

**Достаточно ли используется инстанция?
Противоречивые нефтегазовые проекты в странах
бывшего Советского Союза и рекомендации по
улучшению функционирования аппарата
Советника по контролю за соблюдением правил и
процедур МФК/Омбудсмена Группы организаций
Всемирного Банка**

Ноябрь 2011

CRUDE ACCOUNTABILITY

Исследование и написание Сары Беди (Sarah Bedy)

Содержание

Краткое содержание	3
Введение	5
История вопроса	5
САО в странах бывшего Советского Союза	6
Анализ жалобы 1: Нефтепровод БТД (Азербайджан, Грузия и Турция)	7
Интервью с подателем жалобы по проекту БТД Мананой Кочладзе	8
Ответ САО	11
Анализ жалобы 2: Лукойл Оверсиз (Казахстан)	12
Интервью с подателями жалоб по проекту Лукойл Оверсиз Светланой Аносовой, Розой Хусаиновой и Сергеем Соляником	13
Ответ САО	17
Анализ жалобы 3: Русский Мир II	18
Интервью с подателем жалоб по проекту Русский Мир II Игорем Голубенковым «Спасем Тамань!», Россия	19
Ответ САО	23
Рекомендации	23
Будущие возможности для улучшения реагирования САО на жалобы	24
Библиография	25

Краткое содержание

Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана (CAO) является механизмом подачи и рассмотрения жалоб от физических лиц и местных общин, оказавшихся под воздействием проектов, реализуемых при поддержке Международной финансовой корпорации (МФК). Все 35 жалоб, поступивших в CAO из стран бывшего Советского Союза, были связаны с тремя противоречивыми нефтегазовыми проектами. Податели жалоб по каждому из этих проектов участвовали в панельной дискуссии Ежегодного собрания управляющих Всемирного банка 24 сентября 2011 года и поделились своим опытом использования механизма CAO. В результате обсуждения определено несколько больших вопросов, которые CAO должен учесть при обновлении своих Руководящих принципов в 2012г.

С особым вниманием податели жалоб отнесли к тому, как CAO выполняет свой мандат по «урегулированию проблем физических лиц или местных общин, затронутых проектами МФК/МАГИ; улучшению социальных и экологических показателей проектов МФК/МАГИ и по содействию большей подотчетности МФК и МАГИ перед общественностью». ¹ Заявители сообщили, что CAO не занимался систематически такими проблемами, как нарушение действующих в стране законов или неправильная категоризация проектов по степени риска менеджментом МФК или Президентом Групп организаций Всемирного банка. Между тем роль сотрудников CAO, по их словам, заключалась в обеспечении конкретных населенных пунктов для лиц, оказавшихся в зоне воздействия проекта. Сотрудники CAO заявили, что не могут решать вопросы, связанные с нарушением действующих в стране законов, хотя соблюдение национального законодательства является требованием стандартов деятельности МФК. ²

Податели жалобы также отметили, что после выплаты и распределения проектных займов МФК и, соответственно, CAO берут на себя ограниченную ответственность за проекты. В случае с проектом компании «Лукойл Оверсиз» по развитию нефтегазового месторождения, CAO провел аудит соблюдения правил и процедур в деятельности МФК в рамках данного проекта и обнаружил их нарушение: на этапе, предшествующем утверждению проекта, не были произведены обязательные замеры качества атмосферного воздуха в районе месторождения. CAO также обнаружил нарушение стандартов деятельности МФК в ходе реализации проекта, а именно: ненадлежащее предоставление данных о мониторинге выбросов в районе месторождения на протяжении нескольких лет. К чести сотрудников CAO, они продолжали оказывать помощь нефтепромышленным компаниям, работающим на месторождении, в достижении соответствия стандартам деятельности МФК даже после выплаты займа. Однако CAO прекратил разбираться в причинах утверждения Корпорацией проекта без проведения базовых замеров качества атмосферного воздуха, что, насколько известно, не имело никаких последствий для сотрудников МФК, нарушивших эти стандарты. Податели жалоб выразили обеспокоенность риском недобросовестности в связи с отсутствием подотчетности в последующем после распределения займа периоде.

¹ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «О CAO: Кто мы», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/>

² Международная финансовая корпорация, «Стандарты деятельности МФК по социальной и экологической устойчивости», *International Finance Corporation*, 30 апреля, 2006г., I; [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

Для сохранения беспристрастности и независимости CAO податели жалоб предложили ввести ограничения на срок действия полномочий Вице-президента, курирующего CAO, и обеспечить большую независимость сотрудников CAO от менеджмента МФК. Для содействия осведомленности клиентов МФК о механизме подачи и рассмотрении жалоб и об аппарате CAO, они рекомендовали публичную пропаганду этих механизмов среди населения, проживающего в зоне воздействия проекта, поскольку зачастую лишь западные НПО информируют их о таких возможностях.

Участники панельного обсуждения подчеркнули, что сотрудники CAO должны давать реалистичное описание потенциальной компетенции CAO при оценке жалобы. И если CAO не в состоянии возложить на МФК ответственность за соблюдение действующих в стране законов, отражающих международные правовые нормы, и не будет в плановом порядке проводить оценку систематических рисков, то подателям жалоб необходимо разъяснить, что CAO будет рассматривать только ограниченное число частных конфликтов, вызванных проектом, поскольку участие заявителя в процесс урегулирования спора при посредничестве Омбудсмана займет, скорее всего, более года.

Наконец, если сотрудники CAO работают над изменением оценки/аудита, как в случае с реализацией проекта по строительству нефтепровода БТД, в CAO должны быть введены механизмы создания и сохранения коллективной памяти по конкретным проектам.

С более детальной информацией можно ознакомиться в раздел «Рекомендации» на странице 28 данного доклада. Я надеюсь, что наблюдения, которые содержатся в нижеизложенных анализах конкретных жалоб, а также сделанные на их основании рекомендации помогут CAO усилить свои возможности в защите населения, подвергающегося воздействию проектов МФК в разных странах мира.

С уважением,



Сара Беди
27 ноября 2011г.

Этот доклад был отобран из материалов панельного обсуждения «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011»

Форум по вопросам политики для гражданского общества

Ежегодное собрание Совета управляющих Группы организаций Всемирного банка/Международного Валютного Фонда в 2011г.

11:00-12:30

МС С1-200

Участники панельного обсуждения:

Манана Кочладзе, CEE Bankwatch и «Зеленая альтернатива», Грузия

Сергей Соляник, «Crude Accountability», ранее сотрудник Экологического общества «Зеленое спасение», Казахстан

Игорь Голубенков, «За спасение Тамани!», Россия

Светлана Аносова, «Жасыл дала», Казахстан

Роза Хусаинова, «Жасыл дала», Казахстан

Кейт Уоттерс (Kate Watters), модератор, «Crude Accountability», США

Присутствующие сотрудники CAO:

Скотт Адамс (Scott Adams), специалист, Омбудсмен CAO

Хенрик Линдерс (Henrik Linders), ведущий специалист отдела CAO по соблюдению действующих требований

Введение

24 сентября 2011 года на Ежегодном собрании Совета управляющих Группы организаций Всемирного банка/Международного Валютного Фонда (ГВБ/МВФ), американская неправительственная организация «Crude Accountability» спонсировала проведение панельного обсуждения с участием лиц, оказавшихся под негативным воздействием нефтегазовых проектов, финансируемых ГВБ. Каждый участник панельного обсуждения представил официальную жалобу по конкретному проекту в аппарат CAO, который является механизмом подачи и рассмотрения жалоб по проектам частного сектора. Участники панели обсудили проекты в Грузии (строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан), в Российской Федерации («Русский Мир-2»: строительство нефтегазового терминала) и в Казахстане (финансирование компанией «Лукойл Оверсиз» разработки Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения). Каждый изложил свое видение эффективности работы CAO при рассмотрении жалобы.

Доклад содержит справочный материал о принципах деятельности и мандате CAO, анализ конкретных жалоб участников панели и работы CAO по их урегулированию, а также рекомендации по улучшению принципов деятельности CAO на основе проведенного панельного обсуждения.

Краткая справка

Международная финансовая корпорация является структурным подразделением Группы организаций Всемирного банка и финансирует частный сектор, а не правительства. МФК представляет собой «самый крупный многосторонний финансовый институт, предоставляющий инвестиции частным предприятиям в 130 развивающихся странах». [МФК] сочетает финансирование, которое «содействует быстрому и устойчивому росту местных частных предприятий, с консультированием, которое помогает ей внедрять инновации, повышать стандарты, снижать риски и делиться знаниями во всех отраслях экономики и во всех регионах мира». ³ МФК являлся спонсором трех проектов, обсуждаемых на панели 24 сентября 2011 г.

Подобно другим подразделениям Группы Всемирного банка, МФК имеет независимый орган по рассмотрению жалоб от отдельных лиц и местных общин в зоне воздействия проектов, в данном случае в лице Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена (CAO). CAO является независимым органом, который принимает к рассмотрению жалобы по проектам, в которых участвуют МФК и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ) - две организации Группы Всемирного банка, работающие в частном секторе. CAO был сформирован как институт в 1999 г. Его сотрудники отчетливо относятся непосредственно перед Президентом Группы организаций Всемирного банка. ⁴

Мандат CAO состоит в «урегулировании проблем физических лиц или местных общин, затронутых проектами МФК/МАГИ; улучшении социальных и экологических показателей

³ Международная финансовая корпорация, «Роль МФК и взаимодополняемость: вводный минимум», *International Finance Corporation*, 1;

http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc/vision

⁴ Аппарат Советника по контролю за соблюдением и правил МФК /Омбудсмена «О CAO: кто мы», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/index.html>

проектов МФК/МАГИ и большей подотчетности МФК и МАГИ перед общественностью». ⁵ Три отдела CAO выполняют следующие функции: разбор жалоб (отдел Омбудсмана), надзорную (отдел по соблюдению действующих требований) и консультационную (консультационный отдел). ⁶ Полученная жалоба сначала подвергается оценке отдела Омбудсмана для определения ее приемлемости. Жалоба признается приемлемой, если она представлена физическими лицами или общинами, затронутыми проектами МФК или МАГИ, или физическими лицами и организациями, представляющими лиц или общины в зоне воздействия проекта (при этом личность подателя жалобы может сохраняться в тайне).

