

Рецепты успеха

**практическое руководство
об участии общественности
с примерами и рекомендациями**



Авторы, сделавшие свой вклад в написание этого пособия

Artur Grigorian, Ecorights, Armenia

Артур Григорян, НПО «Экоправо», Армения

Инга Зарафян, Информационная НПО «Эколура», Армения

Давид Чипашвили, НПО «Green Alternative», Грузия

Иштван Фаркаш, Национальное общество защитников природы – НПО «Друзья Земли», Венгрия

Ирина Головки, НПО «EcoAction», Украина

Владлена Марцинкевич, НЭЦУ, Украина

Юрай Замковский, Мирослав Мойзис, Татьяна Немцова, Юрай Меличар, НПО «СЕРА» – Словакия

Анелия Стефанова, международная сеть НПО «CEE Bankwatch»

Манана Кохладзе, международная сеть НПО «CEE Bankwatch»

Редактор

Трэвис Кэхилл



Government of the Netherlands

Эта публикация была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза и Международного Вышеградского Фонда (International Visegrad Fund). Содержание этой публикации является исключительной ответственностью сети НПО «CEE Bankwatch» и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как отражение позиции Европейского Союза или Международного Вышеградского Фонда.

Содержание

Введение	4
«Принцип партнерства» в фондах ЕС, как один из лучших примеров механизма участия	5
Приближение к законодательству ЕС и укрепление гражданского общества: плюсы и минусы диалога между ОГО и национальными правительствами	7
Конструктивный диалог организаций ГО с институтами ЕС в Грузии, как лучший пример для создания благоприятной среды.....	7
Организации ГО на пути к устойчивому развитию	8
Перспективы на будущее.....	9
ОГО в странах Восточного Партнерства и в странах Вышеградской группы	10
Примеры и результаты исследования	11
Армения	11
Развитие малых ГЭС в Армении не отвечает социальным и экологическим потребностям людей, нарушая их экологические права.....	11
Разработка Амулсарского золоторудного месторождения.....	14
Грузия	17
Инвестиции ЕС в Программу развития Грузии	17
Участие в принятии решений в энергетическом секторе Грузии	20
Венгрия	27
Сеть НПО и прозрачные системы делегирования: хорошая основа для эффективного участия фондов ЕС	27
Словакия	30
Введение Критериев Устойчивости биомассы в рамках программ, финансируемых ЕС.....	30
Польша	34
Проблемы управления отходами	34
Почетная история об автостраде S7 в Польше.....	36

Введение

На пути к построению демократии, страны Центральной и Восточной Европы получили большой опыт конструктивного (и не конструктивного!) участия общественности в этом процессе. Эта «Книга рецептов» направлена на изучение уже существующих практик участия общественности в процессе принятия решений в отношении инвестиций ЕС в их регионах. На основе обмена опытом и знаниями, полученными в результате изучения конкретных примеров, члены и партнеры «Bankwatch» представляют свои размышления о прогрессе, которого удалось достигнуть к настоящему времени благодаря значительному участию общественности в их странах. Основываясь на исследовании конкретных случаев, мы представляем уроки и выводы, которые были сделаны.

Эта «книга рецептов» является результатом взаимодействия между группами партнеров проекта, который длился почти полтора года, при финансовой поддержке Вышеградского Фонда и Министерства Окружающей Среды Нидерландов.

2018 год станет ключевым годом для изменений в политике финансовых институтов ЕС. Дискуссии о правилах и приоритетах будущего бюджета ЕС, включая принцип партнерства, продолжаются. Финансовые организации ЕС будут подвергнуты проверке на предмет следования его принципам прозрачности, участия общественности, а также принципам подотчетности и соответствия стандартам.

Почему мы смотрим на эти финансовые институты? Решения о том, как распределяются финансы ЕС, являются одной из наиболее заметных показателей деятельности правительства, которые служат эталоном для государственного и частного секторов. Сеть НПО «Bankwatch» сделала принцип прозрачности и принцип участия общественности в принятии решений – главным инструментом для характеристики деятельности финансового учреждения.

Демократизация инвестиций со стороны Европейского Инвестиционного Банка (EIB), Европейского Банка Реконструкции и Развития (EBRD) и

фондов ЕС может быть обеспечена только при надлежащем согласии пострадавших сообществ и при соблюдении гражданских, экономических, социальных и культурных прав этих те же сообществ.

Обеспечение права на участие в процессе принятия инвестиционных решений должно быть включено в повестку дня заинтересованных сторон стран Центральной и Восточной Европы и ЕС, включая правительства, институты ЕС, НПО и сообщества.

Существует критическая разница между прохождением пустого ритуала участия и обладанием реальной силой, которая необходима для того, чтобы повлиять на исход и результат процесса. Эта разница блестяще показана на плакате, нарисованном французскими студентами, чтобы объяснить причину восстания студентов и рабочих в 1968 году. На плакате подчеркивается фундаментальный момент, согласно которому участие без перераспределения власти является пустым и ведущим к разочарованию процессом для людей без власти. Участие позволяет обладателям власти утверждать, что все стороны были рассмотрены, но дает возможность лишь некоторым из этих сторон извлечь выгоду и сохранить, таким образом, «статус кво»¹.



FIGURE 1 French Student Poster. In English, I participate; you participate; he participates; we participate; you participate . . . They profit.

1 Арнштейн, Шерри Р. (1969) «Лестница гражданского участия», журнал Американской Ассоциации Планирования 35: 4, 216–224.

В регионах стран Вышеградской группы (V4) и стран Восточного партнерства (EaP) партнеры по проекту поддерживали активную коммуникацию, обменивались опытом и знаниями, оказывали поддержку друг другу в обеспечении более широкого участия общественности в их странах. После обзора практик в регионах мы пришли к выводу, что наиболее эффективное участие общественности играет роль связующего звена в процессе создания, обеспечения и соблюдения благоприятных условий для законодательных мер. Страны V4 значительно продвинулись в плане участия общественности и применения принципа партнерства в принятии решений, чему широко способствует ЕС. Сокращение пространства для участия гражданского общества в некоторых странах Вышеградской группы уже сказывается на эффективности механизмов участия общественности. В странах Восточного партнерства слабо разработанное законодательство в отношении участия общественности и содействия партнерству, в сочетании с отсутствием практических механизмов, форм и процедур этого участия, создают ряд обстоятельств, которые оказывают негативное влияние на людей и окружающую среду, а также сдерживают устойчивое развитие.

Обмен опытом между гражданским обществом в странах «V4» и «EaP» ведет не только к расширению партнерских отношений, но и к некоторым успехам в плане устойчивого развития, которые демонстрируются в тематических исследованиях «Книги рецептов». В ходе работы над ней, мы пытались выяснить какие же конкретные достижения и неудачи, претерпевали экологические организации ГО в своих странах, которые касаются участия общественности, во всех его формах и тенденциях, для того, чтобы обеспечить дальнейший обмен информацией.

«Принцип партнерства» в фондах ЕС, как один из лучших примеров механизма участия

Принцип партнерства был введен в 1988 году в качестве одного из четырех принципов Политики Сплочения, чтобы стать официальным механизмом для консультаций, координации и принятия решений для Структурных Фондов. С внедрением многоуровневого управления в последнее десятилетие принцип партнерства был существенно усилен; в этом процессе участвуют заинтересованные стороны, включая региональные и местные органы власти, а также организации гражданского

общества (ОГО). В 2013 году Европейский Кодекс Правил и Норм в отношении Партнерства стал правовым актом, который помогает государствам-членам в создании механизмов управления фондами ЕС.

Эффективные партнерские отношения способствуют справедливости и ценности паритета уважения между партнерами. Они дают четкую направленность на достижение поставленных целей, признавая, что интересы отдельных партнеров могут быть неодинаковыми. Поэтому разные результаты возможны и допустимы. В этом контексте компромисс – это всего лишь одна стратегия, которая может быть использована для достижения консенсуса; для эффективных партнерских отношений можно использовать и другие подходы, как правило, новаторские. На лестнице гражданского участия партнерство рассматривается как один из этапов реальной власти граждан в процессе принятия решений.

Как показывает опыт организаций ГО в новых государствах-членах – Венгрии, Польше, Словакии, соблюдение принципа партнерства на примере со Структурными фондами ЕС привело к многочисленным преимуществам. Преимущества заключаются в таких аспектах, как увеличение административного потенциала органов власти, экспертиза и более эффективная деятельность всех заинтересованных сторон, а также новые методы организации деятельности в секторах гражданского общества.

Связь между участием общественности и действием принципов партнерства и прозрачности стала очевидным и доказанным источником хорошего управления, устойчивого развития и борьбы с коррупцией. Комиссия по Оценке Партнерства заявляет, что «...многие программы и инициативы стали не только формальным механизмом для консультаций, координации и принятия решений ... но также значительным потенциалом для совместных многофункциональных организационных действий и операций в конкретных областях политики, в различных секторах, в регионах и населенных пунктах. Кроме того, этот потенциал сейчас часто выходит далеко за рамки деятельности Структурного фонда и во многих случаях является ключевым ресурсом для регионального и местного развития, для инноваций в социальной политике»².

В данном случае участие общественности и партнерство – не просто формальность. Двадцать лет работы сети НПО и опыт из Венгрии дают яркий пример успешного сотрудничества между НПО и государственными учреждениями. В случае

2 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/asec8.pdf

с Фондом Сплочения ЕС мы видим структурированное и хорошо поддерживаемое сотрудничество, которое ведет к повышению качества и внедрению критериев экологической устойчивости в проектных предложениях, направляемых для финансирования ЕС. Положение о партнерстве расширяет и усиливает существующие механизмы для координации и представительства НПО, такие, как ежегодные форумы НПО и прозрачные процессы отбора.

Эти механизмы также становятся примерами демократического и совместного принятия решений в других секторах общества. Несмотря на то, что недавно избранное венгерское правительство меньше поддерживает участие общественности в фондах ЕС и пытается реализовать минимальные требования ЕС к партнерству в региональной политике, экологические НПО все еще оказывают значительное влияние, обеспечивая улучшение в экологических и социальных показателях Фонда ЕС, благодаря хорошо развитым подходам, в основе которых лежит принцип прозрачности и «снизу вверх». В странах Восточного партнерства (ЕаР) принцип партнерства применяется с помощью установленных «Платформ гражданского общества ЕС». Это привело к расширению участия общественности в деятельности по программам ЕС и к действиям правительства на уровне проектов и бюджетов. Несмотря на то, что полное применение принципов партнерства ограничено в странах Восточного Партнерства, есть признаки того, что применение передовой практики, средств и инструментов для участия общественности может положительно повлиять на общее планирование, реализацию проектов, мониторинг и оценку инвестиций от Европейского Союза и Международных Финансовых Институтов («IFI»).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что требования Фондов ЕС к реализации принципа партнерства приводят к следующим структурным изменениям в процессе принятия решений:

- изменения в действиях государственных органов управления в отношении поиска и привлечения к участию общественности;
- улучшение качества и устойчивости программ и проектов, которые представляют внедрение аспектов и идей, выдвигаемых партнерами гражданского общества, в частности, это касается решения экологических и социальных проблем затронутых сообществ;
- укрепление системы общественных неправительственных организаций, их представительства и активности в интернет-сетях;
- укрепление потенциала и знаний НПО – проведение обучающих тренингов для партнеров, направленных на расширение возможностей

гражданского общества, в частности, на приобретение навыков ведения переговоров по предложениям и нахождения решений.

Европейская Комиссия и государства-члены ЕС могут играть важную роль в дальнейшем укреплении организаций ГО как в странах Европейского Союза, так и за его пределами, особенно в странах Восточного Партнерства. Европейская Политика Соседства (European Neighborhood Instrument, ENI) говорит следующее: «... цели настоящих правил должны проводиться при надлежащем участии партнеров, организаций гражданского общества и местных органов власти в подготовке, осуществлении и мониторинге поддержки Евросоюза, учитывая важность их роли в этом. «ENI» также должна поддерживать укрепление потенциала организаций гражданского общества, которые будут контролировать эффективную подотчетность изнутри, на национальном уровне, иметь гарантии в отношении местной собственности, а также быть полноправными участниками процессов демократизации».³

В общей структуре финансирования ЕС для стран Восточного Партнерства (ЕаР), которая включает бюджетную поддержку, определение единых рамочных приоритетов и совместное программирование, можно создать прочную основу для применения принципов партнерства. Это особенно важно, принимая во внимание тот факт, что в повестке дня развития ЕС все больше подчеркивается необходимость направлять необходимую поддержку через так называемые механизмы «смешивания», которые используют фонды ЕС в качестве гарантий по кредитам. Цель этого механизма состоит в том, чтобы объединить средства фондов ЕС, Международных Финансовых Организаций (IFI) и частных инвестиций через рычаги ограниченных государственных ресурсов.

В ближайшие годы эта тенденция будет еще более заметной, поскольку Комиссия планирует использовать новый подход для следующего бюджета ЕС на период 2020-2027 годы. Этот Новый подход заключается в мобилизации средств европейских фондов, которые в прошлом выделялись как прямые гранты на проекты, в качестве гарантий по кредитам и операциям Международных Финансовых Организаций (IFI), используя, таким образом, ограниченные государственные ресурсы для мобилизации частного финансирования и запуска операций частного сектора в контексте бюджетных ограничений.

3 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014R0232>

В связи с этим, очень важно, чтобы ЕС и правительства стран Восточного партнерства продолжали диалог, обеспечивая применение принципа партнерства и передовой практики участия общественности в движении средств, поступающих через европейские финансовые источники, включая государственные банки. Вместе с растущей тенденцией к ограничению пространства для проявлений гражданского общества (посредством ограничительных законов и / или запугивания несогласных голосов) мы часто видим условия и предпосылки для участия общественности в различных его формах, не говоря уже о лучших практиках, которых не хватает. Поэтому ЕС должен посмотреть, какие в его распоряжении есть рычаги для убеждения стран Восточного Партнерства (EaP) в том, что там – действительно благоприятная среда для активного участия гражданского общества.

Приближение к законодательству ЕС и укрепление гражданского общества: плюсы и минусы диалога между ОГО и национальными правительствами

Опыт стран Европейского Союза и стран Восточного Партнерства не является односторонним. Исследования в этих странах показывают, что в каждом конкретном случае можно найти как положительные примеры, где есть готовность людей принимать решения, так и их отсутствие. Также очевидно и то, что группы ЕС больше озабочены политикой, которая окажет широкое влияние на развитие этих стран, в то время как организации ГО из стран Восточного Партнерства все еще больше заняты отдельными кампаниями. Однако есть примеры общественного участия ОГО из стран Восточного Партнерства, которые даже возглавляют секторальную программу реформ, как, например, в Армении, где внедряются проекты развития малых гидроэлектростанций.

Цена за игнорирование вклада общественности в разработку новой политики и / или новых проектов развития, если мы говорим о государствах-членах ЕС и странах Восточного Партнерства, – более чем высока. Она включает в себя задержку осуществления реформ или замораживание проектов развития на длительный период времени. Пример строительства автомагистрали S7 в Польше в этом отношении является показательным. Как отметил партнер проекта: «...партнерство и участие

общественности действительно могут улучшить инвестиционные проекты, если к ним относиться серьезно. Дорожные проекты, как правило, вызывают экологические споры, однако, благодаря честному диалогу можно найти такие решения, которые минимизируют нанесение вреда окружающей природной среде».

Такую же логику можно было бы применить для случаев в Армении, Грузии и Украине; честный диалог с общественностью, которая ищет альтернативные решения, может привлечь граждан к участию и способствовать минимизации воздействия на окружающую среду.

Конструктивный диалог организаций ГО с институтами ЕС в Грузии, как лучший пример для создания благоприятной среды

В марте 2014 года Европейская Служба Внешних Действий (EEAS) и Европейская Комиссия представили исследование «Соседство на перекрестке»,⁴ подчеркнув важность и значение организаций гражданского общества в структуре сотрудничества ЕС с соседствующими странами на юге и востоке⁵. Их усилия были направлены на создание конструктивного диалога между гражданским обществом, местными органами власти и ЕС. Делегации ЕС в странах «Европейской Политики Добрососедства» еще с 2014 года несут ответственность за взаимодействие с гражданским обществом.

Европейская комиссия предоставила организациям ГО финансовую поддержку, ожидая, что они будут успешно изучать действия своих правительств и, наряду с их европейскими коллегами, принимать участие в планировании, реализации программ и мониторинге деятельности ЕС в своих странах. Практика последних лет показывает, что успех в этих странах варьируется в зависимости от демократических процессов внутри страны и от того, каков уровень готовности самих организаций ГО.

