

Наши справки

НЕЗАВИСИМАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО БАНКА РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ (МБРР) И МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИИ РАЗВИТИЯ (МАР)

Независимая инспекционная комиссия (Independent Inspection Panel) является новым независимым органом, созданным Советом директоров МБРР и МАР в 1993 году с целью выработки независимого мнения по обращениям частных лиц, которые полагают, что они сами или их интересы были или могут быть прямо нарушены проектом, финансирование которого осуществляется МБРР или МАР — вместе далее в этой статье именуемых Банком.

Создание Независимой инспекционной комиссии стало одним из конкретных шагов, предпринятых МБРР и МАР за последние 10 лет с целью установления публичной отчетности и открытости в операциях Банка. Учрежденная в августе 1993 года, Инспекционная комиссия работает с августа 1994 года. Создание Инспекционной комиссии является не только шагом вперед для Банка, но также создает прецедент для других международных банков, участвующих в содействии развитию регионов.

Полномочия Инспекционной комиссии основаны на идентичных резолюциях (МБРР № 93-10 и МАР № 93-6 — далее резолюции)¹, принятых исполнительными директорами обоих учреждений. Компетенция Комиссии определена также в Правилах процедуры Комиссии² и в директиве Совета директоров, принятой в 1996 году, и дополняющей резолюции.

Комиссия уполномочена рассматривать “запросы на инспекцию” (жалобы) от лиц, понесших ущерб в результате осуществления проектов, финансируемых Банком, включая жалобы о нарушении банковской политики, процедур и соглашений о займах. Запрос могут осуществлять двое или более пострадавших лиц, проживающих в стране, получившей кредит от Банка. Они должны доказать, что их права или интересы были (или будут) прямо нарушены в результате осуществления проектов, финансируемых Банком, включая нарушения банковской политики и процедурные нарушения. Лица, осуществляющие запрос также должны указать, что они сообщили о подобных нарушениях руководству Банка, и руководство не ответило им должным образом. Лица, подающие

жалобу, могут быть представлены местными неправительственными организациями, действующими в стране их проживания, а в исключительных случаях — международными неправительственными организациями.

В особых случаях “серьезных преднамеренных нарушений” исполнительный директор Банка также может обратиться в Комиссию.

Комиссия состоит из трех членов, которые назначаются Исполнительными директорами на пятилетний срок и, в целях объективности принимаемых ими решений, не могут в дальнейшем работать в структурах Банка. Они могут быть переизбраны более чем на один срок. Основными критериями при выборе членов Комиссии является их умение независимо и добросовестно выполнять свои обязанности, наличие продолжительного опыта работы в Банке и знание специфики развивающихся стран.

Комиссия располагает секретариатом, руководство которым осуществляет Исполнительный секретарь. В его компетенцию входит оказание административной поддержки председателю и членам Комиссии. Такая помощь включает в себя, в частности, процедурное оформление запросов, рассмотрение запросов о предоставлении информации, проведение консультаций Комиссией как с Банком, так и за его пределами.

Структура Инспекционной комиссии и ее деятельность подлежит дальнейшим изменениям и будет развиваться в ходе приобретения Инспекционной комиссией опыта работы, поэтому роль ее деятельности несомненно будет возрастать. Метод функционирования, которым в настоящее время руководствуется Инспекционная комиссия, опирается на Правила процедуры, которые ее члены разрабатывают с целью реализации резолюций Совета директоров, учредившего Комиссию.

Механизм функционирования можно разделить на несколько стадий. Когда Комиссия получает “запрос на инспекцию” по финансируемому Банком проекту от пострадавших лиц в районе осуществления проекта, предпринимаются следующие шаги:

- Комиссия посылает запрос в Правление Банка, которое готовит ответ на заявление и передает его обратно в Комиссию.

- Комиссия проводит предварительное изучение запроса, независимую оценку содержания ответа Правления Банка и дает рекомендации Директорату Банка, относительно необходимости проведения расследования по такому запросу.

- Если Директорат поддерживает предложение Комиссии о проведении расследования, то Комиссия проводит такое расследование.

- После окончания расследования Комиссия представляет свои выводы в Директорат и Правление Банка. Правление Банка в течение недели представляет Директорату свои рекомендации о мерах, если такие требуются, которые следует предпринять в ответ на выводы Комиссии по проведенному расследованию.

- Основываясь на выводах Комиссии и рекомендациях Правление Банка, Директорат принимают окончательное решение о том, какие меры будут предприняты.

В ходе осуществления данного процесса правление Банка предоставляет Комиссии неограниченный доступ к информации по рассматриваемому запросу, передает иную необходимую документацию. Комиссия, в свою очередь, продолжает поддерживать контакты с заявителями и в случае необходимости может просить их предоставить дополнительные пояснения или информацию, необходимую для рассмотрения такого

заявления. Члены Комиссии посещают районы, где осуществляется проект, с которым связано рассмотрение претензий к Банку. Кроме того, в случае необходимости, они проводят встречи с персоналом и управленцами Банка. Вся поступающая в Комиссию информация и переписка подлежит рассмотрению.