Если жалоба признана приемлемой, сотрудники CAO начинают работу с клиентом (или компанией) МФК и заявителем по их вовлечению в добровольный переговорный процесс. Результатом такого диалога может быть достижение договоренностей о разработке планов по смягчению экологических и социальных последствий, или доклады компании о ходе осуществления проекта, или о поселениях для пострадавшего населения, включая компенсации или расходы, связанные с их перемещением. Отдел Омбудсмана начинает взаимодействовать с клиентами МФК только в случае получения внешней жалобы. ⁷

Если одна или обе стороны отказываются от участия в процессе урегулирования спора при содействии Омбудсмана, жалоба направляется в отдел CAO по соблюдению действующих требований. ⁸ Сотрудники этого отдела проверяют вероятность нарушения МФК принципов и норм социальной и экологической политики. ⁹ Если вероятность потенциальных нарушений выявлена, отдел инициирует проведение аудиторской проверки участия МФК в проекте, чтобы установить, каким образом МФК удостоверилась в соблюдении клиентом ее собственных стандартов. Отдел по соблюдению действующих требований может также проводить проверку проекта по требованию Президента Группы организаций Всемирного банка, высшего руководства МФК или Вице-президента, курирующего CAO.

Консультационная функция, третья роль CAO, отличается от первых двух тем, что она не активизируется подателями жалоб по конкретным проектам. По поручению таких должностных лиц, как Президент Группы организаций Всемирного банка, высшее руководство МФК или курирующий CAO Вице-президент, сотрудники CAO консультируют МФК по тенденциям и надлежащим практикам в отношении «более широкого круга вопросов экологической и социальной политики, руководящих принципов, процедур и вопросов стратегического характера». Консультационный отдел CAO предлагает общее консультирование, не привязанное к конкретным проектам, с тем чтобы сохранить свою независимость от реализации проектов МФК.

⁵ Там же

⁶ Аппарат Советника по контролю за соблюдением и правил МФК/Омбудсмана, «Руководящие принципы CAO», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 5; <http://www.cao-ombudsman.org/about/howweare/documents/EnglishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>

⁷ Там же

⁸ Там же, 14

⁹ Международная финансовая корпорация, «Руководящие принципы и пояснительные записки», *International Finance Corporation*; <http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>

Подотчетность CAO в рамках Группы организаций Всемирного банка.

Курирующий CAO Вице-президент докладывает Президенту и Совету директоров в двух случаях: когда жалоба признается приемлемой для расследования и когда Президент санкционирует публикацию данных, полученных в ходе проведения оценок и аудиторских проверок.¹⁰ В этих случаях информация также подлежит обнародованию.

Что является основанием для подачи жалобы в CAO?

Согласно руководящим принципам CAO, «жалоба может касаться любого аспекта планирования, реализации или воздействия проектов, осуществляемых при участии МФК/МАГИ, включая в том числе: процессы, следующие за подготовительным этапом проекта, удовлетворительность мер по смягчению социальных и экологических последствий от реализации проекта, организацию вовлечения в проект местных жителей, меньшинств и уязвимых групп населения, проживаемых в зоне воздействия проекта, а также то, каким образом реализуется проект».¹¹

CAO в странах бывшего Советского Союза

На сегодняшний день 36 приемлемых к расследованию жалоб были поданы в CAO из Европейского и Центрально-Азиатского региона, самого большого региона мира.¹² Большая часть жалоб (29) зарегистрирована в отношении нефтепровода БТД (Баку-Тбилиси-Джейхан), и все жалобы, за исключением 4 (из Турции), поступили из стран бывшего Советского Союза, в частности, Грузии, Казахстана и Российской Федерации.

Отдел Омбудсмана признал большинство жалоб приемлемыми и начал содействовать диалогу заинтересованных сторон. Жалобы, переданные Омбудсменом в ведение отдела CAO по соблюдению действующих требований, были отклонены преимущественно из-за отсутствия доказательств нарушений стандартов деятельности МФК, (которые с того времени были скорректированы и расширены).¹³ Как отмечается в нижеизложенных сообщениях, некоторые податели жалоб ставили под сомнение способность и желание CAO браться за большие системные вопросы, поднятые в жалобах.

Нижеизложенные примеры анализа конкретных жалоб были отобраны из официальной документации CAO, из интервью с подателями жалоб и официальных сообщений, сделанных на панельном обсуждении Ежегодного собрания Совета управляющих Группы организаций Всемирного банка, проводимого 24 сентября 2011г. Используя эти источники, доклад дает представление о процессе рассмотрения жалоб аппаратом CAO и практические рекомендации для сотрудников CAO, будущих заявителей и высшего руководства Группы организаций Всемирного банка.

Анализ жалобы 1: Нефтепровод БТД (Азербайджан, Грузия и Турция)

¹⁰ Аппарат Советника по контролю за соблюдением и правил МФК /Омбудсмана, «Обзор политики» *Compliance Advisor/Ombudsman*; 9.

¹¹ Там же, 11.

¹² Аппарат Советника по контролю за соблюдением и правил МФК /Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/cases/>

¹³ Международная финансовая корпорация, «Обзор политики», *International Finance Corporation*; <http://www.ifc.org/policyreview>

История вопроса

Нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан, протянувшийся более чем на 1700 км из Азербайджана в турецкий порт Джейхан через Грузию, является вторым по длине нефтепроводом в мире.¹⁴ Нефтепровод, строительство которого в 2004 году профинансировала МФК, принадлежит международному консорциуму 11 компаний под руководством компании «British Petroleum»¹⁵. Общая сумма финансирования проекта стоимостью 3,6 млрд. долларов США, осуществленная МФК совместно с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), составляет 150 миллионов долларов США (из которых одна половина получена непосредственно от МФК, а другая - представлена в виде синдицированного кредита).¹⁶

33 жалобы поступили в CAO в связи с реализацией проекта БТД и 29 из них были признаны приемлемыми; они доступны к изучению на вебсайте CAO.¹⁷ В десяти случаях отдел Омбудсмена помог компании и подателям жалобы урегулировать спор; в десяти случаях Омбудсмен CAO закрывал жалобу, не добившись урегулирования и не передав жалобу в ведение отдела по соблюдению действующих требований; четыре раза компания отказывалась вступать в переговорный процесс; а один раз заявитель отказался от участия; в одном случае податель жалобы попросил CAO о закрытии дела при проведении оценки жалобы, и один раз заявитель прекратил отвечать на запросы CAO. Последняя по поступлению жалоба в настоящее время находится на предварительном расследовании.

Интервью с подателем жалобы по проекту БТД Мананой Кочладзе, «Зеленая альтернатива», Грузия¹⁸

Кочладзе: Проект БТД был одним из наиболее сложных случаев в мировой инвестиционно-банковской деятельности. Кампания по прекращению финансирования проекта началась за три года до начала строительства нефтепровода. Выдвигались и более широкие вопросы, вызывавшие нашу обеспокоенность: нарушение действующих в стране законов, землепользование и расхождения по компенсационным выплатам, проблемы, связанные со строительством, окружающей средой, угрозами жизнедеятельности в результате загрязнения воды.

За два года до выделения кредитов МФК и ЕБРР на этот проект, мы поставили компании такие вопросы: обеспокоенность рисками, связанными с качеством воды, физический ущерб местным зданиям во время строительства, требования о распространении информации по проекту. Когда проект еще не был утвержден, моя организация «Зеленая альтернатива»

¹⁴ Кейт Уоттерс (Kate Watters) «Борьба местной общины за справедливость против крупных нефтяных компаний в Каспийском регионе»: Юлиан Ахьеман (Julian Agueman) и Елена Огнева-Химмельбергер (Yelena Ogneva-Himmelberger) «Экологическая справедливость и устойчивое развитие в странах бывшего Советского Союза», Массачусетский технологический институт (2009); стр.155

¹⁵ Международная финансовая корпорация «Обзор деятельности в рамках проекта по строительству нефтепровода БТД, проект документа 4, раздел 1», *International Finance Corporation*, 2; [http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+CH1-+ELCSO/\\$FILE/CH1+The+BTC+Project.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+CH1-+ELCSO/$FILE/CH1+The+BTC+Project.pdf)

¹⁶ Международная финансовая корпорация «Проект БТД», *International Finance Corporation*; <http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/content/Home>

¹⁷ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена «Рассматриваемые CAO жалобы: Европа и Центральная Азия», *Compliance Advisor/Ombudsman*, http://www.cao-ombudsman.org/cases/default.aspx?region_id=2

¹⁸ Манана Кочладзе, интервью, проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy) 23 сентября 2011г.

провела встречи с вице-президентом British Petroleum и действующим вице-президентом МФК, который в то время был заместителем Вице-президента, курирующего CAO. Аппарат CAO предложил нам направить жалобу до утверждения проекта, однако для этого мы не видели оснований.

В компании существовал механизм подачи и рассмотрения жалоб, но он был неэффективен. После жалобы CAO компания проверила работу этого механизма и улучшила его, но отнюдь не кардинально. Это был единственный случай, когда отдел контроля по соблюдению действующих требований аппарата CAO дал независимые от жалоб граждан рекомендации.¹⁹ CAO провел оценку системы раскрытия информации и механизма подачи и рассмотрения жалоб, а также выступил с рекомендациями по их улучшению.

Первая жалоба, предъявленная CAO Всемирным фондом дикой природы (WWF), касалась потенциальных рисков системы водоснабжения и водосборов на прилегающих к нефтепроводу территориях. Жалоба была отклонена Омбудсменом CAO на том основании, что WWF не является частью населения, затрагиваемого проектом. ЕБРР определяет затрагиваемое население как каждого человека страны, тогда как CAO считает таковым только местного жителя на затрагиваемой территории. Поэтому после отклонения первой системной жалобы моя организация решила сосредоточиться на вопросах водоснабжения одной местной общины, а не всего региона.

30% земли в Грузии оставались спорными на время подписания кредитного соглашения с МФК. Понятно, что комплексная проверка проведена не была.²⁰ Для того чтобы провести нефтепровод в Грузию, нарушили национальное законодательство, в частности закон об охраняемых природных территориях.²¹ Когда наша жалоба по охраняемым территориям и спорным землям была принята, CAO свел охват рассмотрения до уровня местной общины, вместо того, чтобы провести комплексную оценку и убедиться в нормативно-правовом соответствии деятельности компании законодательству Грузии.

