

ПРОЕКТ РЕКОНСТРУКЦИИ ТРАНСПОРТНОГО КОРИДОРА "ЮГ-ЗАПАД"

№ ЗАЯВЛЕНИЯ: 2014/04

ОТЧЕТ О СОБЛЮДЕНИИ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ - СЕНТЯБРЬ 2016

Орган по рассмотрению жалоб в связи с проектами (ОРЖ) является независимым механизмом подотчетности ЕБРР. ОРЖ позволяет проводить независимую проверку жалоб, поступивших от одного или более лиц либо организаций по поводу того или иного проекта ЕБРР, реализация которого, согласно таким жалобам, причинила или может причинить им вред. Для рассмотрения жалоб ОРЖ может задействовать две функции: провести проверку соблюдения установленных норм с тем, чтобы выяснить, выполнил ли ЕБРР или нет положения своей Экологической и социальной политики и (или) относящиеся к данному проекту положения своих Принципов информирования общественности; или же провести мероприятия по разрешению возникших проблем с целью восстановления диалога между подателем жалобы и клиентом в интересах решения проблемы, ставшей основанием для подачи жалобы, без установления вины той или иной стороны. Фигуранты жалобы также вправе потребовать задействования обеих этих функций ОРЖ.

Для получения дополнительной информации об ОРЖ обращайтесь к нам или посетите наш сайт по адресу: www.ebrd.com.

Контактные данные

Запросы на информацию направляйте по адресу:

Орган по рассмотрению жалоб в связи с проектами (ОРЖ)
Европейский банк реконструкции и развития
One Exchange Square
London EC2A 2JN
Телефон: +44 (0)20 7338 6000
Факс: +44 (0)20 7338 7633
Эл. почта: pcm@ebrd.com

 <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism.html>

Как подавать жалобы в ОРЖ

Жалобы по экосоциальным аспектам деятельности ЕБРР можно направлять по электронной почте, телефону или письмом на указанный адрес либо с помощью электронного формуляра по адресу: <http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/submit-a-complaint.html>

Оглавление

| | |
|--|-----------|
| Краткое содержание..... | 3 |
| ЧАСТЬ I. ФАКТОЛОГИЯ..... | 5 |
| ЧАСТЬ II. Проведенные мероприятия по проверке соблюдения установленных норм.... | 7 |
| Часть III. Обсуждение поставленных вопросов и анализ содержания жалобы..... | 8 |
| ЧАСТЬ IV. РЕКОМЕНДАЦИИ..... | 35 |
| Список сокращений..... | 38 |

ПРИМЕЧАНИЕ. При отсутствии иных определений понятия, написанные в настоящем отчете (на английском языке) с прописной буквы, имеют определения, данные им в Правилах процедуры ОРЖ.

Краткое содержание

14 октября 2014 года в Орган по рассмотрению жалоб в связи с проектами (ОРЖ) поступила жалоба (далее "жалоба") от г-на Криводанова Юрия Павловича, руководителя казахстанского общественного объединения «Благо» (НПО «Благо»), в которой выражалась тревога по поводу положения дел на участке Международного транспортного коридора "Юг-Запад" в Казахстане, работы на котором финансируются Европейским банком реконструкции и развития (далее – "ЕБРР" или "Банк"). В поступившей жалобе, зарегистрированной 24 ноября 2014 года согласно Правилам процедуры ОРЖ 2014 года (ПП ОРЖ), содержалось требование провести мероприятия как по разрешению возникших проблем, так и по проверке соблюдения установленных норм. В отчете об оценке приемлемости жалобы для целей проверки соблюдения установленных норм (ООПЖ), опубликованном 2 октября 2015 года, был сделан вывод о приемлемости поступившей жалобы для целей проведения по ней проверки соблюдения установленных норм. В отчете об оценке приемлемости поступившей жалобы для целей проведения мероприятий по разрешению проблем (ООПЖ для целей проведения МРП) поступившая жалоба была сочтена приемлемой для этих целей, и 20 ноября 2015 года Президентом ЕБРР были приняты к исполнению рекомендации, сделанные лицами, оценивавшими приемлемость поступившей жалобы для целей проведения МРП.

Как указывается в поступившей жалобе, имеются в общей сложности три основания утверждать, что ЕБРР не выполнил положения Экологической политики в отношении охраны окружающей среды в редакции 2003 года (ЭП 2003 года) и соответствующих директивных документов в области информирования общественности.

Во-первых, в жалобе утверждается, что ЕБРР не выполнил надлежащим образом прописанные в его директивных документах обязанности по мониторингу и надзору и что из-за этого в проектно-строительной документации и в ходе реализации проекта возникли недостатки, которые якобы вызвали причинение вреда жителям шести поселков, расположенных вдоль транспортного коридора. Как было выяснено экспертом по проверке соблюдения установленных норм, разработанные ЕБРР мероприятия по осуществлению мониторинга, хотя и соответствуют степени рисков и характеру выполняемого проекта, проводились его руководством ненадлежащим образом. Что касается процесса мониторинга, что экспертом по проверке соблюдения установленных норм были выявлены два главных недостатка. Во-первых, отсутствие четкости в распределении обязанностей по вопросам предоставления годовой экосоциальной отчетности и, во-вторых, недостатки в работе систем коммуникации между различными структурными подразделениями ЕБРР применительно к осуществлению мониторинга. Это приводит к тому, что ЕБРР не может выполнять обязательства, взятые им согласно пп. 27 и 28 ЭП 2003 года в области осуществления экомониторинга процесса реализации проекта.

Во-вторых, в жалобе утверждается, что ЕБРР не принял надлежащих мер, предусмотренных в его директивных документах, для решения структурных вопросов, устранения глубинных причин и разрешения системных проблем, возникших из-за трудностей с реализацией инфраструктурных проектов в Казахстане, особенно трудностей, возникших на данном проектом объекте из-за отсутствия требуемых национальных норм, регулирующих процессы взаимодействия с общественностью и проведения с ней консультаций (общественных слушаний). Как было установлено экспертом по проверке соблюдения установленных норм, п. 10 ЭП 2003 года не предусматривает возложение на ЕБРР нормативного обязательства в этом отношении и, как следствие этого, анализ проверки его выполнения не проводился.

В-третьих, в жалобе утверждается, что ЕБРР не отвечал на присланные ему подателем жалобы письма, не выступал за ведение диалога и поддержание отношений сотрудничества с подателем жалобы и организациями гражданского общества, что отрицательно сказалось на жителях поселков, расположенных вдоль транспортного коридора, и подорвало репутацию неправительственных организаций, занимающихся мониторингом хода работ по проекту реконструкции транспортного коридора “Юг-Запад”. Как было установлено экспертом по проверке соблюдения установленных норм, ЕБРР выполнил свои обязательства, предусмотренные в ЭП 2003 года и ПИО 2011 года, относительно того, что он выступает за ведение диалога с подателем жалобы и отвечает на письма последнего.

Таким образом, экспертом по проверке соблюдения установленных норм выявлено только одно основание, позволяющее подателю жалобы говорить о несоблюдении установленных норм. Согласно итогам проведенной проверки соблюдения установленных норм, ЕБРР не выполнил требуемым образом программу мероприятий экомониторинга в соответствии с пп. 27 и 28 ЭП 2003 года.

ЧАСТЬ I. ФАКТОЛОГИЯ

1. История вопроса – фактология

В интересах развития торговли с Китаем, Россией и Европой правительством Казахстана развернута работа по модернизации транспортных коридоров. Одним из наиболее важных таких коридоров является международный транспортный коридор “Юг-Запад”, соединяющий Москву и Казань с Казахстаном около города Актобе. Его протяженность в Казахстане составляет 2 800 км, он пролегает через Кызылорду, Шымкент, Алматы и Хоргос и заканчивается в Китае (коридор “Юг-Запад”). Этот коридор представляет собой кратчайший маршрут автотранспортного сообщения между странами Центральной Азии и Европой, а также обеспечивает транзитное сообщение между Китаем, Узбекистаном, Киргизстаном, Россией и Европой. Его модернизация позволит ускорить движение грузового и пассажирского автотранспорта, будет способствовать развитию интеграционных процессов в этом регионе.

11 ноября 2008 года Совет директоров ЕБРР утвердил выделение 180 млн. долл. США на финансирование работ по реконструкции и модернизации 102-километрового участка транспортного коридора “Юг-Запад” – участка между российской границей и городом Актобе. На других дорожных участках этого коридора работы по реконструкции будут производиться на средства параллельного кредита, выделяемого Всемирным банком, Азиатским банком развития, Исламским банком развития и Казахстаном. Работы по реконструкции и модернизации были начаты в апреле 2011 года и завершены в сентябре 2013 года.

20 октября 2014 года в ОРЖ поступила жалоба от г-на Криводанова Юрия Павловича, руководителя НПО «Благо» с выражением тревоги по поводу положения дел на участке коридора “Юг-Запад”, работы на котором финансируются Европейским банком реконструкции и развития и производство которых, по его мнению, причинило значительный вред жителям шести поселков, расположенных вдоль этого транспортного коридора. Податель жалобы требовал провести мероприятия как по разрешению возникших проблем, так и по проверке соблюдения установленных норм. Согласно ПП ОРЖ 2014 года, поступление жалобы было зарегистрировано 24 ноября 2014 года. Согласно ПП 10 и 11 ОРЖ, уведомление о регистрации ее поступления было направлено подателю и заинтересованным сторонам, а сама жалоба внесена в реестр ОРЖ и размещена на сайте ОРЖ согласно ПП 20 ОРЖ1.

Согласно ПП 20 ОРЖ, произвести оценку приемлемости поступившей жалобы было поручено эксперту ОРЖ Сюзан Вильдау совместно с уполномоченным ОРЖ. Официальный ответ на поступившую жалобу ЕБРР дал 19 января 2015 года. ООПЖ по ней был представлен 2 октября 2015 года². Представитель ОРЖ, оценивавший приемлемость этой жалобы, признал ее приемлемой для целей проведения по ней проверки соблюдения установленных норм, и в ООПЖ было внесено ТЗ на проведение указанной проверки. Провести проверку соблюдения установленных норм уполномоченный ОРЖ назначил эксперта ОРЖ Андрею Сальдариагу.

2. Стороны

¹ ООПЖ, п. 2 (на английском языке).

² См. ООПЖ по адресу: <http://www.EBR.com/work-with-us/project-finance/project-жалоб-mechanism/ОРЖ-register.html>

- **Податель жалобы** – Юрий Павлович Криводанов, начальник аппарата Национального экспертного совета по обеспечению прозрачности и устойчивого развития, директор НПО «Благо» и председатель Орхусского комитета Казахстана (некоммерческая организация)
- **ЕБРР** – Европейский банк реконструкции и развития
- **Клиент** – Комитет автомобильных дорог Министерства транспорта Республики Казахстан

3. Проект

Проектом реконструкции транспортного коридора “Юг-Запад” предусматривается реконструкция и модернизация 102-километрового участка автотрассы между российской границей и г. Актобе в Казахстане.

4. Жалоба

Как утверждает податель жалобы, зарегистрированной в ЕБРР в первой инстанции, выполнение данного проекта привело к причинению значительного вреда:

- A. жителям населенных пунктов, прилегающих к транспортному коридору "Юг-Запад";
- B. созданию Сети экспертных советов по обеспечению прозрачности и устойчивого развития (ЭСПУР) в рамках проекта, выполняемого согласно условиям Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве, который был подписан 14 января 2012 года Министерством транспорта и коммуникаций, Комитетом автомобильных дорог, компаниями, участвующими в реализации проекта реконструкции транспортного коридора “Юг-Запад” и Ассоциацией независимых неправительственных организаций, представленной НПО «Благо»;
- C. репутации неправительственных организаций, осуществляющих мониторинг процесса выполнения проекта реконструкции и модернизации транспортного коридора “Юг-Запад”³.

В поступившей жалобе указывается, что данный вред был причинен в результате того, что ЕБРР проигнорировал сообщения подателя жалобы о недостатках, проявившихся в ходе реализации проекта, и в ней приводится подробно составленный перечень видов вреда, причиненного жителям шести деревень, прилегающих к транспортному коридору "Юг-Запад"⁴.

Как отмечается в ООПЖ, в ходе последующих встреч с лицом, оценивавшим приемлемость жалобы, ее податель предоставил дополнительную информацию относительно вопросов, приведенных в жалобе, и ожидаемых им результатов ее рассмотрения. В ООПЖ анализируется предмет выдвинутых подателем жалобы обвинений следующего характера:

- ненадлежащее выполнение со стороны ЕБРР предусмотренных в его директивных документах обязательств по осуществлению мониторинга и надзора. В результате этого в проектно-строительной документации и при реализации проекта возникли недостатки, из-за которых якобы был причинен значительный вред жителям шести деревень, расположенных вдоль автотранспортного коридора⁵;
- ЕБРР не принял достаточных мер, предусмотренных в его директивных документах, для решения структурных вопросов, устранения глубинных причин и разрешения

³ Жалоба, п. 6.

⁴ ООПЖ, п. 45 (на английском языке).

⁵ ООПЖ, пп. 7- 8 (на английском языке).