Делегация ЕС в Грузии представила прекрасный пример своих усилий в период с 2016 по 2017 годы: совместный процесс планирования ЕС-Грузия стал значительным в плане участия общественности, в котором позиция организаций ГО и правительства рассматривалась равновесно, а окончательное

4 [http://europeanpublicaffairs.eu/a-review-of-the-european-
neighbourhood-policy-2014-edition/](http://europeanpublicaffairs.eu/a-review-of-the-european-neighbourhood-policy-2014-edition/)

5 [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_
en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf)

решение принималось на основе проведенных всесторонних консультаций. В результате, в рамках Программы «Единая Стратегическая Помощь» (Single Support Framework – SSF) для Грузии на период 2017-2020, был отдан приоритет развитию энергетики. «Повышение энергетической независимости является геостратегической необходимостью, которая может поддерживаться за счет реформ в энергетическом секторе в соответствии с процессом интеграции с ЕС и за счет использования возобновляемых источников энергии.» В нем также подчеркивается, что экологическая оценка энергетических проектов (Стратегическая Экологическая Оценка – СЭО или Оценка Воздействия на Окружающую Среду – ОВОС) должна проводиться «...в соответствии со стандартами ЕС»⁶, что существенно повлияет на обеспечение гарантий и защитных мер для сообществ, затронутых проектами.

Взаимодействие с Делегацией ЕС и вовлечение гражданского общества особенно важны для стран, которые подписывают соглашение об Ассоциации и находятся на пути приближения к законодательству ЕС.

По-прежнему существуют препятствия, которые могут существенно повлиять на скорость этого приближения. Одним из примеров является Закон Украины «Об оценке воздействия на окружающую среду» (ОВОС) вместе с другим Законом – «О стратегической экологической оценке» (Закон о СЭО⁷, был принят в мае 2017 года и вступил в силу 18 декабря 2017 года, заменив действующий «Закон об экологической экспертизе»). Оба закона должны были быть приняты одновременно в 2016 году, однако, осенью 2016 года на них было наложено вето президента Украины. Эти события вызвали озабоченность многих политиков и организаций ГО, которые увидели в этом результат лоббирования политических сил и давление со стороны представителей крупных промышленных групп, особенно со стороны агрохолдингов и некоторых промышленных производителей мяса. Внедрение нового закона об ОВОС является сомнительным, поскольку действующее подзаконное законодательство еще не разработано.

Эта ситуация почти полностью повторяет положение дел в Грузии, когда ее природоохранное законодательство стало приближаться к директивам ЕС 85/337 и 2001/42 /.

В ситуациях, когда общины живут в «параллельной реальности» без надлежащего информирования или консультаций по вопросам проводимых

реформ и запланированных к реализации проектов, несмотря на соблюдение официальных сроков их выполнения, они оказываются в условиях отсутствия каких-либо гарантий. Хуже того, при попытке сообществ поднимать проблемы, основанные на имеющейся скудной информации, они сталкиваются с угрозами и запугиванием. В результате крупные компании используют ситуацию инертности и отсутствие информации о правах и законах в своих интересах – «захватывают земли» и расширяют экологически опасные предприятия, животноводческие фермы. Принимая во внимание нынешние тенденции сокращения пространства для проявлений гражданского общества в целом, в каждой из стран, необходимо учитывать его положение при ведении конструктивных диалогов с организациями ГО.

В недавней резолюции Европейского Парламента прозвучал весьма красноречивый призыв: «Для обеспечения эффективной работы организаций ГО ЕС должен признать необходимость в предоставлении руководящих указаний правительствам, политическим партиям, парламентам и администрациям в странах-бенефициарах по разработке стратегий для создания надлежащих условий в административной политической и правовой сфере». Европарламент отметил, что «ЕС имеет давнюю приверженность идеям гражданского общества, оказывая свою поддержку в развивающихся странах», а также подтвердил «свой однозначный призыв продолжать и расширять поддержку и финансирование для создания свободной и благоприятной среды для гражданского общества в странах и на местах, а также создание ежегодных программ».⁸

Организации ГО на пути к устойчивому развитию

Открытие пространства для участия гражданского общества в процессе принятия решений, приводит к ситуациям, когда ОГО проявляют больше инициатив и развивают их, обеспечивая устойчивое развитие в конкретных секторах. Например, когда в Армении организации ГО инициировали процесс под названием «Поддержка новых реформ в секторе малых ГЭС через диалог организаций ГО с правительством»,⁹ к нему подключились почти все заинтересованные стороны, ОГО, правительственные чиновники и представители академической

6 Принят 13 июля, 2017, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&Dos_ID=14731&DS_ID=51944&Version=2

7

8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0365+0+DOC+XML+V0//EN>

9 <http://www.sgp.am/en/Projects?id=72>, <http://www.sgp.am/en/Projects?id=60>

элиты. На базе мониторинга местности, где планировалось строительство 135 малых гидроэлектростанций (МГЭС) и на основе трехлетнего анализа речных экосистем, рабочая группа выявила такие проблемы, как: потери в биоразнообразии, разрушение экосистем, обезлесение и нехватка воды для сельскохозяйственных целей. В дальнейшем были выявлены такие проблемы, которые повлекли за собой предоставление соответствующей компенсации, из-за случившейся аварии, а также проблемы, связанные с отсутствием механизмов участия общественности в процессах принятия решений.

Это также создает возможности для принятия решений в отношении уже существующих ГЭС, а также предотвращает дальнейшее развитие ряда политических документов и положений, которые сейчас находятся на рассмотрении правительства Армении.

Ситуация в Армении перекликается с положением в Словакии, где организации ГО борются за то, чтобы соблюдались критерии устойчивости в производстве электроэнергии из древесной биомассы, за предотвращение роста крупномасштабной лесозаготовительной промышленности и, как следствие, дальнейшей деградации биоразнообразия. Расширение финансирования из Европейских Структурных и Инвестиционных Фондов и установка критериев устойчивости биомассы создали в Словакии условия для развития политически чувствительных процессов. Целевая группа организаций ГО разработала показатели устойчивости, которые после некоторой задержки все же были одобрены Мониторинговым Комитетом в рамках «Оперативной Программы Качества Окружающей Среды». Однако из-за политического безволия правительства и его нежелания принять на себя полную ответственность за реформу лесного хозяйства, – применимость этих показателей устойчивости, по-прежнему остается предметом беспокойства для словацких ОГО, которые также ищут другие возможные решения в рамках законодательного процесса ЕС.

Эти два случая ясно показывают, что сообщество ОГО, как в новых государствах-членах, так и в странах Восточного Партнерства (ЕаР), уже обладают достаточными знаниями и возможностями, чтобы содействовать устойчивому развитию, привлекая к участию общественность, местные сообщества, группы, представителей из научных кругов и отдельных лиц. Организации ГО вносят свой вклад в разработку средств и инструментов для более эффективного управления, а также в работу по ликвидации существующих и предотвращению будущих случаев нанесения экологического и общественного вреда.

Для решения таких задач пространство для деятельности организаций ГО должно открываться, а не уменьшаться. Между тем, во многих странах Восточного Партнерства, а также в некоторых новых государствах-членах ЕС, мы видим, что общее состояние дел становится все хуже, что негативно сказывается на процессе привлечения гражданского общества к процедурам принятия решений.

Ниже приводятся примеры, которые свидетельствуют о нежелании правительства придерживаться принципов демократического участия, поддерживать участие людей в принятии решений, что приводит к задержкам и отсрочкам реализации проектов и программ. Кроме того, будут представлены случаи, в которых некоторые представители власти пытаются использовать силы Особого Назначения для подавления бастующих сообществ, что порождает гнев и недоверие в среде демократии.

Перспективы на будущее

Применение стандартов добросовестного управления, в частности, принципа партнерства и участия общественности в процессе принятия решений, является одной из самых больших проблем в странах Восточного Партнерства. Тенденция к укреплению сотрудничества и интеграции восточноевропейских стран с ЕС в рамках Восточного Партнерства – не является автономным процессом. Лица, принимающие решения, должны позаботиться о том, чтобы все действия ЕС способствовали развитию демократии, защите прав человека и устойчивому развитию. Граждане в каждой из стран Восточного Партнерства должны видеть преимущества, отмечать не только красивую риторику, но и значимые действия.

Чтобы успешно выполнить поставленные задачи, необходимо и важно, чтобы Европейская Комиссия и государства-члены ЕС оказывали поддержку странам Восточного Партнерства в надлежащем управлении, в применении принципа партнерства и в участии общественности, используя рычаги финансовых инструментов, которыми они располагают в целях стимулирования этих стран. Продвижение диалогов между тремя сторонами (Европейская Комиссия, правительство и организации ГО), в различных его форматах, таких как диалог по правам человека, гражданская платформа Ассоциации стран ЕС и совершенствование законодательства, – поднимет рейтинг правительств четырех соседних стран.

Обязательное применение Принципов Партнерства в случаях оказания финансовой поддержки и одноразовые рамочные приоритеты – также помогут увеличить участие общественности в процессах принятия решений.

Поэтому важно, чтобы Европейская Комиссия и правительства стран Восточного Партнерства, государств-членов ЕС взяли на себя обязательство:

- Содействовать и развивать механизмы для диалога с организациями ГО, включая консультации по приоритетам финансовой поддержки, осуществлению реформ в секторах. Обеспечивать эффективное участие общественности в проведении ОВОС, как на уровне страны, так и на уровне проектов / программ, путем внедрения передовых практик по демократическим процедурам.
- Признать ОГО полноценными партнерами в диалогах и консультациях с государственными органами.
- Способствовать внедрению законодательства в отношении Оценки Воздействия на Окружающую Среду и Социальную Сферу (ОВОСиСС), Стратегической Экологической Оценки – СЭО, а также способствовать ускорению процессов приближения к законодательству ЕС, в таких вопросах, как смягчение социальных последствий, контроль за эффективным и своевременным участием общественности, доступ к отчетам по ОВОС по проблемам затронутых групп, участие академических институтов и НПО в проектах и программах, реализуемых за счет финансирования ЕС;
- Поддерживать равные возможности для маргинализированных групп (женщин, престарелых и т. д.) и предотвращать давление на местные общины со стороны бизнес-сектора или государственных силовых структур.
- Оказывать содействие в проведении содержательных консультаций с ОГО и общинами по проектам и программам.
- Обеспечить, чтобы как в законодательстве, так и на практике были созданы благоприятные условия для активного участия представителей гражданского общества и был услышан каждый голос.

ОГО в странах Восточного Партнерства и в странах Вышеградской группы

- Организациям ГО необходимо продолжать сотрудничество, обмен знаниями и опытом на уровне программ и проектов, двигаясь в направлении устойчивого развития.
- Необходимо сделать так, чтобы гражданское общество стало надежным партнером для местных жителей в процессе принятия решений, помогая им защищать свои экологические, социальные и экономические права.
- Организации ГО должны иметь возможность осуществлять свою деятельность без угроз или запугивания, иметь свободный доступ к эффективным и независимым правозащитным механизмам в тех случаях, когда их безопасность находится под угрозой.

Примеры и результаты исследования

Армения

Развитие малых ГЭС в Армении не отвечает социальным и экологическим потребностям людей, нарушая их экологические права

История вопроса

По состоянию на 1 января 2017 года в Армении действовало около 178 малых гидроэлектростанций (МГЭС), что на пять установок больше, чем годом ранее. Их общая мощность составила около 328 МВт – около 957 млн кВт·ч.¹

Абсолютное большинство малых ГЭС было построено в последние десятилетия. Кредиты на проекты строительства были предоставлены международными банками развития, такими как «IFC», «EBRD» и «KfW» («Kreditanstalt für Wiederaufbau» – немецкий государственный банк). Доля «KfW» банка стала самой большой и составила – 66 миллионов евро².

Тем не менее, действующие малые ГЭС, за исключением трех-четырех из них, имеют проблемы в соблюдении социально-экономических стандартов банков развития, включая малую ГЭС «Аргичи» и МГЭС, построенную на реке Эхегис при поддержке банка «KfW».

МГЭС «Аргичи»

Малая ГЭС «Аргичи» была построена в 2012 году без соответствующих разрешений и работает с 2013 года. Отсутствие соответствующих разрешений нарушает ряд законов, в том числе Закон Республики Армения «Об оценке воздействия на окружающую среду» и Закон РА «Об озере Севан»,³ поскольку река Аргичи является частью водосборного бассейна озера Севан.⁴ Комитет Национальной Академии Наук Армении по сохранению озера Севан вынес отрицательное заключение в отношении всех МГЭС, включая «Аргичи», поскольку они могут оказывать неблагоприятное воздействие на биоразнообразие, на красно-книжные виды животных и растений, представленных в этом ареале, а также на качество воды.

Одним из основных недостатков этого проекта было отсутствие публичных консультаций с общинами и землевладельцами, которые могут пострадать

1 http://arka.am/en/news/technology/share_of_electricity_produced_by_hydropower_plants_in_armenia_can_reach_40/

2 Первое кредитное соглашение составило 6 миллионов евро (2004), второе соглашение – 18 миллионов евро (2010), третье соглашение – 40 миллионов евро (2012). <http://www.gaf-re.am/index.php?id=28>

3 <http://ecolur.org/en/news/sevan/documents-on-small-hpp-project-on-argitchi-river-expired/4072/>.

4 Севанский водосборный бассейн представляет собой сложную экосистему с запасами пресной воды более 37 миллиардов кубометров на высоте 2000 метров над уровнем моря. Жители прибрежных общин используют воду рек и источников, впадающих в озеро Севан как питьевую и для орошения земли, так как она очень чистая и обладает высокими органолептическими свойствами.

от последствий. Проектом не была предусмотрена надлежащая компенсация за потери земли жителям села, и эта небрежность привела к обострению ситуации между сообществом и застройщиками гидроэлектростанции. Социальный конфликт вырос в 2013 году, когда водоотводные трубы на «Аргичи-ГЭС» взорвались и серьезно повредили имущество 30 семей в деревне Верин Геташен. После проведения мониторинга проекта со стороны НПО «ЭкоЛур» было выявлено, что трубы на ГЭС «Аргичи» были повреждены в ряде случаев из-за технических аварий, которые, вероятно, привели к увеличению инженерных и геологических рисков на прилегающих территориях (таких, например, как оползни и т.п.).⁵

Несмотря на многочисленные просьбы, которые были выражены в сторону правительства, компании и местной администрации, несмотря на обещания местных властей, людям до сих пор не выплатили компенсацию за нанесенный ущерб.⁶ Между тем, на большей части этих земель теперь невозможно проводить какую-либо сельскохозяйственную деятельность, вследствие чего местные жители оказались без основного источника дохода.⁷

Жители другой общины, в деревне Неркин – Геташен, тоже столкнулись с проблемой. Из-за отсутствия воды для полива в летний сезон они стали терять свой урожай в последние годы. «Раньше в реке Аргичи было столько воды, что люди не испытывали в ней недостатка, но, как только была построена МГЭС, они стали убивать друг друга за воду».⁸

Мониторинговый визит в 2017 году показал, что ситуация для местных жителей тяжелая, так как увеличился дефицит воды, отсутствует адекватная компенсация за нанесенный ущерб, происходит отчуждение земель и ухудшилось качество жизни в деревне. При поддержке НПО «ЭкоЛур», жители деревни подготовили первоначальное Заявление – жалобу для подачи в Органы по Рассмотрению Жалоб (ОРЖ) банка «KfW».⁹

В числе наиболее важных вопросов, обсуждаемых правительством, стала проблема строительства малых ГЭС на реках, которые впадают в озеро Севан. В 2015 году президент Серж Саргсян подчеркнул, что эта проблема должна решаться

«путем переговоров и установления договоренности с людьми, а также путем демонтажа этих электростанций и возврата денег в фонды».¹⁰ Решение правительства о механизмах демонтажа малых ГЭС, построенных на реках, впадающих в озеро Севан, еще не было принято.

Каскады гидроэлектростанций в ущелье Эхегис

Река Эхегис протекает через живописное ущелье Эхегис, которое находится на территории региона Вайоц-Дзор, в Армении. Благоприятные условия, богатое биоразнообразие (в том числе безоаровые козлы – *bezoar goats*¹¹), памятники культуры и культурно-историческое наследие, такие как: еврейское кладбище 12-го века, замковая крепость «Смбатаберд» X-XI века, расположенная на холме и возвышающаяся над рекой церковь Зорац (церковь Зоратов, или дословно – «Церковь Воителей»), построенная в 1303 году – привлекают сюда туристов.

Однако в последние годы ландшафт ущелья Эхегис существенно изменился. Есть утраты в биоразнообразии, ухудшились санитарные условия местности из-за нехватки воды в реке и стало заметным ухудшение микроклимата. Все это связано с тем, что в дополнение к трубопроводу Хермон-Ельпин, который берет воду для орошения 200 гектаров земли, на реке Эхегис и ее притоках построено 19 МГЭС. В результате в пик высокого туристического сезона ущелье Эхегис лишено воды.¹²

Как свидетельствуют представители местной власти, «воды в летний сезон теперь мало ... до строительства малых ГЭС было много коричневой форели, но теперь – этот вид рыб исчез». Они также подчеркнули, что туризм и сельское хозяйство, могли бы стать основными средствами заработка для местных жителей. Безработица среди местного населения имеет большое распространение, и с развитием МГЭС эта проблема не была решена. В то же время, отсутствие инфраструктуры и инвестиций в развитие малых отраслевых предприятий в этой местности препятствует развитию туризма.

