

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Инспекционная Комиссия Всемирного Банка: вклад в устойчивое развитие

*Нурмухаметова Э. Ф.**

Одной из наиболее сложных проблем, возникающих при реализации идеи устойчивого развития, является вопрос о возможности одновременного достижения двух целей: охраны окружающей среды и улучшения экономики. В отечественной доктрине международного права отмечалось, что на международном уровне идея устойчивого развития была сформулирована Комиссией по окружающей среде и развитию, в частности в докладе «Наше общее будущее» в 1987 г. Здесь эта идея отражала ответственность настоящего поколения перед будущими за качество окружающей среды. Впоследствии, уже с принятием Конференцией ООН по окружающей среде и развитию Конвенции о биологическом разнообразии в 1992 г., эта идея обрела некоторое международно-правовое содержание: статья 1 Конвенции предусматривает, например, задачу «устойчивого использования» живой природы, а статья 2 поясняет: «... таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребностям настоящего и будущих поколений и отвечать их чаяниям».¹ Как представляется, предотвращение деградации природы при возможности удовлетворения экономических потреб-

* Нурмухаметова Эльвира Фаритовна – к.ю.н., доцент кафедры конституционного и международного права Московской государственной юридической академии.

¹ См. подробнее: Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001. С. 244-251; Бринчук М.М., Уреул А.Д., Мاستушкин М.Ю. Правовые основы устойчивого развития. М., 2005.

ностей настоящего и будущих поколений и составляет главный вектор реализации принципов устойчивого развития.

Перспективным направлением юридического содействия делу охраны окружающей среды и рационального природопользования при решении экономических вопросов является включение международными финансовыми институтами соответствующих положений в свои требования. Кроме того, данные институты часто создают независимые механизмы для контроля за выполнением таких требований. Механизмы такого рода, вслед за Всемирным Банком, были созданы Межамериканским банком развития и Азиатским банком развития. Однако прецедент был создан именно Всемирным Банком², и именно его работа по охране окружающей среды при осуществлении своей деятельности является интересным объектом юридического исследования.

В попытке выполнить задачи, поставленные принципом 21 по экологическому и социальному устойчивому развитию, Всемирный Банк принял программу действий в следующих целях: обеспечить, чтобы финансируемая Банком деятельность решала экологические проблемы; помочь государствам-членам строить свою жизнь в соответствии с принципами уменьшения бедности, эффективной экономики и защиты окружающей среды; оказать помощь государствам-членам в установлении приоритетов, создании механизмов и выполнении программ в области охраны окружающей среды.

Сегодня Группа Всемирного Банка обеспечивает больше человеческих и финансовых ресурсов для охраны окружающей среды, чем любая другая международная организация. В Банке работает около 300 специалистов в области экологии, примерно 2/3 из которых были наняты с 1992 г. Каждый проект, финансируемый Банком, в случае возможного воздействия на окружающую среду предварительно подлежит всестороннему изучению и оценке на предмет экологического воздействия. Если оценка приводит к выводу о необходимости выполнения действий по охране окружающей среды, договор с Банком будет содержать положения о такой деятельности и, как правило, положение о финансировании этой деятельности полностью или частично. Более того, например, в 1997 г. Всемирный Банк утвердил 184 проекта, направленных только или в основном на решение экологических проблем.

²Подробнее о Всемирном Банке см.: Международное право / Отв. Ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 746; Шумилов В.М. Международное финансовое право. М., 2005. С. 124.

Всемирный Банк не только принял необходимые стандарты в рамках своих процедур и политик, но и создал эффективный механизм для оценки соответствия своей деятельности данным стандартам. Этот беспрецедентный механизм был создан в 1993 г. Похожие механизмы были позднее созданы в рамках Банка межамериканского развития (Inter-American Development Bank) в 1994 г. и Банка развития Азии (Asian Development Bank) в 1995 г.

Инспекционный Совет Всемирного Банка: задачи и компетенция

Инспекционный Совет Всемирного Банка (Совет) является независимым, постоянным органом в структуре Банка. Совет был создан для «обеспечения людей, прямо или косвенно пострадавших от проекта, финансируемого Банком, специальным механизмом, через который они смогут требовать, чтобы Банк действовал в соответствии со своей политикой и процедурами»³. Основными целями Совета являются осуществление контроля качества при подготовке проекта и оценка его имплементации, совершенствование ответственности персонала Банка за свою деятельность, а также обеспечение прозрачности их деятельности. Совету предоставлен мандат исследовать по разрешению Совета Банка жалобы групп и индивидов с общими целями (от имени не менее двух лиц), чьи права были нарушены или могут быть нарушены в результате неспособности Банка соответствовать своим стандартам в процессе разработки, оценки, имплементации проекта, финансируемого Банком. Жалобы могут быть также поданы местным представителем пострадавших лиц, Советом исполнительных директоров Банка и в некоторых случаях одним из исполнительных директоров.

Жалобы должны быть предоставлены в письменной форме и содержать информацию о том, как были нарушены (или могут быть нарушены) интересы пострадавших неспособностью Банка следовать своим политикам и процедурам в отношении финансируемого Банком проекта, его оценки или имплементации. Истец должен также доказать, что были исчерпаны все другие средства добиться обоснованного ответа от персонала Банка.

