насколько они связывают себя с Проектом.

### 3.3.5 Сохранение биоразнообразия

124. Эта глава едва ли не лишняя в отчете о проекте, чьей единственной целью было добиться сохранения биоразнообразия в российском энергетическом секторе. Проект был либо успешным, либо нет: в любом случае нам станет понятно, насколько успешным было сохранение биоразнообразия.

125. С другой стороны, в этой главе можно было бы немного подробнее поговорить о *тиражировании*. Во-первых, примечательно то, что тиражирование в ходе проекта фактически имело место. К примеру, хотя угледобывающая компания СУЭК и не была изначально партнером проекта, она начала в нем участвовать и продемонстрировала новейшие технологии водоочистки.

126. Кроме того, принцип применения экорейтингов заключается в том, чтобы запустить процесс тиражирования или, скорее, повлиять на компании, побуждая их к повышению качества своей работы и своей прозрачности. Экорейтинги – действенный механизм влияния, потому что они *делегируют ответственность* компаниям.

127. Гораздо сложнее сказать, будут ли тиражироваться какие-то процессы Проекта, когда самого его не будет; Проект играл решающую роль в запуске множества процессов, таких как заключение соглашений

между сторонами (трехсторонних соглашений в рамках Проекта); привлечение к его работе общественных палат; создание (при необходимости) рабочих групп. Время покажет, что будет происходить, когда Проект закончится и перестанет влиять на эти процессы.

128. Тиражирование можно будет продолжать на основании действующих 27 договоров между МПРЭ и различными компаниями, но при этом и проектной группе, и партнерам следует хорошо подумать над тем, как надо будет проводить тиражирование в остальных случаях.

### **3.3.6 Устойчивость**

129. 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 ЗО был высказан ряд идей относительно того, каким образом этот процесс нужно продолжать (некоторые предложения рассматриваются в разделе «Рекомендации» - см Раздел 4). 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, 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.

#### **3.3.6.1 Финансовые риски для устойчивости**

130. Вероятно, важнейшим критерием успешности проекта по сохранению биоразнообразия является финансовая устойчивость проекта. Это тем более верно потому, что данный Проект был адресован прежде всего частному сектору (разумеется, за исключением РусГидро и нефтегазодобывающих компаний, крупнейшим акционером которых является государство). Как мы уже говорили выше, устойчивость, и прежде всего финансовая устойчивость, была бы обеспечена, если бы проекту удалось добиться изменения федерального законодательства. Этого, разумеется, не произошло (по веским причинам). Таким образом, в отсутствие законодательных рычагов воздействия вопрос о том, продолжат ли компании и государство интегрировать вопросы биоразнообразия в свои системы и практику, остается открытым. Мы бы хотели видеть, среди прочего, инвестиции в следующие сферы деятельности: i) наем персонала с выделением соответствующих бюджетов тем отделам, в которых эти новые сотрудники будут работать; ii) разработку политики и стандартных регламентов работ с их

последующей публикацией (например, на вебсайтах); а также iii) инициативные мероприятия компаний по опубликованию на своих вебсайтах их ОВОСиСС (с полагающимися Программами управления экологическими мероприятиями и отчетами по МиО). Эти материалы должны быть размещены для всеобщего доступа *бессрочно*. Это может показаться несбыточными мечтами — но это логичные и устойчивые результаты успешного проекта по сохранению биоразнообразия.

131. Финансовая устойчивость в проекте сохранения биоразнообразия, также тесно связана с институциональной устойчивостью; этот аспект мы обсуждаем ниже.

### ***3.3.6.2 Социально-экономические риски для устойчивости***

132. Степень участия и вовлеченности заинтересованных сторон, в том на региональном и местном уровнях, в процессах в рамках Проекта повышает вероятность социально-экономической устойчивости. Нам стало известно, что многие заинтересованные стороны фактически несли ответственность за разные аспекты осуществления Проекта.

133. Поступила одна жалоба от коренного населения; обязанность ККП – изучить суть вопроса, выступить посредником между сторонами и урегулировать конфликт.

134. В ходе бесед при подготовке настоящего отчета наши собеседники неоднократно упоминали Менеджера Проекта, что говорит о впечатлении, которое она произвела на многих представителей заинтересованных сторон. Если учесть, как мало в Проекте задействовано женщин, становится понятно, что она являет собой пример того, чего можно добиться в достаточно консервативной среде (особенно в секторе энергетики). Став во главе Проекта, МП сознательно решила обратить главное внимание на женщин – притом что весь Проект осуществлялся на принципах, гласящих «позволять людям, независимо от их пола, раскрывать свой потенциал».