Местные власти подчеркнули, что туризм и развитие сельского хозяйства находятся в конфликте с МГЭС: «Они забирают воду ... и

5 <http://ecolur.org/en/news/energy/argitchi-shpp-monitoring-results-photos/8140/>

6 <http://ecolur.org/en/news/energy/verin-getashen-residents-demanding-compensation-from-shpp-administration/7943/>

7 <http://ecolur.org/en/news/water/signal-alarm-from-gegharkounik-region-again-argitvhi-shpp-pipes-broke/5273/>

8 <http://ecolur.org/en/news/water/residents-in-nerqin-getashen-left-without-irrigation-water/9333/>

9 Переписка с «KfW DEG» продолжается

10 <http://ecolur.org/en/news/officials/armenian-president-proposes-to-dismantle-shpps-constructed-on-rivers-flowing-into-lake-sevan/7666/>

11 Всемирный фонд дикой природы (WWF) организовал туристический пункт наблюдения за животными (в том числе за краснокнижными животными, такими, как безоаровые козлы), которые спускаются на водопой к реке Эхегис, недалеко от деревни Шатин.

12 <http://ecolur.org/files/uploads/pdf/dzernarkangleren.pdf>

уничтожают наши достопримечательности. Мы не получаем от МГЭС никакой выгоды ... Никто не спросил нас, хотим ли мы, чтобы на территории нашей общины была построена ГЭС ... В течение летнего сезона воды нет на километры вперед. В реку попадают все сточные воды, уничтожая речную растительность ... Какой урожай можно собрать, если нет возможности поливать земли? ... Какая польза для людей от малых ГЭС? Что они сделали для людей?».¹³

Результаты мониторинга 135 МГЭС в Армении

Общественный мониторинг МГЭС был проведен в рамках проекта «Поддержка Новых Реформ в секторе МГЭС через диалог организаций ГО с правительством», который был запущен в 2014 году, при поддержке Программы Малых Грантов ПРООН / ГЭФ.¹⁴ Проект был реализован НПО «ЭкоЛур» в сотрудничестве с другими ОГО, с Министерством Охраны Природы и Академией Наук.

В течение 2014-2017 гг. совместные мониторинговые группы провели в рамках проекта проверки 135 малых ГЭС и исследовали состояние речных экосистем. Результаты мониторинга показали, что эксплуатационный режим МГЭС часто приводит к нарушениям в экосистеме, таким как: обезлесение, потеря биоразнообразия, ухудшение физических и химических показателей воды и уменьшение популяции рыбы в реках. Между тем, было выявлено большое число социально-экономических последствий (включая нехватку воды для сельскохозяйственных целей, шум, который создает оборудование малых ГЭС, препятствуя развитию сельского хозяйства и экотуризма, проблемы с предоставлением адекватной компенсации в случае аварий, несчастных случаев и приобретения земельных участков, отсутствие механизмов участия общественности в процессах принятия решений), которые имеют системный характер. Все это оказывает сильное социально-экономическое воздействие на общины, снижает качество их жизни и выбор средств к существованию, а также приводит к нарушению экологических прав граждан Армении.

Основываясь на результатах первого года мониторинга, Министерство Охраны Окружающей Среды (МООС) совместно с НПО «ЭкоЛур» учредило Совет для разработки концепции Национальной Политики

и Программы развития МГЭС. В состав Совета входят представители государственных органов, представителей гражданского общества и представители бизнеса МГЭС.

Совет утвердил План действий, разработанный группой участников проекта, и заложил основу для проекта правительственного протокола «Утверждение Плана действий по обеспечению концепции развития гидроэнергетики в Республике Армения». В плане предлагается принять меры по разработке ряда поправок к законам и политическим документам, которые могли бы обеспечить более эффективное использование водных ресурсов и экологически устойчивый поток рек, а также предложено обновить правила экологического надзора и выдачи разрешений во время строительства.¹⁵

Министерство Охраны Окружающей Среды республики Армения предложило на основе результатов Программы «ЭкоЛур» проект правительственного Постановления: «Об утверждении критериев оценки воздействия на окружающую среду для строительства и эксплуатации малых ГЭС». Предложения заключаются в следующем:

Утвердить стандарты оценки воздействия на окружающую среду для строительства и эксплуатации малых гидроэлектростанций.

Чтобы предотвратить или свести к минимуму неблагоприятные последствия малых ГЭС на окружающую среду, мы должны установить следующие критерии для утверждения строительства и эксплуатации малых ГЭС или для отказа в их строительстве:

- Реки, которые являются эндемичными, то есть реки, которые являются нерестилищами для разного вида рыб, присущих району Армении, или ее речные бассейны, в которых встречаются краснокнижные виды рыб
- Реки, перегруженные напорными деривационными трубопроводами на 40 % и более
- Участки рек, где поток воды фактически не превышает величину экологического потока
- Зоны санитарной охраны объектов водных объектов экосистемы
- Зоны формирования стока рек
- Районы, прилегающие к памятникам природы диаметром 150 метров
- Воздействие шума на окружающую среду и здоровье человека¹⁶

13 <http://ecolur.org/en/news/energy/social-conflicts-available-in-small-hydropower-and-affected-communities-not-eliminated/9249/>

14 <http://www.sgp.am/en/Projects?id=72>, <http://www.sgp.am/en/Projects?id=60>

15 <https://www.e-draft.am/projects/240>

16 <https://www.e-draft.am/projects/182/about>

Заключение

Строительство малых ГЭС без надлежащих экологических и социальных исследований, а также без участия общественности – нарушает основные права человека в сообществе, затронутым проектом строительства, такие как: право на доступ к воде, право на питание, право на жизнь в безопасной среде, право на развитие и право на участие.

Используя тот факт, что местные жители не знают своих прав, представители бизнеса часто ставят свои интересы выше интересов сообщества. Представители местных органов власти, которые являются посредниками в процессах, часто защищают скорее интересы владельцев МГЭС, чем интересы местных жителей. Дело в том, что владельцы являются влиятельными представителями властей, такими как депутаты и представители семей магнатов. В ходе местных выборов эти люди в значительной степени оказывают свое влияние.

Поэтому так важно иметь строгие законы и правила на государственном уровне, разработанные в сотрудничестве с гражданским обществом и научными кругами с одной стороны, а с другой – важно повысить осведомленность местных общин относительно их прав, укрепить связи с активными НПО, которые могут помочь организовать информационные кампании для защиты интересов жителей общины и противостоять нарушениям их прав в тех случаях, когда принимаются решения в отношении использования природных ресурсов, захвата собственности и т.д.

Только сплоченное сообщество и гражданское общество может противостоять развитию неустойчивой практики ущемления прав общины и ее жителей. Община должна иметь возможность участвовать в процессе консультаций, которые для нее являются важными, а голоса ее представителей должны быть услышаны центральными и местными органами власти. Гражданское общество должно быть сильным партнером для местных жителей в процессах принятия решений и помогать им защищать свои экологические права.

Разработка Амулсарского золоторудного месторождения

История вопроса

Проект разработки Амулсарского золоторудного месторождения компании «Lydian International» будет осуществляться в центральной части Армении. Согласно плану проекта, добытую руду необходимо обрабатывать с помощью цианида. Получив право на добычу и эксплуатацию этого месторождения в 2009 году, управляющая компания дважды вносила изменения в этот проект, в 2014 и в 2016 годах.

В обоих случаях основным условием внесения поправки в проект было увеличение объема месторождения полезных ископаемых. Все три проекта были одобрены соответствующими государственными органами и право на добычу получили все три проекта в 2009 году. Было обусловлено, что срок действия проекта рассчитан более чем на 13 лет, включая два года строительства и 11 лет активной добычи и переработки, с последующим закрытием.

Важно отметить, что и EBRD, и IFC являются акционерами ЗАО «Lydian International», а сама компания объявила, что в основе ее деятельности лежат «Стандарты эффективности IFC» и «Требования к эффективности EBRD». При этом утверждается, что обоими финансовыми учреждениями соблюдаются верховенство закона.

Воздействие проекта и его последствия

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая была подготовлена в 2009 году компанией, не соответствует ни национальному законодательству Армении, ни стандартам IFC и EBRD. Согласно Кодексу проведения горнодобывающих работ существует Запрет на горные работы непосредственно в среде обитания редких или находящихся под угрозой исчезновения видов биоразнообразия. Это стало предметом споров после того, как компания «Lydian International» получила право на разработку месторождения.

Проект несет угрозу водным ресурсам озера Севан и бассейнам рек Воротан и Арпа. В то же время водохранилища Спандарян и Кечут в результате кислотного дренажа шахт представляют угрозу для биоразнообразия Амулсарской горной местности и для жителей деревни Гндеваз, в одном километре от которой компания строит завод по выщелачиванию золота.

С 2009 года экологи и местные жители организовывали многочисленные акции протеста в Ереване и Джермуке, проводили дискуссии, писали критические статьи и подавали петиции, а также принимали меры по подготовке и подаче многочисленных заявлений – жалоб в Национальные Судебные Органы и международные механизмы возмещения ущерба, в том числе в представительства таких организаций, как Орхусская Конвенция, Совет по вопросам соблюдения МФК / Омбудсмен.¹⁷ Одним из проблемных вопросов является процесс добычи и переработки золота, наносящий непоправимый ущерб окружающей среде и экономике региона, здоровью местных жителей, а также курортному городу Джермук, который известен своими минеральными водами. По результатам ОВОС за 2016 город признан уязвимой областью.

Влияние проекта на законодательство в Армении

Некоторые из наиболее отличительных особенностей проекта по добыче в Амулсаре – это правовые поправки к природоохранному законодательству и правилам добычи полезных ископаемых, которые отвечают конкретным потребностям проекта. Даты юридических поправок полностью совпадают с датами публичных слушаний по вопросам проекта или внесения в него изменений. Правительственный указ № 781-N «Об установлении порядка использования объектов флоры для их защиты и воспроизводства в естественных условиях», который представлял основное препятствие для проекта, был изменен таким образом, чтобы позволить компании переносить исчезающие виды биоразнообразия в национальные парки или ботанические сады в качестве компенсации за нарушение биоразнообразия. Эти поправки к закону фактически освободили правительство от юридических препятствий для выдачи компании прав на добычу полезных ископаемых.

Когда правительство приняло другое постановление (N. 244-N), от 10 марта 2015 года, «О классификации углублений (ям) на подъездных дорогах», компании «Lydian International» было позволено сэкономить более 100 миллионов долларов США, просто изменив технические параметры горных работ.¹⁸ В соответствии с новым постановлением, параметры допустимых склонов были увеличены

с 7% до 10%¹⁹. Компания подчеркивает экологические преимущества этих изменений, которые заключаются в уменьшении потерь в процессе добычи породы из месторождения. В конечном счете, главной целью этих изменений было значительное сокращение эксплуатационных расходов проекта. Такой вывод можно было сделать и после промышленной оценки месторождения, так как эксплуатационные затраты рассчитываются в ходе геологоразведочных работ.

Препятствия к осуществлению права на участие и доступ к правосудию

После того, как были объявлены планы проекта произошли массовые местные протесты местного населения. Местные общины стали выступать против карьерных работ и отчаянно защищать свое мнение на публичных слушаниях.²⁰ Отказываясь продавать свою землю, они подают жалобы и собирать многочисленные подписи на ходатайстве о прекращении проекта.

В 2014 году НПО «ЭкоПраво» и «ЭкоДар», а также 12 жителей сообщества Гндеваз в регионе Вайоц Дзор подали иск против разрешительных документов для проекта по добыче золота в Амулсаре, требуя аннулировать ОВОС для Проекта, в который уже были внесены изменения к 2014 году.

Тем не менее, в 2016 году, группа была вынуждена подать сообщение в Комитет по Соблюдению Орхусской Конвенции (АССС), так как существовала фундаментальная проблема постоянного и полного несоблюдения положений Конвенции правительством и судом Армении. Жалоба содержала обвинение правительства республики Армения в отказе права на доступ к правосудию и в неспособности государственного органа учитывать результаты участия общественности. Административный суд РА, тем временем, отклонил возможность защитить позицию общественности относительно приемлемости и тщательности комментариев, представленных государственными органами в связи с проектом по добыче в Амулсаре.

Следует отметить, что Комитет по Соблюдению Стандартов (Compliance Commity) уже опубликовал информацию о трех случаях несоблюдения стандартов по проектной деятельности в Армении, опираясь на статью 9 Орхусской Конвенции. Первое информационное сообщение вышло в марте 2006 года, а второе в июне 2008 года, уже одобренное

17 http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=221

18 Постановление Правительства от 10 марта 2015 года «О классификации углублений (ям) на подъездных дорогах».

19 Статья на сайте: www.media.com web portal, «После подарка Армении на 100 млн \$ акции компании «Lydian» подскочили». (“Lydian shares pop after Armenia’s USD 100m gift”) <http://www.mining.com/lydian-shares-pop-armenias-100m-gift/>

20

Совещанием Сторон. Третье сообщение с той же формулировкой было представлено в сентябре 2017 года на заседании Комитета по Соблюдению Стандартов и будет представлено на рассмотрение Совещания Сторон в 2018 году.

Тем не менее, новый закон «Общественные организации и Административно-процессуальный кодекс Республики Армения», введенный в мае 2017 года, ограничивает право экологических НПО оспаривать в суде возможные нарушения со стороны государственных органов в отношении окружающей среды. Это полностью противоречит самой Конвенции.

В результате в августе 2017 года судебные процессы в отношении разработок шахты «Амулсар» были приостановлены, как и юридический статус НПО «ЭкоПраво» и «ЭкоДар». В дальнейшем судебный процесс по этому делу был продолжен только с физическими истцами (физлицами).

Жалоба в «CAO IFC» / Омбудсмен по вопросам соблюдения требований

В органы «IFC CAO» (Office of the Compliance Advisor/Ombudsman (CAO)) было подано две жалобы со стороны большого числа жителей сел Гндеваз и Джермук, а также от экологических НПО. Заявители выражали свою обеспокоенность в отношении несоответствия существующей ОВОС проекта и его воздействием, в частности, по таким вопросам как загрязнение окружающей среды, загрязнение местных водных бассейнов, влияние проекта на здоровье людей, на средства к существованию местного населения и др. После нескольких этапов рассмотрения жалоб, их объединили в одну, и в августе 2017 года был опубликован Отчет об Исследовании Соблюдения Требований.

В ходе расследования органами «IFC CAO» выяснилось следующее.

В пред-инвестиционном обзоре не были учтены риски, связанные с этапом разведки рудника. Несмотря на то, что надзор за проектом со стороны «IFC» привел к значительному улучшению производительности исполнителя, который отразился, прежде всего, в разработке этапа геологоразведочных работ, в системе экологического и социального управления и на соблюдении международных стандартов Оценки Воздействия на Окружающую Среду и Социальную Сферу (ESIA), в расследовании

по-прежнему обнаружился ряд недостатков, в том числе отсутствие надлежащей оценки воздействия на местный туризм в курортном городе Джермук и воздействие проекта на соседнее сообщество Гндеваз.

«IFC CAO» все еще держит дело открытым и планирует отслеживать ответ руководства «IFC» с июля 2017 года. Тем не менее, «IFC» сделал несколько инвестиций в проект компании «Lydian international» Амулсар в 2007 и 2015 годах. Однако, несмотря на свою «твердую уверенность» в том, что «устойчивое развитие проекта «Амулсар» может способствовать экономическому росту в Армении», «IFC» отозвала свои инвестиции в «Lydian international». Поэтому не ясно, каким образом IFC CAO / Омбудсмен будет теперь следить за выполнением своих рекомендаций.

Выводы и уроки, которые следует извлечь

В интересах горнодобывающей компании и в пользу проекта «Амулсар» государственные должностные лица оказали влияние на изменения в нормативной базе горнодобывающего сектора, при этом они не учли интересы общественные. Прибегая к частым вмешательствам в существующее законодательство, делая в нем поправки на свое усмотрение, правительство Армении кардинально повлияло на процесс принятия решений.

Такое «усмотрение» правительства отрицательно сказывается на правах человека, поскольку люди, на которых повлияет принятое ими решение, будут страдать от злоупотреблений со стороны государственных чиновников, которые не обеспокоены интересами общества, а пекутся о выгоде представителей горнодобывающих компаний. Кроме того, такие решения содержат в себе высокие коррупционные риски.

Игнорирование рекомендаций «АССС», которые направлены на то, чтобы обеспечить гражданам право на доступ к информации, право на участие общественности и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды, подрывает права человека и верховенство закона в Армении.

Вливание огромных инвестиций в проекты без оказания существенной общественной поддержки может привести к увеличению конфликтов в регионе, к сокращениям организаций ГО, как это произошло в случае с проектом «Амулсар».

Грузия

Инвестиции ЕС в Программу развития Грузии

Введение

В настоящем тематическом исследовании будет освещен процесс развития программ совместными усилиями Евросоюза и Грузии на 2017–2020 годы, и участие в нем общественности. В исследовании будет продемонстрировано, что в планировании на ранних этапах важно всестороннее участие всех заинтересованных сторон (природоохранных органов, социальных партнеров, организаций гражданского общества, в частности, в области окружающей среды), а также поддержка Грузии со стороны государств-членов ЕС – факторы, которые могут сыграть существенную роль и повысить качество и эффективность будущего финансирования.