системных проблем, возникших из-за трудностей с реализацией инфраструктурных проектов в Казахстане, особенно трудностей, возникших на данном проектом объекте из-за отсутствия требуемых национальных норм, регулирующих процессы взаимодействия с общественностью и проведения с ней консультаций⁶;

- ЕБРР не отвечал на присылаемые ему подателем жалобы письма и не вступал в отношения сотрудничества с организациями гражданского общества, что стало нарушением установленных для него требований осуществлять взаимодействие с заинтересованными в нем сторонами. В результате этого, как утверждает в жалобе, был причинен вред жителям деревень и мерам по созданию ЭСПУР, в том числе была подорвана репутация неправительственных организаций, занимающихся мониторингом хода работ по проекту реконструкции транспортного коридора “Юг-Запад”⁷.

Как указывается в жалобе, по итогам ее рассмотрения в ОРЖ податель жалобы рассчитывает добиться «*надлежащего и полного выполнения со стороны ЕБРР положений его собственных директивных документов*»⁸. В ООПЖ приводится перечень из следующих пяти результатов, ожидаемых от проведения проверки соблюдения установленных норм:

- i) по мере возможности положительное решение вопросов, поднятых жителями деревень;
- ii) получение возможностей для выявления и устранения вместе с заинтересованными в этом партнерами структурных и системных проблем, связанных с реализацией проекта по реконструкции транспортного коридора “Юг-Запад”, в интересах обеспечения экологически и социально здорового и устойчивого развития;
- iii) активизация взаимодействия и сотрудничества между группами гражданского общества и ЕБРР в реализации настоящего проекта, исходя из обязательства ЕБРР выступать за ведение диалога с заинтересованными в ЕБРР сторонами, его готовности прислушиваться к замечаниям заинтересованных сторон, в том числе к замечаниям организаций гражданского общества, и откликаться на них, как это предусмотрено в пп. 11 и 43 Экологической политики;
- iv) надлежащее и полное выполнение ЕБРР положений его директивных документов, в том числе уделяя более пристальное внимание вопросам реализации проекта и надзора за ним;
- v) извлечение всеми заинтересованными сторонами, в том числе для организациями гражданского общества, уроков из процесса реализации настоящего проекта с целью повышения показателей эффективности в более тесной увязке их с выполнением ПЭСМ (например, принятие мер по смягчению вредных последствий на всех этапах реализации проекта; выполнение рекомендаций по повышению природоохранного эффекта и компенсации вредных последствий; отслеживание всех проблем, видов воздействия и возможностей)⁹.

ЧАСТЬ II. ПРОВЕДЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРОВЕРКЕ СОБЛЮДЕНИЯ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ

- 1. Анализ содержания документов.** Что касается ТЗ на проведение настоящей проверки соблюдения установленных норм, составленного лицами, оценивавшими приемлемость жалобы, и внесенного в ООПЖ¹⁰, то эксперт по проверке соблюдения установленных

⁶ ООПЖ, п. 13 (на английском языке).

⁷ ООПЖ, пп. 11-12 (на английском языке).

⁸ Жалоба, п. 13 (на английском языке).

⁹ ООПЖ, п. 35 (на английском языке).

¹⁰ ООПЖ, пп. 16-20 (на английском языке).

норм провел тщательный анализ всей относящейся к предмету жалобы проектной документации, внутренней переписки ЕБРР и документации, представленной подателем жалобы. В отчете о результатах проверки соблюдения установленных норм документы помечены отсылочными номерами. При анализе информации, отсутствующей в открытом доступе, ее источники помечены отсылочными номерами, что позволяет сотрудникам ЕБРР осуществлять перепроверку такой информации. Для удобства читателей также отмечается характер документа или источник сообщения как указание на то, что данные документы или письма, имеющие отсылочные номера, не размещены в открытом доступе.

2. **Встречи со сторонами.** 11 декабря 2015 года эксперт по проверке соблюдения установленных норм в режиме селекторного совещания провел беседу с управлением экологии и устойчивого развития ЕБРР (УЭУР), а 14 декабря 2015 года – видеоконференцию с подателем жалобы.
3. **Посещение территории проектного объекта.** Эксперт по проверке соблюдения установленных норм не счел необходимым выезд на проектный объект, поскольку его уже посетил до этого занимавшийся оценкой приемлемости жалобы эксперт ОРЖ, имевший долгие беседы с клиентом, подателем жалобы и представителями районов, которые, как утверждается в жалобе, оказались затронутыми реализацией проекта.
4. **Возможность прокомментировать проект доклада о проверке соблюдения установленных норм:** В соответствии с правилами ОРЖ с 2014, пункт 42, при подготовки проекта отчета о результатах проверки соблюдения установленных норм, эксперт по проверке установленных норм предоставляет заинтересованным сторонам возможность для комментариев, которые учитываются при подготовке окончательного варианта отчета.
5. **Представление и возможность высказать свои замечания по плану действий руководства ЕБРР:** В соответствии с правилами ОРЖ с 2014, пункт 45, 11 июля 2016 руководства Банка представило План действий в соответствии с рекомендациями отчета о проведении проверки соблюдения норм. 14 июля 2016, план был отправлен подателю жалобы для комментариев. Комментарий от подателя жалобы были получены 8-го августа 2016 года.

Эксперт по проверке соблюдения установленных норм считает, что она получила достаточный объем информации, позволяющий ей заняться рассмотрением возбужденного дела о невыполнении со стороны ЕБРР требований Экологической политики 2003 года (ЭП 2003 года) и соответствующих директивных документов об информировании общественности в отношении настоящего проекта.

Согласно ПП 41 ОРЖ в редакции 2014 года, цель проведения настоящей проверки соблюдения установленных норм будет заключаться в установлении фактов нарушения (и если да, то как и почему) со стороны ЕБРР при реализации им настоящего проекта положений соответствующего директивного документа, как это определено ПП ОРЖ в редакции 2014 года. При выявлении случаев нарушения положений такого документа лицо, проводящее проверку соблюдения установленных норм, действуя согласно ПП 44 ОРЖ в редакции 2014 года, будет рекомендовать внести соответствующие изменения в этот документ для недопущения повтора таких случаев в будущем.

В следующем разделе отчета о проверке соблюдения установленных норм будет рассмотрено каждое из утверждений, приведенных в ООПЖ и подробно изложенных в ТЗ ООПЖ.

Часть III. Обсуждение поставленных вопросов и анализ содержания жалобы

1. Экологическая аттестация и мониторинг реализации проекта

Согласно выданному ТЗ, в ходе проверки соблюдения установленных норм необходимо выяснить следующее: действительно ли ЕБРР неправильно оценил экосоциальные последствия реализации проекта и в результате этого не согласовал надлежащим образом меры предотвращения и смягчения этих последствий, и (или) не сумел обеспечить мониторинг хода реализации проекта согласно требованиям ЭП 2003 года, в том числе мониторинг процесса выполнения положений, содержащихся в ПЭСМ; а конкретнее – ответить на приведенные ниже вопросы.

- i) Действительно ли ЕБРР не обеспечил мониторинг экосоциальных последствий реализации проекта, в том числе надлежащее и своевременное выполнение клиентом плана экосоциальных мероприятий и исполнение клиентом согласованных экосоциальных обязательств?
- ii) Действительно ли ЕБРР не разработал достаточно эффективную программу мониторинговых мероприятий согласно пп. 27 и 28 Экологической политики, чтобы обеспечить надлежащим образом выявление, обнаружение и устранение рисков и последствий?
- iii) Действительно ли ЕБРР не обеспечил надлежащим образом оценку и мониторинг функционирования у его клиента системы информирования общественности и проведения общественных слушаний согласно ЭП 2003 года и ПЭСМ?

1.1. Позиции сторон

1.1.1 Позиция подателя жалобы

В жалобе утверждается, что проект страдает недостатками как в плане составленной для него проектно-строительной документации, так и в плане его реализации, в результате чего якобы причинен значительный вред жителям шести поселков, расположенных вдоль транспортного коридора. В жалобе приведен подробный перечень проблем, которые якобы затрагивают жителей этих поселков, в том числе такие проблемы, как нехватка или плохое устройство пунктов пересечения автотрассы для пешеходов, скота и сельскохозяйственной техники; отсутствие примыканий для удобства въезда на автотрассу; недостаточность мер по снегозадержанию и борьбе со снежными заносами на ней; недостаточная освещенность определенных участков автотрассы и отсутствие туалетов на автобусных остановках; причинение вреда имуществу общего пользования¹¹.

На последующих встречах с экспертом ОРЖ, производившим оценку приемлемости жалобы, податель жалобы далее привел дополнительную информацию относительно этого основания его жалобы и утверждал, что ЕБРР не выполнял надлежащим образом свои обязательства по осуществлению мониторинга и надзора и в результате ЕБРР:

- не обеспечил заблаговременное выявление и устранение недостатков, приведенных в поданной жалобе¹²:

¹¹ Жалоба в п. 6.

¹² ООПЖ, п. 8 (на английском языке).

- не выявил недостатки в своей программе мероприятий по проведению общественных слушаний и раскрытию информации, в том числе не обеспечил составление и выполнение этой программы надлежащим образом согласно директивным документам ЕБРР. Кроме того, податель жалобы отмечает недостаточность предоставленных местным жителям объемов информации о формах их участия в процессе принятия решений на различных этапах реализации проекта и способах подачи жалоб¹³.

Податель жалобы указывает, что эти проблемы были выявлены с помощью мероприятий общественного контроля, проводимых Ассоциацией "Азаматтык Курылтай" – гражданское собрание», активным членом которой выступает НПО «Благо» под руководством подателя жалобы¹⁴.

1.1.2. Ответ ЕБРР

Как утверждает руководство ЕБРР, схема проекта составлена с учетом выполнения требований ЭП 2003 года, распространяющихся на проекты экологической категории В1. Как следствие этого по данному проекту требовалось провести экологические анализ и аудит. Комплексное экосоциальное обследование проекта было проведено независимой консалтинговой фирмой, привлеченной ЕБРР. По итогам этого обследования были определены базовые экосоциальные условия, касающиеся территории расположения проектного объекта, сделана оценка потенциальных экосоциальных последствий и составлен план экосоциального управления (ПЭСУ). В состав ПЭСУ вошел план экосоциальных мероприятий (ПЭСМ)¹⁵.

ЕБРР отмечает, что данный ПЭСМ был разработан и согласован с клиентом и что в нем указаны «экологические и социальные последствия, а также предусмотрены меры их смягчения, широко применяемые при реализации большинства автодорожных проектов, в том числе смягчение последствий изменения режима землепользования, борьба с шумом, загрязнением воздуха и воды, а также конкретные меры применительно к проектам, финансируемым ЕБРР»¹⁶.

Для осуществления мониторинга проекта ЕБРР привлек пользующуюся высокой репутацией в мире консалтинговую фирму, специализирующуюся на проблемах строительства и надзора (консультант по строительству). В дополнение к этому для консультаций по вопросам управления проектом ЕБРР также привлек еще одну пользующуюся высокой репутацией в мире консалтинговую фирму, чтобы она оказывала помощь клиенту в решении управленческих проблем, связанных с выполнением дорожно-строительных работ на участках автотрассы, финансируемых Всемирным банком и ЕБРР, в том числе в решении

¹³ ООПЖ, п. 10 (на английском языке).

¹⁴ ООПЖ, п. 8. Согласно ООПЖ, «Ассоциация Азаматтык Курылтай – гражданское собрание» представляет собой многостороннюю группу организаций гражданского общества, государственных ведомств, консультантов по вопросам управления проектом и надзора за его выполнением, а также подрядчиков, участвующих в реализации проекта реконструкции транспортного коридора, соединяющего Западную Европу с западными районами Китая. См. ООПЖ, сноска 8 (на английском языке).

¹⁵ Ответ ЕБРР, стр. 2 (на английском языке).

¹⁶ Там же, стр. 6 (на английском языке).

экосоциальных проблем. Консультант по вопросам управления проектом также выступал в качестве независимого надзорного органа, обеспечивающего выполнение ПЭСУ¹⁷.

С учетом низкой степени риска, вытекающего из содержания проекта, и высокой квалификации консультантов, привлеченных к реализации проекта, руководство ЕБРР заявило, что оно предпочло пойти по пути «пассивного мониторинга»¹⁸, осуществляемого в форме анализа материалов годовой экосоциальной отчетности (ГЭСО).

После подачи жалобы в ноябре 2014 года ЕБРР также привлек независимого консультанта по мониторингу и поручил ему проверить положение дел с выполнением ПЭСМ и решением проблем, поднятых в жалобе. В декабре 2014 года этот независимый консультант посетил проектный объект в целях выполнения порученного ему задания по мониторингу. По итогам проверки хода выполнения ПЭСМ он сделал вывод, что большинство из предусмотренных в ПЭСМ мероприятий уже проведено. Согласно информации, внесенной в резюме проекта (РП), в ходе проведенной проверки не было выявлено каких-либо серьезных трудностей, связанных с решением поднятых в жалобе проблем, и был сделан вывод, что проектно-строительные требования были выполнены согласно действующим нормативам¹⁹. В своем ответном письме ЕБРР дал подробные ответы на каждый из конкретных вопросов, поднятых в жалобе в связи с якобы причиненным вредом шести поселкам, расположенным вдоль автотрассы, причем в основу этих ответов положены результаты оценки, проведенной независимым консультантом²⁰.