135. В беседе с автором ЗО МП заметила, что намеревается опубликовать книгу о тех женщинах, которые участвовали в Проекте. Любопытно, что когда одна из женщин, о которых предполагается рассказать в этой книге, узнала об этом, она отреагировала положительно - но затем попросила «не рассказывать нашим мужчинам, а то они нас засмеют». Такой ответ — указание на подчас непростые условия, в которых им приходится работать.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> **Комментарий по проекту отчета о ЗО:** «Разумеется, решение о том, включать это или нет, принимает оценщик. Это не похоже на социально-экономические риски для устойчивости. Ни у Проекта, ни у проектной команды не возникало проблем с обеспечением

### 3.3.6.3 Институциональные риски и общие организационные риски

136. Как мы уже писали выше, задача этого Проекта - обеспечить институциональную устойчивость (хотя в России институты сами по себе достаточно крепкие, и, следовательно, устойчивые). Однако в данном случае важнее, чтобы прочными и надежными были *политика* и *практика* правительства и компаний.

137. Одним из механизмов, которые Проект использовал для вовлечения сторон и обеспечения соблюдения правил, были трехсторонние соглашения. Однако с закрытием Проекта одна из сторон такого соглашения исчезает! Действительность соглашений по окончании Проекта оказывается под вопросом, поэтому и Проект, и партнеры должны обеспечить сохранение их юридической силы.

138. Кроме того, Проект уже передавал различным своим партнерам системы и вместе с ними ответственность. Наилучшим примером такой передачи служат геопорталы. Все организации, в чье ведение были переданы эти обязанности, отличаются прочностью и надежностью, и вопрос лишь в том, будут ли эти геопорталы использоваться и будет ли обновляться размещаемая на них информация.

139. Как уже отмечалось в этом докладе, *личности* играют важную роль. Но люди занимают свои должности не вечно. Примеры – два человека, занимающие ключевые должности и внесшие важнейший вклад в успех проекта: оба они в относительно скором будущем сменят работу. Это НДП в МПРЭ и губернатор Кемеровской области. Трудно, если вообще возможно, предсказать последствия ухода этих людей. Разумеется, в идеале им (и партнерам проекта) следует составить план на этот случай; однако, как сказал Роберт Бёрнс, «лучшие планы мышей и людей часто идут вкривь и вкось».<sup>27</sup> Иными словами, планировать что-либо в такой ситуации (при уходе значимых лиц) почти невозможно, и одно это диктует необходимость организационного оформления данной деятельности. Если это не будет достигнуто в полной мере, то вероятность обеспечения преемственности снизится.

---

*гендерного баланса и равноправия». Ответ автора ЗО: Любая деятельность, которая помогает женщинам или может вдохновлять многие поколения девушек или молодых женщин, ведет к масштабным изменениям; дело здесь не в «обеспечении гендерного баланса и равноправия», а в поиске механизмов, которые помогут успешно вдохновлять женщин.*

<sup>27</sup> Данное изречение вошло в поговорку и означает, что нет смысла строить подробные планы, когда возможность их полного или хотя бы частичного осуществления находится под вопросом.

140. Несмотря на эти небольшие проблемы, в рамках проекта были проведены следующие мероприятия с целью повысить вероятность институциональной устойчивости:

- a. Региональные координаторы привлекались из местных организаций (чаще всего научно-исследовательских). Это были мотивированные люди, которые останутся работать в своих организациях по окончании проекта и будут кровно заинтересованы в продолжении процессов и в жизнеспособности достижений проекта.
- b. Проект осуществлялся через общественные палаты; они работают устойчиво, но только благодаря людям, входящим в их состав.
- c. В рамках проекта велась работа по укреплению потенциала – как посредством конференций, семинаров, «круглых столов» и других мероприятий, так и путем делегирования ответственности. В частности, международные консультанты знакомили партнеров с новыми идеями и передовым опытом.

Следует также отметить, что за время реализации проекта потенциал его команды существенно укрепился благодаря различным ознакомительным мероприятиям и прочим механизмам. В результате члены команды стараются использовать свои наработки везде, где представляется возможность.