«Зеленая альтернатива» обучила наших партнеров из НПО «Ассоциация молодых юристов Грузии» обращаться с повторными жалобами, и мы опубликовали руководство для общественности по подаче жалобы в CAO. Только несколько из 33 жалоб были направлены

¹⁹ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-2/ Рустави/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/RustaviFinalRevisedAssessmentReport08-12-04.pdf>; и Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-13/Цалка/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=56

²⁰ Международная финансовая корпорация, «Проект по строительству нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан», *Опыт и уроки* (сентябрь 2006г.) 2, 19; [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/\\$FILE/BTC_LOE_Final.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/$FILE/BTC_LOE_Final.pdf)

²¹ Международная финансовая корпорация, «Проект БТД и стандарты деятельности МФК: ОР 4.04 «Естественная среда обитания» и ОРН 11.03 «Культурное наследие», *International Finance Corporation*, 5 апреля 2003г., 5; [http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-Additionality+Pgms/\\$FILE/BTC+Additionality+Programs.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-Additionality+Pgms/$FILE/BTC+Additionality+Programs.pdf)

физическими лицами. Свыше тысячи человек приходили в наш офис с обеспокоенностью и вопросами по проекту.

Что достигнуто в результате обращения с жалобами в CAO. В начале были получены системные рекомендации CAO, которые улучшили политику в отношении раскрытия информации. Затем изменились сами сотрудники CAO, работающие на проекте, что показалось нам странным, но они начали решать проблемы на основе поэтапных обсуждений. Основная проблема с делами, рассматриваемыми отделом Омбудсмана, заключается в том, что только иски, которые были успешными, явились теми исками, по которым British Petroleum соглашалась работать с CAO. И хотя сотрудники CAO много раз приезжали в страну реализации проекта и много часов уделили жалобам, общий результат их вмешательства оказался неудовлетворительным.

Несмотря на то, что компания заключила несколько соглашений с местным населением, их эффект был минимальным. Компания «British Petroleum» выделила один миллион долларов США для переселения деревни из оползневого района, но правительство Грузии попросило эти деньги для другого проекта, пообещав переселить людей своими силами.²² Этого так и не произошло, поэтому сегодня люди переселяются сами. МФК и CAO никогда не контролировали выполнение достигнутых соглашений после урегулирования споров.

Кроме этого, аппарат CAO, видимо, не смог убедить МФК в том, что некоторые стандарты деятельности, которые они призывали применить на проекте БТД, благоприятны для бизнеса. В итоговой оценке проекта МФК фактически заявила о том, что НПО могут обращаться с жалобами в CAO только по социальным и экологическим вопросам, однако по проекту БТД мы добились прозрачности контракта и опубликования правительственных соглашений стран реализации проекта.²³ Проведя анализ этих высоких стандартов деятельности, МФК сообщила, что в будущем предпочитает уменьшить участие НПО, поскольку не считает такую практику эффективной и быстрой для банковской деятельности. Мы думали, что аппарат CAO должен был более настойчиво добиваться от МФК осознания важности тех рекомендаций, которые вывели ее в лидеры передовой международной практики.

Лучшие практики в других механизмах подачи и рассмотрения жалоб

ОПИК (Корпорация зарубежных частных инвестиций США) использует свое положение кредитора для стимулирования клиентов. Два года назад British Petroleum опубликовала доклад, в котором описывала, как ОПИК в ходе переговоров добивалась от British Petroleum повышения социальных и экологических показателей на строительстве нефтепровода. Последний отчет ОПИК содержит крайне негативную оценку деятельности компании «British Petroleum» в отношении соблюдения законов об охране окружающей среды и социальной защите, а также указывает на то, что компания не решает технические, социальные и экологические вопросы.

²² Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана «Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-07/Джвари/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=50

²³ Международная финансовая корпорация «Проект по строительству нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан», *Опыт и уроки*, сентябрь 2006г, 2; [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/\\$FILE/BTC_LOE_Final.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/$FILE/BTC_LOE_Final.pdf)

В отличие от ЕБРР и МФК, ОПИК не говорит: «Мы не имеем рычага воздействия после выделения нами денег»; они считают, что владеют такими рычагами и продолжают подталкивать своих клиентов к надлежащему выполнению их деятельности на всех этапах реализации проекта.²⁴ Был очевиден подход МФК и ЕБРР к этому проекту: «Мы должны дать им денег».

Было ли реагирование CAO таким, каким вы ожидали? Проблема с процедурой рассмотрения жалобы в данном случае заключается в том, что у природы еще нет голоса. Мы не смогли найти человека, который бы сказал, что если водоносный слой будет загрязнен, то это причинит населению ущерб, однако наш водоносный слой, хотя и находился под защитой национального законодательства, был, тем не менее, поставлен под угрозу реализацией проекта. Процесс проводимой CAO оценки был слишком лимитирован для изучения этого системного вопроса.

Первичная жалоба в связи с реализацией проекта БТД была подана в CAO в 2004 г., а заключение отдела по соблюдению действующих требований мы получили в апреле 2008г. С того времени аппарат CAO модернизировал свой механизм и сейчас требует соблюдения более строгих временных сроков по предоставлению ответа заявителям.²⁵

CAO отвечал подателям жалоб в соответствии с правилами, но на реальное разбирательство им требовалось много времени. По-видимому, CAO всегда ожидал информации от руководства British Petroleum и МФК. Семи селам, которые обратились с жалобами по поводу образовавшихся в результате строительства трещин в их домах, вынесения решения пришлось ждать от трех до четырех лет. Один пасечник, пожаловавшийся на то, что его ульи пострадали от строительства, умер раньше, чем была рассмотрена его жалоба.

Предоставил ли CAO беспристрастного и пользующегося доверием независимого эксперта? В случае с 7 жалобами в связи с движением тяжелых грузовиков и взрывами на стройке, вызвавшими образование трещин в домах и на объектах культурного наследия, CAO предложил провести экспертизу силами международных независимых экспертов. Во всех случаях действия аппарата CAO исходили из сказанного им компанией.

Независимая экспертиза пришла к выводу о том, что хотя вибрации от грузовиков были выше общепринятых в мире норм, маловероятно, что они стали причинами образования трещин в зданиях сельских жителей. В одной деревне компания предложила разовую компенсационную выплату владельцам домов, расположенных по определенному периметру, т.к. экспертиза не смогла установить окончательно, вызваны ли трещины

²⁴ Управление учета «Отчет о мониторинге проекта БТД», Корпорация частных зарубежных инвестиций США, октябрь 2010г.; <http://www.opic.gov/sites/default/files/BTCmonitoringreportOct2010.pdf>

²⁵ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена, «Руководящие принципы», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 14; <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/compliance/documents/EnglishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>

вибрациями.²⁶ Во всех других случаях жалобы были закрыты без дальнейших переговоров, а результаты оценки CAO доставлены заявителям в Россию.²⁷

И эти результаты были странными, поскольку в них говорилось, что если бы дома строились в соответствии с международными нормами, вибрации не смогли бы стать причиной трещин. Однако ни один из домов в этой сельской местности не был построен с соблюдением международных норм. До начала строительства компания обязана была получить данные об уязвимости домов, дорог и исторической крепости в этом районе для принятия надлежащих мер предосторожности. Компания не обеспечила получение таких исходных данных о потенциальных воздействиях проекта, и МФК не обеспечила соблюдение этих стандартов.

После разбирательств через CAO в одном случае компания предложила дать людям цемент для заделки трещин. Мы считаем, что МФК должна была дать компании рекомендации по возмещению убытков частным лицам на основе экспертизы и оценки каждого дома. Никому не нужен был цемент, поэтому от него отказались все пострадавшие жители этих деревень.

Рекомендации CAO по улучшению своего мандата и/или процесса оценки жалоб. В 2006г. аппарат CAO отнесся серьезно к нашей озабоченности по поводу временных сроков предоставления ответов на жалобы и ввел новые руководящие правила. У меня есть несколько рекомендаций по улучшению эффективности работы аппарата CAO.

Во-первых, соблюдение действующих требований - это самое главное. Они должны оцениваться до начала переговоров по урегулированию жалобы. В случае с проектом БТД, мы начали переговоры с компанией в 2002г., а затем, когда мы направили жалобу в CAO, нам пришлось снова начинать переговоры в 2005г., это было абсурдно. В докладе ОПИК по нефтепроводу БТД (2010 г.) указывалось на истончение стенок трубы; мы могли бы избежать этого, проведя надлежащую оценку в 2004 и 2005 гг. CAO всегда говорит о том, что полученные в ходе проверки результаты помогают лишь будущим проектам, но проверка соблюдения действующих требований может помочь и уже существующим проектам, а не только будущим.

Во-вторых, срок полномочий вице-президента, курирующего CAO, должен быть ограничен. А сам аппарат CAO не должен быть частью МФК как учреждения. Во время проведения оценок аппарат CAO мог бы использовать реестры независимых экспертов, которые не чувствительны к менеджменту МФК. Существует много конфликтов интересов из-за нахождения аппарата CAO в структуре МФК; во время нашей работы с CAO мы видели, как несколько человек перешли работать в организации Всемирного банка. [Руководящие принципы CAO запрещают сотрудникам аппарата «трудоустраиваться в структурах МФК и МАГИ в течение двух лет после

²⁶ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена «Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровода БТД-10/Тетри-Цкаро/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=53

²⁷ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена, «Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД -17/Тадзриси», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=60

завершения работы в CAO», но не запрещают трудоустройства в других подразделениях Группы организаций Всемирного банка.]²⁸

Ответ CAO:²⁹ Сотрудники CAO прилагали значительные усилия к тому, чтобы в начале проекта вызвать людей на разговор и предоставить компании конкретные результаты, тем самым повысив уровень ее информированности. Сотрудники отдела по соблюдению действующих требований выезжали на места, хотя первичная жалоба не была направлена в их отдел.

Эти переговоры были сложными. Например, в первичной оценке один поселок не был определен как затрагиваемый проектом. По этой причине не утвердили, хотя должны были, проведение нового водопровода. Поэтому две стороны пришли к соглашению о том, что компания предоставит жителям Березовки водопроводные трубы, а они сами их установят. Компания должна была выплатить им компенсацию за потерянные из-за воды доходы, но люди не регистрировали доходы в своих налогах, поэтому было проблематично определить правильную сумму. Две стороны договорились о справедливой компенсации: компания устанавливает на трассе рекламные щиты туристической направленности для привлечения в поселок бизнеса.