1.1.3. Ответ клиента

В своем письменном заявлении клиент дал ответы на каждый из конкретных вопросов, поднятых в жалобе в связи с якобы причиненным вредом шести поселкам, расположенным вдоль автотрассы. В ходе дальнейших бесед, проведенных с экспертом ОРЖ, подготовившим ООПЖ, клиент отметил, что проект был разработан и выполняется согласно международным стандартам, фигурирующим в директивных документах международных финансовых организаций по социальной и экологической тематике и соответствующих национальных нормативных документах Казахстана²¹. Более того, клиент утверждает, что его концепция разработки проектов исходит из принципа «не навреди» и что его взаимодействие с организациями гражданского общества, интересующимися проблематикой инфраструктурных проектов, является для него в порядке вещей²².

1.2. Обязательства ЕБРР, предусмотренные его директивными документами

Настоящий проект был утвержден решением Совета директоров в ноябре 2011 года, а Экологическая и социальная политика в редакции 2008 года стала действовать с октября 2011 года. Вместе с тем проект прошел стадию рассмотрения концепции 9 мая 2008 года, был подготовлен и прошел экологическую оценку согласно действовавшим на тот момент правилам, т.е. согласно ЭП 2003 года. Как следствие этого анализ соблюдения установленных норм при реализации проекта будет проводиться на основе обязательств, содержащихся в ЭП

¹⁷ Там же, стр. 2 (на английском языке).

¹⁸ Там же.

¹⁹ РП, см. по адресу: <http://www.EBR.com/work-with-us/projects/psd/southwest-corridor-road-project.html>.

²⁰ Ответы ЕБРР, стр. 7-16 (на английском языке).

²¹ ООПЖ, п. 19 (на английском языке).

²² ООПЖ, пп. 20-21 (на английском языке).

2003 года. Следует отметить, что ЭП 2003 года – это «экологическая» политика, в которой отсутствуют подробно прописанные социальные требования, вошедшие впоследствии в ЭСП 2008 года. Тем не менее, термин «окружающая среда» в ЭП 2003 года употребляется в широком смысле, «и включает не только экологические аспекты, но и вопросы охраны здоровья на производстве и проблемы, волнующие местное население, такие, как культурное достояние, вынужденное переселение и воздействие проектов на коренные народы»²³. В данном разделе будут кратко рассмотрены предусмотренные в ЭП 2003 года обязательства ЕБРР по проведению экспертизы и мониторинга проекта в период действия ЭП указанной редакции.

В ЭП 2003 года показано четкое распределение обязанностей применительно к каждому из различных этапов реализации потенциального проекта и видам деятельности по нему; в частности, показаны обязанности ЕБРР по проведению экологической аттестации (пп. 4 и 14-19) и по мониторингу процесса реализации проекта (пп. 27 и 28). Согласно ЭП 2003 года обязанности по проведению консультаций с общественностью (общественных слушаний) и раскрытию информации были возложены на спонсора проекта²⁴. В дальнейшем консультации с общественностью и раскрытие информации требовалось осуществлять согласно национальным нормативным актам о проведении консультаций со спонсором проекта и в соответствии с установленными в ЕБРР требованиями к проведению консультаций с общественностью применительно к конкретной (экологической) категории проекта. Вместе с тем ЕБРР сохранил за собой обязанность проверять выполнение спонсором проекта этих обязанностей согласно предусмотренным в его директивных документах обязательствам (п. 27 и приложение 2). В частности, в тех случаях, когда проведение консультаций входило составной частью в мероприятия по предотвращению и смягчению неблагоприятных экосоциальных последствий и вносилось в планы действий по охране окружающей среды и социальной сферы, эта обязанность, согласно ЭП 2003 года, прописывалась в рамках обязательств ЕБРР по осуществлению мониторинга проектов.

1.2.1. Обязательства по проведению предварительной экологической оценки проектов

Проведение предварительной экологической оценки проекта имеет две цели. Во-первых, это позволит ЕБРР определить, стоит ли ему финансировать потенциальный проект. Во-вторых, после принятия ЕБРР решения о финансировании проекта проводится его предварительная экологическая оценка, позволяющая ЕБРР принять решение о том, в какой форме выявленные экологические проблемы учтены в мероприятиях по финансированию, планированию и реализации проекта. Согласно ЭП 2003 года, процесс проведения предварительной экологической оценки разбит на три основных этапа.

- **Экологическая проверка.** Цель прохождения данного этапа – выявление потенциальных экологических проблем и экологического эффекта или благотворного воздействия на окружающую среду. Он также предназначен для того, чтобы дать возможность собрать требуемую информацию для целей «оценки экологических рисков, обязательств, соблюдения нормативных требований, а также всех неблагоприятных экологических последствий и иных проблем»²⁵. По результатам

²³ ЭП 2003 года, п. 3.

²⁴ Для целей реализации проекта его спонсор взаимодействует с клиентом, выступающим организацией, которая является получателем средств ЕБРР.

²⁵ ЭП 2003 года, п. 15.

такой предварительной проверки определяется принадлежность проекта к той или иной экологической категории.

- **Отнесение проекта к конкретной экологической категории.** На этом этапе определяется объем мониторинговых мероприятий, которые ЕБРР должен провести по конкретному проекту, и он обусловлен типом, местонахождением, чувствительностью и масштабами проектного объекта, а также характером и масштабами потенциального воздействия проекта на окружающую среду. Отнесение проекта к той или иной категории (категории А, В и С) обуславливается видом требуемой для проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) или экологического анализа, а также наличием или отсутствием потребности в проведении экологического аудита (категория 1 или 0). Применительно к проекту категории В1 (требуется проведение текущей проверки соблюдения установленных норм) ЭП 2003 года требует проведения экологических анализа и аудита в целях «оценки любого потенциального будущего экологического воздействия, связанного с предлагаемым проектом, выявления потенциальных возможностей для улучшения состояния окружающей среды и подготовки рекомендаций относительно любых мер, необходимых для предотвращения, сведения к минимуму и смягчения таких неблагоприятных последствий»²⁶.
- **Разработка плана экологических мероприятий (ПЭМ).** Цель составления такого плана заключается в том, чтобы задокументировать основные экологические проблемы, меры, которые требуется принять для их надлежащего решения, разработать график их решения и подготовить смету связанных с этим расходов. Важно отметить, что от спонсора проекта – или клиента – требуется дать свое согласие на выполнение ПЭМ, а сам ПЭМ входит в состав договорно-правовой документации, согласованной с ЕБРР²⁷. Иногда применительно к ПЭМ употреблялись и иные термины, например, план управления охраной окружающей среды (ПУООС) или план мониторинга²⁸.

Затем результаты предварительной экологической оценки требуется отразить в договорно-правовой документации. В частности, в договорно-правовую документацию необходимо внести конкретные положения с указанием обязательств, соответствующих природоохранным требованиям ЕБРР, например, о выполнении ПЭМ, положения о составлении природоохранной отчетности и периодическом проведении экологических аудитов силами независимых экспертов.

1.2.2. Обязательства, касающиеся мониторинга хода реализации проекта

По завершении процесса экологической аттестации и принятии решения о финансировании проекта важной составляющей процесса реализации проекта становится его мониторинг. Согласно ЭП 2003 года, проведение мониторинга имеет две цели:

- обеспечить со стороны спонсора проекта соблюдение действующих и закрепленных в договорно-правовой документации природоохранных норм и обязательств по проекту, например, о выполнении ПЭМ;

²⁶ ЭП 2003 года, п. 16.

²⁷ ЭП 2003 года, п. 17.

²⁸ Понятия ПЭМ и ПОЭМ относятся к одному и тому же документу и употребляется в одном и том же значении.

- отслеживать в постоянном режиме воздействие проекта на окружающую среду и эффективность принимаемых мер смягчения такого воздействия в качестве механизма «обратной связи»²⁹.

По каждому проекту от ЕБРР требуется подготовить программу мониторинговых мероприятий и для этого конкретно разработать «соответствующий инструментарий экомониторинга». В ЭП 2003 года содержатся сведения о виде инструментария или механизмов экомониторинга, которыми ЕБРР мог бы воспользоваться для исполнения взятых им обязательств по проведению экомониторинга. Они указаны ниже:

- рассмотрение периодически составляемых природоохранных отчетов и иных отчетов о ходе работ;
- посещение (проектного объекта) экологами или консультантами ЕБРР в целях экомониторинга;
- периодическое проведение проверок третьими сторонами³⁰.

Главный момент здесь заключается в том, что применяемые механизмы или инструменты служат гарантией того, что спонсор проекта или клиент *«выполняют согласованные программы, директивные документы и мероприятия, предусмотренные договорно-правовыми документами»*³¹. Выбор со стороны ЕБРР механизмов или инструментария обусловлен результатами предварительно проведенного комплексного обследования и общественных слушаний, а также сводом договорно-правовых документов, согласованных с клиентом.

В то время как ЕБРР имеет пусть небольшую, но все-таки возможность определять выбор соответствующего механизма мониторинга, чтобы обеспечить соблюдение клиентом установленных норм, в ЭП 2003 года было предусмотрено, что в интересах выполнения положений ПЭМ и кредитных обязательств ЕБРР должен требовать от своих клиентов *«регулярного представления отчетности о выполнении ППМ и всех других экологических требований»*³². В конкретном плане в ЭП 2003 года содержится требования об обязательном представлении в ЕБРР годовой отчетности³³. В этом отношении ЕБРР вправе принимать другие имеющиеся в его распоряжении меры, включая проведение миссий по экомониторингу.

Обязанности по проведению экомониторинга возложены на группу сотрудников ЕБРР, курирующую конкретную операцию, а также на управление экологии и устойчивого развития (УЭУР) ЕБРР, и должны выполняться в постоянном режиме до момента погашения выданного кредита³⁴.

1.3. Анализ соблюдения установленных норм

После масштабной проверки документальных материалов и переговоров между ЕБРР и подателем жалобы, а также с учетом выполнения приведенных выше обязательств ЕБРР,

²⁹ ЭП 2003 года, п. 27.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

³² ЭП 2003 года, п. 28.

³³ ЭП 2003 года, п. 28.

³⁴ ЭП 2003 года, п. 27.

предусмотренных в его директивных документах, по результатам проверки соблюдения установленных норм будет установлено, выполнил ли ЕБРР требования ЭП 2003 года по проведению предварительной экологической оценки и экомониторинга проекта.

1.3.1. Предварительная экологическая оценка проекта

Как считает эксперт по проверке соблюдения установленных норм, ЕБРР провел тщательную предварительную экологическую оценку проекта, что позволило ему принять решение о финансировании проекта, а также о внесении экологической проблематики в документы о финансировании, планировании и реализации проекта. В частности:

- в ПЭСМ указаны потенциальные экологические последствия, в том числе и упомянутые в жалобе, и предусмотрено принятие подробно прописанных мер по их предотвращению и смягчению, включая проведение клиентом всесторонних консультаций (общественных слушаний) с жителями поселков, расположенных вдоль транспортного коридора;
- в кредитный договор внесены обязательства, обеспечивающие соблюдение природоохранных стандартов, вытекающих из результатов проведенной предварительной экологической оценки проекта. В частности, кредитным договором от клиента требовалось представлять годовые экосоциальные отчеты (ГЭСО), включая сведения о выполнении ПЭСМ.

1.3.1.1. Экологическая проверка, категоризация проекта и составление ПЭСМ

В рамках проведенной ЕБРР экологической проверки проекта осуществлено «масштабное экосоциальное комплексное обследование»³⁵, включая проведение оценки положения дел в автодорожном секторе с привлечением соответствующих специалистов и рассмотрение ТЭО Комитетом автомобильных дорог Казахстана для анализа базового состояния территории расположения проектного объекта³⁶. По итогам предварительного технического и экосоциального обследования, проведенного внештатным специалистом в области автодорожного хозяйства, сделано заключение, что любые потенциально возможные в будущем неблагоприятные в экосоциальном плане воздействия будут ограничены зоной расположения проектного объекта, иметь ограниченное количественное выражение и будут легко поддаваться выявлению, оценке и смягчению.

Несмотря на то, что первоначально проект был отнесен к категории А/1, на стадии рассмотрения его концепции он подвергся реклассификации и отнесен к категории В/1, что было вызвано внесением изменений в его техническую концепцию, в результате которых протяженность подлежащего расширению участка автотрассы была уменьшена 20 км до всего лишь 9,5 км. При отнесении его к этой экологической категории учитывалось то обстоятельство, что большинство дорожно-строительных работ было связано только с реконструкцией и модернизацией уже имеющейся автострады в пределах ее нынешней трассы, а также управленческий потенциал клиента в вопросах реализации проекта. Как следствие этого, по проекту нужно было провести экологический и социальный анализ (ЭСА), в

³⁵ Экосоциальный анализ (ЭСА), стр.4 (на английском языке). Не обнародован.

³⁶ ЭСА, стр. 4 (на английском языке).

том числе проверку базового состояния его экосоциальных параметров согласно требованиям ЭП 2003 года к реализации проектов экологической категории В/1³⁷.

С учетом имеющихся у клиента возможностей выполнить данный проект было согласовано решение о том, что Всемирный банк привлечет консалтинговую фирму, которая будет оказывать клиенту помощь в реализации всех проектов по всему транспортному коридору. В дополнение к этому другие финансовые организации, участвующие в выполнении дорожно-строительных работ по данному коридору, включая ЕБРР, привлекут независимых и опытных инженеров-специалистов по надзору.