- d. Благодаря тому, что некоторые итоговые материалы проекта включаются в учебные программы, а среди людей, связанных с проектом, есть преподаватели, влияние проекта отчасти сохранится и после его закрытия.
- e. Трудно будет отыграть назад и изменения в подходах, на которые часто ссылались опрошенные (т.е. изменения будут устойчивыми), хотя величину их было невозможно измерить.
- f. И, наконец, как уже упоминалось, многие учреждения являются здоровыми и устойчивыми, как и многие виды деятельности и направления политики. В частности, весьма вероятно расширение таких мероприятий, как определение экорейтингов российским отделением Всемирного фонда дикой природы. Это одна из значительных выгод партнерства.

#### **3.3.6.4 Экологические риски**

141. В кратко- и среднесрочной перспективе экологическая устойчивость представляется вероятной. Основные риски для



экологической устойчивости в контексте проекта по сохранению биоразнообразия лежат в политической сфере. Перемены в области политики могут привести к потере всех достижений. Сейчас это может показаться немыслимым, но если смотреть, скажем, на сто лет вперед (что явно необходимо), то какие-то политические перемены неизбежно последуют.

142. Существует и проблема экономических/финансовых императивов, заставляющих закрывать глаза на ущерб окружающей среде. Вот лишь один пример: чтобы поддерживать жизнеспособность (экономическую) Трансаляскинского нефтепровода в США, приходится бурить новые скважины на севере Аляски с его хрупкой окружающей средой. Иными словами, экономический императив оказывается важнее экологических соображений.

143. Перспектива применения некоторых новых технологий также находится под вопросом.

144. Ответить на эти вопросы очень трудно. Разумеется, команда проекта была настроена вполне оптимистично, но настрой других заинтересованных лиц был более мрачным. Реальность, очевидно, находится где-то посередине.

### **3.3.7 Воздействие**

145. Измерить фактическое воздействие на биоразнообразие в течение ограниченного срока реализации проекта по обеспечению учета соответствующих задач (даже в случае его продления) совершенно нереально. Интересно, что команда проекта постоянно называла виды, включенные в СРП в качестве индикаторов биоразнообразия, «реперными видами», подразумевая, что не считает возможным продемонстрировать изменения в состоянии этих видов в течение срока реализации проекта. Действительно, при отсутствии какого-то катастрофического события, которое вышло бы далеко за рамки и сферу влияния проекта, невозможно было ожидать сколько-нибудь существенных изменений в популяциях.

146. Тем не менее, проект заложил основы того, что должно (и даже может) оказать значительное воздействие. Подтверждая это, один из собеседников, участвовавших в реализации одного из предыдущих проектов ПРООН-ГЭФ по сохранению биоразнообразия, заявил, что подобные мероприятия приносят плоды спустя долгое время, но ввиду того, какие люди в них участвовали, это весьма вероятно. Таким образом, воздействие не всегда становится очевидным сразу, но в долгосрочной перспективе нити проекта будут вплетены в ткань проводимой работы, в данном случае – в секторе охраны окружающей среды.

147. Установленный в рамках проекта порядок работы консультантов, при котором им (часто – научным работникам) предлагалось добиваться от государственных учреждений одобрения тех или иных мероприятий, вынесения распоряжений или изменения политики (т.е. не просто писать доклады о том, что *должно* произойти, а брать за себя ответственность за следующий важный шаг – претворение своих пожеланий в жизнь), дал двойкий результат: i) укрепил потенциал консультантов, заставив их анализировать и реализовывать свои рекомендации, и ii) повысил вероятность того, что воздействие будет оказано.

148. Стирание границ между проектом и сложившейся в результате практикой компаний служит косвенным свидетельством того, что соответствующие задачи нашли свое отражение в их политике. Способность думать о биоразнообразии, возможно, пробивает себе путь в корпоративную культуру. Если эти тенденции выдержат испытание временем, то воздействие окажется значительным.

149. Как ярко выразился один из опрошенных, «генеральные менеджеры старой закваски покатались бы со смеху, если бы узнали, что теперь мы сажаем деревья!»