Участие партнеров из экологических организаций может обеспечить уникальный опыт в вопросах устойчивого развития, способствуя внедрению его экологических требований с нуля. Привлечение организаций ГО к активному участию в разработке совместных программных документов повышает их ответственность и приверженность, поддерживает актуализацию принципов устойчивого развития, способствует эффективной реализации проектов, а также обеспечивает большую прозрачность в процессах принятия решений, предотвращая случаи мошенничества и злоупотребления деньгами налогоплательщиков. В конечном итоге, участие организаций ГО является одним из наиболее важных инструментов для успешного выполнения Соглашения об Ассоциации между ЕС и Грузией.

Совместное планирование сотрудничества в целях развития и Единая Система Поддержки (ЕСП) для Грузии в 2017-2020 гг.

Европейский Инструмент Соседства и Партнерства (ЕИСП) предусматривает новый подход в вопросах совместного планирования сотрудничества (программирования) в целях развития для стран-партнеров ЕС. Для лучшей координации и синхронизации программ помощи создается

Единая Система Поддержки (ЕСП), которая заключается в совместных усилиях государств-членов ЕС и Швейцарии («ЕС+»). В октябре 2016 года, после всесторонних консультаций с правительством Грузии, Европейская комиссия представила проект документов, которые касаются программ сотрудничества и совместного планирования.

Совместное программирование для развития было организовано вокруг шести правительственных зон координации для доноров:

- государственное управление;
- верховенство закона и правосудие;
- экономический рост;
- человеческий капитал;
- социальное обеспечение;
- устойчивое использование природных ресурсов.

В каждом секторе был рассмотрен по одному резюме-заданию этого сектора, с кратким анализом ситуации в нем, были перечислены текущие интервенции со стороны государств-членов ЕС и Швейцарии, а также были изложены общие цели и приоритеты для будущей поддержки. Хотя эти резюме-задания не имеют обязательной силы, было предложено создать основу, в рамках которой государства-члены ЕС и Швейцария планируют работать.

Представленный проект Единой Системы Поддержки (ЕСП) для Грузии на 2017–2020 годы служит отправной точкой для последующих консультаций с общественностью.

Проблемные вопросы, которые были обнаружены в Резюме- задании «Устойчивое использование природных ресурсов»

В первом проекте документа указаны насущные вопросы, которые, предположительно, будут охвачены донорами в течение 2017–2020 годов. Это такие вопросы, как энергетическая независимость, охрана окружающей среды, вода, отходы, климат, биоразнообразие, стихийные бедствия.

Однако документ содержит ряд противоречивых и сомнительных допущений относительно развития гидроэнергетического потенциала в Грузии. Главный приоритет был отдан вопросу «раскрытия неиспользованного потенциала для развития ГЭС в Грузии»,

поскольку, согласно документу, Грузия в значительной степени зависит от импорта электроэнергии в зимний период. В дальнейшем же было сказано, что «электроэнергия, выработанная на ГЭС в зимний период значительно ослабевает». Таким образом, остается неясным, как дальнейшее развитие гидроэнергетики в стране может способствовать диверсификации ее энергетического баланса и уменьшению импорта энергии в зимние месяцы, если зима оказывает на нее сильное воздействие.

В документе подчеркивается необходимость укрепления законодательной базы для проведения Оценки Воздействия на Окружающую Среду и Социальную Сферу (ОВОС и СС), и для ее практического применения, в свете того, что воздействие проектов строительства ГЭС на окружающую среду и социально-экономические последствия весьма противоречивы. С другой стороны, в документе не рассматривается такой вопрос как отсутствие национальной энергетической стратегии и оценка потребностей страны в электроэнергии. В нем также отсутствует целый ряд других отчетов в области стратегических решений, которые могли бы определить, как развитие гидроэнергетики в дальнейшем может уменьшить энергетическую зависимость страны, каковы возможные варианты ее развития, в сочетании с использованием других, альтернативных возобновляемых источников энергии, а также не были рассмотрены вопросы энергоэффективности и сохранения энергии.

Проект Единой Системы Поддержки для Грузии на 2017–2020 годы выделяет в качестве приоритета – проект «Нэнскра-ГЭС» мощностью 280 МВт для решения проблемы так называемого дефицита энергии в зимние месяцы. Другие же, более важные, приоритеты энергетического сектора Грузии, включая энергоэффективность и развитие новых возобновляемых источников энергии, в основном не были включены. На основе этого документа также планировалось выделить средства для проекта «Нэнскра-ГЭС» из Инвестиционного Фонда Соседства (ИФС) ЕС.

Оценка энергетического сектора Грузии

Между тем, около 70 % поставляемой в Грузию первичной энергии импортируется в виде нефти и газа, 20 % энергии поступает в виде электроэнергии, производимой гидроэлектростанциями, а 15 % – за счет потребления топливной древесины. Страна сильно зависит от импортируемого ископаемого топлива, что ставит ее в положение экономической и политической зависимости с высокой степенью рисков. В то же время, в Грузии потребляется

в шесть раз меньше энергии на душу населения, чем в Норвегии и Финляндии, и в два с половиной раза меньше, чем в Греции. Несмотря на то, что экономика и население Грузии потребляют меньше энергии, это потребление очень неэффективно. Грузия использует в четыре с половиной раза больше энергии на единицу продукции ВВП, чем эти страны.

Было подсчитано, что с помощью энергоэффективных и энергосберегающих мер (замена ламп накаливания на низкоэнергетические, изоляция зданий, перевод автотранспорта на потребление газа, энергоэффективные печи, новые технологии, введение перехода на летнее время) можно сократить потребление энергии примерно на 25 %, повысить энергоэффективность, снизить зависимость от импортируемых ископаемых видов топлива и, возможно, сэкономить сотни миллионов долларов.²¹ Грузия обладает значительным потенциалом для сокращения выбросов парниковых газов за счет повышения энергоэффективности и увеличения доли возобновляемых источников энергии, в частности ветроэнергетики и гидроэнергетики. Кроме того, это помогло бы снизить зависимость Грузии от импорта топлива, тем самым способствуя увеличению ее энергетической безопасности.

Достижение высокого уровня безопасности является важной задачей для страны. Исследования, проведенные для анализа краткосрочной энергетической безопасности Грузии через Международное Энергетическое Агентство «MOSES» (Модель краткосрочной энергетической безопасности – МЭА), показывают, что ее самый высокий риск для безопасности связан с поставками природного газа из-за отсутствия возможности диверсификации и из-за того, что «потребление газа на единицу ВВП в Грузии в 57 раз выше, чем в развитых странах ЕС, в результате низкой эффективности промышленного потребления и высокой доли бытового потребления энергии».²² Еще один высокой степени риск связан с чрезмерным использованием биомассы, незаконной вырубкой и заготовкой древесины, и этот риск необходимо «постепенно уменьшать за счет сочетания реформы лесного хозяйства, энергетической эффективности и обеспечения альтернативных видов топлива».²³ Согласно исследованию «Гидроэнергетика здесь имеет низкую годовую изменчивость по сравнению с другими странами, где она не доминирует, и таким образом ее можно считать относительно надежным источником энергии».²⁴

21 «Мировой опыт для Грузии», www.weg.ge

22 <http://weg.ge/en/short-term-energy-security-assessment-georgia-international-methodology>

23 там же

24 там же

Между тем, правительство Грузии в последние годы решительно занялось развитием гидроэнергетического потенциала страны, сделав его основным направлением в борьбе за энергетическую безопасность. Министерство энергетики представило схему-план проектов 120 гидроэлектростанций (ГЭС) в Грузии. Однако по-прежнему отсутствуют основные программные документы по вопросам стратегии развития энергетики в стране, такие как стратегическая экологическая оценка (СЭО) для гидроэнергетического сектора, анализ затрат на проекты строительства ГЭС и их конечные выгоды, отсутствуют также Планы управления речными бассейнами.

В 2014 году, когда было подписано и принято Соглашение, об ассоциации ЕС-Грузия, в связи с чем правительство обязалось реформировать энергетический и экологический секторы и приблизить свое законодательство к директивам ЕС. После этого Министерство энергетики выдвинуло 84 электростанции для потенциальных инвестиционных вложений, без привлечения Национального Агентства по Регулированию в Энергетике республики Грузия. В 2016 году Грузия подписала протокол о присоединении к Европейскому Энергетическому содружеству (Energy Community), который обязывает правительство повысить прозрачность и усилить демократический контроль. Строительство гидроэлектростанций и связанных с ними объектов (например, высоковольтных линий электропередач), финансируемых, в основном, организациями из европейских стран и / или организаций государств-членов ЕС (такими, как EBRD, EIB, KfW и др.), вызвало активные протесты затронутых сообществ по всей стране.

Правительство содействует продвижению малых и средних ГЭС, а также проектам строительства крупных плотин, таких как «Худони-ГЭС» мощностью в 70 тыс. МВт, Проект каскада «Намахвани-ГЭС», мощностью 433 МВт и «Нэнскра-ГЭС», мощность которой составляет 280 МВт. Правительство Грузии признало Проект «Нэнскра-ГЭС» наиболее приоритетным для страны, в надежде получить необходимые средства для крупного строительства из международных финансовых институтов, включая EBRD, EIB, итальянское государственное экспортно-кредитное агентство «SACE» и другие.

Правительство предложило принять «Нэнскра-ГЭС» в качестве стратегического проекта в рамках Совместного программирования ЕС-Грузия на 2017–2020 годы, в целях обеспечения политической поддержки проекта со стороны ЕС. «Нэнскра-ГЭС» представляет собой государственно-частное партнерство между государственным фондом партнерства и корейским государственным агентством, «K-Water». В отличие от существующей практики в Грузии, контракт на

ГЭС никогда не был доступен для общественности; кроме того, правительство не представило каких-либо доказательств стратегической важности этого строительства. Сообщества, затронутые проектом, серьезно протестуют из-за недостаточного участия в нем общественности, из-за проблем, связанных с геологическими рисками, отчуждением земель и воздействием проекта на их средства к существованию.

Участие общественности в единой системе поддержки (ЕСП) Грузии в 2017–2020 гг.

После двух консультационных встреч и совещаний с общественностью (в ноябре 2016 и феврале 2017 года) между делегацией ЕС и ОГО из разных секторов, в Единой Системе Поддержки (ЕСП) для Грузии на 2017–2020 гг. произошел ряд позитивных изменений.

Общественные консультации проводились таким образом, чтобы была возможность обсуждать программный документ по Совместному Планированию вместе с заинтересованными организациями ГО, касательно различных сфер, а также ознакомиться с письменными отзывами делегации.

В одной из многочисленных поправок в окончательном проекте документа «Единая Система Поддержки для Грузии 2017–2020», опубликованном в марте 2017²⁵, говорится, что «повышение энергетической независимости является геостратегической необходимостью, которая может быть достигнута за счет реформ в энергетическом секторе страны, принимаемым в соответствии с процессом интеграции с ЕС, а также благодаря использованию возобновляемых источников энергии». В документе было подчеркнuto, что «устойчивое управление природными ресурсами на основе принципов устойчивого развития (устойчивое производство и потребление, устойчивость в сфере охраны окружающей среды, эффективность использования энергии и ресурсов) и Циркулярная Экономика (наряду с «зеленой» экономикой) – все еще неэффективны в Грузии».

Приоритет отдан в поддержку «обязательств, вытекающих из Договора о создании Энергетического Сообщества и Соглашения об Ассоциации,²⁶ а также из Парижского Соглашения по климату.»

25 Принят 13 июля, 2017, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&Dos_ID=14731&DS_ID=51944&Version=2

26 Включая «Планы действий «по энергоэффективности» и по «Возобновляемым источникам энергии» и Постановление ЕС «О мониторинге механизма регулирования» (EU Monitoring Mechanism Regulation).

В документе о Совместном Программировании для Грузии хотя и не исключается развитие гидроэнергетики в целом, однако в нем не уделено достаточно внимания проекту «Нэнскра-ГЭС», как приоритету, для которого следует привлечь финансирование от «ENP», и есть требования, чтобы экологические оценки (СЭО или ОВОС) «проводились в соответствии со стандартами ЕС». Это будет служить гарантией для общин, затронутых гидроэнергетическим проектом, а также позволит уменьшить влияние на окружающую среду.

В целом, наряду с существующими исследованиями в энергетическом секторе Грузии,²⁷ документ по Совместному Программированию способствует «повышению энергоэффективности, усилению энергетической независимости ... через реформы энергетического сектора, содействие повышению энергоэффективности, использование потенциально возможных возобновляемых источников энергии и увеличение инвестиций в технологии с низким уровнем выбросов».

Выводы и уроки, которые следует извлечь

Информированное и конструктивное участие общественности является эффективным инструментом для включения общественных проблем в итоговые документы. Таким образом, в целях обеспечения устойчивого развития, важным шагом к нему является доступ общественности к информации и ее содержательное участие. Разумеется, что не только участие общественности обеспечивает устойчивое развитие, но опыт показывает, что чем более открытыми становятся политические процессы и государственные органы настроены на участие общественности, тем больше предоставляется возможностей для интеграции вопросов окружающей среды и развития.

Согласно грузинскому законодательству, существует определенная установленная практика разработки планов и программ для Грузии, хотя в разработке политических документов – меньше практического содержания. Такие документы, как правило, разрабатываются административными органами (при поддержке доноров); в процессе их подготовки между заинтересованными агентствами и другими заинтересованными сторонами часто проводятся консультации, которые должны быть, в итоге, одобрены или отклонены, согласно различным нормативным актам (например, такими как постановления президента или правительства, указы или акты, изданные руководителями различных государственных органов).

27 www.weg.ge

Следует отметить, что документ «Процесс Совместного Программирования ЕС-Грузия 2016–2017 гг.» представляет собой яркий пример того, что такое процесс значимого участия общественности, в котором и позиция организаций ГО и позиция правительства рассматривается одинаково, а окончательное решение принимается на основе всесторонних консультаций. Поэтому крайне важно, чтобы практика, установленная и используемая ЕС была практикой для дальнейшего распространения и использования государственными органами и другими донорскими организациями; использование такой практики предполагает:

- участие всех заинтересованных сторон на начальном этапе принятия решений, когда все еще открыты возможности для внесения существенных изменений;
- установление разумных временных рамок для участия общественности;
- предоставление информации для общественности о возможностях ее участия, что означает, что публичное уведомление о возможностях участия в процессе принятия решений должно охватывать все заинтересованные стороны;
- общественность также должна иметь возможность представить письменные замечания и комментарии;
- надлежащее рассмотрение мнений / комментариев, представленных заинтересованными сторонами.

Участие в принятии решений в энергетическом секторе Грузии

Введение

В течение последнего десятилетия правительство Грузии занялось продвижением гидроэнергетики, для того, чтобы превратить страну в регионального энергетического игрока и для решения проблемы энергетической безопасности. Основными катализаторами этого бума строительства ГЭС в стране стали Европейский банк реконструкции и развития (EBRD), Всемирный банк (WB), Международная финансовая корпорация (IFC), Европейский инвестиционный банк (EIB) и Банк развития «KfW». Однако присутствия международных финансовых учреждений недостаточно для того, чтобы была разработана всеобъемлющая

энергетическая стратегия, проводились надежные экспертные оценки проектов и значимые консультации с общественностью.

В настоящее время в Грузии насчитывается более 114 запланированных к строительству гидроэлектростанций (ГЭС), в том числе 11 плотин и определенное число высоковольтных линий электропередач, общей установленной мощностью до 3000 МВт. В планах предусматриваются весьма противоречивые крупные каскады плотин в основном в горных районах Грузии, в том числе в Худони (установленная мощность 702 МВт, годовая мощность 1,5 ТВт·ч на реке Ингури), каскад «Намавани» (433 МВт, годовой объем производства 1,5 ТВт·ч), каскад «Нэнскра» (280 МВт, 1,2 ТВт·ч). Планы также включают проекты «диверсионного типа», такие как строительство ГЭС на реке Паравани (87 МВт, годовой объем производства составляет 450,746 ГВт·ч), «Дарьяльская ГЭС» (109 МВт). Десятки других электростанций были определены как потенциально возможные для инвестиций, что привело к неясному сочетанию противоречивых проектов, которые могут налагать чрезмерное бремя на окружающую среду и на средства к существованию местного населения.

Отказ правительства от проведения надлежащего анализа затрат и выгод проектов, а также от проведения надлежащей Оценки Воздействия на Окружающую Среду и Социальную Сферу (ОВОС И СС), действия, направленные на обеспечение реализации запланированных энергетических проектов любыми средствами (включая полицейские рейды, дискриминацию и маргинализацию оппонентов), все это – подрывает возможность общественности сознательно участвовать в процессах принятия решений в области окружающей среды почти во всех энергетических проектах. В конце концов, это приведет к тому, что пострадавшие общины организуют оппозиционное движение против проектов по всей Грузии.