ЕБРР привлек консалтинговую фирму по вопросам управления проектами с высокой репутацией в мире для оказания помощи клиенту в решении проблем, связанных с управлением проектом, в том числе для осуществления надзора за выполнением плана экосоциальных мероприятий. В дополнение к этому ЕБРР привлек еще одну консалтинговую фирму с высокой репутацией в мире для осуществления надзора за ведением дорожно-строительных работ и мониторинга проекта (консультант по дорожно-строительным работам). И последнее. ЕБРР также привлек третью консалтинговую фирму с высокой репутацией в мире для проведения ЭСА (консультант по экологии). Согласно ЭП 2003 года и с учетом действия механизма проверки результатов экологических оценок (МПРЭО)³⁸, главные цели проведения ЭСА заключаются в следующем:

- выявление и определение потенциальных экосоциальных воздействий (как положительных, так и отрицательных), связанных со строительством новых и реконструкцией уже действующих сегодня участков автотрассы;
- оказание помощи правительству Казахстана и ЕБРР в разработке схемы проекта с учетом соблюдения действующих в Казахстане и ЕС требований в областях охраны окружающей среды, охраны здоровья и техники безопасности, а также конкретных требований ЕБРР (в областях вынужденного переселения, культурного достояния и коренных народов);
- оказание помощи правительству Казахстана и ЕБРР в разработке плана экосоциальных мероприятий, нацеленного на предотвращение и смягчение потенциально неблагоприятных экосоциальных воздействий в ходе строительства и эксплуатации автотрассы, получение природоохранного эффекта, повышение параметров экосоциального качества и улучшение положения дел с обменом информацией с населением районов, затронутых реализацией проекта³⁹.

Несмотря на отсутствие требований ЕБРР к проведению консультаций по проектам категории В в июле-августе 2008 года в ходе экосоциальной оценки консультантом по экологии был организован ряд неофициальных консультаций с группами проживающих вдоль автотрассы жителей поселков, потенциально затрагиваемых реализацией проекта. Сформированная

³⁷ Заключительное рассмотрение проекта, 12 сентября 2008 года. Отчет не обнародован.

³⁸ Механизм МПРЭО разработан Азиатским банком развития в целях обеспечения соответствия между методикой, содержанием и формой материалов ЭСА по всем сегментам планируемого транспортного коридора, который будет соединять западные районы Китая со странами Западной Европой независимо от организации, предоставляющей для этого финансовые средства. См. ЭСА, стр. 4 (на английском языке).

³⁹ ЭСА, стр. 3 (на английском языке).

указанным консультантом группа опытных специалистов побывала в Актобе, областном городе Актюбинской области, где она дважды проехала по всей трассе автомагистрали и встретилась с многочисленными заинтересованными сторонами, включая местных жителей, представителей государственных ведомств и неправительственных организаций, для сбора дополнительной или подтверждения уже имеющейся информации. В ЭСА указаны шесть поселков, которые якобы затрагиваются реализацией проекта согласно поступившей жалобе, и в ЭСА дается описание социального положения в каждом из этих поселков⁴⁰. В частности, группа консультанта по экологии встречалась с представителями администрации деревень Мартук, Жайсан и Курайлы – трех из шести поселков, якобы затрагиваемых реализацией проекта. У нее также состоялись встречи с представителями различных экологических НПО, работающих в Актобе и (или) Актюбинской области, включая «Поколение М», «Ару Ана» и «Элит-Агро». В дополнение к этому консультант по экологии отмечает следующее:

«В поселках наша группа пыталась встретиться с представителями акимата и некоторыми из жителей, чтобы собрать дополнительные и подтвердить уже имевшиеся у нас данные, также чтобы составить впечатление об уровне знаний жителей о планируемом улучшении состояния автотрассы, об их общих ощущениях или отношении к ней. Далее на этих встречах мы хотели выявить и выделить разные группы заинтересованных сторон, и обсудить тет-а-тет с ними любые вопросы, касающиеся проекта. Сюда входят вопросы, связанные с тем, как соотнести улучшение состояния автотрассы с потенциально негативными последствиями в процессе ведения дорожно-строительных работ, с увеличением интенсивности движения по ней после завершения этих работ в целом и в частности, как соотнести частые случаи перехода автотрассы в неположенных местах и менее частые случаи ее перехода, но уже в положенных местах»⁴¹.

И наконец, консультант перечисляет документы, с которыми он ознакомился, и отмечает, что:

«В конце нашего посещения проектного объекта группа подвела его итоги в Актобе с представителями областного Комитета автомобильных дорог, а в Астане с представителями республиканского Комитета автомобильных дорог и ЕБРР. В ходе этих встреч обсуждались потенциально более крупные экосоциальные воздействия и меры их смягчения, достигнуты договоренности о последующих мероприятиях по сбору недостающих данных»⁴².

Отталкиваясь от этих основополагающих данных, в ЭСА было в подробном виде определено базовое экосоциальное состояние проектного объекта, оценены потенциальные экосоциальные последствия реализации проекта и предложен план экосоциальных мероприятий (ПЭСМ) с включением в него мероприятий по смягчению последствий и экомониторингу. Важно отметить, что в качестве потенциальных последствий в ЭСА указаны проблемы, поднятые в жалобе, планируемые меры смягчения этих последствий, в том числе проблемы шумового загрязнения, создания требуемых пунктов пересечения автотрассы для пешеходов, скота и сельскохозяйственной техники, меры по снегозадержанию и борьбе со снежными заносами на ней, а также другие связанные с безопасностью проблемы, как, например, обеспечение удобного выезда на трассу.

⁴⁰ ЭСА, стр. 17-19 (на английском языке).

⁴¹ ЭСА, стр. 5 (на английском языке).

⁴² Там же.

Эти мероприятия и показатели, рекомендованные для целей мониторинга консультантом по экологии, были подробно изложены в ПЭСМ, который:

... представлен как самостоятельный материал в дополнении I к настоящему отчету. В ПЭСМ приведены две таблицы: в одной обобщены предлагаемые мероприятия по смягчению экосоциальных последствий, а во второй – предлагаемые мероприятия по экосоциальному мониторингу. Применительно к каждой связанной с экологическими последствиями проблеме на каждом этапе реализации проекта (до начала строительных работ, во время их производства и в ходе эксплуатации автотрассы) рекомендуемые мероприятия по смягчению последствий и мониторингу подробно изложены с указанием требуемых действий (включая положения, подлежащие внесению в договоры строительного подряда), мест и сроков их проведения, исполнителей и надзорных органов⁴³.

Важно отметить, что в ЭСА также внесен «план информирования общественности». Он был составлен с учетом выполнения действующих в ЕБРР требований к информированию общественности и требований законодательства Казахстана⁴⁴. В результате этого планом предусматривается проведение общественных слушаний в два этапа. Первый этап слушаний прошел в начале 2009 года, еще до завершения стадии подготовки детализированной проектно-строительной документации, причем во всех затронутых реализацией проекта деревнях (т.е. в Курайлы, Хлебодаровке, Саранжае, Кенсахаре, Мартуке и Жайсане) и с участием представителей группы проектировщиков, местных органов власти, деревень, затронутых реализацией проекта, и всех других заинтересованных сторон.

В плане подробно прописаны положения о публикации объявлений о проведении и порядке проведения встреч с общественностью, а также о распространении соответствующей информации как на русском, так и на казахском языках. В нем же предусматривалась необходимость решения ряда типичных вопросов, включая вопросы создания мест выезда на автотрассу и пунктов ее пересечения для людей, машин, домашнего скота и диких животных во время строительства и эксплуатации трассы, а также принятия мер борьбы с пылью и грязью, вредными выбросами автотранспортных средств и шумленностью. В плане говорилось о необходимости предлагать и согласовывать меры по смягчению последствий и экомониторингу с занесением их в протоколы проведенных встреч и размещением этих сведений в наглядном виде на больших плакатах в каждом поселке⁴⁵. Первый этап также дал возможность каждому участнику таких встреч поделиться своими замечаниями и предложениями в письменном виде.

На втором этапе консультаций официальные общественные слушания были проведены в Актобе и касались заключительной стадии подготовки детализированной проектно-строительной документации. В ходе этих слушаний от проектировщиков требовалось осветить все потенциально отрицательные последствия реализации проекта и, соответственно, внести развернутые предложения по их смягчению и мониторингу, включая те из предложений,

⁴³ ЭСА, стр. 48 (на английском языке).

⁴⁴ Консультант ознакомился с содержанием Экологического кодекса Казахстана и Инструкции № 204 «Н» по проведению оценки воздействия на окружающую среду в процессе подготовки предпроектных и проектных ТЭО, предпроектных и проектных детализированных чертежей, утвержденной Министром охраны окружающей среды 28 июня 2007 года. Приказ № 135-о Министра охраны окружающей среды от 7 мая 2007 года о Правилах проведения общественных слушаний.

⁴⁵ ЭСА, стр. 50 (на английском языке).

которые уже были представлены на общих собраниях на местах, предложения, внесенные группой проектировщиков автотрассы после проведения первых слушаний по этой проблематике и любые иные дополнительные вопросы по собственному выбору самих проектировщиков.

Планом предусматривалось обеспечить надлежащее обсуждение собранных в ходе слушаний замечаний и предложений и их учет проектировщиками для внесения соответствующих изменений в ПЭСМ⁴⁶.

И наконец, планом ПЭСМ от проектировщиков также требовалось провести консультации с Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан и разработать самые передовые меры решения различных проблем, в том числе касающиеся создания пунктов пересечения автотрассы людьми и скотом, отвода земель в сельскохозяйственном обороте, подготовки поэтапно расписанных инструкций о применении способов экологически безвредной замены дорожных мостов и водопропускных труб⁴⁷.

1.3.1.2 Договорно-правовая документация

Соответствующие природоохранные обязательства были внесены в текст кредитного договора. В частности, в раздел 3.04 «Обязательства по соблюдению экосоциальных требований» внесено обязательство клиента *«надлежащим образом выполнять план экологического и социального управления (ПЭСУ) и следовать ему»*⁴⁸. ПЭСУ был сформулирован в кредитном договоре в привязке к ПЭСМ и подготовлен консультантом по экологии. В раздел 3.06 внесено обязательство клиента предоставлять ЕБРР годовые отчеты по экосоциальной проблематике, в том числе сведения о выполнении ПЭСУ⁴⁹. Кредитный договор был подписан 30 марта 2009 года. В сентябре 2009 года в письме, подписанном заместителем председателя Комитета по автомобильным дорогам клиента, было подтвержден факт принятия Комитетом автомобильных дорог решения утвердить ПЭСМ⁵⁰. Принятие такого решения было предварительным (отлагательным) условием вступления в силу самого кредитного договора.

Следует отметить, что обязательство предоставлять годовую экосоциальную отчетность было возложено на «заемщика», как это предусмотрено кредитным договором, т.е. в данном случае на Республику Казахстан. Как указывается в кредитном договоре, «уполномоченным представителем заемщика» выступает Министерство финансов РК, а «исполнителем» - Министерство транспорта и коммуникаций. Хотя не ясно, какое из этих двух министерств будет отвечать за предоставление годовой экосоциальной отчетности. Это вполне могло сказаться на процессе мониторинга, что будет рассмотрено ниже в разделе 1.3.2.

Таким образом, результаты проверки соблюдения установленных норм подтверждают факт выполнения ЕБРР предусмотренных в ЭП 2003 года его обязательств ЕР по проведению надлежащим образом оценки экосоциальных воздействий реализации проекта и даче своего согласия на принятие надлежащих мер по предотвращению и смягчению этих воздействий во избежание и сведение к минимуму негативных экосоциальных последствий реализации проекта.

⁴⁶ ЭСА, стр. 51 (на английском языке).

⁴⁷ ПЭСМ, п. 1.5 (на английском языке).

⁴⁸ Кредитный договор. Не обнародован.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Информация, содержащаяся во внутренней электронной переписке от 25 сентября 2009 года. Не обнародована.

1.3.2. Экомониторинг реализации проекта

Как было установлено экспертом по проверке соблюдения установленных норм, ЕБРР не выполнил обязанности, предусмотренные в пп. 27 и 28 ЭП 2003 года в области осуществления экологического мониторинга процесса реализации проекта. В частности, эксперт по проверке соблюдения установленных норм считает, что:

- **разработанные ЕБРР мероприятия по осуществлению мониторинга, хотя и соответствуют степени рисков и характеру выполняемого проекта, проводились они руководством ненадлежащим образом. Экспертом по проверке соблюдения установленных норм были выявлены два главных недостатка в осуществлении мониторинга. Во-первых, отсутствие четкости в распределении служебных обязанностей по вопросам предоставления годовой экосоциальной отчетности и, во-вторых, недостатки в работе системы коммуникации между различными структурными подразделениями ЕБРР применительно к осуществлению мониторинга.**

Невыполнение программы экомониторинга лишило ЕБРР возможности обеспечить соблюдение клиентом ПЭМ, особенно, применительно к проведению слушаний, а также оценить, оказываются ли меры смягчения последствий эффективными.