## 4 Выводы и рекомендации

### 4.1 Выводы

150. Автор отчета о ССО сделал следующее наблюдение: *“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. К сожалению, масштаб данной Среднесрочной оценки не позволяет всесторонне охарактеризовать значение всех результатов проекта; можно надеяться, что по завершении проекта опыт его реализации в каждом секторе будет хорошо документирован и обнародован. В то же время проект обладает захватывающим потенциалом: он может стать катализатором еще более значительных перемен, если основные его результаты удастся в достаточной мере масштабировать, тиражировать и устойчиво внедрить во всей энергетической отрасли России, а не только у конкретных партнеров проекта из частного сектора». Ныне, на этапе Заключительной оценки, вопрос стоит так: достиг ли проект указанных целей? Вышел ли он в «верхний эшелон проектов ГЭФ, которые оказали подлинно масштабное воздействие, улучшив результаты в области биоразнообразия на уровне Глобальных экологических выгод»?*



151. 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 оказалась вдвойне сложной, поскольку внести изменения в российское законодательство (по крайней мере на федеральном уровне) практически невозможно.

152. Более всего в этом проекте поражает то, что для достижения поставленных целей он использовал все доступные инструменты. 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. Если не учитывать мини-революцию Трампа, в ходе которой экологические вопросы отодвигают на задний план, ситуация уже никогда не будет прежней.

153. Разумеется, это только начало. Люди, связанные с проектом, работали в условиях ограничений со стороны ГЭФ: несколько ограниченного бюджета (хотя, как выясняется, это не стало ограничением), но скорее – нехватки времени. Полная интеграция задач по сохранению биоразнообразия в политику и деятельность бизнеса в условиях России будет обеспечена, только когда они будут прописаны в Федеральном законе об охране окружающей среды. Но еще до того, как эта достаточно утопическая цель будет достигнута, предстоит еще многое сделать: i) включить финансовые учреждения и кредиторов в круг тех, кто оказывает влияние на бизнес, побуждая его улучшить свою практику; ii) тиражировать результаты проекта – в том числе, возможно, наладить применение таких инструментов, как система экорейтингов, в других регионах страны и секторах (вероятно, включая и финансовый сектор); iii) опереться на заложенный фундамент, с тем чтобы распространить данный образ мышления на экосистемные услуги и экологические процессы – поскольку наши усилия по сохранению окружающей среды не должны ограничиваться сферой биоразнообразия (хотя в нее и входят проблемы экосистем, видов и генетической изменчивости), но должны также охватывать экосистемные услуги и экологические процессы.

154. Несмотря на все эти ограничения со стороны ГЭФ, можно считать, что проект следовал девизу ГЭФ «Преодолевать страхи, показывать успехи» - и достиг этих целей.

155. Означает ли это, что проект снискал себе место в коротком списке – «верхнем эшелоне»?<sup>28</sup> Прямо ответить на этот вопрос, возможно, будет трудно (поскольку для этого потребуется сравнение с другими проектами), но можно с уверенностью сказать, что если бы в рамках всех проектов ГЭФ было достигнуто столько же, сколько в рамках этого, то, во-первых, мир к сегодняшнему дню значительно изменился бы (и, во-вторых, потребность в финансировании от ГЭФ, возможно, уже сокращалась бы). Однако, к сожалению, данная картина пока далека от реальности.

156. 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. При всем несовершенстве проектов ГЭФ и самого ГЭФ эти проекты оказали значительное воздействие, позволив партнерам ознакомиться с новыми идеями и получить опыт; они же стали дополнительным рычагом для содействия переменам. Решение не продолжать финансирование со стороны ГЭФ в России основано на сложной аргументации. Однако меры типа санкций действуют неизбирательно и отрицательно сказываются на значимой (в остальном) созидательной деятельности. Поэтому довольно трагично, что хорошие программы, служащие катализаторами перемен, становятся разменной монетой в политическом противостоянии.

157. И, наконец, здесь нужно снова подчеркнуть два момента. Во-первых, как уже отмечалось, в ходе всей миссии по подготовке ЗО и всех бесед было сложно провести различие между мероприятиями и результатами проекта и деятельностью самих компаний; однако это ли не лучшая мера успеха проекта по включению определенных задач в политику? Во-вторых, теперь нет оправдания бездействию энергетического сектора. Как говорится в пословице, мяч – на его стороне, и теперь вся ответственность лежит на нем.