В некоторых случаях не было никакого продвижения в урегулировании спора. Одна из разбираемых CAO жалоб касалась ослабления сварного соединения трубы. Мы запросили у компании документацию по всему отрезку трубопровода, нашли международного эксперта по трубам, который никогда не работал ни с одним из партнеров БТД, и наняли его для изучения документации с целью установления причин случившегося. Мы достаточно настойчиво углубились в техническую документацию.

Поскольку мы сосредоточены на результате в отношении местных групп населения, мы не смогли принять жалобу от WWF. Мы созданы для работы с членами местной общины, а не для решения системных вопросов. Некоторые вопросы, поднятые в этой жалобе, встречались и в других жалобах по проектам МФК в разных странах мира. Так, МФК, возможно, без усердия следит, или совсем не следит за тем, чтобы клиенты выполняли требования национального законодательства до начала проекта. Аппарат CAO может изменить свой мандат, с тем чтобы изучать более широкие вопросы; это может быть сделано Президентом Группы организаций Всемирного банка. Однако в настоящее время наш мандат заключается в том, чтобы предоставлять ответы членам местной общины в зоне воздействия проекта и искать возможности для их диалога с клиентом МФК. То есть, недостаток CAO в том, что он работает не на системном уровне.

²⁸ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК /Омбудсмена, «Руководящие принципы», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 7; <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/compliance/documents/EnglishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>

²⁹ Генрих Линдерс (Henrik Linders), ведущий специалист отдела по соблюдению действующих требований, *Compliance Advisor/Ombudsman*, «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011», 24 сентября 2011г.

Аппарат CAO слышал отзывы некоторых сторон о чрезмерной медлительности процесса оценки жалобы. В настоящее время мы решаем вопрос об установлении годовичного или двухгодичного срока для завершения процессов по урегулированию споров.³⁰

Что касается нашей профессиональной или физической независимости от МФК, то мы получаем много подпитывающей нас информации благодаря нашему с ними нахождению в одном здании. Мы находимся где-то посередине – будучи одновременно и частью МФК, и оставаясь независимыми; таким образом, структура открыта для критики. Необходимо создать баланс, поскольку в обеих позициях есть свои преимущества.

Анализ жалобы 2: Лукойл Оверсиз (Казахстан)

История вопроса

Карачаганакское месторождение – это нефтегазоконденсатное месторождение, расположенное в Западном Казахстане.³¹ Оно занимает более 280 кв. км, и его добыча нефти составляет 1,9 млрд. баррелей, включая 13 трлн. куб. м газа.³² С 1981 по 1993 разработчиком месторождения был Газпром.³³ После распада Советского Союза разработчиком стал международный консорциум в составе 4 компаний: Лукойл (Россия), Шеврон (США) Би-Джи Групп (Великобритания) и Эни (Италия).³⁴ Лукойл, который владеет 15 % акций пакета, получил от МФК совокупный кредит в размере 150 миллионов долларов США для расширения нефтяного месторождения.³⁵

В 2004 году НПО «Жасыл дала» (Зеленая степь) из близлежащего поселка Березовка подала жалобу в CAO в связи с ухудшением качества атмосферного воздуха и воды в поселке. Когда ни заявители, ни компания не пожелали вступить в переговоры по урегулированию спора при участии Омбудсмена, жалоба была направлена в отдел контроля по соблюдению действующих требований.³⁶ В 2008 году, после подачи еще двух жалоб с требованием о переселении жителей поселка Березовка, аппарат CAO на 4 страницах изложил нарушения стандартов деятельности МФК в отношении замеров качества атмосферного воздуха и мониторинга выбросов на стадии, предшествующей утверждению проекта, и на стадии реализации проекта.³⁷ После доклада об этих нарушениях Лукойл досрочно выплатил МФК

³⁰ Скотт Адамс (Scott Adams), специалист, Омбудсмен, *Compliance Advisor/Ombudsman*, «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011», 24 сентября 2011г.

³¹ Международная финансовая корпорация «Проекты МФК: Лукойл Оверсиз/Информационная справка о проекте», *Международная финансовая корпорация*; <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI9953>

³² Светлана Аносова «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011», 24 сентября 2011г.

³³ Там же

³⁴ Международная финансовая корпорация «Проекты МФК: Лукойл Оверсиз/Информационная справка о проекте», *Международная финансовая корпорация*; <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI9953>

³⁵ Там же

³⁶ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена «Рассмотренные CAO жалобы: Лукойл Оверсиз: 1/Березовка/Казахстан», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=104

³⁷ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена «Аудиторское заключение CAO: дело по жалобе жителей поселка Березовка», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 14

кредит.³⁸ С целью защиты репутации проекта, две компании, разрабатывающие месторождение, которые не являлись заемщиками МФК, связались с аппаратом CAO и начали добровольно сотрудничать с ним в решении проблем, связанных с качеством атмосферного воздуха.³⁹

После посещения объекта проекта группой аудиторов в январе 2009 году CAO опубликовал отчет о мониторинге, в котором перечислил неурегулированные вопросы, связанные с реализацией проекта: предоставление данных о дымовых газах; полнота программы мониторинга качества воздушной среды; адекватность выбора точек отбора проб для мониторинга качества воздушной среды. Спонсор проекта придерживался плана действий по решению спорных вопросов, и к апрелю 2009г. CAO получил подтверждение соблюдения плана действий.⁴⁰

Полученные сотрудниками отдела CAO по соблюдению действующих требований данные о том, что МФК нарушила собственные стандарты деятельности на стадиях до и после утверждения проекта, никогда не рассматривались МФК, т.к. компания «Лукойл» погасила кредиты досрочно, прежде чем можно было принять какие-нибудь меры.⁴¹

Интервью с подателями жалоб в отношении компании «Лукойл Оверсиз» Светланой Аносовой и Розой Хусаиновой, НПО «Жасыл дала», Казахстан; Сергеем Соляником, бывшим сотрудником Экологического общества «Зеленое спасение» (нынешним сотрудником «Crude Accountability»):

Аносова и Хусаинова: Наш поселок Березовка расположен на берегу реки приблизительно в пяти километрах от Карачаганакского нефтяного месторождения. До создания жителями поселка своей общественной организации «Жасыл дала» (Зеленая степь), у компании не было никакого механизма подачи и рассмотрения жалоб, по крайней мере, нам о нем ничего не было известно. Когда месторождение начали расширять, жители Березовки направляли жалобы местным представителям власти и компании. Мы заметили все усиливающийся неприятный запах, идущий от месторождения, от которого ухудшалось самочувствие березовцев, и заметили, как это негативно сказывается на нашем здоровье.

После того как мы сформировали свою организацию, компания создала отдел, который назывался «Отделом по работе с общественностью». Сначала этот отдел проводил встречи с жителями четырех из девяти больших поселков, расположенных в окрестностях месторождения. Позже компания заменила название отдела по работе с общественностью на отдел по устойчивому развитию. И сейчас с ними стало тяжело вести публичные переговоры.

марта 2008г; http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO_Audit_Report_C_I_R7_Y06_F079_ENGLISH.pdf

³⁸ Там же

³⁹ Там же

⁴⁰ Там же

⁴¹ Там же

Мы не были осведомлены об участии МФК в проекте или о CAO до тех пор, пока об этом нам не сказали сотрудники американской НПО «Crude Accountability». В 2004 году мы подали жалобу в CAO, потому что хотели переселения.

У наших односельчан появились проблемы с кожей, потерей волос, частые носовые кровотечения и слезящиеся глаза. Мы проводили опрос детей: они жаловались на плохую память, на то, что из школы возвращаются обессиленные. У них болят кости, особенно ног, а также мускулы, грудные клетки и желудки. В ходе опроса установлено, что у 25 из 100 детей случалась потеря сознания.

По сообщению акушерки поселка Березовка, большинство беременных женщин анемичны: уровень их гемоглобина был в два-три раза ниже нормы. Молодые мамы рассказали, что их дети часто кричат, и только одна из десяти могла кормить ребенка грудью, а у остальных не было молока.

Вызывающие беспокойство системные вопросы в связи с проектом

Стандарты деятельности МФК требуют от клиентов соблюдения национального законодательства, и в странах бывшего Советского Союза существует юридическая практика переселения гражданского населения на определенное расстояние от больших инфраструктурных проектов.⁴² Когда МФК подписывала кредитное соглашение с компанией «Лукойл Оверсиз», закон Казахстана требовал установления пятикилометровой «санитарно-защитной зоны» (СЗЗ) вокруг Карачаганакского нефтяного месторождения.⁴³ Часть поселка Березовка попадала в ее границы, как и более близкий к месторождению поселок, который был переселен компанией «Карачаганак петролеум оперейшинг» (КПО). После того как проект был профинансирован, этот закон изменили без каких-либо консультаций с общественностью, и теперь он предусматривает установление лишь трехкилометровой СЗЗ.⁴⁴ Закон был изменен благодаря коррупции и взяточничеству внутри правительства. Вторая жалоба содержала данные, которые свидетельствовали об этой коррупции, и требования о переселении всех проживающих в радиусе первоначальной пятикилометровой СЗЗ.⁴⁵ Экологическое общество «Зеленое спасение», подавшее вторую и третью жалобу в CAO от имени жителей поселка Березовка, также стремилось выиграть дело в законодательной системе Казахстана, протестуя против сокращения радиуса СЗЗ с 5 до 3 км.

Что достигнуто в результате обращения с жалобами в CAO?

Соляник: Сам факт, что CAO появился и обратил внимание на жалобы, защитил местных активистов. Это улучшило отношения между компанией и местными жителями, а правительство поняло, что проблема поднята на международный уровень и уже не так нагло и

⁴² Международная финансовая корпорация, «Стандарты деятельности Международной финансовой корпорации по обеспечению социально и экологически устойчивого развития», 1; [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

⁴³ Аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю /Омбудсмена, «Отчет об оценке: дело в отношении Экологического общества «Зеленое спасение» и компании «Карачаганак Петролеум Оперейшинг», Бурлинский район, Западно-Казахстанская область, Казахстан». *Compliance Advisor/Ombudsman*, ноябрь 2007г., 2; http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/preliminary_assessment-english.pdf

⁴⁴ Там же, 5

⁴⁵ Там же

безбоязненно нарушало наши законы. Это также подтолкнуло Лукойл к досрочному погашению кредита - они чувствовали себя некомфортно.