1.3.2.1. Недостатки с соблюдением предусмотренных в ПЭСМ обязательств и их влияние на поселки, расположенные вдоль транспортного коридора

Как подтвердил независимый консультант по мониторингу, привлеченный ЕБРР для анализа положения дел с выполнением ПЭСМ, после подачи жалобы в конце 2014 года, в ходе планирования и производства дорожно-строительных работ был принят ряд мер по выполнению ПЭСМ и устранению выявленных экосоциальных последствий реализации проекта. Вместе с тем независимым консультантом по мониторингу был также выявлен ряд незавершенных мероприятий из ПЭСМ, имеющих отношение к поднятым в жалобе вопросам, в том числе:⁵¹

- отчет о результатах экосоциальной оценке и ПЭСМ не были переведены на местные языки. Как следствие этого, в заявочные (тендерные) документы, договоры подряда и главу ТЭО, посвященную вопросам охраны окружающей среды, требования ПЭСМ не вошли. Кроме того, инспекторам Министерства охраны окружающей среды ПЭСМ предоставлен не был;
- с Министерством охраны окружающей среды консультации не проводились, а меры по борьбе со снежными заносами на автотрассе разрабатывались без учета норм передовой практики;
- отчет о результатах информирования общественности составлен не был, и как следствие этого информация об освещении проекта в СМИ отсутствовала, равно как отсутствовали газетные статьи с объявлениями о проведении

⁵¹ Отчет о ходе выполнения ПЭСМ, декабрь 2014 года, стр. 17 и 22 (на английском языке). Не обнаружен.

консультационных встреч (слушаний), что требуется согласно ПЭСМ. Протоколы общественных слушаний также не велись;

- работа механизма удовлетворения жалоб и нареканий имеет ряд недостатков, например, ошибки в делегировании обязанностей, отсутствие документального учета поступающих жалоб (хотя и имеются традиционно сложившиеся неофициальные каналы сбора жалоб), отсутствие системы регулярного составления отчетности местными органами власти.

Отсутствие перевода ПЭСМ на местные языки – русский и казахский – вызывает сомнения в наличии у клиента возможностей для налаживания взаимодействия с соответствующими органами власти и заинтересованными сторонами, а также для выполнения ПЭСМ. Конкретно говоря, имеются сомнения в том, могло ли Министерство охраны окружающей среды РК сыграть отведенную ему роль в вопросах исполнения или внесения своего вклада в исполнение некоторых из предусмотренных в ПЭСМ обязательств, в том числе по разработке мер, предотвращающих образование снежных заносов на автотрассе.

Вызывают тревогу и выявленные недостатки процесса проведения консультаций (слушаний). Не ясно, приняты ли были детально прописанные меры, предусмотренные в плане информирования общественности. Из-за отсутствия протоколов состоявшихся собраний трудно определить масштабы участия в них местного населения, характер поднятых вопросов или предложенных мер. Из-за отсутствия протоколов также трудно установить, были ли в проекте надлежащим образом учтены вопросы, поднятые местным населением, или привела ли группа проектировщиков и строителей причины того, почему озабоченности местного населения не были учтены. Не ясно также и то, вошел ли ПЭСМ в состав заявочной (тендерной) документации и имеющих юридическую силу договорно-правовых обязательств применительно к заключенному со строительной компанией договору подряда.

И наконец, из-за недостатков в работе механизма по удовлетворению жалоб и претензий, в том числе из-за отсутствия системы официального учета поступающих жалоб, трудно установить, действительно ли местное население высказывало претензии по поводу реализации проекта и реагировали ли на эти претензии органы власти.

В дополнение к этому, в ходе собеседований, которые проводил эксперт ОРЖ, подготовивший ООПЖ и ООПЖ для мероприятий по разрешению проблем (ООПЖ для МРП), с жителями затронутых реализацией проекта поселков⁵², получена информация об их отношении к данному проекту. Здесь подробно освещены многочисленные выгоды от реконструкции этой автотрассы, включая повышение безопасности, ускорение скоростного режима и повышение эффективности, удобство езды благодаря отсутствию запыления дороги. Жителями поселка Хлебодаровка были выражены признательность за организации пунктов пересечения трассы для животных и удовлетворение состоянием дороги, а жителями поселка Курайлы отмечены проведенные зимой 2014 года мероприятия по своевременной уборке снега. Это

⁵² Посещение экспертом ОРЖ проектного объекта в Казахстане с 8 по 12 июня 2015 года с проведением отдельных встреч с подавшей жалобу НПО, жителями затронутых реализацией проекта районов (в том числе с жителями пяти указанных в жалобе деревень), клиентом и членами проектной группы. См. ООПЖ для целей проведения МРП, п. 5 (на английском языке).

свидетельствует о том, что реализацией проекта удалось добиться положительных результатов, а также устранить ряд его экосоциальных последствий⁵³.

Вместе с тем опрошенными жителями деревень было также подтверждено наличие у объекта проектно-строительных проблем и проблем с реализацией проекта, приведены факты наличия ряда проблем, поднятых в жалобе. Они отмечали, что «способы решения этих проблем ранее ими уже предлагались проектировщикам из числа консультантов, привлеченных клиентом»⁵⁴, и требовали от проектировщиков объяснить, почему тот или иной предлагаемый ими конкретный способ решения проблем проектировщиками сочтен негодным. И наконец, в ООПЖ для целей проведения МРП приведена таблица с обобщением основных проблем, на решении которых настаивали жители поселков, их мнений по поводу каждого из пунктов выдвинутых ими претензий и предлагаемых ими способов удовлетворения этих претензий⁵⁵.

Таким образом имеется достаточно фактических свидетельств того, что ряд мероприятий из ПЭСМ оказался незавершенным и что в результате этого население расположенных вдоль коридора деревень пострадало от неблагоприятных последствий реализации проекта.

В то время как в ходе аттестации проекта удалось выявить экосоциальные последствия его реализации и разработать всеобъемлющий ПЭСМ для их устранения, программа мониторинговых мероприятий, составленная ЕБРР, не обеспечила надлежащее выполнение ПЭСМ и эффективность предусмотренных в нем мер по смягчению этих последствий.

1.3.2.2. Программа мониторинговых мероприятий ЕБРР и недостатки ее выполнения

Как предусмотрено в ЭП 2003 года, ЕБРР разработал программу мониторинговых мероприятий по проекту. В своем ответе ЕБРР дал такое объяснение:

«С учетом характера проекта (реконструкция и модернизация автодорог с небольшими изменениями их трасс), а также квалификации консультантов, привлеченных для мониторинга реализации проекта и оказания помощи клиенту в вопросах выполнения ПЭСМ, проект был квалифицирован как имеющий низкую степень риска и, как следствие этого, было признано достаточным обеспечить его пассивный мониторинг в форме анализа содержания годовой экосоциальной отчетности по нему⁵⁶.

Это решение ЕБРР было обусловлено результатами комплексного обследования проекта и его характером. В качестве мониторингового инструментария программой мониторинговых мероприятий предусматривалось следующее:

- привлечь международные консалтинговые фирмы с высокой репутацией к осуществлению мониторинга проекта и оказанию помощи клиенту в его реализации, в том числе и в выполнении ПЭСМ;
- проводить анализ содержания годовой экосоциальной отчетности.

Привлечение консультантов. Как уже отмечалось выше, в дополнение к консультанту по дорожно-строительным работам, привлеченному для целей мониторинга хода реализации

⁵³ ООПЖ для целей проведения МРП, пп. 15-16 (на английском языке).

⁵⁴ ООПЖ для целей проведения МРП, п. 17 (на английском языке).

⁵⁵ ООПЖ для целей проведения МРП, пп. 17-19 (на английском языке).

⁵⁶ Ответ ЕБРР, стр. 2 (на английском языке).

проекта, ЕБРР также привлек специального консультанта по вопросам управления проектом для оказания конкретной помощи клиенту в решении экосоциальных проблем и работы в качестве независимого надзорного органа для обеспечения выполнения ПЭСМ. Как будет разъяснено ниже, масштабы участия консультанта по вопросам управления проектом в процессах подготовки и предоставления годовой экосоциальной отчетности установить не удалось.

Анализ содержания годовой экосоциальной отчетности. Как уже отмечалось выше, обязательство по предоставлению годовой экосоциальной отчетности (ГЭСО), в том числе сведений о ходе выполнения ПЭСМ, имело юридическую силу и было прописано в кредитном договоре. Как конкретно указывается в разделе 3.06 кредитного договора, эта отчетность должна предоставляться в 90-дневный срок с момента окончания отчетного года. Как уже отмечалось, в кредитном договоре исполнитель со стороны заемщика по предоставлению материалов ГЭСО не указан. Как явствует из внутренних отчетов ЕБРР о результатах мониторинга, вопросы, касающиеся кредита, выборки средств по нему и его погашения, были отнесены к компетенции Министерства финансов РК, а вопросы, касающиеся реализации проекта, были отнесены к компетенции исполнителя, т.е. Министерства транспорта и коммуникации РК⁵⁷. Вместе с тем не удалось установить, разделяет ли эту договоренность о распределении компетенций сам заемщик.

В ходе детального анализа соответствующих документов и бесед с руководством ЕБРР было подтверждено, что заемщик не предоставлял материалы ГЭСО в том порядке, как это требовалось кредитным соглашением. В дополнение к этому в ходе проверки содержания документов и соблюдения предоставленного руководством ЕБРР графика реализации проекта удалось выявить ряд других отчетов по экосоциальной тематике, в том числе отчет, представленный консультантом по вопросам управления проектом. Связь между этими отчетами и процессом их рассмотрения в ЕБРР в целях мониторинга реализации проекта по-прежнему остается невыясненной.

Во-первых, консультант по вопросам управления проектом предоставил материалы ГЭСО за 2010 год, который был передан руководителем проекта в УЭУР 27 октября 2011 года. УЭУР расценило этот отчет как содержащий немало информации, но все же не по всем требуемым компонентам этого отчета. В частности, в отчете отсутствует информация о положении дел с выполнением ПЭСУ, как это предусмотрено кредитным договором. УЭУР поручило руководителю проекта обязать клиента предоставить отчет о выполнении ПЭСУ с размещением в нем информации по установленному в ЕБРР образцу для составления годовой экосоциальной отчетности⁵⁸. 28 марта 2012 года руководитель проекта сообщил о поступлении материалов ГЭСО от клиента и передаче его в УЭУР. В переданном документе, однако, отчет ГЭСО опять фигурировал не в полном объеме, а вместо него был помещен формуляр для составления отчетности ГЭСО, который УЭУР поручил заполнить в октябре 2011 года. К этому документу было приложено сопроводительное письмо от консультанта по дорожно-строительным работам. Информация, помещенная в формуляр, ограничивалась экосоциальной проблематикой, и – что обращало на себя внимание – в формуляре отсутствовали сведения о выполнении ПЭСМ и иных главных проблемах, например, касающихся проведения общественных слушаний.

⁵⁷ Отчет о результатах мониторинга за период времени с 30/03/2020 по 11/11/2009. Не обнародован.

⁵⁸ Внутренняя электронная переписка ЕБРР от 27 октября и 4 ноября 2011 года. Не обнародована.

В этом отношении не ясно, был ли отчет ГЭСО за 2010 год, предоставленный консультантом по вопросам управления проектом, предоставлен от имени клиента или от имени самого консультанта в рамках выполнения им возложенных на него обязанностей по осуществлению независимого мониторинга хода исполнения экосоциальных обязательств по проекту. Не ясно также и то, почему дополнительная информация, предоставленная в формуляре отчетности ГЭСО, поступила от консультанта по дорожно-строительным работам, а в отчете была указана как поступившая от клиента. В электронной переписке между сторонами и оперативным руководством ЕБРР содержатся неопределенные ссылки на клиента независимо от реальных авторов предоставленных документов.

Во-вторых, имеется целый ряд подготовленных руководителем проекта внутренних годовых отчетов о результатах мониторинга, дающих общее представление о содержании и ходе реализации проекта в его различных аспектах, в том числе в его экосоциальных аспектах. Как следует из рассылки, помещенной в конце отчетов о результатах мониторинга проекта, указанные отчеты в УЭУР не направлялись.

Внутренние годовые отчеты о результатах мониторинга содержат полезную информацию о выполнении обязательств по составлению отчетности. Например, как сообщается в отчете за 2009/2010 годы, отчет ГЭСО от заемщика должен был поступить в конце мая, но возможны задержки из-за возникшей в то время у заемщика нехватки кадров. В последующих отчетах указывалось, что заемщик не укладывается в установленные сроки предоставления отчетности ГЭСО, а в отчете от 20 мая 2015 года отмечается «факт нарушения установленных сроков», потому что заемщик не предоставил свой отчет ГЭСО за тот год⁵⁹. Вместе с тем нет свидетельств того, что руководство ЕБРР приняло меры к тому, чтобы обеспечить соблюдение заемщиком установленных сроков предоставления отчетности.

Резюмируя, можно сказать, что ЕБРР не принял надлежащих мер впоследствии, чтобы добиться от заемщика предоставления отчетности ГЭСО. Как следствие этого ЕБРР не получил никакой информации о результатах выполнения ПЭСМ, поскольку единственный отчет ГЭСО (т.е. отчет ГЭСО за 2010 год), который, как утверждается, был предоставлен, не содержал сведений по этому вопросу. Из-за невыполнения программы мониторинговых мероприятий ЕБРР лишился возможности обеспечить, чтобы клиент выполнил ПЭМ, особенно в отношении проведения общественных слушаний, или оценить, насколько эффективными оказались меры по смягчению последствий реализации проекта.