#### **4.2 Критерии успеха: какие уроки следует извлечь**

158. В этом разделе автор ЗО размышляет над факторами, которые способствовали успеху проекта – и, соответственно, над уроками, которые можно извлечь из данного процесса. Поскольку речь идет о заключительном проекте ГЭФ в России, эти уроки актуальны не только

---

<sup>28</sup> При всем этом довольно странно, что автор отчета ЗО *был не особо впечатлен*. Пытаясь осмыслить это ощущение, автор ЗО склонен видеть причину в том, что проектная группа так беспокоилась о наивысших возможных рейтингах, что всячески старалась показать все успехи на этапе ЗО, тогда как на других этапах держала себя несколько отстраненно и даже высокомерно. Если бы в ходе ЗО успехи проекта были представлены аккуратно и поэтапно во всей их красоте – элегантно, но не слишком настойчиво, – это произвело бы на оценщика гораздо большее впечатление!

для людей и организаций в самой стране. Следует надеяться, что они пригодятся всем, кто реализует проекты в мире – особенно при сходных предположениях и зависимостях. Критерии успеха проекта были таковы:

- a. Проект устранил разрыв между государством и компаниями, тем самым разрушив барьеры и позволив преодолеть недоверие.
- b. Вся команда работала серьезно и показала приверженность делу.
- c. Все усилия в рамках проекта были направлены на решение задачи; участников не отвлекали требованиями обратить особое внимание на СО ПРООН.
- d. Проект поддержало множество людей, что подтвердило мнение о роли личностей; важный вклад внес НДП благодаря своей высокой должности в МПРЭ.
- e. Хотя заключительный отбор был произведен не сразу, люди, работавшие в рамках проекта – особенно Региональные координаторы – внесли значительный вклад в успех проекта.
- f. У России и ее народа есть некое качество, способствующие успеху подобных проектов. Определить его трудно, но в нем имеются такие аспекты, как глубокое чувство ответственности за то, чтобы возможности проекта были использованы в полной мере; вполне разумный подход и твердая решимость добиться успеха; хорошая реакция на различные стимулы (см. раздел 3.3.1); учет мнения международного сообщества; кроме того, у людей имеется сильная мотивация.
- g. Успех ККП: под его эгидой были наработаны деловые связи, Комитет работал открыто.
- h. 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.
- i. Подрядчикам предлагалось не просто составить доклад с большим набором рекомендаций, а сделать следующий шаг: способствовать осуществлению этих рекомендаций и продемонстрировать результаты.

- j. Проект опирался на фундаменты многих предшествующих проектов ПРООН-ГЭФ в странах и поддерживал синергию между этими проектами.
- k. 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 чей управленческий аппарат забюрократизирован.
- l. 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 ККП и другие мероприятия.<sup>29</sup>
- m. Привлечение тщательно отобранных международных консультантов позволило успешно нарастить потенциал и ознакомить людей с новыми идеями и с иным образом мышления.

### 4.3 Рекомендации

159. В этом разделе мы даем несколько рекомендаций. Как и уроки, изложенные в предыдущем разделе, их приходится формулировать при странных обстоятельствах, когда новых проектов ГЭФ в России не будет (несмотря на их преобразующую направленность и нестыковки в аргументации), как будто зачитывая рекомендации перед опустевшим залом. С другой стороны, некоторые из них актуальны, так как призваны помочь опереться на фундамент, заложенный проектом.

160. *Работа еще предстоит.* Проект заложил основы, посеял в почву семена. Предстоит еще многое сделать – но, что немаловажно, возможности для этого имеются. Работа в рамках Платформы «Бизнес и биоразнообразие» должна продолжаться; возможно, ее возглавят негосударственные игроки (например, российское отделение Всемирного фонда дикой природы и МСОП, если он когда-либо откроет представительство в России). За время, оставшееся до окончания проекта, его исполнители должны всячески помогать сохранению динамики, достигнутой за время его реализации.

161. Как уже отмечалось, долг команды проекта – обеспечить продолжение работы в данной области.

162. *Наглядно продемонстрировать иерархию мер смягчения.* Как уже отмечалось, иерархия мер смягчения явно недопонята; сохраняется

---

<sup>29</sup> Исследования давно показали, что чем больше финансовые стимулы, тем ниже реальная заинтересованность – и наоборот.

путаница и недоразумения. По возможности следует показывать на примерах из истории реализации проекта, как мероприятия и результаты вписываются в Иерархию мер смягчения. Иными словами, чтобы улучшить понимание Иерархии мер смягчения, Проекту следует дать к ней иллюстрации – для чего нужно продемонстрировать место выполненных мероприятий в Иерархии. Кроме того, следует перевести доклад Сюзи Браунли на русский язык и широко распространить его (возможно, резюме – на бумаге, а полный текст – в электронном виде).