Между тем, из-за низкого качества Оценки Воздействия на Окружающую Среду и почти полного отсутствия государственного контроля над строительством реализованные проекты испытывают многочисленные проблемы (такие как задержки строительства, помехи от оползней, рухнувшие туннели и т. д.). Сюда входят все гидроэлектростанции, в том числе те, которые были построены при поддержке международных финансовых учреждений в течение 2010-2017 годов. Кроме того, эксперты и международные организации поднимают все больше вопросов, связанных с влиянием этих проектов на будущее развитие энергетического сектора Грузии, на энергетическую безопасность и доступность для населения.

Проблемы планирования в энергетическом секторе

В энергетическом секторе Грузии есть довольно серьезные проблемы – в 2017 году общее конечное потребление (ОКП) страны составило 4631 килотонн нефтяного эквивалента (КТОЕ), причем 82 % поставляемой первичной энергии импортируется; 75 % ОКП составляют нефть и газ (54 % природного газа и 36 % нефтепродуктов²⁸); 15 % электроэнергии было произведено на местном уровне (в первую очередь за счет работы ГЭС), а 10 % ОКП было покрыто за счет топливной древесины. Наблюдается тенденция к увеличению импорта нефтегазовых продуктов в сравнении с 2007 годом.

Однако у Грузии до сих пор нет всеобъемлющей энергетической стратегии, которая бы устранила недостатки, касающиеся ее энергетического дисбаланса и определила пути для его преодоления; она также не имеет четких и реальных целей в области развития энергетического сектора. Основное направление в энергетике страны по-прежнему основывается на существующих генерирующих мощностях любого типа, и любыми средствами, включая реанимацию проектов, которые были отброшены советским правительством еще в прошлом веке.

В 2008 году новая программа использования возобновляемых источников энергии²⁹ была объявлена приоритетом развития энергетики Грузии. Целью этой программы было решить две задачи: обеспечить к 2015-2017 годам энергетическую безопасность страны и сделать это за счет увеличения экспорта электроэнергии из турецких, а позднее – юго-восточных европейских рынков. Программа включала в себя строительство множества гидроэлектростанций мощностью до 100 МВт и высоковольтных линий электропередачи для привлечения инвесторов, в соответствии с принципами «Строительство, Собственность, Эксплуатация». Между тем, правила и процедуры отбора гидроэнергетических объектов мощностью более 100 МВт были в исключительной компетенции грузинского правительства. И вот, несмотря на признание возобновляемых источников энергии как приоритетного направления, правительство Грузии

28 <https://www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?country=Georgia&product=balances>

29 Постановление правительства Грузии №107 в рамках Государственной программы «Возобновляемая энергетика 2008», которое утвердило правила, позволяющие строить объекты, работающие на возобновляемых источниках энергии в Грузии, однако страна полностью сосредоточила усилия на гидроэнергетике.

поддерживает строительство многочисленных газовых³⁰ и угольных электростанций.³¹

В условиях отсутствия всеобъемлющей стратегии развития энергетики, стратегической экологической оценки проектов, а также без надлежащего анализа затрат и выгод данных проектов, и адекватных планов управления речными бассейнами были разработаны меморандумы со спонсорами. Такая типичная практика грузинского правительства получила широкую поддержку со стороны международных финансовых институтов, а именно «EBRD» и «IFC».

На самом деле подписав меморандум, спонсор проекта гарантировано получает ряд привилегий, в том числе передачу земель, затронутых в проекте, без компенсации (за символическую цену) и не получает финансовых гарантий в случае возникновения экологических и социальных рисков или потерь, которые могут произойти в ходе гидроэнергетических проектов. В 2008 году Программа Возобновляемых Источников энергии (ВИЭ) обязала потенциальных разработчиков продавать продукцию электростанции на внутренний рынок в течение трех зимних месяцев, в течение первых 10 лет ее эксплуатации.

Резкое падение цен на электроэнергию в Турции и Европе, начиная с 2014 года, не особенно повлияло на планы правительства Грузии по развитию энергетического сектора. Правительство просто переориентировало Программу по увеличению производства электроэнергии на обеспечение энергетической безопасности страны, без оценки проблем в рамках отрасли, которые всячески замедляют схемы и программы энергоэффективности.

Чтобы привлечь инвесторов, в меморандумах, которые подписывались в 2014-2016 годах, стали включаться статьи договора купли-продажи, которые в некоторых случаях гарантируют покупку всей продукции электростанции по заранее определенным ценам. Это было сделано, несмотря на то, что Грузия подписала Соглашение об Ассоциации с Европейским Союзом и получила предложение присоединиться к Договору о Европейском Энергетическом Сообществе (ЕЭС) и к его нормативно-правовым актам.

В случае с «Гардабани-ТЭС» (годовая выработка составляет более 1 млрд. кВт·ч) правительство гарантирует покупку электроэнергии на ближайшие 15 лет по заранее определенной цене (7,9–9,8 цента за кВт·ч) при условии, что она будет работать на местном угле. С точки зрения Европейского

Энергетического Сообщества (ЕЭС), это – явное нарушение статей 107.2 и 107.3 о помощи государствам, которые предусматривают, что страна не может иметь помощь без оценки и одобрения со стороны соответствующих органов.

Это может явно поставить под угрозу выполнение тех обязательств, которые на себя взяла Грузия в соответствии с Соглашением об Ассоциации между ЕС и Грузией, и в соответствии с Договором Европейского Энергетического Сообщества. Учитывая те положения соглашения, по которыми системный оператор обязан покупать электроэнергию по заранее определенной цене до 2035 года, перспектива развития устойчивой электроэнергетики кажется более чем сомнительной.

Проект «Нэнскра-ГЭС» 280 – еще один яркий пример того, как обязательство оператора системы покупать электроэнергию почти на 2 ГВт·ч в год (полное производство) по цене 85,32 долл. США за МВт·ч в течение следующих 36 лет, может полностью поставить под угрозу перспективу развития устойчивого электричества в стране.

«Нэнскра-ГЭС», будет построена компанией «Nenskra Hydro» – совместным предприятием АО «Partnership Fund» («Фонд партнерства», государственное предприятие Грузии) и государственной компании «K-Water» в Южной Корее. Международные финансовые учреждения рассматривают вопрос о финансировании трех четвертей от общих расходов на этот проект, что составляет более одного миллиарда долларов США³². Среди многочисленных проблем, связанных с проектом «Нэнскра-ГЭС», – отсутствие прозрачности в отношении контракта между правительством Грузии и компанией, которая будет выполнять проект. После почти четырех лет публичных битв за доступ к информации, Правительство Грузии лишь частично раскрыло ее в отношении контрактов, не выделяя при этом наиболее спорные моменты сделки.

Между тем «Меморандум об экономической и финансовой политике (MEFP)», подписанный между правительством Грузии и МВФ в мае 2017 года, четко показывает, что Соглашения о купле-продаже электроэнергии (PPA) в энергетическом секторе содержат повышенные финансовые риски, связанные с государственными предприятиями (ГП) и государственно-частными партнерствами (ГЧП), особенно в энергетическом секторе. Это связано, в частности, с гарантийным периодом покупки, а также гарантированным тарифом на покупку,

30 В том числе АО «Partnership Fund» (Фонд партнерства), принадлежащий государству.

31 Угольная электростанция «Гардабани», http://greenalt.org/wp-content/uploads/2016/11/Gardabani_Coal_fired_20161.pdf

32 Эти банки включают Европейский инвестиционный банк (EIB), Европейский банк реконструкции и развития (EBRD), Азиатский банк развития (ADB) и Азиатский инвестиционный банк инфраструктуры (AIIB).

который не должен превышать 6 ф кВт·ч, в то время как совокупная установленная мощность этих проектов в рамках переговоров не должна превышать 500 МВт.³³

МВФ сделал исключение для двух проектов: Проект каскада ГЭС «Намахвани» и Проект «Коромхети-ГЭС».³⁴ Тем не менее, МВФ также подчеркнул, что эти два проекта не должны продолжаться до тех пор, пока не будет завершен «тщательный анализ финансового риска» и проведен «всесторонний анализ в отношении всех возможных фискальных рисков вместе с консультациями энергетических экспертов Всемирного банка и МВФ», при этом оценка рисков должна включать «описательную и количественную составляющую в определении других рисков по договорным обязательствам (включая, например, риски во время строительства или риски после его прекращения)».

Всемирный банк также поддержал эту озабоченность МВФ, утверждая, что «... если нынешняя модель грузинского энергетического рынка не будет обновлена, то эксплуатация энергосистемы приведет к более высоким затратам и более сильному воздействию на население (не менее 40 % населения). Например, с 2014 года правительство заключило соглашения на покупку электроэнергии (PPA) для того, чтобы стимулировать развитие гидроэнергетики и достичь энергетической самообеспеченности через партнерские связи между государственным и частным секторами. Однако при этом не были должным образом учтены соответствующие условные обязательства и все риски, что в итоге увеличило подверженность финансовым рискам».³⁵

Оценка экологического и социального воздействия

Проекты строительства гидроэлектростанций в Грузии, разработанные при поддержке международных финансовых учреждений, представляют собой наиболее яркие примеры проектов, в которых оценки социальных и экологических последствий проводились с многочисленными нарушениями и не было надлежащего процесса консультаций с общественностью. Существующий закон о природоохранных разрешениях в Грузии не обеспечивает адекватных гарантий ни для окружающей среды, ни для местных общин. Оценка Воздействия

на Окружающую Среду и финальный документ о ее результатах носят формальный характер. По словам высокопоставленных чиновников из Министерства окружающей среды Грузии, если компания «признает» высокие риски связанные с проектом и считает, что они приемлемы для них, правительство не должно вмешиваться, а просто должно предоставить «положительное заключение экологической экспертизы».³⁶ Такой подход ведет к различным ситуациям, например, если на ГЭС надвигается оползень³⁷ или электростанция повреждена от наводнения,³⁸ что часто приводит к смерти людей и наносит необратимый ущерб окружающей среде сообщества.

Как показывают нижеприведенные примеры, такие же проблемы характерны для ГЭС, которые были построены при поддержке международных финансовых институтов. Их заявления о том, что участие международных финансовых институтов приносит дополнительную ценность с точки зрения применения наилучшей имеющейся практики и международных стандартов – под вопросом. Один из наиболее проблематичных вопросов заключается в том, что для затронутых проектами сообществ, которые часто полагаются на авторитет и престиж этих учреждений, ничего не меняется, ни с точки зрения значимого участия общественности, ни с точки зрения последствий и воздействий проекта.

«Паравани-ГЭС»

Общая стоимость проекта «Паравани-ГЭС» составила 156,5 млн. долларов США. EBRD поддержал проект с объемом финансирования в размере 52 млн. долл. США, а также в проект был вложен пакет акций в размере 5 млн. долл. США от «Georgia Urban Energy» (GUE) – грузинской дочерней компании в структуре турецкого конгломерата «Anadolu Group». IFC также предоставил дополнительно 40,5 млн. долл. США, и еще общий кредит на сумму 23 млн. долл. США был выделен через коммерческие банки.

33 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/13/Georgia-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Cancellation-44834>

34 Суммарная мощность составляет 600 МВт

35 <http://documents.wfp.org/pdf/P161767-Georgia-PLR-Approved-for-SECPO-04072017.pdf> Отчет No. 108467-GE; с. 13

36 Неисследованные экологические риски – Прогнозируемая трагедия, – <http://liberali.ge/articles/view/3628/prognozirebadi-tragedia--garemos-sheufasebeli-riskebi>

37 В 2013 году в результате оползня пострадала «Бахви-ГЭС» в Грузии., <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/230399-mthavroba-qbakhvi-hesisq-eqsplataciashi-shesvlis-tharighis-gadavadebaze-imsjelebs.html?ar=A>

38 «Кинтриши-ГЭС» находится в стадии строительства. Туннель ГЭС был поврежден оползнем в декабре 2017 года, а в октябре 2017 года после сильных ливней была повреждена плотина и ее объекты были полностью заполнены каменным мусором <http://ajaratv.ge/news/ge/21592/kintrishi-hesi---dzlieri-tsvimis.html>

Проект «Паравани-ГЭС» является деривационным типом проекта, которым было предусмотрено строительство 14-километрового туннеля деривации, для отведения 90 % среднегодового потока от реки Паравани к реке Мтквари, вверх по течению от деревни Хертвиши. Учитывая, что из-за регулярных наводнений река Мтквари уже угрожает деревне, такое отклонение на 90 % только увеличивает риск наводнений. Более того, когда для сохранения речной экосистемы было оставлено всего лишь 10 % среднегодового стока, в качестве «санитарной зоны потока», уже было уничтожено множество видов рыбы в реке.

Целью Проекта «Паравани-ГЭС» является снабжение электроэнергией грузинского рынка в течение трех зимних месяцев (с декабря по февраль) и экспорт электроэнергии на турецкий рынок в оставшиеся девять месяцев года. Строительство началось в 2010 году, а его завершение планировалось в 2014 году. Однако в ноябре 2012 года строительство ГЭС было прекращено, так как турецкая строительная компания «ILGI», которую наняла «Georgia Urban Energy» (GUE), покинула проект. Объяснение состояло в том, что компания претерпела финансовые и материальные потери. Материалы, которые необходимо было выкопать, оказались намного тверже, чем это было определено Оценкой Воздействия на Окружающую Среду и Социальную Сферу, в следствие чего некоторые машины компании сломались, а спонсор проекта не стал покрывать дополнительные расходы субподрядчика.

В декабре 2011 года НПО «Зеленая альтернатива» подала жалобу в ОРЖ (механизм подотчетности Банка EBRD для оценки и последующей процедуры рассмотрения Жалоб на финансируемый им проект), с просьбой провести проверку в отношении того, правильно ли была проведена Оценка Воздействия на Окружающую Среду (ОВОС) и определены связанные с этим меры по смягчению воздействия проекта, а именно: (1) неправильный выбор режима речного стока, который может оказать резкое воздействие на речную экосистему и на виды рыб (включая краснокнижную рыбу форель); и (2) возникновение случаев наводнения в деревне Хертвиши.

Окончательный отчет о результатах обзора по вопросу соответствия проекта был опубликован в начале 2014 года. Отчет подтвердил, что банк не смог надлежащим образом оценить экологические риски, связанные с проектом, нарушив тем самым свою Экологическую и Социальную Политику в отношении потенциального воздействия на биоразнообразие. ОРЖ обнаружил, что процент потока воды был определен без проверки и соответствующей базовой оценки экологии, морфологии и скорости

потока реки, которую необходимо было провести для того, чтобы обеспечить предотвращение необратимого ущерба речной экосистеме.

Примечательно, что в докладе не было обнаружено, что ЕБРР нарушил свою политику в отношении потенциальных рисков наводнения в селе Хертвиши, поскольку, согласно докладу, этот вопрос был включен в «побочное соглашение» между EBRD и инвестором проекта на более позднем этапе и, таким образом, вопрос должен быть вынесен на обсуждение во время общественных слушаний. Как оказалось, компания никогда не раскрывала исследование о рисках наводнения для деревни Хертвиши, уверяя при этом общественность в том, что проект не станет причиной затопления деревни.

«Дарьяльская ГЭС»

В мае 2014 года банк «EBRD» поддержал проект «Дарьяльская ГЭС» мощностью 108 МВт. Общая стоимость проекта составила 123 млн. долларов США, из которых «EBRD» выделил 80 млн. долларов США.³⁹

Строительство ГЭС началось в 2011 году на территории Национального Парка «Казбеги» без соответствующего экологического разрешения. В 2012 году промоутер проекта АО «Dariali Energy» запросил и получил разрешение на строительство ГЭС, на территории, часть которой принадлежала в 2011 году Национальному парку «Казбеги». В феврале 2012 года «для того, чтобы исправить» явное нарушение, совершенное Министерством Охраны Окружающей Среды, которое дало разрешение на строительство «Дарьяльской ГЭС» на охраняемой территории, Парламент Грузии внес поправки в Закон о Национальном парке Казбеги, с тем, чтобы исключить эту территорию из системы охраняемых районов.

Одной из наиболее важных проблем этого строительства ГЭС, по мнению организаций ГО и местных общин, был неподходящий выбор места для проекта и неадекватная оценка рисков, связанных с его разработкой в опасной зоне, с точки зрения геодинамических процессов. В мае и августе 2014 года два оползня, сошедшие один за другим на леднике «Девдораки» привели к гибели, по меньшей мере, шести рабочих и четырех водителей грузовиков на строительной площадке.

В 2014 году грузинские экологи и группы НПО подали жалобу на проект «Дарьяльская- ГЭС» в Орган Рассмотрения Жалоб(ОРЖ) по проектам EBRD в 2014 году. В 2017 году «ОРЖ» пришел к выводу, что EBRD не смог в достаточной мере оценить потенциальный риск стихийных бедствий,

39 <http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/dariali-hpp.html>

вызванных проектом, включая образование оползней и оврагов, потоки мусора и обломков горных пород, селевые потоки. «ОРЖ» EBRD! пришел к заключению, что банк нарушил свои собственные стандарты в отношении охраны окружающей среды и социальной политики, когда принял решение о финансировании проекта «Дарьяльская-ГЭС». Это нанесло огромный удар Министерству энергетики Грузии, представители которого неоднократно заявляли, что проект, исполнителем которого является АО «Dariali Energy», – полностью соответствует международным стандартам.