В то время как «концепция пассивного мониторинга», осуществление которой зависит от квалификации привлеченных ЕБРР консультантов и результатов анализа содержания ГЭСО, представляется обоснованной в свете проведенного комплексного обследования и характера проекта, такая концепция требует применения надежных процедур, обеспечивающих предоставление клиентом указанной отчетности и предметный анализ ее содержания. Экспертом ОРЖ выявлены приведенные ниже недостатки в применяемых ЕБРР процедурах работы по проекту.

- **Нечеткость в распределении обязанностей по предоставлению отчетности ГЭСО.** У этого вопроса есть два актуальных аспекта. Во-первых, хотя в кредитном договоре обязанность по предоставлению отчетности ГЭСО возложена на заемщика, в нем не указан исполнитель из числа структурных подразделений заемщика, отвечающий за предоставление этих материалов. В кредитном договоре не указано также и

⁵⁹ Внутренняя годовая отчетность о результатах мониторинга. Не обнародована.

контактное лицо из числа сотрудников ЕБРР, отвечающее за приемку отчетности ГЭСО. Это могло породить неопределенность у заемщика и усложнить процесс установления контактного органа, которому поручено добиваться своевременного соблюдения этого имеющего юридическую силу обязательства. Во-вторых, обязанности консультантов по вопросам предоставления отчетности ГЭСО не были четко прописаны. Было ли поручено предоставлять отчеты ГЭСО от имени заемщика консультанту по вопросам управления проектом? Или же в его обязанности входило предоставление независимой отчетности о ходе выполнения ПЭСМ, или же оказание помощи заемщику в составлении отчетности ГЭСО? Какие были обязанности у консультанта по дорожно-строительным работам и почему он занимался предоставлением информации, подлежащей занесению в формуляр ЕБРР для составления отчетности ГЭСО? Эта нечеткость в распределении обязанностей сыграла свою роль в понимании руководством ЕБРР того, выполнялось ли и как выполнялось предусмотренное кредитным договором обязательство о предоставлении отчетности ГЭСО.

- **Недостатки в функционировании каналов связи, не позволяющие обеспечить надлежащее и своевременное поступление отчетов ГЭСО.** Что касается отчетов ГЭСО, то здесь разные структурные подразделения и сотрудники ЕБРР выполняют разные обязанности. Контактным лицом для клиента выступает руководитель проекта, «добро» на отправку отчетов ГЭСО дает УЭУР, отслеживать процесс выполнения обязательств, предусмотренных в кредитной документации, поручено отделу операционного администрирования (ОА). Формы поддержания связи и координации их действий, обеспечивающих предоставление отчетов ГЭСО, четко не определены. Нет доказательств применения стандартного порядка поддержания контактов между руководителем проекта и УЭУР по вопросам своевременного предоставления отчетности. Также не ясно, каким образом руководитель проекта или УЭУР могут знать, когда наступает установленный срок предоставления отчета. Более того, учета участия ОА в реализации данного проекта не ведется, равно как и учета направления сообщений ОА руководителю проекта или в УЭУР об установленных или наступающих сроках выполнения предусмотренных в договорно-правовой документации требований о предоставлении отчетов ГЭСО. И наконец, УЭУР не было включено в список рассылок составляемых руководителем проекта внутренних годовых отчетов, в состав которых среди прочего входит соответствующая информация о соблюдении обязательств по предоставлению отчетов ГЭСО.

Таким образом, эксперт по проверке соблюдения установленных норм делает заключение, что ЕБРР не выполнил обязательства, предусмотренные пп. 27 и 28 ЭП 2003 года по экомониторингу проекта.

2. Принятие мер по осуществлению структурных преобразований

Согласно ТЗ, проверкой соблюдения установленных норм необходимо выяснить, выполнил ли ЕБРР надлежащим образом те или иные обязательства, взятые им по оказанию содействия в осуществлении структурных преобразований согласно п. 10 ЭП издания 2003 года.

2.1. Позиции сторон

2.1.1. Позиция подателя жалобы

Согласно ООПЖ, Податель жалобы поднял вопросы, касающиеся последствий реализации проекта в связи с наличием структурных вопросов, глубинных причин и системных проблем, возникших в отношении реализации инфраструктурных проектов в Казахстане. Эти проблемы

связаны с отсутствием надлежащих национальных норм, регулирующих процессы взаимодействия с общественностью и проведения с ней консультаций (общественных слушаний)⁶⁰.

В беседах с экспертом ОРЖ податель жалобы остановился на следующих проблемах, решение которых требует осуществления структурных преобразований на общенациональном уровне, что позволит решать эти проблемы на уровне местном:

- налаживание взаимодействия с государственными ведомствами и проведение консультаций с заинтересованными сторонами, предоставление населению затрагиваемых проектов районов информации о проекте;
- обеспечение подотчетности строительных и иных компаний, участвующих в реализации инфраструктурных проектов;
- закрепление принципов устойчивого развития;
- создание общенациональных механизмов выплаты компенсации за вред (ущерб), причиненный изъятием земли из оборота, сносом строений или экологическим ущербом в результате реализации проектов;
- требование о создании системы участия в мониторинговых мероприятиях;
- требование о создании механизмов рассмотрения жалоб и претензий на уровне проекта⁶¹.

Таким образом, по сути дела податель жалобы жаловался на отсутствие законов и институциональных механизмов, позволяющих устранять возникшие у заинтересованных сторон озабоченности в связи с реализацией инвестиционных проектов в Казахстане.

2.1.2. Ответ ЕБРР

Руководство ЕБРР разъяснило свою позицию по этим вопросам в ходе селекторного совещания с экспертом по проверке соблюдения установленных норм 11 декабря 2015 года, а также в документе, направленном по электронной почте 18 декабря 2015 года. Оперативное руководство ЕБРР считало, что этот аргумент касается мотивирующих положений ЭП 2003 года, т.е. принципов и убеждений, диктующих решения ЕБРР в отношении проводимой ЕБРР экологической политики. Мотивирующие цели п. 10 ЭП не входят в состав обязательств ЕБРР в контексте конкретных проектных требований и, таким образом, не являются предметом проверки соблюдения установленных норм.

Ответ клиента

Клиент не дал ответа относительно этого основания для подачи жалобы.

2.2. Обязательства ЕБРР, предусмотренные в его директивных документах

По мнению эксперта по проверке соблюдения установленных норм, п. 10 ЭП 2003 года носит мотивирующий характер. В нем изложены убеждения ЕБРР относительно того, каким образом страны могут достичь «экологически здорового и устойчивого развития». Мотивирующий характер этого пункта ясно вытекает из фразы, сформулированной так: «ЕБРР полагает...» в отличие от формулировки других положений, свидетельствующих о взятии им нормативного

⁶⁰ ООПЖ, п. 13 (на английском языке).

⁶¹ ООПЖ, сноска 28 (на английском языке).

обязательства «ЕБРР привержен...» или «ЕБРР будет...» осуществлять тот или иной вид конкретной деятельности.

Далее возникновение нормативного обязательства нельзя логически выводить из наличия связи между мотивирующими целями, изложенными в п. 10 ЭП 2003 года, и вопросами, поставленными в соответствующих документах, равно как с целями реализации проекта, например изложенными в РП, и целями продвижения переходного процесса, обеспечиваемого реализацией проекта. РП представляет собой информационный документ, содержащий в обобщенном виде фактические материалы по основным элементам проекта, что позволяет ЕБРР выполнить его обязательства по раскрытию информации в соответствии с принципами информирования общественности. Таким образом, этот документ не носит для ЕБРР обязательственного характера и не возлагает на него обязательств в отношении проекта. Цели продвижения переходного процесса с помощью реализации данного проекта, как они изложены в РП⁶², носят очень конкретизированный характер и не связаны с поставленными подателем жалобы общими вопросами, которые требуется решать в Казахстане на общенациональном уровне. Они также отражают намерения или цели, достижения которых ЕБРР добивается путем реализации данного проекта, и, что касается текущей проверки соблюдения установленных норм, они выходят за рамки проводимой ОРЖ проверки.

По результатам проверки соблюдения установленных норм делается вывод, что пунктом 10 ЭП 2003 года не предусматривается взятие ЕБРР нормативного обязательства и, как следствие этого, анализ проверки ее соблюдения проводить не нужно.

3. Обязательство создавать условия для ведение диалога и отвечать на получаемые обращения

Согласно ТЗ, проверкой соблюдения установленных норм необходимо установить, выполнил ли ЕБРР надлежащим образом взятое им обязательство создавать условия для ведения диалога и налаживать взаимодействие с подателем жалобы согласно пп. 11 и 43 ЭП 2003 года, а также выполнил ли ЕБРР взятые им обязательства по разделу D.3.4 и приложению ПИО 2011 года.

3.1. Позиции сторон

3.1.1. Позиция подателя жалобы

По утверждению подателя жалобы, ЕБРР не отвечал на направляемые ему обращения и не вступал в отношения сотрудничества с организациями гражданского общества. В результате этого, как утверждает, был причинен вред жителям поселков и мерам по созданию сети ЭСПУР, а также была подорвана репутация неправительственных организаций, занимающихся мониторингом хода производства работ по проекту реконструкции Транспортного коридора «Юг-Запад».

⁶² В РП предусмотрены следующие цели реализации проекта в интересах продвижения переходного процесса: i) подготовка и создание первого в автодорожном хозяйстве страны ГЧП в соответствии с передовыми международными стандартами; ii) в области производства текущих и зимних ремонтных работ - переход на договорные отношения, заключение договоров оказания услуг в интересах дальнейшего развития отношений между клиентом и его поставщиками в автодорожном секторе, подготовка сектора к введению договоров подряда с оговоренным уровнем качества выполняемых работ. См. РП по адресу: www.EBRP.com/work-with-us/.../southwest-corridor-road-project.html.

Податель жалобы далее указывает, что ЕБРР не выполнил п. 3 Принципов информирования общественности, предусматривающий, что «Будучи приверженным принципу открытости взаимоотношений, ЕБРР демонстрирует готовность прислушиваться к мнению третьих лиц, учитывать их предложения в своей работе при выполнении возложенного на него мандата»⁶³. Податель жалобы далее ссылается на п. 15 Экологической политики, согласно которому ЕБРР привержен принципам «прозрачности, подотчетности и взаимодействия с заинтересованными сторонами», а также «участия в предметном диалоге с заинтересованными сторонами ЕБРР согласно Принципам информирования общественности»⁶⁴.

Податель жалобы ссылается на четыре обращения, направленные им в ЕБРР. Первое обращение датировано 22 октября 2012 года и направлено подателем жалобы в ЕБРР по поводу предложения ЕБРР относительно налаживания работы с возглавляемой подателем жалобы сетью НПО по вопросам осуществления мониторинга участка автотрассы, финансируемого средствами ЕБРР. К письму прилагался отчет о мониторинге хода работ по международному транспортному коридору «Западная Европа – Китай». Данный отчет был подготовлен подателем жалобы и его сетью НПО и содержал настоятельный призыв к ЕБРР о налаживании сотрудничества с указанной выше сетью НПО. ЕБРР ответил на это письмо и в ответ на содержащуюся в нем просьбу о встрече встретился с подателем жалобы в ноябре 2012 года. Вместе с тем, как утверждает податель жалобы, на его остальные три письма ответов от ЕБРР не получено.

Остальные три обращения, на которые ЕБРР якобы не ответил, представляли собой следующее:

- i) записка от 31 мая 2013 года с сообщением для ЕБРР о публикации отчета с результатами мониторинга положения дел в Актюбинской области⁶⁵;
- ii) телефонограмма из Комитета по автомобильным дорогам Министерства транспорта и коммуникации⁶⁶;
- iii) записка от 23 января 2014 года с жалобой на то, что ЕБРР не отреагировал на содержащуюся в отчете подателя жалобы информацию о недостатках, выявленных в шести поселках Актюбинской области, и с настоятельным призывом к ЕБРР о согласовании параметров сотрудничества с подателем жалобы, а также с просьбой прислать ему контактные данные сотрудника ЕБРР, с которым можно заключить соглашение о сотрудничестве⁶⁷.

В дополнение к вышеуказанной переписке между подателем жалобы и представителями ЕБРР состоялся еще ряд контактов. Податель жалобы ссылался на эти другие контакты во время его видеоконференции с экспертом по проверке соблюдения установленных норм и

⁶³ Жалоба, п. 9.

⁶⁴ Жалоба, п. 9. Податель жалобы приводит положения текстов ЭСП изданий 2008 и 2014 годов, ссылаясь при этом на текст Экологической политики. Вместе с тем понятие «участие» податель жалобы использует, по-видимому, в значении положений текстов изданий 2008 и 2014 годов, поскольку в текстах Экологической и социальной политики издания как 2008, так и 2014 годов это понятие не используется применительно к ведению предметного диалога.

⁶⁵ Жалоба, ответ на вопрос 7, стр. 5.

⁶⁶ Жалоба, ответ на вопрос 7, стр. 6.

⁶⁷ Там же.

впоследствии направил ему перечень контактов с кратким изложением их содержания⁶⁸. Эти контакты состоялись во время участия подателя жалобы, как минимум, в четырех годовых собраниях ЕБРР, на которых он имел возможность общаться со специалистами, членами Совета директоров и Президентом ЕБРР, чтобы представить свое предложение о заключении соглашения о сотрудничестве в целях осуществления мониторинга хода реализации проекта и обсудить с ними ряд вопросов, касающихся операций ЕБРР в Казахстане, которые не имеют отношения к указанному выше проекту. В ходе этих контактов у него также состоялось несколько личных встреч в ЕБРР с сотрудниками УЭУР, ведущими экономистами и старшими банкирами. Кроме того, он был участником рабочих совещаний, проводимых штатными сотрудниками ЕБРР.