163. *Изыскивать возможности для распространения информации о результатах и хорошей практике.* Очевидно, РТЦ ПРООН-ГЭФ в Стамбуле «мало заинтересован» в распространении сведений о результатах и передовом опыте по своей сети – возможно, за неимением аналогичных проектов по включению задач биоразнообразия в политику государства и бизнеса. Однако возможности существуют, и команда проекта должна изыскать их, чтобы поделиться результатами и уроками проекта. К примеру, программы в области биоразнообразия осуществляют МСОП, другие НПО (например, Королевское общество защиты птиц) и иные организации.

164. *Завершить различные процессы.* До официального закрытия проекта необходимо завершить ряд процессов; команда проекта должна обеспечить, чтобы максимальное число процессов было закрыто корректно и они не остались незавершенными.

165. *Подключать финансовые учреждения и кредиторов.* Чтобы опереться на фундамент, заложенный проектом, учреждения, которые финансируют проекты развития энергетического сектора (и других секторов) должны учитывать экологические аспекты (включая биоразнообразие) аналогично Стандартам деятельности МФК. В том, что касается федерального законодательства, здесь имеется самый значительный пробел в проекте.<sup>30</sup>

166. *Повышать прозрачность ОВОСиСС.* Хотя ОВОСиСС («экологическая экспертиза») обязательна, ни сама ОВОСиСС, ни связанные с нею Планы экологических мероприятий (ПЭМ) не могут быть доступными неопределенно долго. Поэтому трудно

---

<sup>30</sup> **Комментарий по проекту отчета о ЗО:** «Этот момент уже был обсужден в предыдущем комментарии — всем понятно, что это выходит далеко за рамки Проекта! Работа с финансовыми институтами принципиально отличается от работы с промышленными предприятиями, не говоря уже о более узком энергетическом секторе».

**Ответ автора ЗО:** Согласен; будем надеяться, что в дальнейшем кто-то займется решением этой задачи, т.к. финансовые институты обладают мощным рычагом влияния на все отрасли промышленности, в том числе и энергетический сектор.

контролировать и оценивать, в какой степени они реализуются. Необходимо обеспечить бессрочный онлайн-доступ к этим документам.

167. *Распространять экорейтинги на другие сектора.* Проект способствовал распространению системы экорейтингов на другие сектора (и, таким образом, на угольную промышленность); есть и другие сектора, которые могут быть охвачены системой рейтингов – например, i) электроэнергетика и ii) финансовый сектор (включая и кредиторов, и финансистов).

168. *Тиражирование проекта в других регионах.* Хотя в проект были включены еще два региона (в дополнение к шести первоначально предложенным), в стране есть много других регионов. В этой связи возникает вопрос, как можно будет тиражировать там процессы включения задач по сохранению биоразнообразия в политику при отсутствии самого проекта, который мог бы этому содействовать. [Некоторые процессы работают на федеральном уровне, но проект показал, что деятельность на региональном уровне является продуктивной и благотворной]. Поэтому партнерам по проекту следовало бы подумать над тем, как лучше всего тиражировать эти мероприятия и инициировать данный процесс, прежде чем проект закроется (либо передать ответственность какой-либо стороне, обладающей наилучшими возможностями для содействия его тиражированию).

169. *Синергия между многочисленными проектами.* Как неоднократно отмечалось в настоящем докладе, проект опирается на ранее реализованные проекты и осуществляется в синергии с набором других проектов. Чтобы наглядно показать это, участники проекта должны приложить усилия, чтобы *составить карту* этих синергетических связей и включить ее в заключительный отчет о проекте.

170. *Процедуры ПРООН.* Несмотря на ранее высказанные замечания о неэффективности административных систем ПРООН с точки зрения бизнеса (см. раздел 3.3.3), в них есть рациональное зерно (не в последнюю очередь потому, что ПРООН является всемирной организацией и нуждается в системе, применимой во множестве развивающихся стран мира). ПРООН должна не просто требовать от партнеров соблюдения соответствующих правил, но и обучать их, разъясняя, почему административная система организована так, а не иначе. Это, вероятно, поможет улучшить соблюдение правил или как минимум создаст доброжелательный настрой у партнеров.