«Шухевская ГЭС»

«Шухевская ГЭС» – третий проект, который был одобрен международными финансовыми институтами, несмотря на сильное противодействие со стороны местных жителей и гражданского общества. Проект включал строительство длиной 22-метра в Схалта (с резервуаром 19,4 гектара) и 39-метровой плотины Дидачара (с резервуаром 16,9 гектара) на реках Схалта и Аджарицкали, а также строительство трех отводных туннелей (с длиной 5,8, 9,1 и 17,8 км), чтобы отвести поток воды из верхних частей рек Аджарицкали, Схалта и Чирухицкали к водохранилищам, а затем к электростанции. Общая стоимость проекта составила сумму до 420 миллионов долларов США.

Согласно заявлению «EBRD» от 2015 года, такие финансовые организации, как «IFC», «ADB», «EBRD», «Tata Power» и «Clean Energy» помогают Грузии достичь энергетической независимости.⁴⁰ Этот проект был в значительной степени поддержан международными финансовыми учреждениями: «Долговое финансирование в размере 250 миллионов долларов США, организованное IFC, представляет собой крупнейшие в истории частные инвестиции в гидроэнергетику Грузии, состоящие из двух долгосрочных займов на сумму 90 миллионов долларов США, по одному от «ADB» и «EBRD» и 70 миллионов долларов США от «IFC».

Общая сумма инвестиций «IFC» в этот проект – 104 млн. долл. США, из них 34 млн. долл. США составили инвестиции в акционерный капитал проектной компании «Adjaristsqali Georgia», совместное предприятие «Tata Power» (Индия) и «Clean Energy Invest» (Норвегия), по 40 % каждая и 20 % от «IFC».

Основные проблемы, которые были подняты местными общинами и организациями ГО, касаются того факта, что строительные работы по проекту начались без необходимых подробных геологических изысканий на месте его реализации. Несмотря на

то, что проект не требует какого-либо вида переселения местных жителей, они опасаются, что он будет влиять на их деревни, так как участок, определенный под строительство, находится в районе, для которого характерны оползни. Строительство отводных туннелей с использованием взрывных методов и организация водохранилищ под деревней Гурта или в непосредственной близости от деревень Дидачара, Цаблана или Чанчхало может потенциально активировать оползни, что может привести к серьезным последствиям для этих деревень. Компания отказалась подписать гарантийные соглашения с жителями деревень, чтобы в случае нанесения ущерба им была предложена компенсация.

Протесты местных людей против проекта «Шухеви» продолжаются до сих пор. Три года назад один из таких протестов общественности был подавлен полицией, с участием заместителя министра энергетики.

За время строительства ГЭС оползни уже произошли, дома местных жителей были повреждены и условия жизни значительно ухудшились и они уже жалуются на исчезновение родниковой воды в ряде сел. Для большей части пострадавших правительство было вынуждено разработать программу переселения, предоставив для этого компенсацию всего лишь 10 000 долл. США.

Гидроэлектростанция была официально открыта в июне 2017 года. Между тем, в июле 2017 года местные жители в деревне Горханаули (Шухевский муниципалитет), которые ранее жаловались на высушенные источники после строительства ГЭС, теперь заговорили о такой проблеме, как повышение уровня грунтовых вод в деревнях. Вскоре выяснилось, что электростанция не сможет продолжить работу из-за технических неполадок.

В сентябре 2017 года компания сделала официальное заявление о том, что «[з]десь, похоже, в туннеле между Схалтой и Дидачарой, есть место, которое заблокировано каким-то препятствием. Это препятствие отслеживается примерно в 170 метрах от выхода туннеля в районе водохранилища Дидачара. Однако, это препятствие не повлияет на эксплуатацию «Шухеви-ГЭС», которая готова для использования в коммерческих целях»⁴¹.

В ноябре 2017 года генеральный директор компании признал, что разрушения внутри туннеля, возможно, были связаны с геологическим явлением неизвестного и непредсказуемого характера в этом районе. Он также утверждает, что одновременно со строительными работами проводятся подробные геологические исследования. Принятая практика требует проведения полных и подробных геологических исследований до получения разрешения

40 <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395243488679&d=Mobile&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>

41 http://www.agl.com.ge/view_news.php?id=157

компании на строительные работы. Эта компания также утверждала, что не может нанести ущерб местным жителям.

Государственный департамент дорог вынужден потратить 800 тысяч лари (около 350 000 долларов США) на восстановление дороги Хуло-Батуми, поскольку река вымыла почву и произошел обвал.⁴²

Участие общественности

Следует отметить, что с точки зрения обеспечения участия общественности в принятии решений о выдаче разрешений с 2005 года национальное законодательство полностью противоречит международным обязательствам, в том числе Орхусской Конвенции, которую страна приняла в 2001 году.

Конвенция требует, чтобы общественность участвовать в процессе принятия решений и ее участие должно быть своевременным и эффективным, в то время как в соответствии с Законом о выдаче лицензий и разрешений, эти решения принимаются посредством простых административных процедур, и, исходя из существующих правил, участие общественности в этом процессе не предусмотрено. С 2018 года будет введен в действие новый Закон о проведении Оценки Воздействия на Окружающую Среду (ОВОС), который будет соответствовать директивам ЕС. Однако это изменение произошло только в соответствии с Соглашением об Ассоциации ЕС-Грузия, которое требует приближенного законодательства к 1 сентября 2017 года.

Новый проект закона об ОВОС (EIA) и ОЭСВ (Экологическая и Социальная Оценка Воздействия, ESIA), «Кодекс экологической оценки» – был практически готов к концу 2015 года, поскольку закон был разработан в рамках Программы «Зеленая экономика», при поддержке ЕС и ОЭСР (Организация Экономического Сотрудничества и Развития). Однако этот закон без объяснений был отложен на весь 2016 год и затем представлен парламенту Грузии, почти без изменений, весной 2017 года. Закон вступает в силу с 1 января 2018 года.

Однако новый закон не гарантирует, что участие общественности будет действительно

поощряться правительством. Например, в случае с проектом финансируемым «KFW» при строительстве линии электропередачи от подстанции Ксани до Степанцминда, весной 2017 года прошел ряд массовых протестов. Затронутые общины были обеспокоены оползнями, появившимися вблизи их домов, которые были вызваны строительными работами. Акции протеста прошли несколько раз в обоих регионах, где проходит ЛЭП – Душети и Казбеги. Наибольшую озабоченность местных общин вызывает воздействие электромагнитных полей на здоровье человека. Во время акций протеста власти каждый раз реагировали одинаково – привлекали ОМОН к разгону протестующих. В мае ситуация накалилась, когда местные жители, выражали протест против строительства линии электропередачи, вынуждая компанию прекратить строительство.

Министр энергетики г-н Каладзе и заместитель премьер-министра г-н Елошвили воспользовались ситуацией столкновения между местными жителями и полицией таким образом, чтобы объявить организации ГО и местные общины «разрушительной силой», обвиняя их в предательстве государства и игре на стороне России.⁴³

Выводы и уроки, которые следует извлечь

Оценка Воздействия на Окружающую Среду и участие общественности имеют смысл в том случае, если правительство не рассчитывает получить только положительные отзывы и безусловную поддержку всех своих решений, если оно не дискредитирует серьезных оппонентов, не принимает во внимание тех, кто выражает свои опасения и страхи, утверждая, что они не представляют сообщество.

Выводы

Широкие и конструктивное участие общественности может содействовать улучшению проектов, а также помочь избежать дополнительных затрат на исправление почти необратимого ущерба.

42 <http://batumelebi.netgazeti.ge/news/108711/>

43 «Опасная работа – УВЕЛИЧЕНИЕ ДАВЛЕНИЯ НА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НПО И АКТИВИСТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ В СТРАНАХ БЫВШЕГО СОВЕТСКОГО СОЮЗА И США»

Венгрия

Сеть НПО и прозрачные системы делегирования: хорошая основа для эффективного участия фондов ЕС

Совместное сотрудничество венгерских природоохранных НПО имеет долгую историю, начавшуюся в 1990 году. В этом случае мы опишем, какие существуют элементы сотрудничества и каковы наиболее важные последствия работы в сети.

Национальные сетевые структуры

В основе легитимной избирательной системы для НПО, которые работают в области охраны окружающей среды и охраны природы, лежит Национальный Сбор. Начиная с 1990 года он проходит ежегодно и его организацией занимается каждый раз другая организация. На Национальном Сборе все зарегистрированные экологические организации имеют право голоса.

Выдвижение кандидатов является открытым процессом, в то время как выборы производятся тайным голосованием. В настоящее время это Форум организаций, который выбирает делегатов для примерно 40 органов, включая все мониторинговые комитеты фондов ЕС. Делегаты Форума признаются правительством.

Национальный Сбор стал первым Форумом для профессионального обмена; однако с 1996 года, когда экологические НПО впервые получили возможность делегировать своих представителей в различные органы, такие как консультативные, органы принятия профессиональных решений, предоставления грантов. Форум также взял на себя также функции избирательного органа. Это сделало необходимым создание внутренних правил работы, которые включают положения о избирательном процессе. Делегаты избираются сроком на два года; однако это не проблема для комитетов по мониторингу, где низкий уровень текучести делегатов является предпочтительной, поскольку сообщество НПО обычно предоставляет доверие делегату на весь бюджетный период ЕС. Делегаты также обязаны регулярно сообщать сообществу природоохранных НПО о своей работе через общий список рассылки.

В случае невыполнения поставленных перед ними задач, делегаты могут быть отозваны, однако таких случаев пока еще не было.

С течением временем, по мере того, как число делегатов росло, а информационный поток ускорился, экологические НПО осознали, что необходимо создать более формальную систему сотрудничества, что и произошло пять лет тому назад. Система сотрудничества была названа «Green NGO Cooperation», и двадцать членов Координационного Совета избираются каждый год для организации работы в сети НПО в период между двумя Национальными Сборами. Координационный Совет собирается раз в два месяца, чтобы обсудить вопросы, связанные с работой в сети, предоставляя платформу для обмена информацией о последних экологических кампаниях и для принятия решений относительно делегатов, которые будут работать в нескольких правительственных советах. Активные общественные деятели/заинтересованные стороны, в том числе правительство, рассматривают это как представительство консультативного форума неправительственных организаций по вопросам окружающей среды. Поскольку Координационный Совет организует делегацию НПО в течение года, Национальный Сбор, который длится три дня, может стать ежегодной и более неформальной встречей, с участием 400–600 экологических активистов НПО и экологически настроенных граждан.

Эта методология не обязательно подходит для каждой области деятельности гражданского общества, но, вероятно, стоит того, чтобы ее рассмотреть. Двадцатилетнее существование этой системы служит доказательством того, что она устойчива и имеет такое свойство, как быстрое реагирование. Внутренние правила сотрудничества НПО в системе были разработаны в соответствии с насущными внутренними потребностями. Работая в сети, они отслеживали процессы, касающиеся демократии и справедливости.

Региональное сотрудничество экологических НПО

Другим важным сетевым инструментом экологических НПО в Венгрии называется «Network of Green Regions» (Сеть зеленых регионов), координируемая «Национальным Обществом Защитников Природы – Друзья Земли» (National Society of Conservationists – Friends of the Earth Hungary) (NSC – FoE Hu). С 2000 года

они работают с региональными и местными природоохранными НПО и с фондами ЕС. Они создали семь сетей для НПО во всех регионах NUTS2 страны. Более 170 НПО присоединились к региональным сетям, которые служат для них информационными центрами по вопросам, связанным с Фондом ЕС, дают возможность обмена передовым опытом, а также стали координационными центрами для экологической защиты (адвокаси) в региональном планировании и в осуществлении оперативных программ (ОП). Региональные сети в течение этих лет добились ряда успехов, которые касаются регионального участия общественности, однако, за последние годы они утратили свое значение, после того, как правительство организовало планирование регионального развития не на уровне регионов NUTS2, а на уровне округов (NUTS3).

Участие в мониторинговых комитетах и работа с фондами ЕС

Кроме всего прочего, благодаря хорошо организованной системе представительства экологических НПО, и, вероятно, из-за того, что в мониторинговых комитетах Венгрии большинство составляют члены экологических НПО, все национальные и трансграничные органы управления пригласили к партнерству экологические НПО для представительства горизонтальных аспектов устойчивого развития. Члены природоохранных НПО избираются ассоциацией «Green NGO Cooperation», как уже упоминалось выше. Эти представители НПО, как правило, являются наиболее активными членами комитетов: они подают на рассмотрение большинство предложений по улучшению экологических условий планов и программ, а также выступают за значимое участие общественности. Они собирают исходную информацию от групп НПО до начала совещаний и распространяют информацию о финансировании фондов через веб-страницы, списки адресов электронной почты и на заседаниях Координационного Совета. Делегаты мониторинговых комитетов из природоохранных НПО также проводят мероприятия в сетях, где регулярно проходит обмен информацией и опытом, организовываются встречи и учебные занятия для наращивания потенциала организаций. Хотя недавнее правительство Венгрии меньше поддерживало участие общественности в фондах ЕС и пыталось реализовать только минимальные требования региональной политики ЕС к партнерству, экологические НПО смогли поддерживать работу в мониторинговых комитетах на основе прозрачности, делегирования полномочий снизу вверх и работы в системе сетей. НПО смогли, например, добиться изменений, выдвинув предложения к внутренним правилам мониторинговых

комитетов за улучшение эффективности в деятельности фондов ЕС в экологической и социальной сфере.

Участие в процедуре Оценки устойчивости проекта

В период с 2004 по 2006 год Органы Управления Оперативными Программами (ОП) Регионального Развития (RDOP) поручили «Национальному Обществу Защитников Природы – Друзья Земли» («NSC-FoE») в Венгрии сотрудничать в процедуре оценки проектов и предложений, в отношении экологической устойчивости, признавая опыт этой организации в вопросах экологической и региональной политики.

Проектные предложения в то время оценивались на региональном уровне; однако Органы Управления также давали им оценку по нескольким критериям, в частности таким, как «окружающая среда» и «равные возможности». Команда экспертов «NSC-FoE Ну» имела возможность дать оценку и сказать свое слово в отношении проектных предложений, чтобы проект был принят, отклонен или отправлен владельцу для внесения поправок. Основываясь на мнениях экспертов и агентств регионального развития, Комитет по Принятию Решений (DPC) принимал окончательное решение в пользу финансирования проекта, или против него.

В течение года эксперты «NSC-FoE Ну» оценили около 1000 проектных предложений. Было предложено около 10% проектов отклонить, а 20% – внести поправки. Большинство остальных проектов было поддержано Комитетом, но при этом для заключения контрактов были установлены строгие условия по сохранению окружающей среды. Некоторые из проектных предложений были недостаточно адекватными с экологической точки зрения и поэтому были отклонены. Во многих случаях это произошло из-за решительной позиции представителя Министерства Охраны Окружающей Среды. Этот пример свидетельствует о сильных сторонах успешного сотрудничества между НПО и правительственными учреждениями.

Основным преимуществом системы переоценки и обеспечения качества проектных предложений было то, что, поскольку Органы Управления регулярно направляли проекты с низким уровнем экологической эффективности для внесения поправок, региональные агентства и владельцы проектов сами также начали глубже понимать важность учета «экологической устойчивости» и потом пытались учитывать этот принцип в своих предложениях; (как впоследствии оказалось – качество проектных предложений улучшилось). Это было связано с тем, что даже в руководстве к проекту «Экологическая

устойчивость» были попытки использовать интегративный подход.

Прямое совместное проведение оценки проектов закончилось в 2007 году, однако в период с 2007 по 2010 год по-прежнему обеспечивался определенный уровень участия экспертов НПО в подготовке решений. Эксперты из НПО, среди прочего, имели возможность подать заявку на членство в пул экспертов для оценки качества, применяя принцип – «Следуй строгим критериям». Члены каждого комитета по оценке проектов были выбраны из этого пула путем розыгрыша лотов. Это был также важный шаг вперед в том, что правительство опубликовало базу данных для поиска проектов, финансируемых ЕС, с базовой информацией о каждом проекте, включая список имен членов комитета по оценке проектов. К сожалению, нынешнее правительство изменило правила процедуры и отменило обязательное участие экспертов НПО в группах оценки проектов.

Финансирование работы НПО фондами ЕС

В предыдущий период создания программ развития для нескольких оперативных программ (ОП) было предложено ко-финансирование, бюджетная линия ЕС в поддержку деятельности НПО. В результате согласованных усилий крупных региональных НПО при содействии региональных координаторов «Green Regions Network» (сеть зеленых регионов), агентств по региональному развитию и Органов Управления оперативными программами регионального развития была поддержана инициатива включения бюджетных статей для деятельности НПО практически во все региональные ОП. Эти

предложения включали в себя развитие инфраструктуры гражданского общества, а также мероприятия по программам сотрудничества местных органов власти и НПО в области охраны окружающей среды.