Согласно подателю жалобы, бездействие ЕБРР, проявившееся в неустановлении отношений сотрудничества с подателем жалобы и его сетью организаций подорвало репутацию сети ЭСПУР и имидж НПО, которые организовали мониторинг производства работ по обустройству транспортного коридора «Западная Европа – Западный Китай».

3.1.2. Ответ ЕБРР

Ответ ЕБРР относительно этого основания подачи жалобы был дан эксперту по проверке соблюдения установленных норм во время селекторного совещания с участием сотрудников УЭУР 11 декабря 2015 года. Впоследствии соответствующие документы были направлены по электронной почте 18 декабря 2015 года.

Во-первых, в состав документов, направленных со стороны ЕБРР, вошел перечень его контактов с подателем жалобы. В этом перечне содержатся протокольные записи, как минимум, по 12 контактам с подателем жалобы, в том числе обмены письмами с отделом ЕБРР по взаимодействию с гражданским обществом и УЭУР, а также результаты встреч с сотрудниками ЕБРР, его Президентом и членами его Совета директоров. Согласно ЕБРР, ЕБРР не ответил на письма подателя жалобы только один раз⁶⁹.

Во-вторых, относительно бездействия ЕБРР, проявившегося в неустановлении отношений сотрудничества с возглавляемой подателем жалобы сетью организаций гражданского общества, ЕБРР сообщил, что податель жалобы обратился к ЕБРР с просьбой заключить соглашение о предоставлении финансовых средств подателю жалобы и сети его организаций для целей организации мониторинга хода реализации проекта. ЕБРР объяснил, что по согласованию с клиентом уже привлек к осуществлению мониторинга проекта консультантов по вопросам управления проектами, пользующихся высокой репутацией в мире. ЕБРР далее заявил, что он не возражал против того, чтобы податель жалобы самостоятельно организовал общественный мониторинг состояния автотрасс в этом регионе, и приветствовал любые соображения на этот счет.

И наконец, ЕБРР заявляет, что поскольку проект был утвержден им 11 ноября 2008 года⁷⁰, т.е. до вступления в силу нынешней редакции Принципов информирования общественности (ПИО 2011 года), то порядок раскрытия информации и запросы на информацию о данном проекте регулируются Принципами информирования общественности 2006 года. Далее ЕБРР заявляет, что при применении ПИО 2011 года проверка соблюдения установленных норм

⁶⁸ Видеоконференция с подателем жалобы, состоявшаяся 14 декабря 2015 года; документ, направленный по электронной почте 16 декабря 2015 года. Не обнародован.

⁶⁹ Документ, направленный управлением экологии и устойчивого развития эксперту по проверке соблюдения установленных норм 18 декабря 2015 года. Не обнародован.

⁷⁰ ООПЖ, п. 3 (на английском языке).

должна проводиться ОРЖ по случаям несоблюдения положений только раздела D3 ПИО 2011 года. Поскольку текущая жалоба касается раздела F ПИО 2011 года, нынешнее основание для ее подачи выходит за рамки компетенции ОРЖ.

3.1.3. Ответ клиента

Клиент не дал ответа относительно этого основания для подачи жалобы.

3.2. Обязательства ЕБРР, предусмотренные в его директивных документах

Проверкой соблюдения установленных норм вначале будет определен предмет обязательства создавать условия для ведения диалога и налаживать взаимодействие с подателем жалобы согласно пп. 11 и 43 ЭП 2003 года.

Прежде всего, эксперт по проверке соблюдения установленных норм считает п. 43 ЭП 2003 года, на который есть ссылка в ООПЖ, не относящимся к текущей жалобе, поскольку он касается тех случаев, когда ЕБРР выражает стремление к «...формированию партнерских отношений для решения региональных и глобальных экологических проблем». В частности, в п. 43 речь идет об усилиях ЕБРР по решению задач обеспечения в регионе экономической и экологической устойчивости. С учетом того, что в жалобе не затрагиваются природоохранные проблемы, которые проявлялись бы в значительных масштабах на региональном или глобальном уровнях, эксперт по проверке соблюдения установленных норм считает это положение не относящимся к жалобе.

Что касается п. 11 ЭП 2003 года, то в нем говорится о том, что ЕБРР «создает условия для ведения диалога с заинтересованными сторонами, включая спонсоров проектов и других заинтересованных в проектах лиц, правительства и деловых партнеров, другие международные учреждения и гражданское общество в целом». Это обязательство «создавать условия для ведения диалога с заинтересованными сторонами» получило дальнейшее развитие в ЭСП издания 2008 и 2014 годов, обеспечив то, что ЕБРР не только «выступает» за ведение диалога, но и «участвует в предметном диалоге» вместе с группой заинтересованных в ЕБРР сторон⁷¹. Такая эволюция указанного обязательства придает больше веса существу того подхода, которому ЕБРР следует в его взаимоотношениях с заинтересованными в нем сторонами. Далее обязательство «выступать за ведение диалога» нельзя рассматривать как чисто процессуальное требование наладить каналы коммуникации с заинтересованными сторонами, поскольку данное положение нужно трактовать в более широком контексте ЭП 2003 года и принципов информирования общественности ЕБРР. В частности, в трактовке этого обязательства нужно принимать во внимание принцип, утверждающий «готовность прислушиваться к мнению других и учитывать их замечания», как это зафиксировано в п. 11 ЭП 2003 года, принцип, которому ЕБРР обязан следовать в интересах выполнения взятого им обязательства обеспечивать информирование общественности и проведение общественных слушаний.

Принцип, утверждающий готовность прислушиваться к мнению других и учитывать их замечания, изложен в более развернутом виде в различных директивных документах ЕБРР по вопросам информирования общественности. Во многом аналогичным образом эти принципы изложены в ПИО 2006 и 2011 годов. Как подтверждает в этом отношении ЕБРР, «Будучи приверженным принципу открытости взаимоотношений, ЕБРР демонстрирует готовность прислушиваться к мнению третьих лиц, учитывать их предложения в своей работе при

⁷¹ ЭСП издания 2008 года, п. 7; ЭСП издания 2014 года, п. 15.

выполнении возложенного на него мандата»⁷². В ПИО 2006 года указывается, что данное обязательство ЕБРР «не снимает с ЕБРР конечной ответственности за выработку стратегий и выбор направлений своей деятельности»⁷³. В ПИО 2011 года добавлено, что его контакты с внешними заинтересованными сторонами будут носить гибкий характер с учетом разнообразия их интересов, большого числа и глобальных масштабов их деятельности.

Таким образом, обязательство «создавать условия для ведения диалога» требует от ЕБРР обеспечивать открытость в его контактах с заинтересованными в нем сторонами, реально прислушиваться к мнениям третьих сторон. В этой связи данной проверкой соблюдения установленных норм будет определено, выступал ли ЕБРР за ведение диалога с подателем жалобы в целях выполнения этих требований.

Второй вопрос для рассмотрения в ходе проверки соблюдения установленных норм по этому основанию для подачи жалобы касается предмета обязательства ЕБРР давать ответы на обращения подателя жалобы в соответствии с разделом D3.4 и приложением к ПИО 2011 года.

Согласно ООПЖ, обязательство ЕБРР в этом отношении возникает в силу того, что в своих обращениях, в которых хотя и не содержалось конкретных запросов на информацию, податель жалобы стремился в срочном порядке получить от ЕБРР ответ относительно осуществления мониторинга проекта. В этом плане, как указывается в ООПЖ, положения раздела D3.4 и приложения к ПИО 2011 года распространяются на письма подателя жалобы, поскольку они касаются вопросов раскрытия связанной с проектом информации.

Первый вопрос для рассмотрения в ходе проверки соблюдения установленных норм касается редакции (версии) Принципов информирования общественности, которая применяется для удовлетворения запросов на информацию, поступивших, как он утверждает, от подателя жалобы. Что касается процессуальных аспектов Принципов информирования общественности, т.е. порядка работы с информационными запросами и ходатайствами об обжаловании, то применяться должна та редакция ПИО, которая действовала на момент поступления конкретного запроса. Что касается существенных аспектов Принципов информирования общественности, т.е. тех аспектов, которые определяют предмет обязательств ЕБРР, то применяться должна та редакция ПИО, которая действовала на момент утверждения данного проекта. Таким образом, например, применительно к поступившему в феврале 2016 года запросу на информацию, раскрытую в РП рассматриваемого проекта, ЕБРР должен следовать действующему сегодня порядку рассмотрения процессуальных аспектов поступившего запроса, в частности, положениям приложения к ПИО 2011 года. Вместе с тем вопрос о том, выполнил ли ЕБРР свои обязательства о раскрытии информации, содержащейся в РП, будет решаться в свете требований той редакции ПИО, которая действует на момент времени раскрытия этой информации в РП, т.е. требований ПИО 2006 года.

В следствие этого ответ ЕБРР на поступившие, как утверждает, информационные запросы нужно будет оценивать в свете требований ПИО 2011 года. Это обусловлено тем обстоятельством, что обращения, ставшие основанием для подачи жалобы по этому конкретному вопросу, были присланы в период времени с октября 2012 года по январь 2014 года, когда действовали ПИО 2011 года.

⁷² Это принцип 1.4 и 3 в ПИО 2006 и 2011 годов, соответственно. Единственное различие в текстах этого принципа заключается в использовании слов «с целью» в ПИО 2006 года и «с тем чтобы» в ПИО 2011 года.

⁷³ ПИО 2006 года, п. 1.4.

Следующий вопрос, подлежащий данному анализу, связан с определением сферы компетенции ОРЖ в вопросах применения ПИО 2011 года в целях проведения проверки соблюдения установленных норм. Как предусматривается в ПП ОРЖ 2014 года, для целей проведения проверки соблюдения установленных норм «соответствующим директивным документом ЕБРР» являются только «положения конкретных проектов применительно к Принципам информирования общественности издания 2014 года и их более ранним изданиям»⁷⁴. Далее согласно ПИО 2011 года, функции надзора и контроля за соблюдением данных принципов возлагаются на генерального секретаря, которому помогают в этом главный юрист и другие члены исполнительного комитета ЕБРР⁷⁵. Таким образом, применение ПИО отнесено к общей компетенции генерального секретаря ЕБРР. За ОРЖ сохранена лишь остаточная и альтернативная компетенция по отношению к компетенции генерального секретаря в тех случаях, когда поступающие запросы касаются «конкретных проектов» применительно к ПИО.

Таким образом, предмет «положений конкретных проектов» позволит установить, входит ли текущий вопрос в рамки компетенции ОРЖ. В ПИО 2011 года имеются ссылки на понятие «положения конкретных проектов» при описании предмета проверки, проводимой ОРЖ⁷⁶. В иных случаях в ПИО 2011 года используются понятия «информация, связанная с проектом» и «информация о конкретных проектах». Применение этих разных понятий вызывает вопросы относительно их толкования, в частности, связаны ли положения конкретных проектов с ограниченным кругом информации, вошедшей в раздел ПИО 2011 года, посвященный вопросам «информации, связанной с проектом», или же у него более широкая сфера применения.

Для осмысления этих разных положений и сферы компетенции ОРЖ полезно ознакомиться со статьей 6.5 ПИО 2006 года. В ней говорится:

В ЕБРР действует Независимый орган по рассмотрению жалоб (НОРЖ) для получения жалоб от групп лиц, которые уже или могут быть затронуты прямо или косвенно финансируемым ЕБРР проектом, в целях выяснения, имело ли место существенное нарушение со стороны ЕБРР требований его конкретных директивных документов. Основное внимание НОРЖ уделяет рассмотрению проблем, связанных с выполнением проектов. По мере целесообразности группа лиц, подающая жалобу в НОРЖ, может указать, что, по ее мнению, ЕБРР не обеспечил соблюдение требований по конкретным проектам применительно к Принципам информирования общественности. В этом плане Независимый орган по рассмотрению жалоб может взять на рассмотрение вопросы, связанные с возможным несоблюдением требований по конкретным проектам, особенно требований, приведенных в части 4 выше, применительно к Принципам информирования общественности.

Таким образом, компетенция ОРЖ (ранее НОРЖ согласно ПИО 2006 года) распространяется на требования конкретных проектов, включая слово «особенно», но только те из них, которые изложены в части 4 ПИО 2006 года и которые относятся к «информации, связанной с проектами». Таким образом, сфера компетенции ОРЖ не ограничивается информацией, отраженной в части 4; в нее входит как эта, так и иная информация, связанная требованиями конкретных проектов.

Приведенное выше разъяснение позволяет дать широкое толкование понятию «положения конкретных проектов», т.е. внести в сферу компетенции ОРЖ относящиеся к

⁷⁴ ПП ОРЖ 2014 года, определения понятий и сокращения, стр. 2.

⁷⁵ ПИО 2006 года, п. 6.1; ПИО 2011 года, раздел F, п. 1.

⁷⁶ ПИО 2011 года, раздел F, п. 7.

соответствующему разделу ПИО 2011 года запросы на «информацию, связанную с проектами», а также запросы на информацию, связанную с конкретными проектами.