Аносова и Хусаинова: В результате проверки CAO в компании была сформирована консультационная группа, которой КРО очень гордилась. Но на самом деле, у группы были узкие задачи и цели. Она не могла решать главные вопросы, а только такие, как, например: ограждение кладбища, покупка конфет для детей на рождество, покупка фотоаппарата для школы, оплата местным жителям пребывания в санаториях по состоянию здоровья. Таким образом, с помощью подарков они смогли улучшить свой имидж. Когда же мы хотели пригласить на встречи сотрудников местного природоохранного управления для решения вопросов, вызывающих нашу обеспокоенность, эти вопросы были отклонены.

Компания располагала годовым бюджетом в 10 миллионов долларов США на осуществление социальных проектов в Западно-Казахстанской области. КРО выделила 7 миллионов долларов США на улучшение водопроводной системы, но после него качество воды в поселке ухудшилось. Они сказали, что построят на реке новую плотину для улучшения доступа местного населения к воде, но когда она была построена в низовье реки, река расширилась, вместо того чтобы сузиться. Нам пришлось использовать насосные генераторы, чтобы выкачивать из реки воду для полива огородов. Жители нашего поселка тихо собрались и пошли к старой плотине, где своими силами отремонтировали ее. В КРО заявили, что построили плотину в качестве социального проекта, но когда мы увидели, где они ее построили, то поняли, что плотина улучшила техническую производительность КРО.

Было ли реагирование CAO таким, каким вы ожидали? CAO оперативно прислал своего сотрудника для проверки жалобы. Сотрудник встретился с заявителями, жителями поселка, представителями местной власти и компании. Мы все были обнадежены и ожидали, что в лице CAO обрели хорошего помощника. Однако прочитав первый отчет CAO, мы были шокированы.

В отчете говорилось, что Березовка получила больше привилегий, чем остальные восемь поселков, расположенных на прилегающей к Карачаганакскому нефтяному месторождению территории, и что многие жители нашего поселка были приняты компанией на работу. Это неправда; несколько человек получили работу у подрядчиков и совсем немногие трудоустроились в самой компании. В отчете особо выделялись социальные проекты, финансируемые КРО, и утверждалось, что была заасфальтирована центральная улица поселка. Но ее заасфальтировали еще в советское время, и с тех пор улица оставалась без изменений. В отчете также упоминалось, что была отремонтирована школа и оплачено оборудование для медицинского центра. КРО не проводила ремонт школы, и ее туалеты все еще находятся на улице.

В отчете сделан вывод о том, что согласно медицинским заключениям, жители нашего поселка были более здоровыми, по сравнению с жителями других деревень в окрестностях Карачаганака. Компании была дана единственная рекомендация: больше вовлекать в проект местных жителей.

В конце мы почувствовали, что они умыли руки с этой проверкой. На нашу вторую и третью жалобу они давали только формальные отписки. В 2001 году мы подали нашу первичную жалобу в связи с качеством атмосферного воздуха и воды, и в апреле 2008г. получили отчет

отдела CAO по соблюдению требований о предварительной оценке, подтверждающей нарушение МФК стандартов качества воздуха на месторождении.⁴⁶ С тех пор CAO изменил эту практику и требует сейчас более строгих временных сроков для предоставления ответов заявителям жалоб.

Обеспечил ли CAO беспристрастного и внушающего доверие независимого эксперта? После первых двух жалоб Омбудсмен CAO предложил местной общине, компании и МФК совместно провести мониторинг качества атмосферного воздуха. Мы отказались, потому что в поселке мы уже видели, какое негативное воздействие на здоровье людей оказывает близость месторождения, и еще мы не верили данным, полученным компанией. По нежеланию CAO вмешиваться в правительственные дела, можно было понять, что их купили.

Кроме того, к этому времени мы были убеждены в том, что компания ведет себя нечестно. Правительственные отчеты показывали заболевания в поселке, но жителям поселка никогда не предоставляли полного доступа к информации.

В официальном отчете научно исследовательской программы Казахстана говорится: «Суммарные модели рассеяния воздуха, загрязненного различными химическими элементами и их соединениями, показали, что сероводород создает загрязнение приземного слоя атмосферы в радиусе 5000м от источника выброса, покрывая огромную территорию, включая поселок Березовка. Рекомендовалось установить санитарно-защитную зону вокруг Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения и переселить жителей Березовки на другую территорию».⁴⁷

Мы также знаем, что компания заплатила штрафы на миллиарды тенге за превышенные выбросы в месторождении.⁴⁸ После прочтения отчетов CAO по второй и третьей жалобам мы поняли, что потеряли время и энергию, вложив в них свое горе, и все это было напрасно. CAO даже не пытался направить к нам своих помощников и связаться с нами. В то время, когда компания продолжала утверждать, что выбросов в месторождении не было, мы методом отбора проб, разработанного компанией «Bucket Bridge», доказали, что воздух содержит 25 токсических элементов».⁴⁹

⁴⁶ Аппарат советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Отчет по аудиту МФК: Карачаганак, Казахстан», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 16 октября 2009г;

http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO_Appraisal_Report_C_I_R7_Y09_F117.pdf

⁴⁷ Отчет научно-исследовательской программы, «Оценка состояния здоровья населения, проживающего в районе Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения», Казахский национальный медицинский университет им. С.Д Асфендиярова», Алма-Аты, 2008г., стр.158-159.

⁴⁸ Silk Road Intelligencer, «Карачаганак оштрафован на 27 млн. долларов США за экологические нарушения», *Silk Road Intelligencer*, 26 января, 2011г.;

<http://silkroadintelligencer.com/2011/01/26/karachaganak-fined-27-million-for-environmental-violations/>

⁴⁹ Компания «Louisiana Bucket Brigade», «История the Bucket», *Louisiana Bucket Brigade*;

<http://www.labucketbrigade.org/article.php?list=type&type=157> и Мэтью Плейт (Mathew C. Plate) «План действий по обеспечению качества работы компании «Bucket Brigades», Агентство охраны окружающей среды США;

<http://www.labucketbrigade.org/downloads/Quality%20Assurance%20Plan%20for%20Bucket%20Brigades.doc>

с

Соляник: Что касается предложения Омбудсмана провести совместные замеры качества воздуха, то в законах Казахстана нет положений о частном мониторинге качества воздуха. Для проведения мониторинга КРО предложила финансируемого ею подрядчика, в непредвзятость которого березовцы не верили. Я думаю, что это свидетельствует о том, что: или сотрудники CAO действительно не были заинтересованы в углубленном изучении происходящего, или они просто не были профессионалами. Зачем CAO нужно было предлагать совместный мониторинг местным жителям, которые не имеют необходимых знаний для измерения качества воздуха? Вторым предложением CAO было создание совместных советов из представителей КРО и местных жителей для изучения этих вопросов. Проблема данной рекомендации заключалась в том, что люди, избираемые в совет, избирались бы местной администрацией, которая находится в ведение президентской/централизованной власти. А эти органы отнюдь не были беспристрастными.

Рекомендации CAO по улучшению своего мандата и/или процесса оценки жалобы

Аносова и Хусаинова: Им нужно вернуться к своей миссии по защите местного населения. На самом деле происходит то, что они действуют в качестве буфера между МФК и местными общинами, защищая корпорацию от жалоб населения. CAO заявляют, что у них есть цели и задачи, которые они не выполняют.

Соляник: Этот случай свидетельствует о слабости мандата CAO. Документация CAO показывает, что CAO никогда открыто не поднимал вопрос о нарушении национального законодательства. Когда мы видим западные компании с западным финансированием в Казахстане, мы не видим у них большой прозрачности. Мы исписали тонны бумаги, мы потратили огромное количество времени, мы потратили собственные ресурсы, но мы не думаем, что в результате этого улучшилась чья-нибудь жизнь в поселке. CAO фактически не смог ответить на поднимаемые нами вопросы об окружающей среде, правах человека, улучшениях социального положения, улучшениях жизни местных жителей. Я бы сказал, мы узнали, что CAO не делает свою работу на совесть - не выслушивает и не слышит ответы общественности, и что они не в состоянии выполнять свой мандат. По моему мнению, часть проблемы заключается в отношениях CAO с МФК, т.к. из их переписки нам стало абсолютно понятно, что МФК часто игнорирует то, что их просит выполнить CAO.

Вопрос для руководителей МФК и Банка общего характера: хотят ли они, чтобы CAO был буфером для смягчения удара, наносимого гражданским обществом и общественностью, или они хотят настоящего механизма решения проблем и ответов на вопросы? Я только хочу сказать, что если не будет настоящего механизма, рано или поздно возникнет общественный беспорядок или произойдет трагедия, которая приведет к человеческим потерям, и это ляжет непосредственно на плечи МФК.

Рекомендации другим подателям жалоб: Другим НПО следует включать в свои жалобы нормативно-правовые документы и факты в большем, чем им может казаться необходимым, объеме, чтобы уменьшить возможность манипулировать поднятыми к рассмотрению вопросами. Нам необходимо и далее подавать жалобы, т.к. рано или поздно Банк поймет, что они должны улучшить свой механизм, или же жалобы будут продолжать поступать.

Каковы условия в поселке сегодня?

Аносова и Хусаинова: Генеральный прокурор Казахстана в конечном итоге принял протест Экологического общества «Зелено спасение» против незаконного сокращения санитарно-

защитной зоны. 27 марта 2006 года генеральная общественная прокуратура опротестовала заключение главного санитарного врача, послужившее основанием для уменьшения СЗЗ, признав его незаконным. Пятикилометровую зону восстановили в прежнем размере. Две поселковые семьи, чьи дома попали в восстановленную СЗЗ, имеют право на переселение, но вопросы, вызывающие беспокойство многих других березовцев, чьи посеы и домашний скот находятся в пяти километрах от месторождения, решены не были. Поселок Березовка имеет протяженность около одного километра и насчитывает 340 домов, поэтому многие из тех, кто не был переселен, чувствуют негативное воздействие от близости месторождения.

Проблемы со здоровьем продолжают, но в последние несколько лет уровень загрязнения снизился. Однако жители поселка живут под постоянным стрессом. У нас нет защиты от несчастных случаев, которые могут произойти на месторождении. Когда организация «Жасыл дала» была впервые создана, мы прочитали доклад о том, что произойдет в случае аварии на месторождении. В докладе говорилось, что токсичное облако накроет деревню за 8 минут. В поселке нет автобусов или укрытий; все, что у нас есть – это местные противогазы производства 1983 года.