171. *Не решена проблема выдачи лицензий.* Проект не затронул и проблемы выдачи лицензий. Это, очевидно, всеобщая проблема:

лицензирующие органы считают, что социальные вопросы и проблемы биоразнообразия не относятся к их компетенции. Они думают лишь о ресурсах недр и выдают лицензии при их наличии – независимо от того, что находится на поверхности. Существует предположение, что системы (например, ОВОСиСС, Планы природопользования, корпоративная социальная ответственность и т.п.), которые должны вступать в игру после выдачи лицензии, работают достаточно рационально и могут позаботиться о ситуации на поверхности. Однако, как мы видели, данное предположение неверно и лицензирующие органы скорее уклоняются от исполнения своих обязанностей, не отказываясь от них формально. В долгосрочном плане было бы идеальным выходом привлечь лицензирующие органы в круг ответственных людей.

172. *Распространить данный образ мышления на экосистемные услуги и экологические процессы.* Проект касался вопросов биоразнообразия, в определение которого обычно включаются экосистемы, популяции, виды и генетическая изменчивость. Однако в него не входят ни экосистемные услуги, ни экологические процессы. В конечном счете наше мышление должно охватить и их, не ограничиваясь лишь проблематикой биоразнообразия.

173. *Использование всех имеющихся средств для обеспечения соблюдения охранного режима.* Люди, занимающиеся охраной окружающей среды, могут быть весьма наивны. Возможно, самое наглядное тому свидетельство – выплата пособий для компенсации видимых издержек охраны окружающей среды. Ход мысли примерно таков: применение норм об охране какого-то аспекта биоразнообразия  $x$  окажет воздействие на сообщество  $y$ . Надо найти механизм (чаще всего – раздать членам общины  $y$  небольшое финансовое пособие), и проблема будет решена. Существует множество предположений, подкрепляющих (а нередко – подрывающих) такой образ мышления.

174. Достаточно мельком взглянуть на инструменты, с помощью которых бизнес и государство добиваются соблюдения правил и принятия их населением, – и станет вполне понятно, что, пытаясь защитить окружающую среду, мы поступаем наивно и применяем имеющиеся у нас инструменты ограниченно. Нужно применять все имеющиеся средства. Вот два примера: i) именно сейчас очевидным становится влияние социальных сетей на поведение людей; ii) в течение ряда лет правительство Соединенного Королевства обращается за советами к науке о поведении, чтобы улучшить соблюдение законов и добиться их большего признания в обществе – как заявляет

правительство, «побудить людей сделать лучший выбор для себя и общества».<sup>31</sup>

175. *Испытания воздействия экорейтингов.* Несчастье системы экорейтингов в том, что это (почти) эксперимент, где  $n = 1$ . Однако в настоящее время нефтегазовые рейтинги применяются к 33 компаниям: хотя это крупнейшие и важнейшие компании (с точки зрения как экономического, так и экологического воздействия), рейтинги некоторых компаний не рассчитываются. Следовало бы оценить воздействие системы экорейтингов, исследовав компании, чьи рейтинги определяются, в сравнении с не включенными в систему рейтингов.<sup>32</sup>

176. *Содержание региональных проектов ГЭФ.* Ныне, когда ГЭФ уходит из России – к большому разочарованию очень многих, – другие указывают еще на одну проблему с финансированием от ГЭФ: на невозможность сформулировать проекты с участием государств, не получающих помощи от ГЭФ. Возможно, самым наглядным примером станет невозможность разработать региональный проект ГЭФ по охране серых китов в связи с тем, что некоторые государства их ареала не отвечают критериям финансирования со стороны ГЭФ. Хотя в этом есть некоторая логика, это может быть веским доводом в пользу реализации такого регионального проекта с привлечением гранта ГЭФ и значительного софинансирования от тех государств ареала, которые и в остальном являются донорами ГЭФ. Разумеется, такая схема позволила бы использовать сильные стороны ГЭФ как катализатора перемен.

---

---

<sup>31</sup> Это Группа по углубленному исследованию проблем поведения, или «Подталкивающие локтем» (см. <http://www.behaviouralinsights.co.uk>).

<sup>32</sup> Оценка системы экорейтингов выходит за рамки ЗО, но было бы интересно узнать, разработана ли подробная методика оценки и как контролируют и оценивают успех системы экорейтингов. Существует ли структура оценки по результатам?