Помимо выделения средств для НПО, о которых уже говорилось, были также некоторые другие предложения для них в рамках – Оперативной Программы Социального Обновления (SROP) (Программа улучшения качества человеческих ресурсов).

Отдельное мероприятие было посвящено созданию сетей, развитию возможностей адвокации и организационному развитию сетей НПО. Например, организация «National Society of Conservationists – Friends of the Earth Hungary» (Национальное общество защитников природы – друзья Земли в Венгрии) использовала возможность финансирования для укрепления «Network of Green Regions» путем наращивания потенциала региональных НПО, поддержки региональной координации и расширения сети.

Экологические НПО также успешно выступали за Экологическую и Энергетическую ОП, чтобы включить специальное мероприятие для кампаний по повышению осведомленности об устойчивом потреблении, где НПО могли бы подавать заявки на получение грантов.

В течение последнего периода программирования правительство сузило возможности для финансирования НПО в фондах ЕС, но было открыто несколько ограниченных мероприятий для проектов природоохранных НПО, например, повышение информированности общественности по вопросам энергоэффективности и возобновляемым источникам энергии, или неформальное образование в области здорового образа жизни и питания в школах.

Словакия

Введение Критериев Устойчивости биомассы в рамках программ, финансируемых ЕС

Введение

Развитие биоэнергетических проектов в Словакии чрезвычайно увеличило спрос на древесную биомассу, что привело к массовым лесозаготовкам, к уменьшению биоразнообразия и к другим негативным последствиям. Поэтому несколько природоохранных НПО выступили за создание целевой группы, для разработки критериев устойчивости в использовании энергии биомассы. В данном тематическом исследовании кратко излагаются основные шаги этого процесса и уроки, которые следует извлечь из него.

Во всех странах ЕС, включая Словакию, спрос на древесину в энергетическом секторе обусловлен такими факторами, как:

- истощение мировых запасов невозобновляемых ископаемых видов топлива, снижение их энергоэффективности и доступности;
- темпы и характер глобального изменения климата и прогнозы ожидаемых экономических, социальных и экологических последствий;
- электроэнергия, получаемая из биомассы является предпочтительной и на нее даются субсидии;
- бедность, затраты на другие виды топлива и другие факторы.

Для большинства видов производства энергии из биотоплива (за исключением биотоплива в транспортном секторе) нет требований к устойчивости, поэтому у нас нет средств для того, чтобы использование биомассы гарантировано оставалось в пределах, которые не наносят экологического ущерба. Однако существуют директивы ЕС, которые необходимо соблюдать.

Правительство Словакии, взяв на себя ответственность за принятие Критериев Устойчивости при выработке энергии из биомассы древесины для каждого нового проекта по биоэнергетике, который финансируется Европейскими структурными и

инвестиционными фондами (ESIF), приняв на себя, таким образом, обязательство начать политически чувствительный процесс.

Как показано на графике ниже, отсутствие Критериев Устойчивости привело к огромному перерасходу в финансировании ЕС проектов строительства многих крупных ТЭС, работающих на основе тепла, выделяемого от древесины, как в коммунальном, так и в промышленном секторе (темно-синий).

Государственные субсидии, которые были предназначены для смягчения последствий изменения климата, часто шли на реконструкцию или расширение устаревших теплоцентралей, работающих на ископаемом топливе, когда те обещали добавлять древесину в топливную основу (также темно-синий). Кроме того, новые котлы, приобретенные за счет финансирования ЕС, предназначенные для отопления на основе древесины, заменили на старые угольные, коксовые, электрические или газовые котлы в сотнях общественных сооружений (светло-голубой). В результате потребление древесины для производства энергии выросло в Словакии за девять лет (с 2005 по 2014 год) на 70%.

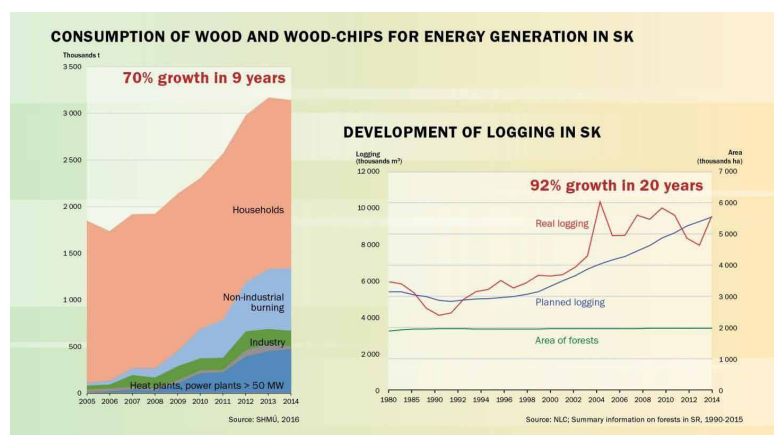


График справа показывает темную сторону этой нерегулируемой цепи. Благодаря субсидиям развитие биоэнергетических проектов в Словакии чрезвычайно увеличило спрос на древесную биомассу. Появилось большое количество новых компаний, которые стали заниматься дроблением древесины, а также значительно увеличилась транспортировка древесины.

За последние два десятилетия (с 1994 по 2014 год) лесозаготовки почти удвоились, несмотря на то, что площадь лесов осталась прежней. То

же самое относится к официальному планированию лесного хозяйства. Повышенный спрос на древесину расширяет беспощадную вырубку даже в экологически уязвимых местах обитания, таких как берега рек, на сельскохозяйственных землях, вдоль дорог и т. д.

Шаги по защите Критериев Устойчивости биомассы

Внедрение понятия «Устойчивость биомассы» в Соглашение о Партнерстве и в соответствующие оперативные программы: Переговоры были направлены на обеспечение в документах соответствия с законодательством ЕС. В рамках Соглашения о Партнерстве нам (экологическим НПО) удалось включить определение «устойчивость биомассы» в основу Горизонтального Принципа Устойчивого Развития. Затем мы включили эту ссылку в тексты соответствующих оперативных программ.

Соглашение о Партнерстве и Оперативные Программы включали базовую декларацию о том, что финансирование фондов ЕС, направленное на использование энергии биомассы, будет подпадать под стандарты устойчивости, как это предусмотрено в нормативно-правовых документах ЕС. На данном этапе переговоров уровень детализации был низким.

Однако, основа для дальнейших переговоров была уже сформирована.

Переговорный процесс: Наши усилия были сосредоточены на Министерстве Охраны Окружающей Среды (МООС), которое управляет Оперативной Программой по Качеству Окружающей Среды, помня о том, что в прошлом они проявляли некоторую готовность к сотрудничеству. Нашей задачей было создание формализованной целевой группы в рамках Комитета по мониторингу ОП. Поэтому мы настаивали на том, чтобы включить целевые группы в устав комитета по мониторингу. И нам это удалось. Мы аргументированно объясняли МООС необходимость создания целевой группы по устойчивости использования энергии биомассы на встречах с государственным секретарем и начальником отдела Министерства, который отвечает за управление ОП. Эти представители Министерства поняли необходимость иметь применимые критерии, которые позволят осуществить сбор средств из фондов ЕС для поддержки биомассы и мы договорились о создании целевой группы.

Министерство Охраны Окружающей Среды смогло подключить к процессу Министерство Сельского Хозяйства и Развития Сельских районов, поскольку оно также инвестирует в использование энергии биомассы в рамках Программы Развития Сельских Районов (RDP). Однако позиция

Министерства сельского хозяйства была по этому вопросу довольно поверхностной. Были назначены только представители руководящего органа «RDP», а департамент лесного хозяйства этого Министерства (ключевое подразделение) – вообще проигнорировал этот процесс, что само по себе снижает прочность «критериев устойчивости». Зная позицию отдела лесного хозяйства, можно предположить, что признание критериев на национальном уровне будет сложным процессом.

Сбор и назначение целевой группы: Министерство Охраны Окружающей Среды сохранило свои полномочия объявлять членов рабочей группы. Несмотря на то, что в Министерстве приняли наших кандидатов, не было процедуры открытого назначения путем выдвижения экспертов, что само по себе значительно уменьшает шансы на общественное признание целевой группы.

Работа целевой группы: Создание «критериев устойчивости» биомассы должно было стать условием для государственных закупок, а у Министерства Охраны Окружающей Среды не было достаточно компетенции. Экспертиза и консультационные услуги были предоставлены для МООС в рамках одноразового контракта.

На первом заседании целевой группы, которое состоялось 17 марта 2016 года, члены группы были проинформированы о том, что МООС уже подписало договор о разработке документа (анализ условий и предложения по критериям) с коммерческой консалтинговой компанией. Вскоре выяснилось, что эта компания не занимается ни вопросами лесного хозяйства, ни энергетикой, а наняла старшего аналитика из Национального Центра Лесного Хозяйства (NFC), – экспертный институт, который отвечает за исследования в области лесного хозяйства, информацию и планирование под управлением Министерства Сельского Хозяйства.

Вскоре стала очевидной личная заинтересованность этого ключевого человека, представителя из сектора лесного хозяйства, которого назначили для составления проекта всего документа. Поэтому представители НПО, усомнившись в создании целевой группы на первом совещании, предложили представить свой собственный анализ и проект «критериев устойчивости», которые необходимо было подготовить до начала официального процесса (документ с изложением темы: «О пользе и эффективном использовании биомассы», 2016). Документ подготовила группа специалистов из «Friends of the Earth-СЕРА» в сотрудничестве с семью другими НПО, которые занимаются вопросами биоразнообразия, лесного хозяйства и энергетики.

В документе, который стал результатом многолетних трудов организации «Friends of the Earth-СЕРА», была представлена система устойчивого

энергетического планирования на уровне общин и регионов. Наряду с широким анализом неустойчивой логистики и использования древесной биомассы в Словакии, документ содержит рекомендации для государственных органов, с учетом стимулирования биоэнергетики, и предложения по четырем основным критериям устойчивости (1. Гарантированная минимальная энергоэффективность зданий, в которых для отопления используется древесина; 2. Гарантированная минимальная эффективность котлов/печей работающих на древесном топливе; 3. Декларация о месте происхождения биомассы, используемой для производства энергии / топлива; 4. Максимальное расстояние транспортировки древесной биомассы для производства энергии / весь полный цикл).

Эти неожиданные предложения от НПО в начале процесса явились важным фактором, изменившим динамику в рамках целевой группы, когда в ней началось обсуждение.

Между тем, представители НПО резко раскритиковали подготовленные справочные документы эксперта из «NFC» и потребовали значительных корректировок.

В его проекте документа были явно преувеличены имеющиеся запасы / запасы древесины, с одной стороны, а, с другой – значительно недооценено реальное потребление древесины для производства энергии, с тем, чтобы дать основание ожидаемому результату анализа: что существует достаточное количество биомассы древесины для дальнейшего увеличения как лесозаготовок, так и потребления, и поэтому критерии устойчивости должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечить дальнейшее финансирование сектора биоэнергетики.

Следует подчеркнуть, что позиции и деятельность представителей государственных органов были справедливыми и прогрессивными. Только представитель Министерства Сельского Хозяйства постепенно прекратил сотрудничество с целевой группой. Было очевидно, что принятие Критериев Устойчивости – не в поле их интересов.

Согласно графику официального процесса, анализ должен был быть завершен в мае, а проект документа о критериях устойчивости – в июне 2016 года. Однако разногласия между НПО и составителем вызвали задержку, и Министерство Охраны Окружающей Среды не захотело завершить его без консенсуса по основным вопросам среди всех заинтересованных сторон. Вследствие этой задержки произошла серьезная отсрочка в объявлении о подаче всех заявок с предложениями по любым проектам в области получения энергии из биомассы или в области биоэнергетики, для финансирования «ESIF» в Словакии.

Утверждение критериев: после серии двусторонних переговоров между членами целевой группы, представители НПО согласились не настаивать на

основных изменениях в аналитической части документа в обмен на принятие трех критериев, которые они запросили (более 50% этого запроса поступило от организации «Friends of the Earth-CEPA»). В результате МООС представило компромиссный документ 8 сентября 2016 года для официальной междисциплинарной процедуры внесения комментариев (это открытый процесс для сбора комментариев от всех агентств и от общественности, который проходит до официального принятия документа).

Публикация этого документа вызвала сильное противодействие со стороны НПО «Wolf Forest Protection Movement» (движение за охрану лесов в Словакии), которая выдвинула требование о его полной переработке и аннулировании каких-либо государственных субсидий для биоэнергетических проектов. После долгих и безуспешных переговоров с НПО «Wolf Forest Protection Movement» Министерство Охраны Окружающей Среды приняло решение закрыть процедуру комментариев общественности и представило этот документ в Мониторинговый Комитет по ОП «Качество окружающей среды».

Мониторинговый Комитет, наконец, проголосовал за этот документ, спустя девять месяцев. Несмотря на сопротивление сторонников биоэнергетики, 20 июня 2017 года был принят проект Критериев Устойчивости, хотя аналитические аспекты в нем не обсуждались и не принимались, а были отложены для дальнейшего обсуждения.

Дальнейшая работа целевой группы: Министерству Охраны Окружающей Среды необходимо создать рабочую систему для внедрения Критериев Устойчивости, а также создать условия, процедуру отчетности и механизмы контроля. Это станет предметом дальнейших переговоров в конце 2017 года.

Выводы и уроки, которые следует извлечь

Создание стандартов устойчивости для использования биомассы, в данном случае, было продиктовано необходимостью привлечь средства ЕС, а не политической волей для обеспечения устойчивости в лесном хозяйстве и производстве энергии, что ограничивает применимость Критериев.

Существует недостаток сотрудничества между министерствами и есть мало возможностей для создания сквозной целевой группы. В Словакии практически нет желания преобразовывать лесное хозяйство. Отдел лесного хозяйства Министерства сельского хозяйства явно игнорирует любые усилия по внедрению стандартов устойчивости и отрицает любые свидетельства деградации и истощения лесов в Словакии.

Текущая ситуация и дальнейшие шаги

Из-за растущего числа фактов, свидетельствующих о негативных последствиях, связанных с использованием биоэнергетики, таких как уничтожение ценных лесных экосистем (с которыми мы сталкиваемся в Словакии), начались дискуссии о новой и улучшенной политике устойчивости биоэнергетики на уровне ЕС. К сожалению, Предложение Европейской Комиссии о новой политике в области биоэнергетики, которое было опубликовано в рамках пакета «Чистая энергия», в ноябре 2016 года, не смогла сделать всего необходимого для того, чтобы приостановить тот ущерб, который наносится окружающей среде благодаря существующей политике. Теперь национальные правительства (Совет) и Европейский Парламент должны заняться укреплением политики таким образом, чтобы она действительно обеспечивала устойчивость и долгосрочное использование биомассы в энергетике. Страны, в которых существуют Критерии Устойчивости или схемы сертификации находятся в лучшем положении для того чтобы выступать за решения, которые являются функциональными и эффективными.

Окончательные Критерии Устойчивости использования энергии биомассы древесины, которые были согласованы в рамках целевой группы

Все три критерия, которые перечислены ниже, имеют характер критериев исключения, в именно: все три критерия должны быть выполнены для того, чтобы проект считался устойчивым.

Несоблюдение одного из критериев в проекте является основанием для отказа от него в процессе пересмотра или для возврата субсидии на этапе реализации.

Промежуточный орган соответствующей оперативной программы (ОП) проведет проверку выполнения критериев.

■ Критерий 1: Подтверждение происхождения сырья

Этот критерий необходим для обеспечения более эффективного управления древесиной на устойчивой основе, для оптимального использования лесных и нелесных земель, а также твердых древесных остатков, которые являются наиболее важным источником биомассы древесины для производства энергии в Словакии. Этот критерий вводится для предотвращения производства топлива и выработки тепла и электроэнергии из древесины, технические параметры которой позволяют использовать / перерабатывать ее с более высоким уровнем дополнительных преимуществ. В то же время, этот критерий нужен для предотвращения использования древесной биомассы из

нелесных земель, которые запрещены к использованию управлением по охраняемым территориям и объектам «Natura 2000».

■ Критерий 2: Транспортировка и распределение

Этот критерий должен способствовать обеспечению устойчивости потенциала биомассы древесины для использования в энергетике, для сокращения выбросов парниковых газов, повышения энергетической безопасности и самообеспеченности (особенно в менее развитых регионах), а также для снижения зависимости от потребления ископаемого топлива. Этот критерий также способствует повышению прозрачности в отношении потоков древесной биомассы.

Ввиду того, что спрос на биомассу из-за ее доступности может расти в некоторых регионах, Критерий Устойчивости биомассы древесины для производства энергии обеспечивается путем определения расстояния транспортировки, то есть прямого расстояния от места происхождения до места потребления, следующим образом:

(А). Расстояние транспортировки при строительстве новых энергетических объектов для использования древесной биомассы составляет 50 км в пределах определенного строительного участка.