Мы написали песню об озабоченности березовцев этим проектом. «КРО обещала нам социальные проекты, но в результате мы получили только грустные результаты». Мы ожидали улучшений водоснабжения..., «но единственное, что течет – это наши слезы. Пришедшие дяди получили миллионы, а народ получил сероводород. Они обещали нам, что улицы будут сиять, но единственное, что ярко блестит по ночам – это [нефтегазовое] месторождение».

Ответ CAO: ⁵⁰ Этот случай демонстрирует общую проблему, с которой мы сталкиваемся, а именно: разделение границы между вопросами инвестирования частного сектора и вопросами общественного сектора. CAO не является заменителем национального суда, и мы не обладаем властью над национальным законодательством. Мы можем выяснить, заручилась ли МФК гарантиями соблюдения компанией собственных стандартов МФК, в основу которых положены передовые международные практики. Мы используем применяемый в США и во всем мире контроль источников загрязнения как меру профилактики недопущения загрязнителей окружающей среды, наносящих вред здоровью населения. [Контроль источников - это практика ограничения выбросов загрязнения, а не защитная буферная зона, практиковавшаяся в бывшем Советском Союзе.]⁵¹ Причина для принятия корпорацией собственных стандартов деятельности заключается в их последовательном применении, особенно там, где национальное законодательство несовершенно.

Первый отчет, опубликованный CAO, в частности, со ссылкой на выделенные средства по улучшению условий, в том числе и для жителей Березовки, подвергся критике. С тех пор CAO изменил положения, касающиеся содержания первых оценочных отчетов.

Первая жалоба была передана в отдел CAO по соблюдению действующих требований, и мы наняли трех независимых внешних экспертов по техническим нормативам выбросов в

⁵⁰ Хенрик Линдерс (Henrik Linders), ведущий специалист отдела CAO по соблюдению требований, «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011», 24 сентября 2011г.

⁵¹ Агентство охраны окружающей среды «Технология контроля источников загрязнения», *Environmental Protection Agency*; <http://www.epa.gov/air/oaqps/eog/course422/ce6.html>

атмосферу. Мы тщательно изучали полученные данные, выезжали на объект, контролировали составляющие мониторинга, обнаружили, что компания не смогла документально подтвердить обеспечение соблюдения требований МФК, а это означало, что МФК нарушила свои собственные стандарты. CAO проверил на соответствие внутрикорпоративные требования МФК к проведению мониторинга, которые отличаются от национальных.

Ведущие партнеры совместного предприятия – Биг Груп (Великобритания) и ЭНИ (Италия) – связались с МФК и CAO, желая как-то уладить обнаружившееся несоответствие требованиям и не рисковать репутации компании. Мы разработали план действий, а они установили больше аппаратуры для дозиметрического контроля. Спустя полтора года, в январе 2009г., мы посетили объект проекта и убедились тогда в соответствии их технической деятельности стандартам МФК.

Этот результат не уменьшает стресс на воздушный купол над Карачаганакком в целом, потому что имеются более широкие вопросы регионального развития. Ответственность МФК и его клиентов более ограничена, чем все факторы, которые могут вредить воздушному куполу.

Анализ жалобы в связи с проектом Русский Мир II

История вопроса

В 2005 году МФК одобрил предоставление комплексного кредита в размере 100 миллионов долларов США Группе компаний «Русский Мир» на строительство нефтегазового терминала на Таманском полуострове (российский берег Черного моря), а также для улучшения системы железнодорожной транспортировки нефти в терминал.⁵² Первая жалоба в CAO была подана НПО «За спасение Тамани!» и НПО «Экологическая вахта по Северному Кавказу».⁵³ Заявители ставили под сомнение тот факт, что на подготовительном этапе проекта Корпорация провела надлежащую проверку соблюдения своим клиентом Стандартов деятельности МФК, и утверждали, что по причине коррупции произведена неверная категоризация проекта.⁵⁴ Проекту присвоена экологическая категория «В», представляющая средний уровень риска, вместо категории «А» (экологически опасная категория с самым высоким уровнем риска, требующая проведения общественных консультаций).⁵⁵

⁵² Международная финансовая корпорация «Информационная справка по проекту: Русский Мир II», *International Finance Corporation*, <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI23870>

⁵³ Международная финансовая корпорация «Руководство к процедуре экологической и социальной оценки», *International Finance Corporation*, 9; [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/\\$FILE/ESRP_Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/$FILE/ESRP_Manual.pdf); и аппарат CAO: Русский Мир II: 01/02/Тамань/Россия», *Compliance Advisor/Ombudsman*.

⁵⁴ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена, «Рассматриваемые CAO жалобы: Русский мир II: 01/Тамань/Россия», http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=86.

⁵⁵ Там же

Система категоризации проектных рисков МФК

о Категория А - применяется к проектам с потенциально значительными неблагоприятными социальными или экологическими воздействиями, которые носят разнообразный, необратимый или беспрецедентный характер;

о Категория В – применяется к проектам с ограниченным числом потенциально неблагоприятных социальных или экологических воздействий – немногочисленных, в основном затрагивающих только территорию непосредственной реализации проекта, по большей части обратимых, степень которых может быть эффективно снижена с помощью смягчающих мероприятий; и

о Категория С – применяется к проектам с минимальными неблагоприятными социальными или экологическими воздействиями, включая проекты определенных финансовых посредников (FI), или к проектам, не имеющим социальные и экономические воздействия.

*См. Международная финансовая корпорация, «Руководство к процедуре экологической и социальной оценки»⁵⁶, 2;
[http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/\\$FILE/ESRP_Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/$FILE/ESRP_Manual.pdf)*

После получения жалобы сотрудники отдела Омбудсмана CAO выехали на место для проведения оценки, а также нахождения жителей поселка не из числа заявителей, которые заинтересованы в участии в консультациях по экологическим вопросам и разработке плана по смягчению последствий.⁵⁶ В оценке отдела Омбудсмана клиенту и пострадавшему населению рекомендовалось совместно работать над составлением такого плана, но заявители потребовали, чтобы жалобу направили в ведение отдела по соблюдению действующих требований для оценки исключительно на предмет неверной категоризации проекта по группам риска. Отдел по соблюдению действующих требований закрыл дело без аудиторской проверки деятельности МФК, заявив, что несмотря на категоризацию проекта, Корпорация обеспечила соблюдение собственных экологических и социальных стандартов деятельности в рамках реализации данного проекта.⁵⁷

Вторая жалоба была подана физическим лицом, которое заявило, что строительство нефтепровода осуществляется на его земельной собственности, и потребовало выплаты компенсации или переселения.⁵⁸ Омбудсмен попросил НПО «За спасение Тамани!», выступившую от лица заявителя, согласовать время встречи подателя жалобы и компании. Эта встреча так никогда и не состоялась, а позднее заявитель отозвал свою жалобу. Дело передали в ведение отдела по соблюдению действующих требований и закрыли.⁵⁹

Третья жалоба подана от имени 90 жителей поселка, заявивших, что при строительстве терминала и железной дороги были повреждены их дома и дороги.⁶⁰ Омбудсмен

⁵⁶ Там же

⁵⁷ Там же

⁵⁸ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II-02/Тамань/Россия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=87

⁵⁹ Там же

⁶⁰ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II-03/Тамань/Россия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=88

содействовал установлению контакта между жителями поселка и компанией, которые создали совместную Рабочую группу, куда вошли представители всех юридических субъектов, включая местные органы власти. Жалоба была урегулирована в ходе переговорного процесса и закрыта.

Интервью с подателем жалобы в связи с проектом «Русский Мир II» Игорем Голубенковым, «За спасение Тамани!», Россия

Голубенков: Изначально мы протестовали против компании. Было не ясно, есть ли у них механизм подачи и рассмотрения жалоб. Мы также не знали о существовании аппарата CAO, о котором нам позднее рассказали сотрудники НПО «Crude Accountability». Я думаю, это было из-за ненадлежащего проведения общественных консультаций. Вся информация была на уровне сплетен.

Первые общественные слушания по проекту, проведенные компанией, были закрытыми, и когда они проводили их, то лгали о реальном положении дел. В конце одного из слушаний они провели голосование о согласии граждан на продолжение проекта и солгали, что большинство было за проект, хотя, на самом деле, большинство проголосовало против. На слушания они пригласили приближенных к компании людей или заинтересованные стороны, связанные с ними или правительством.

Я был привлечен к этому проекту, поскольку бывший администратор Тамани и глава городского совета узнал о слушаниях за два часа до их начала и позвонил как можно большему количеству людей, а я был депутатом местного совета. Я был знаком с Андреем Рудомой из НПО «Экологическая вахта по Северному Кавказу» и он пригласил меня на совместную встречу местной администрации и компании. Мы поставили компании вопросы, касающиеся экологии и финансов, но они были проигнорированы.

Андрей показал мне документацию, которая отражала, как компания нарушала действующие в России законы. Было 15 документов, свидетельствующих об оказываемом компанией давлении на правительственных чиновников регионального и национального уровня с целью снижения категории рисков, связанных с проектом. На основе этих документов мы с Андреем составили жалобу в CAO. В жалобе говорилось о том, о чем свидетельствовали документы - категоризация, проведенная МФК, снизила уровень риска проекта с категории «А» до категории «В» вследствие нарушения национального законодательства. Для решения проблем, вызванных проектом, местные жители создали свою собственную НПО «За спасение Тамани!».

Системные вопросы, вызывающие обеспокоенность в связи с проектом

Российский закон гласит о том, что в отношении экологически опасных проектов требуется согласие как минимум 50% местного населения. В качестве составляющей процесса подачи жалобы в CAO, мы собрали подписи взрослого населения, которое было против любого экологически разрушительного строительства. Мы отправили эти подписи нашему мэру и Президенту Группы организаций Всемирного банка Роберту Зеллику. Он обещал разобраться с ними, но ответа от него мы так и не получили. Наш мэр сказал, что если он обнаружит одну фальшивую подпись, то решит, что и все остальные подписи подделаны.

С нами никогда не проводили надлежащих консультаций, и из-за коррупции проект не был классифицирован как проект, представляющий высокий уровень риска. Мы хотели, чтобы оценка экологического риска была проведена должным образом, но в своем ответе на нашу жалобу CAO сделал такое заключение: МФК финансировала бы проект независимо от категории риска.

Мы хотели, чтобы риски были оценены правильно, т.к. это богатая и влиятельная компания, и МФК официально финансируется нашими налоговыми поступлениями. У компании есть свой собственный город в этой местности, и единственную социальную поддержку и помощь, которую они ранее предложили местным жителям, был магазин. Компания пользуется нашей водой, электричеством, дорогами, газом и это стало большим бременем для местного населения.