Именно в свете этих обязательств согласно ЭП 2003 года и ПИО 2011 года и будет оцениваться соблюдение Банком требований по данному вопросу в ходе проведения настоящей проверки соблюдения установленных норм.

3.3. Анализ соблюдения установленных норм

Эксперт по проверке соблюдения установленных норм считает, что ЕБРР выполнил предусмотренные в ЭП 2003 года и ПИО 2011 года обязательства создать условия для ведения диалога с подателем жалобы и отвечать на письма последнего.

3.3.1. Обязательство создавать условия для ведения диалога с подателем жалобы

Стоит отметить, что как ЕБРР, так и податель жалобы подтвердили долгую историю их взаимных контактов, включая ряд случаев получения письменных сообщений, участие в работе целого ряда годовых собраний ЕБРР, а также встречи с сотрудниками ЕБРР, в том числе с сотрудниками УЭУР, Президентом и членами Совета директоров ЕБРР. Масштабы и разнообразие этих контактов и бесед, которые податель жалобы смог установить и провести, свидетельствуют об открытом характере взаимодействия с ним со стороны ЕБРР. В ходе этих контактов ЕБРР затрагивал поднятые в жалобе вопросы и обстоятельно обсуждал проблемы, волнующие подателя жалобы.

В дополнение к этому, эти контакты открывали для подателя жалобы широкие возможности высказать имеющиеся у него соображения, включая его предложение о налаживании сотрудничества в целях осуществления мониторинга проекта (в том числе с помощью меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве⁷⁷), а для ЕБРР - выслушать и рассмотреть их. Несмотря на то, что ЕБРР решил не становиться непосредственно стороной Меморандума для участия в осуществлении мониторинга работ по транспортному коридору «Юг-Запад», привлеченные им для реализации этого проекта консультанты по дорожно-строительным работам и вопросам управления проектом стали сторонами Меморандума, и, как следствие этого, проект только выиграл от мероприятий, проведенных во исполнение указанного Меморандума. Решение ЕБРР отказаться от предложения подателя жалобы об осуществлении совместного мониторинга проекта нельзя рассматривать как отказ от обязательства создавать условия для ведения диалога и налаживания взаимодействия с организациями гражданского общества, предусмотренного положениями ЭП 2003 года, либо как урон для репутации сети ЭСПУР или НПО, возглавляемых подателем жалобы.

Таким образом, эксперт по проверке соблюдения установленных норм делает заключение, что ЕБРР выполнил предусмотренное в ЭП 2003 года обязательство создавать условия для ведения диалога с подателем жалобы. В дополнение к этому, как отмечается в ПИО 2006 года в плане приверженности принципу открытости взаимоотношений, это обязательство «не снимает с ЕБРР конечной ответственности за выработку стратегий и выбор направлений своей деятельности». В этом отношении ЕБРР имеет исключительное право решать, как будет

⁷⁷ Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве подписан 14 января 2012 года Комитетом автомобильных дорог Министерства транспорта и коммуникаций РК, компаниями-участниками проекта реконструкции Транспортного коридора "Юг-Запад" и Ассоциацией независимых неправительственных организаций, представленной НПО «Благо». См. ООПЖ, сноска 10, стр. 5 (на английском языке).

осуществляться мониторинг проекта, и нести ответственность за свое решение, о чем говорилось в разделе 1 выше.

3.3.2. Ответы на письма подателя жалобы

Для начала важно отметить, что ни в одном из сообщений или контактов, о которых говорит податель жалобы, он конкретно не стремился получить какие-либо документы или сведения. Таким образом, поскольку в его сообщениях отсутствовали запросы на получение информации, его утверждение о непредоставлении ему информации и, как следствие этого, несоблюдении действующего директивного документа об информировании общественности доказательствами не подкрепляется.

Фактически и по сути дела податель жалобы не утверждает, что ЕБРР не предоставил или не раскрыл запрашиваемую подателем информацию, но утверждает, что ЕБРР не ответил на некоторые из направленных им обращений с просьбой к ЕБРР заняться совместно с подателем жалобы мониторингом реализации проекта⁷⁸. Таким образом, даже несмотря на то, что указанная жалоба не касается процессуальных аспектов предоставления информации, в интересах проведения по ней обстоятельной проверки по итогам настоящей проверки соблюдения установленных норм будет дана оценка выполнению со стороны ЕБРР обязательства дать ответы на некоторые из конкретных обращений подателя жалобы.

ЕБРР признал, что он оставил без ответа одно из двенадцати зарегистрированных им обращений, полученных от подателя жалобы⁷⁹. Это было письмо от 23 января 2014 года, которое также было включено в перечень из трех обращений, которые, как считает податель жалобы, ЕБРР оставил без ответа. В этом письме податель жалобы выражает разочарование по поводу нежелания ЕБРР наладить «конструктивное сотрудничество» и настаивает на необходимости наладить сотрудничество между ЕБРР и его организацией гражданского общества, прося сообщить ему контактные данные штатного сотрудника ЕБРР для организации процесса заключения соглашения о сотрудничестве в целях осуществления совместного мониторинга.

Что касается других двух из оставшихся без ответа обращений, указанных подателем жалобы в его жалобе, то в электронном письме от 31 мая 2013 года сообщалось лишь о публикации отчета о реконструкции актюбинского участка международного транспортного коридора «Западная Европа – Западный Китай». В нем не содержалась просьбы к ЕБРР прислать информацию или ответ. Второе обращение поступило в форме телефонограммы от Комитета по автомобильным дорогам Министерства транспорта и коммуникаций РК. В ней сообщалось о телефонном звонке клиента, и, таким образом, это не было попыткой подателя жалобы выйти на контакт с ЕБРР.

Таким образом, остается выяснить, является ли отсутствие ответа на письмо от 23 января 2014 года случаем несоблюдения установленных норм. Во-первых, строго говоря, в письме не содержался запрос на предоставление информации или документов. Даже если просьбу сообщить имя и фамилию контактного лица считать запросом на информацию, ЕБРР уже ответил на нее, отказавшись заключать с подателем жалобы соглашение в целях осуществления мониторинга проекта. Более того, к моменту получения данного письма реализация проекта уже была завершена, и по сути дела в письме содержалась настоятельная просьба к ЕБРР вступить в отношения сотрудничества с подателем жалобы с

78 ООПЖ, стр. 9, п. 28 (на английском языке).

79 ООПЖ, стр. 9, п. 27 (на английском языке).

учетом намерения ЕБРР принять участие в реализации в будущем инфраструктурных работ в Казахстане. Данная просьба выходит за рамки предмета проводимой проверки соблюдения установленных норм, которая ограничивается рассмотрением утверждений, сделанных в отношении реализации проекта.

Таким образом, эксперт по проверке соблюдения установленных норм делает заключение, что ЕБРР выполнил предусмотренные в ЭП 2003 года и ПИО 2011 года обязательства выступать за создание условий для ведения диалога с подателем жалобы и отвечать на обращения последнего.

ЧАСТЬ IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Поскольку эксперт по проверке соблюдения установленных норм делает заключение, что ЕБРР не обеспечил соблюдение норм применительно к одному из соответствующих директивных документов ЕБРР, пунктом 44 ПП ОРЖ требуется по итогам проведения проверки соблюдения установленных норм подготовить рекомендации относительно:

- a. учета допущенного случая несоблюдения норм на уровне систем или процедур ЕБРР применительно к одному из его соответствующих директивных документов во избежание повторения таких или подобных случаев; и (или)
- b. учета допущенного случая несоблюдения норм в содержании или ходе реализации проекта, принимая во внимание ранее взятые ЕБРР или клиентом обязательства по проекту;
- c. мониторинга процесса внесения всех рекомендованных изменений и предоставления отчетов о результатах их внесения.

1. Рекомендации об учете случаев несоблюдения установленных норм на уровне систем или процедур, применяемых ЕБРР

1.1. Рекомендации об устранении нечеткости в распределении обязанностей:

- указывать в кредитном договоре структурное подразделение заемщика, назначенное им исполнять обязанности по предоставлению материалов ГЭСО (исполнитель). В дополнение к этому, указывать в кредитном договоре также контактные данные этого исполнителя и назначенное ЕБРР из числа его структурных подразделений контактное подразделение, отвечающее за приемку материалов ГЭСО;
- уточнить функции консультантов по подготовке и предоставлению материалов ГЭСО и внести эту информацию в соответствующие договорно-правовые документы. В целях уточнения этих функций руководству ЕБРР подготовить свои предложения. Указанные предложения включить в план действий руководства ЕБРР;
- уточнить конкретные функции различных структурных подразделений и сотрудников ЕБРР в вопросах принятия последующих мер по предоставлению материалов ГЭСО, особенно функции УЭУР, руководителя операции и ООА. Уточненные функции внести в план действий оперативного руководства ЕБРР.

1.2. Рекомендации относительно устранения недостатков в системах коммуникации

Как указало оперативное руководство ЕБРР, им уже были выявлены некоторые из недостатков в системах коммуникации в отношении осуществления мониторинга процессов реализации проектов низкой степени риска и, в частности, недостатков с предоставлением

материалов ГЭСО. В связи с этим ЕБРР сообщил о принятии им ряда мер по устранению выявленных недостатков. В частности, в ЕБРР внедрена система автоматизированного учета процессов соблюдения установленных норм (АУСУН), которая заменила прежнюю систему ручного составления отчетности о допущенных нарушениях (исключениях) и которая в автоматическом режиме посылает сотрудникам ЕБРР сообщения об имевших место случаях нарушения обязательств. В дополнение к ней ЕБРР стал применять свои системы информатики, задействовав для этого базу данных об управлении охраной окружающей среды.

Эксперт по проверке соблюдения установленных норм положительно расценивает принятие этих мер и призывает ЕБРР обеспечить внедрение надлежащим образом функционирующих систем координации для применения четко обозначенных каналов коммуникации между различными структурными подразделениями и сотрудниками ЕБРР, участвующими в осуществлении мониторинга процессов движения материалов ГЭСО, в целях передачи и получения информации о: i) наступлении сроков выполнения договорно-правовых требований о предоставлении материалов ГЭСО; ii) получении материалов ГЭСО и iii) направлении заемщику сообщений относительно выполнения им обязательства о предоставлении материалов ГЭСО, а также в целях обмена данной информацией. Эти системы должны обеспечить:

- подключение УЭУР к автоматизированной системе получения информации по пп. i) и ii);
- применение официально установленного порядка направления заемщику сообщений о случаях несоблюдения обязательства о предоставлении материалов ГЭСО;
- внесение УЭУР в перечень рассылки внутренней годовой отчетности, содержащей сведения о соблюдении экосоциальных обязательств, в том числе о предоставлении материалов ГЭСО.

В этой связи эксперт по проверке соблюдения установленных норм требует, чтобы ЕБРР включил в план действий оперативного руководства подробную информацию об изменениях, которые уже внесены в целях устранения недостатков в системах коммуникации, указанных в отчете о соблюдении установленных норм, и которые нужно внести в целях выполнения приведенных в данном отчете рекомендаций. В плане действий также нужно уточнить функции различных структурных подразделений и сотрудников ЕБРР по осуществлению мониторинга процесса приемки отчетов ГЭСО и функции консультантов, привлеченных ЕБРР в целях оказания помощи клиенту в решении экосоциальных проблем, связанных с предоставлением материалов ГЭСО, о чем говорилось в разделе IV.1.1 выше.

2. Мониторинг процесса внесения рекомендуемых изменений и отчетность о достигнутых результатах

ЕБРР должен i) предоставлять отчетность о результатах внесения изменений в целях устранения нечеткости в распределении обязанностей, а также ii) в целях устранения недостатков в системах коммуникации отслеживать ход и результаты внесения изменений для оценки их эффективности и предоставления отчетности о полученных результатах в интересах выявления потребностей во внесении дальнейших изменений.

И наконец, поскольку проведенной проверкой было установлено, что жители поселков, расположенных вдоль автотранспортного коридора оказались затронутыми реализацией проекта, эксперт по проверке соблюдения установленных норм призывает ЕБРР и далее работать над устранением возникших озабоченностей, продолжая для этого поддерживать отношения с клиентом и проводить далее уже ведущиеся сегодня МРП.

Список СОКРАЩЕНИЙ

АУСУН – автоматизированный учет процессов соблюдения установленных норм

ГЭСО – годовые экологические и социальные отчеты

МВС – меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве

МПРЭО – механизм проверки результатов экологических оценок

МРП – мероприятия по разрешению проблем

ООА – отдел операционного администрирования

ООПЖ – отчет об оценке приемлемости жалобы для целей проверки соблюдения установленных норм

ОРЖ – Орган по рассмотрению жалоб в связи с проектами

ПИО 2006 года – Принципы информирования общественности в редакции 2006 года

ПИО 2011 года – Принципы информирования общественности в редакции 2011 года

ПП ОРЖ 2014 года – Правила процедуры ОРЖ

ПЭМ – план экологических мероприятий

ПЭСМ – план экологических и социальных мероприятий

ПЭСУ – план экологического и социального управления

РП – резюме проекта

СЭСПУР – Сеть экспертных советов по обеспечению прозрачности и устойчивого развития

ТЗ – техническое задание

УЭУР – управление экологии и устойчивого развития ЕБРР

ЭП 2003 года – Политика в отношении охраны окружающей среды в редакции 2003 года

ЭСП 2008 года – Экологическая и социальная политика в редакции 2008 года