(В). Расстояние Транспортировки для реконструкции или модернизации существующих энергетических объектов, предназначенных для использования древесной биомассы, составляет 100 км в пределах определенного строительного участка.

Цель этого критерия, помимо обеспечения регионального подхода к использованию древесной биомассы, обеспечить оптимальный уровень минимизации производства парниковых газов путем введения ограничений для транспортировки древесной биомассы, а также замена устаревших установок, работающих на ископаемом топливе (например, угле) на энергоэффективные древесные котлы, для регионов, где нет непосредственного доступа к древесной биомассе.

■ Критерий 3: Эффективность преобразования энергии биомассы древесины

Этот критерий вводится для повышения эффективности использования древесной биомассы в производстве энергии, включая сокращение выбросов парниковых газов и сокращение других загрязняющих веществ, возникающих в результате преобразования энергии. Минимально гарантируемые значения эффективности преобразования энергии вытекают из ст. 13, пункт 6 Директивы 2009/28 / ЕС о стимулировании использования энергии из ВИЭ.

Польша

Проблемы управления отходами

Введение

Польше было выделено определенное количество средств из фондов ЕС для модернизации наших систем управления отходами. Именно то, как эти средства расходуются, было решением национальной администрации – на основе консультаций с общественными партнерами. Польская «Зеленая сеть» попыталась использовать это пространство для участия общественности, чтобы побудить правительство тратить деньги на переработку отходов и на экономические решения в пользу вторичного использования, а не на строительство больших мусоросжигательных заводов.

Мы не сильно продвинулись в этом вопросе, так как хороших аргументов не достаточно для этого. Вам также нужно будет приложить некоторые усилия, чтобы убедить всех остальных присоединиться.

Управление отходами в Польше – далеко не совершенно. В стране перерабатывается только около 26 % отходов, и довольно большое количество отходов все еще заканчивает свой путь на полигонах, что создает серьезные экологические и социальные проблемы; например, полигон «Radiowo», который расположен за пределами Варшавы, должен был закрыться уже несколько лет назад, однако, он продолжает действовать, отравляя территорию вокруг и приводя в бешенство местных жителей, которые неустанно выступают против него.

Польша до сих пор не полностью выполнила рамочную директиву ЕС по отходам 2008 года, которая установила показатели по целевой переработке. В то же время ЕС принял в 2016 году «Пакет-2016» (Circular Economy Package) – План действий по внедрению «Циркулярной Экономики» (Экономика замкнутого цикла), который, помимо прочего, налагает еще более амбициозные обязательства в отношении утилизации отходов и вводит такие понятия, как «промышленный симбиоз», когда отходы одной отрасли становятся еще одним промышленным сырьем (материалом) для другой отрасли.

В «Пакет-2016» также входит понятие расширенной ответственности производителя, что делает производителей продукции ответственными за

отходы производства. В этом контексте потратить большую часть имеющегося финансирования на управление отходами на новые мусоросжигательные заводы – не самая лучшая идея. Тем не менее, это именно то, что было первоначально предложено в начале 2017 года, когда польская администрация представила проекты подробного программного документа по управлению отходами для финансирования фондами ЕС, в соответствии с критериями отбора проектов.

Определение проблемы

В документах было подробно указано, какие проекты по управлению отходами будут иметь право на поддержку из фондов ЕС. К большому удивлению, их основная идея заключалась в том, что Польша для того, чтобы справиться со своей зависимостью от захоронения отходов, будет строить больше мусоросжигательных заводов. Это является проблемой во многих аспектах.

Во-первых, такой подход противоречит целям давно сложившейся политики ЕС в отношении отходов, которая направлена на сокращение, повторное использование и переработку, а также на сжигание только остаточных отходов, которые не могут быть утилизированы альтернативным путем. Во-вторых, это не имеет смысла в контексте новых целей и планов, изложенных в пакете «Циркулярная экономика», который был принят в 2016 году и получил подтверждение в Комитете Европейского Парламента по вопросам промышленных исследований и энергетики (ITRE). Этот Комитет недавно проголосовал против поддержки схем «waste-to-energy» («отходы-в-энергию»), утверждая, что они не совпадают с принципами «Циркулярной Экономики».

Если Польша будет расходовать средства ЕС для управления отходами на новые мусоросжигательные установки, то это закончится тем, что она окажется с устаревшими технологиями, которые закроют ее путь к развитию и достижениям циркулярной экономики, поставят страну в затруднительное положение, когда например, мусоросжигательные установки изо всех сил пытаются удовлетворить экологические требования, или даже найти достаточное количество отходов для сжигания.

Наконец, строительство мусоросжигательных заводов – это один из способов для разжигания конфликта с общественностью, так как никто

не хочет иметь у себя по соседству такого рода установку из-за известных рисков загрязнения окружающей среды, наблюдать (и нюхать) движение тяжелых грузовиков с мусором прямо у себя под окнами.

Система партнерства

Польская «Зеленая сеть» (PGN) является членом Инфраструктуры и Комитета по Мониторингу окружающей среды. В состав этого Комитета входят представители правительства, местного самоуправления и гражданского общества, утверждающие программные документы и критерии, на основе которых происходит отбор проектов по развитию инфраструктуры и отбор экологических проектов для финансирования ЕС.

В этом качестве «PGN» и пригласила стороннего эксперта присутствовать на заседании Мониторингового Комитета и дать свои комментарии к проекту. Эксперт предложил длинный список изменений к проекту документа. Он призвал уделять больше внимания сокращению отходов и их переработке, а также отметил, что вполне возможно реализовать комплексные решения по управлению отходами без сжигания отходов, заявив, что такие решения будут более полезными для достижения целей, установленных Директивой ЕС по отходам и соответствуют будущим вызовам «Циркулярной Экономики». Эксперт также подробно остановился на всех положениях, которые несовместимы с будущими целями «Циркулярной Экономики», с действующими директивами ЕС по борьбе с отходами и даже с национальным законом об отходах, действующим в Польше.

Конкретная практическая польза участия общественности

Первоначально предлагаемые критерии не давали никаких шансов Польше приблизиться к текущим целям в переработке отходов, не говоря уже о будущих моделях «Циркулярной Экономики», и могли бы создать риск возникновения активов с издержками, то есть ошибочных инвестиций, которые никогда не окупятся. Участие внешнего эксперта, приглашенного «PGN», дало шанс организации, ответственной за управление фондами ЕС в Польше, значительно улучшить качество распределения финансирования ЕС, избежать вложения денег в мусоросжигающие установки, (которые, с большой долей вероятности устареют к тому моменту, когда инвестиции будут выплачены), а также возможность поддержать такие инновационные проекты, которые действительно приведут Польшу к стандартам 21 века в управлении отходами.

Рекомендации и уроки, которые следует извлечь

К сожалению, эта возможность была утрачена. В итоге очень немногие из комментариев были приняты во внимание, а в окончательных документах приоритет был отдан сжиганию отходов в качестве способа сокращения захоронения отходов. Теперь Польша может предложить 34 новых проекта по сжиганию отходов для финансирования ЕС. Это очень плохая новость и для окружающей среды, и для сообществ. Их ожидает загрязнение и вывоз мусора грузовым автотранспортом, который будет следовать к новым заводам.

Это также плохая новость для разработки альтернативных стратегий управления отходами, в основе которых – сокращение, повторное использование и переработка. Эти стратегии не получают импульса для развития, поскольку мусоросжигающие заводы, скорее всего, поглотят большую часть из возможной финансовой поддержки. Деньги ЕС будут использованы для сохранения устаревшей системы в Польше, а не финансирования прогресса и инноваций.

Могли бы мы сделать лучше? Вероятно, да. Урок, который можно вынести из этой истории состоит в том, что прийти с презентацией на заседание Комитета по мониторингу, независимо от того, насколько хорошо были представлены аргументы – этого было «слишком мало и слишком поздно». Если у вас есть группа людей, которые всегда думали о сжигании, как о лучшем и наиболее прогрессивном решении, а вы хотите оспаривать эту точку зрения, убедить этих людей, что мусоросжигательные заводы, по сути, устарели, и представили радикально другой способ понимания того, что такое отходы, то вам нужно начинать с более ранней стадии.

Польская «Зеленая сеть» (PGN) могла бы лучше подготовить почву, предварительно отправив комментарии всем членам Комитета по Мониторингу, а также кратко объяснить, почему сжигание отходов не совместимо с будущей моделью «Циркулярной Экономики» и какие альтернативные решения следует поддерживать вместо этого. На заседании Комитета по Мониторингу не было достаточно ни времени, ни пространства для того, чтобы убедить членов МК; и, в конечном итоге, старый образ мышления об управлении отходами возобладал.

Заключение

Упустив эту возможность повлиять на расходы в управлении отходами, НПО теперь будет изучать другие (например, участие общественности в природоохранных разрешительных процедурах), чтобы попытаться помешать Польше построить 34 новых мусоросжигательных завода. На этот раз

мы должны все делать лучше, иначе Польша может в конечном итоге импортировать мусор других стран, чтобы запустить свой огромный парк новых мусоросжигательных заводов

Поучительная история об автостраде S7 в Польше

Введение

Маршрут S7 в Польше – это скоростная автомагистраль важного значения. Если она будет построена в соответствии с планом, то пройдет через местность, где обитают охраняемые виды бабочек. Проект строительства финансируется ЕС, а природоохранные организации Польши использовали все возможные средства, которые предлагает структура партнерства ЕС, чтобы внести изменения в этот проект для сохранения среды обитания редких видов. Однако инвестор, государственная администрация, фактически отказался рассматривать эти организации в качестве партнеров, и этот результат – разочаровывает.

Предыстория

S7 является основным транзитным маршрутом, соединяющим крупные города Польши: он проходит от Гданьска, на севере Польши, через Варшаву, центральную часть страны и продолжается до Кракова, на юге. S7 – это важный и оживленный маршрут и транспортная ось, которая проходит с севера на юг, находится в процессе модернизации для приближения к стандартам скоростной трассы. Дорожные работы были разделены на секции, с отдельными разрешительными и тендерными процедурами для каждой секции. Одни секции уже обновлены, другие – находятся в стадии разработки, а некоторые из них все еще находятся на стадии выдачи разрешения. Весь проект автострады финансируется из гранта ЕС и кредита, предоставленного Европейским Инвестиционным Банком (ЕИБ).

Часть, которую мы будем рассматривать, – восьмикилометровый участок недалеко от города Скаржиско-Каменна, который находится в центральной части Польши.

Определение проблемы

Маршрутизация дороги, которая был первоначально предложена «GDDKIA» (орган власти в Польше по вопросам дорожного строительства), были спорными с экологической точки зрения. Вместо того, чтобы модернизировать

старую дорогу, «GDDKIA» решили построить новый участок Скаржиско, проходящий через лес и луга, расположенные в долине реки Олейница, к западу от первоначальной дороги, чтобы обойти жилые районы.

Тем не менее, луга, о которых идет речь, являются местом обитания для бабочки «Marsh Fritillary» («Шашечница Ауриния») – одной из самых важных популяций в Польше, которая находится под угрозой исчезновения, а долина реки является основным коридором дикой природы для волков и лосей. Проект строительства дороги предусматривал создание большого перекрестка на месте, где концентрация бабочек и растений, которые служат им домом – максимальна. Дорога также создает еще угрозу для коридора дикой природы, поскольку она не включает мост дикой природы для крупных млекопитающих.

Партнерство и участие общественности

Польская экологическая неправительственная организация «Pracownia», которая занимается проведением мониторинга экологических последствий дорожных проектов, решила провести кампанию за внесение изменений этого маршрута, чтобы сохранить среду обитания для бабочки «Marsh Fritillary». В 2011 году «Pracownia» стала оспаривать разрешение на строительство дороги, утверждая, что оно выдано на основании ошибочной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). После это началась длительная судебная тяжба, завершившаяся вынесением решения Верховного административного суда, который оставил в силе разрешение на строительство дороги. Однако такой вердикт стал возможен только потому, что Польша не правильно транспонировала директивы ЕС об ОВОС, что стало очевидным в ходе судебного процесса.

Тем временем, НПО «Pracownia» и «CEE Bankwatch» обратились к Европейскому Инвестиционному Банку (ЕИБ) и Европейской Комиссии, спонсорам проекта скоростной дороги S7. Используя Механизм Рассмотрения Жалоб (ОРЖ) Европейской Комиссии и ОРЖ банка «ЕИБ», обе организации подали жалобы, в которых утверждалось, что автострада, финансируемая из гранта ЕС и кредита «ЕИБ», уничтожит среду обитания бабочки «Marsh Fritillary», охраняемой Законом и попросили обе организации действовать таким образом, чтобы изменить проект дороги. После этого Банк приступил к проведению оценки, а Комиссия приступила к процедуре пилотной для ЕС процедуре, а именно – к переписке с польской стороной, чтобы найти решение этой проблемы.

В 2016 году была проведена встреча между природоохранными организациями и дорожными органами власти Польши. В ходе совещания дорожные власти представили компромиссный вариант, в котором дорога шла в обход места обитания бабочек. На какое-то мгновение, казалось, проблема была решена, но вскоре после этого «GDDKIA» отложили свой альтернативный вариант и продолжили работу над оспариваемым маршрутом с минимальными и незначительными изменениями. Вероятная причина того, почему дорожные власти «GDDKIA» настаивали на первоначальном варианте маршрута является то, что еще в 2011 году, когда процедура выдачи разрешений была далека от завершения, они купили землю и очистили лес для этого варианта. Если бы они изменили маршрутизацию, то могли быть привлечены к ответственности за свое поспешное деловое решение.

После завершения ОВОС, «EiB» решил приостановить выделение займа до тех пор, пока не будет найдено удовлетворительное решение, и Комиссия примет решение по этому делу. Процедура в Комиссии еще не завершена. Однако, не так давно, в «GDDKIA» решили не ждать результата. В начале октября 2017 года они объявили, что немедленно начинают строительные работы и будут финансировать участок скоростной автомагистрали S7 Скаржиско за счет собственных средств, тем самым освобождая себя, по крайней мере, частично от надзора институтов ЕС.

Конкретная практическая польза от партнерства и участия общественности

Участие общественности могло бы сыграть положительную роль в этом проекте, но эта возможность была утрачена. НПО «Pracownia» включилась в самом начале, указав на экологические риски и предупредила о них организации ЕС. Эти организации отреагировали и начали диалог с участвующими сторонами, создав пространство для изменения проекта. Хорошая альтернатива была осуществимой, и компромиссное решение, которое могло бы удовлетворить все стороны, находилось в пределах досягаемости. Тем не менее, мы закончили свою работу в отношении отложенного проекта, который несет разрушения окружающей среде и оплачивается польскими налогоплательщиками вместо ЕС.

Рекомендации и уроки, которые следует извлечь

Если есть какой-то урок, который следует извлечь из этой истории, так это то, что партнерство и участие общественности могут значительно улучшить инвестиционные проекты – если к этому подходить всерьез. Дорожные проекты часто вызывают экологические споры, но благодаря честному диалогу обычно можно найти решения, которые минимизируют ущерб для окружающей среды. В случае с автомагистралью S7 коммерческое решение о покупке земли было принято преждевременно, до истечения срока действия разрешительной процедуры. Вероятно, дорожные органы полагали, что получение всех разрешений будет простой формальностью и не придали особого значения такому аспекту, как возражения гражданского общества. Затем дорожные власти закончили дело так, чтобы защитить свои преждевременные шаги и, в конечном счете, сами профинансировали отложенный, экологически вредный проект, за который возможно еще будут привлечены к ответственности. Все, потому что их не заботила окружающая среда и они отказывались слушать тех, кто о ней беспокоится.

Заключение

Битва за сохранение среды обитания бабочки *Marsh Fritillary* («Шашечница Ауруния») продолжается уже семь лет. Если бы с самого начала дорога была спроектирована с учетом природного окружения, она уже была бы построена в интересах местных жителей и водителей, путешествующих между севером и югом Польши. В течение этих семи лет много раз была возможность улучшить проект дороги и избежать ущерба для окружающей среды. Однако, у дорожных органов в этом случае не было желания пойти на компромисс и выйти на честный диалог.

Эта история еще не завершилась. НПО «Pracownia» по-прежнему отслеживает все возможные юридические пути, чтобы предотвратить разрушение среды обитания бабочки *Marsh Fritillary* и коридора дикой природы. Однако, если у «GDDKIA» – будет своя дорога, то польский налогоплательщик будет оплачивать долгосрочный проект, который мог бы финансироваться из фондов ЕС, а Польша и Европа потеряют важную часть дикой природы, которая находится под угрозой исчезновения. И в этой истории победителей не будет.

«Привлекая партнеров к планированию, внедрению, мониторингу и оценке проектов, поддерживаемых фондами ЕС, Государства-члены смогут оказать максимальное содействие в том, чтобы направляемые средства были израсходованы наилучшим образом и там, где они наиболее необходимы»

Ласло Андор, европейский комиссар по рынку труда, социальным вопросам и политике социальной интеграции в продвижении Европейского кодекса поведения в ходе партнерства в рамках европейских структурных и инвестиционных фондов