Что достигнуто в результате обращения с жалобами в CAO? Спустя некоторое время компания начала вести себя более цивилизованно и в какой-то мере стала более ответственной в социальном отношении. Я рекомендовал компании создать социальную инициативную группу, на что они согласилась. Мы сформировали группу для взаимодействия компании, местной администрации и местной общины, включая представителей НПО «За спасение Тамани!». В местный бюджет компания ежегодно направляет от 250 до 300 тысяч долларов США. Они спрашивают у местных жителей, как те хотели бы распорядиться выделенными деньгами, а потом приносят в рабочую группу соответственный длинный список. И кворумным количеством голосов мы принимаем решение о том, на какие проекты пойдет финансирование. Был выбран проект по строительству нового медицинского центра, который стоит больших денег, но принесет огромную помощь.

Помимо этого, компания стала более открытой; всякий раз, когда возникает сложная проблема, компания приглашает для ее обсуждения гражданское общество, в том числе и мою организацию. Наша НПО полагает, что это сотрудничество могло быть инициировано компанией для того, чтобы проложить путь своему новому строительству, запланированному как раз рядом с нашим проектом. Те же голландские владельцы создали новый проект по импортированию серы, угля и стали через терминал. Они провели общественное слушание, на котором я задал вопрос о том, подали ли они уже заявку на финансирование МФК, но прямого ответа не получил. И даже если проект еще не начался, ответственная за новый проект дочерняя компания уже выделили Таманскому полуострову 8-9 тысяч долларов США в качестве финансовой помощи.

Было ли реагирование CAO таким, каким вы ожидали? В случае с первой жалобой нам казалось, что сотрудники CAO действительно заинтересованы и что есть возможность многого добиться. Затем все кардинально изменилось. Возможно, это было связано с разговором, в котором мы поделились мыслями о том, что можем использовать решение о неверной категоризации МФК для возбуждения иска в международном суде.

Мы перешли к процедурной стадии. Я приехал в Вашингтон (округ Колумбия), а Омбудсмен поехал на Таманский полуостров встретиться с представителями компании. Все всячески затягивалось, и компания не предлагала никакой социальной или экологической поддержки. Первая жалоба в CAO была подана в октябре 2007г., а оценочное заключение отдела по

соблюдению действующих требований было опубликовано в октябре 2009г.⁶¹ Когда сотрудники этого отдела CAO приехали на Таманский полуостров, они согласились с тем, что нарушения имели место. Вместе мы определили границы санитарно-защитной зоны с помощью нашей системы GPS, и СЗЗ оказалась меньше, чем должна была быть.

В то время мы были совершенно уверены в том, что CAO собирается принять решение в нашу пользу. Мы советовались по вопросу применения международно-правовой системы для дальнейшего продвижения дела. После получения отчета в ответ на нашу первую жалобы, мы были очень огорчены, что решение принято не в нашу пользу.

Вторая жалоба была подана фермером, проживающим в санитарно-защитной зоне.⁶² После подачи жалобы он был обвинен местной милицией в изнасиловании своей дочери, поэтому он отозвал жалобу. В CAO заявили, что он живет на территории СЗЗ, но проект пока еще в стадии строительства, а когда он будет введен в эксплуатацию, тогда и придется заниматься этим вопросом. CAO умыл руки и с этой жалобой. Я также испытал на себе давление из-за своей активистской деятельности. У меня начались проблемы с государственными контрольными органами, результатом чего стало решение судьи закрыть мой магазин. То есть, компания попыталась сделать со мной то, что она сделала с фермером. Однако существует система, в которой отдел по соблюдению действующих требований автоматически включается в защиту подвергаемых давлению людей, поэтому, если жалоба подана, заявитель не может ее отозвать.⁶³

После второй жалобы сотрудники отдела по соблюдению действующих требований и специалист по арбитражу из Санкт-Петербурга приехали на встречу с нами. Специалист из Санкт-Петербурга сказал даже, что если нам удастся заставить отдел по соблюдению требований рассмотреть наше дело, на это уйдет много лет и что, возможно, мы могли бы решить это быстрее. И он хотел знать конкретно, что мы хотим получить от этого в практическом смысле, но мы хотели только, чтобы соблюдались самые высокие стандарты МФК.

Третья жалоба касалась причинения имущественного ущерба. Компания привезла большое количество песка, чтобы в течение двух-трех месяцев улучшить железнодорожное полотно, и большие транспортные средства круглосуточно передвигались через центр города, что нанесло огромный ущерб дороге и домам, расположенным вдоль шоссе. Я рекомендовал жителям подать жалобу в местную администрацию и CAO.

Омбудсмен позвонил в компанию и попросил решить проблему. Разрушенные дома так и стоят, но когда приезжали местные власти вместе с компанией, они пообещали отремонтировать шоссе и действительно отремонтировали его. Никто не получил никаких

⁶¹ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II:01/Тамань/Россия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/links-86.aspx>

⁶² Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II-02/Тамань/Россия»; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=87

⁶³ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Руководящие принципы», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 11; <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/documents/EnglishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>

компенсационных выплат, но шоссе было отремонтировано. Наряду с этим, другая компания согласилась построить объездную дорогу вокруг Тамани, что они и сделали, улучшив ситуацию.

Обеспечил ли CAO беспристрастного и внушающего доверия независимого эксперта? После моей последней жалобы я получил отчет, вот и все. А затем я встретился с ними на Ежегодном собрании Совета управляющих Группы организаций Всемирного банка, но они вообще ко мне не подошли, и больше от них я не получал никакой информации. Я полностью изменил свое мнение о них. Я думаю, что Банк цинично хочет продемонстрировать свою открытость и готовность к разговору с гражданским обществом, а когда разговор заканчивается, они забывают и о нем, и о гражданском обществе. Вебсайт CAO тоже лукавит и не публикует информации о том, что даже в закрытых уже делах люди могут продолжать сталкиваться с теми же проблемами, которые не были урегулированы.

В ходе всего процесса компания становится все более сильной. Они извлекли хорошие уроки, которые позволили им укрепиться в местной общине. Они увеличили ей свою годовую финансовую помощь (в этом году она составила 9 000 долларов США), что пока успокоило население. Экологический ущерб меньше всего волновал местных жителей. Компания получила разрешение на увеличение площадки вокруг своего терминала; таким образом, они могут транспортировать больше нефти и газа, а дочерняя компания сможет транспортировать больше стали, серы и угля. Они ведут себя мило.

На социальные вопросы компания реагирует, но большинство людей не понимают, что они могут обращаться в компанию с жалобами и по экологическим вопросам. Терминал еще не введен в эксплуатацию, поэтому экологические вопросы еще не ясны. Местные жители поймут их, когда компания начнет работать, и даже те, кто сейчас поддерживает компанию, позже столкнется с трудностями.

Рекомендации CAO по улучшению своего мандата и/или процедуры рассмотрения жалоб: Сам мандат замечательный. Но я не считаю, что CAO реализует цели в отношении прозрачности и подотчетности так, как он их декларирует. Если перед ними поставлен вопрос о категоризации проекта по уровню риска, они должны ставить его перед Советом управляющих, Президентом и сотрудниками проекта.

Что касается Омбудсмена, то он совсем беззубый. Я думаю, что в разработке новых стандартов CAO, если обнаруживается сотрудник МФК, который не выполняет своей работы или нарушает принципы этой организации, необходимо рекомендовать применение профессиональных последствий для такого человека. А не просто давать рекомендации или пожелания о том, как можно изменить ситуацию.

Я также считаю, что должно быть ограничение срока полномочий руководителя CAO.

Ответ CAO:⁶⁴ Сначала МФК рассматривала вопрос об инвестировании в аммиачный завод на Таманском полуострове, но с тех пор как МФК поняла, помимо финансовых факторов, что

⁶⁴ Хенрик Линдерс (Henrik Linders), ведущий специалист отдела CAO за соблюдением действующих требований, *Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена*, «Опыт CAO в бывших странах Советского Союза: 2004-2011», 24 сентября 2011г.

клиент не разделяет систему ценностей МФК и ее приверженность определенным стандартам, Корпорация решила не участвовать в этом инвестировании. Она решила инвестировать в рассматриваемый ими второй проект «Русский Мир II».

Хотя в этом случае были споры о том, какую категорию присваивать проекту – «А» или «В», главные экологические и социальные проблемы были урегулированы. МФК выполнила свои стандарты и может доказать, что продолжает придерживаться их, поэтому мы пришли к заключению о том, что Стандарты деятельности были соблюдены.

Рекомендации

Участники панельного обсуждения определили несколько тем по улучшению принципов деятельности CAO, часть которых продолжает разрабатываться в каждом конкретном случае рассмотрения жалобы. Нижеизложенные рекомендации составлены на основе свидетельских показаний участников панели и должны быть приняты во внимание при пересмотре мандата и руководящих принципов CAO в 2012 году.

Рекомендация 1: Уточнить/улучшить объем полномочий CAO и процедуру рассмотрения жалоб

- Президент Группы организаций Всемирного банка, Совет директоров, старший руководящий персонал МФК и курирующий CAO Вице-президент должны определить, что именно является целью вмешательства аппарата CAO: содействовать тому, чтобы затрагиваемое население и клиенты МФК примирились с самым низким из приемлемых обеими сторонами уровнем социальных и экологических требований, или побуждать МФК к соблюдению и установлению лучших международных стандартов экологических и социальных защитных мер. Если первая, то CAO должен четко заявить об этом, чтобы у населения и общественности не было никаких ложных ожиданий. Если вторая, то CAO следует быть значительно сильнее в решении (или в обращении к соответствующему органу) таких системных проблем, как коррупция в правительствах стран реализации проектов, которые непосредственно получают прибыль и, значит, скорее всего, вовлекают в это клиентов МФК.

CAO должен с особой тщательностью проверять, проводила ли МФК оценку риска, которая гарантирует максимальную защиту населению в зоне воздействия проекта, и предприняла ли МФК все необходимые меры, чтобы убедиться в том, что национальное законодательство не было проигнорировано или противозаконно изменено с целью уменьшения социальных и экологических защитных мер, требуемых от клиентов МФК. Хотя МФК может отвечать только за свои Стандарты деятельности, в эти рамки входит и обязанность уважать действующие в стране законы, но если посредством подкупа они искажаются для содействия проекту, CAO должен докладывать об этом Президенту Группы организаций Всемирного банка.