Порядок осуществления запроса конкретизируется в Правилах процедуры Комиссии с приведением образцов таких заявлений.³ Минимальные требования, предъявляемые к содержанию запроса, сводятся к следующему:

- отправители запроса должны проживать или представлять людей в районе осуществления проекта Банка;

- должно быть указано, что им нанесен или может быть нанесен ущерб в ходе осуществления проекта;

- они должны полагать, что ущерб причиняется в результате ошибок Банка в проводимой им политике и применении процедур;

- запрос должен содержать информацию о том, что заявители уже обращались в правление Банка, но не были удовлетворены его реакцией.

Комиссия приступила к работе в августе 1994 года. Из пяти первых поступивших запросов было проведено два расследования по проектам, осуществляемым Банком в Непале и Бразилии. Общественность этих стран долгое время выступала с критикой некоторых аспектов проектов Банка, и вмешательство Инспекционной комиссии в качестве независимого органа способствовало направлению такой критики в конструктивное русло и привело к внесению необходимых поправок и корректировок в проекты при участии всех заинтересованных сторон. По этим двум проектам независимое расследование Комиссии четко показало возможность нанесения морального ущерба физическим лицам на местном уровне. Тем не менее, Комиссия встретила с непредвиденными сложностями в установлении размера ущерба заявителей.

Возникают сложности и с формой представляемых в Комиссию запросов. В практическом плане форма предоставленных ранее запросов отличалась необычайной сложностью юридических формулировок, включая анализ политики Банка и его процедур. Предоставление подобных запросов было дорогим и сложным процессом, отнимающим много времени, и необязательно фокусировалось на том, что в первую очередь требовалось знать Комиссии. Комиссия в настоящее время стремится к упрощению формы и содержания заявлений. В будущем она будет рассматривать и простые письма заявителей, содержащие фактическую информацию.

Одним из наиболее интересных аспектов является роль Совета директоров Банка в работе Инспекционной комиссии. Комиссия была создана в период активных выступлений международной общественности, направленных на придание Банку большей открытости, а также давления Конгресса США, который требовал принять конкретные меры для усиления отчетности Банка. В Совете директоров велись напряженные дискуссии относительно необходимости создания Комиссии. В то время, как большинство членов Совета директоров из стран-кредиторов Банка поддерживало ее создание, некоторые Исполнительные директора из стран-получателей кредитов и помощи со стороны Банка выступали против этого, так как полагали, что Комиссия будет вмешиваться во внутренние дела государств и помешает осуществлению важных проектов. В результате этого Комиссия с самого начала была сильно политизирована. В то время как одни Исполнительные директора поддерживали Комиссию, другие продолжали ее критиковать и препят-

ствовали проведению расследований. Такая политизация работы Комиссии ограничивает и по сей день ее независимость, поскольку приводит к задержкам в процессе расследования.

Тем не менее, уже отчет 1996 года о деятельности Комиссии за два года показал, что было достигнуто согласие между Исполнительными директорами, которые поддерживали работу Комиссии и ее существующую структуру. Было решено не принимать новых резолюций, а внести некоторые уточнения в уже существующие путем принятия директивы.

Наиболее важным изменением стала возможность Комиссии продлить срок предварительного расследования до восьми недель путем направления простого уведомления Директорату о том, что требуется дополнительное время для проверки обоснованности запроса.⁴

Учреждение Комиссии представляет собой определенный прогресс в области международного права, так как впервые международный финансовый орган стал практически напрямую подотчетен гражданам, которым был причинен ущерб в результате финансирования проектов Банком. Инспекционная комиссия может также служить моделью для участия граждан в том или ином качестве в других международных организациях, например таких как Всемирная торговая организация.

В заключении следует отметить, что тенденции развития данного инспекционного механизма ясно свидетельствуют о том, что значение деятельности Комиссии с каждым годом будет возрастать, и ее роль при формировании различных проектов заметно увеличится. Не так давно мне удалось встретиться с заместителем Исполнительного директора России в МБРР Н.А. Субботиным по вопросу о наиболее актуальных аспектах развития Банка, политики реформирования и адаптации его деятельности к современным условиям. В ходе состоявшегося разговора было особо подчеркнуто, что руководство Всемирного банка придает особое внимание деятельности данной Комиссии. Несмотря на определенные неудобства, возникающие в результате, по сути дела, вмешательства Комиссии в деятельность, осуществляемую Банком в рамках проводимых им проектов, в самом Банке широко распространено мнение, что деятельность Комиссии является необходимой и полезной как для оптимизации деятельности МБРР и МАР, так и для проводимого Всемирным банком курса политики открытости и доступности информации о его деятельности.

Как представляется, и нашей стране необходимо своевременно принять во внимание создание данного органа и планировать финансируемые Банком проекты таким образом, чтобы они приносили пользу не только государству в целом, но и учитывали интересы отдельных граждан.

К.Ю. Федотов
Атташе МИД России,
аспирант Московской юридической академии

¹ Resolutions of the Executive Directors Establishing the Inspection Panel: Resolution IBRD 93-10, Resolution IDA 93-6 "The World Bank Inspection Panel".

² Operating procedures as adopted by the Panel on August 19, 1994.

³ Model form: Request for Inspection, Operating Procedures.

⁴ "The World Bank Inspection Panel: a three year review", Lori Udall, Bank Information Center, 1997.