- Оценки CAO соблюдения норм и процедур МФК в рамках проектов должны строго оценивать соблюдение национальных и международных законов, более широкие экологические и социальные риски, а также соответствие технических норм Стандартам деятельности МФК.

Рекомендация 2: Обеспечить подотчетность МФК по соблюдению Стандартов деятельности на всех этап реализации проекта.

- CAO должен обязать МФК отчитываться за свои Стандарты деятельности даже после распределения или выплаты денежного займа для реализации проекта; аппарат CAO должен полностью доводить до конца аудиторские проверки по выявлению характера и основных причин нарушений.
- Менеджмент должен содействовать МФК в разработке официального метода рассмотрения случаев нарушения Стандартов деятельности, что непосредственно связано с полученными от CAO сведениями. Для сотрудников МФК, которые нарушают Стандарты деятельности, должны быть предусмотрены профессиональные последствия.

Рекомендация 3: Поощрять большую независимость/беспристрастность в структуре CAO

- Вице-президент, курирующий CAO, должен назначаться на эту должность сроком от 2 до 4 лет максимум.
- Офис CAO не должен располагаться в одном здании с МФК.
- Для проведения первичных оценок соблюдения действующих требований МФК CAO должен нанимать независимых подрядчиков, пребывающих вне зоны влияния МФК.

Рекомендация 4: Увеличить заметность органов по рассмотрению жалоб

- CAO должен обязать МФК обеспечить, чтобы механизм клиентов по подаче и рассмотрению жалоб был известен затрагиваемому местному населению.
- МФК должен извещать затрагиваемое местное население о своем участии в проекте, возможно, с помощью печатных СМИ и вывесок на строительной площадке, с тем чтобы CAO мог служить источником информации для жителей и общественности в зоне воздействия проекта.
- В Оценке выполнения требований Стандартов деятельности МФК, проведенной CAO в 2006 году, сказано: «Отзывы местных заинтересованных лиц наводят на мысль о том, что интервьюируемые иногда не подозревали о существовании системы подачи жалоб, о том, как ею пользоваться, с кем контактировать и как отслеживать поданную жалобу. Респонденты одного проекта прямо высказались о том, что множество жалоб остались нерешенными».⁶⁵

Будущие возможности для улучшения реагирования CAO на жалобы

В начале 2012года CAO проведет консультации с общественностью, чтобы обсудить обновление своих Руководящих принципов. Возможно обсуждение таких вопросов, как длительность сроков полномочий в структуре CAO, неукоснительность условий передачи Омбудсменом жалобы в ведение отдела по соблюдению действующих требований и общая

⁶⁵ Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана, «Информационный бюллетень: «Анализ политики МФК и стандартов ее деятельности по обеспечению экологической устойчивости и политики в отношении раскрытия информации», *Compliance Advisor/Ombudsman*, 14; http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAOAdvisoryNoteforFCPolicyReview_May2010.pdf

процедурная эффективность. О графике проведения этих консультаций будет сообщено на веб-сайте CAO: www.cao-ombudsman.org.

Библиография

- Скотт Адамс (Scott Adams), специалист, Омбудсмен. Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011: панельное обсуждение», 24 сентября 2011г.
- Светлана Аносова. «Опыт CAO в странах бывшего Советского Союза: 2004-2011: панельное обсуждение», 24 сентября 2011г.
- Светлана Аносова. Интервью, проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy), 22 сентября 2011г.
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «О CAO: кто мы», *Compliance Advisor/Ombudsman*. <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/index.html>
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Информационный бюллетень: «Анализ политики МФК и стандартов ее деятельности по обеспечению экологической устойчивости и политики в отношении раскрытия информации». *Compliance Advisor/Ombudsman*. http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAOAdvisoryNoteforIFCPolicyReview_May2010.pdf
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Предварительная оценка в целях определения необходимости проведения аудита МФК: Карачаганак, Казахстан», *Compliance Advisor/Ombudsman*. 16 октября 2009г. http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO_Appraisal_Report_C_I_R7_Y09_F117.pdf
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Предварительная оценка CAO: Русский Мир II: 01/02/Тамань/Россия»; http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO_Appraisal_Report_C-I-R7-Y09_F105.pdf.
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Отчет об оценке: дело в отношении Экологического общества «Зеленое спасение» и компании «Карачаганак Петролеум Оперейшинг», Бурлинский район, Западно-Казахстанская область, Казахстан», *Compliance Advisor/Ombudsman*. ноябрь 2007г.; http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/preliminary_assessment-english.pdf
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена. «Отчет CAO об аудиторской проверке: дело по жалобе жителей поселка Березовка», *Compliance Advisor/Ombudsman*. March 14, 2008. http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO_Audit_Report_C_I_R7_Y06_F079_ENGLISH.pdf
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена, «Рассматриваемые CAO жалобы: Европа и Центральная Азия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/default.aspx?region_id=2

- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
«Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-2/Рустави/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*. <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/RustaviFinalRevisedAssessmentReport08-12-04.pdf>.
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
«Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-07/Джвари/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=50
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
«Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-10/ Тетри-Цкаро/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=53
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-13/Цалка/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=56
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
Рассматриваемые CAO жалобы: нефтепровод БТД-17/Тадзризи/Грузия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=60
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена
Рассматриваемые CAO жалобы: Лукойл Оверсиз:1/Березовка/Казахстан», *Compliance Advisor/Ombudsman*. http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=104
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
«Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II:01/Тамань 1/View Documents.” *Compliance Advisor/Ombudsman*. <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/links-86.aspx>
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена,
«Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II:02/Тамань/Россия»; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=87
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена,
«Рассматриваемые CAO жалобы: Русский Мир II:03/Тамань/Россия», *Compliance Advisor/Ombudsman*; http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=88
- Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмена.
«Руководящие принципы CAO», *Compliance Advisor/Ombudsman*; <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/documents/EnglishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf>
- Игорь Голубенков. Интервью, проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy) 22 сентября 2011г.
- Международная финансовая корпорация. «Проект строительства нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан», *Опыт и уроки* (сентябрь 2006г.)

[http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/\\$FILE/BTC_LOE_Final.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/p_BTC_LessonsLearned/$FILE/BTC_LOE_Final.pdf)

Международная финансовая корпорация, «Проект БТД», *International Finance Corporation*;
<http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/content/Home>

Международная финансовая корпорация. «Проект БТД и стандарты деятельности МФК: ОР 4.04 «Естественная среда обитания» и ОРН 11.03 «Культурное наследие», *International Finance Corporation*; апрель 2003г.
[http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+Additionality+Pgms/\\$FILE/BTC+Additionality+Programs.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+Additionality+Pgms/$FILE/BTC+Additionality+Programs.pdf)

Международная финансовая корпорация, «Анализ проекта по строительству нефтепровода БТД, проект документа 4, раздел 1», *International Finance Corporation 2*;
[http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+CH1-+ELCSO/\\$FILE/CH1+The+BTC+Project.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/AttachmentsByTitle/DOC+-+CH1-+ELCSO/$FILE/CH1+The+BTC+Project.pdf)

Международная финансовая корпорация. «Руководство к процедуре экологической и социальной оценки», *International Finance Corporation*;
[http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/\\$FILE/ESRP_Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_ESRP_Manual/$FILE/ESRP_Manual.pdf)

Международная финансовая корпорация. «Проекты МФК: Лукойл Оверсиз/Информационная справка по проекту», *International Finance Corporation*;
<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI9953>

Международная финансовая корпорация. «Роль МФК и взаимодополняемость: вводный минимум», *International Finance Corporation*;
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc/vision

Международная финансовая корпорация. «Стандарты деятельности МФК по обеспечению социальной и экологической стабильности», *International Finance Corporation*. 30 апреля 2006г.;
[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

Международная финансовая корпорация. «Стандарты деятельности и пояснительные записки», *International Finance Corporation*;
<http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>

Международная финансовая корпорация. «Обзор политики», *International Finance Corporation*;
<http://www.ifc.org/policyreview>

Международная финансовая корпорация. «Информационная справка о проекте Русский Мир II», *International Finance Corporation*;
<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI23870>

Роза Хусаинова. Интервью , проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy) 24 сентября 2011г.

Манана Кочладзе. Интервью, проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy) 23 сентября 2011г.

Хенрик Линдерс (Henrik Linders), ведущий специалист отдела CAO за соблюдением действующих требований, *Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур МФК/Омбудсмана*, «Опыт CAO в бывших странах Советского Союза: 2004-2011: панельное обсуждение», 24 сентября 2011г.

Louisiana Bucket Brigade, «История the Bucket», *Louisiana Bucket Brigade*;
<http://www.labucketbrigade.org/article.php?list=type&type=157>

Управление учета «Отчет о мониторинге проекта БТД», *Корпорация частных зарубежных инвестиций США*, октябрь 2010г.;
<http://www.opic.gov/sites/default/files/BTCmonitoringreportOct2010.pdf>

Мэтью Плейт (Plate, Mathew C.) «План действий по обеспечению качества работы компании «Bucket Brigades», *Агентство охраны окружающей среды США*;
<http://www.labucketbrigade.org/downloads/Quality%20Assurance%20Plan%20for%20Bucket%20Brigades.doc>

Отчет научно-исследовательской программы, «Оценка состояния здоровья населения, проживающего в районе Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения», *Казахский национальный медицинский университет им. С.Д Асфендиярова*. Алматы, 2008г., стр.158-159.

Silk Road Intelligencer. «Карачаганак оштрафован на 27 миллионов долларов США за экологические нарушения», *Silk Road Intelligencer*, 26 января 2011г.;
<http://silkroadintelligencer.com/2011/01/26/karachaganak-fined-27-million-for-environmental-violations/>

Сергей Соляник. Интервью, проведенное Сарой Беди (Sarah Bedy) 22 сентября 2011г.

Кейт Уоттерс (Kate Watters) «Борьба местной общины за справедливость против крупных нефтяных компаний в Каспийском регионе»: Юлиан Ахъеман (Julian Agyeman) и Елена Огневая-Химмельбергер (Yelena Ogneva-Himmelberger) «Экологическая справедливость и устойчивое развитие в странах бывшего Советского Союза», *Массачусетский технологический институт* (2009); стр. 155.

CRUDE ACCOUNTABILITY

P.O. Box 2345

Alexandria, VA 22301

Tel/Fax: 703-299-0854

Email: kate@crudeaccountability.org

Web: <http://www.crudeaccountability.org>