После получения жалобы о проверке, которая в целом соответству-

³ The Inspection Panel for the International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, Operating Procedures, reprinted in 34 ILM 510,511.1995.

ет сфере деятельности Инспекционного Совета, Инспекционный Совет регистрирует жалобу, ставит в известность об этом истца и Совет исполнительных директоров и отправляет копию жалобы в Управление Банком, которое должно дать ответ в течение 21 дня. После получения ответа Инспекционный Совет должен в течение 21 дня изучить ответ и дать рекомендации Совету исполнительных директоров о необходимости полного расследования.

Совет исполнительных директоров обладает полной властью разрешить или отклонить рекомендацию о полном расследовании. До 1999 г. исполнительные директора часто отклоняли рекомендации Инспекционного Совета о проведении расследования. Вместо этого принималось решение о необходимости составления Управлением Банка «планов действий», что означало, что жалобы уже не будут подвергнуты полной оценке, а имплементация плана действий не будет находиться под серьезным наблюдением. Более того, истцы при таких решениях не получали реальной возможности доказать свою правоту. Внесение изменений 1999 г. привело к тому, что Совет исполнительных директоров теперь поддерживает практически все рекомендации о расследовании. После получения разрешения на полное расследование Инспекционный Совет осуществляет свою деятельность, используя право на доступ ко всем материалам Банка и предоставляет доклад с оценкой о выполнении Банком своих политик. В течение 6 недель Управление должно предоставить Совету исполнительных директоров доклад и рекомендации в соответствии с выводами Инспекционного Совета. Доклад Инспекционного Совета, рекомендации Управления и решение Совета исполнительных директоров публикуются через две недели после решения Совета исполнительных директоров.

В целом деятельность Инспекционного Совета можно разделить на два этапа. На первом этапе Совет должен установить, соответствует ли жалоба требованиям Резолюции⁴. Для ответа на этот вопрос Совет должен установить четыре элемента юрисдикции. Прежде всего - компетенцию Совета в отношении истца. Истцом по резолюции может быть «объединение людей, такое как организация, ассоциация, сообщество или другая группа индивидов, но не один индивид»⁵. Последнее положение Совет исполнительных директоров позже разъяснил

⁴ Имеется в виду резолюция о создании Панели.

⁵ Clarifications of Certain Aspects of the Resolution Establishing the Inspection Panel (R96-204), issued by the Bank's Executive Directors on October 17, 1996.

как «любые два или более индивидов с общими целями или вопросом». Кроме того, истец должен быть с территории государства-кредитополучателя, иное возможно лишь в исключительных случаях.

Во-вторых, Совет должен установить компетенцию в отношении предмета жалобы. Здесь, кроме установления того, что деятельность Банка по проекту не соответствует политикам и процедурам Банка, важно также определить, является ли данное нарушение серьезным по характеру, относится ли данное нарушение к политикам и процедурам самого Банка⁶, и установить возможность серьезного вреда в отношении истцов. Жалоба может также быть отклонена, если она подана после даты завершения проекта или если сумма кредита по проекту уже почти выплачена (около 95%).

Жалоба может быть отклонена и по другим причинам. Например, если Совет установит, что Управление Банком собирается выполнить определенные процедуры и политики Банка и такая деятельность охватит предмет данной жалобы. Совет не будет рассматривать и жалобы исполнителей и поставщиков против решений в рамках проекта, финансируемого Банком (даже если решение было принято самим Банком)⁷, так как для этих ситуаций существуют другие предусмотренные механизмы. Кроме того, повторно не будут рассматриваться вопросы, по которым Совет уже выносил рекомендации, за исключением случаев, когда истцы предоставят новые доказательства и обстоятельства, не известные ранее.

Если жалоба является приемлемой, то Инспекционный Совет рекомендует Совету исполнительных директоров провести расследование. Если Совет исполнительных директоров принимает решение о проведении расследования, то проводит расследование, исследуя банковские документы, проводя беседы с персоналом Банка и другими людьми. При необходимости расследование проводится на территории кредитополучателя, конечно, с согласия государства. В итоге Инспекционный Совет предоставляет Совету исполнительных директоров доклад, в котором дается ответ на вопрос, действительно ли Банк нарушил свои процедуры, политики. На этой стадии Управление

⁶ Политики и процедуры Банка, нарушение которых ведет к принятию решения о необходимости проведения расследования: Bank's Operational Policies, Procedures and Operational Directives and similar documents (previously called "Operational Manual Statements" and "Operational Notes"), but not "Guidelines" and "Best Practices".

⁷ The Clarification to the Resolution Establishing the Panel, supra note 46.

Банком может прокомментировать выводы Инспекционного Совета: например, предложив действия по исправлению ситуации. Совет исполнительных директоров на основании всей полученной информации принимает решение о шагах, которые необходимо предпринять. Вся информация по делу становится полностью доступной после принятия решения Советом исполнительных директоров.

На 1 января 2003 г. Инспекционный Совет получил 27 требований об инспекции. Инспекционный Совет рекомендовал расследование 14 жалоб, Совет исполнительных директоров утвердил 10. Большинство жалоб касались вопросов охраны окружающей среды и прав человека. Вместе с тем вопрос об эффективности деятельности Инспекционного Совета и его способности выполнять поставленные перед ним задачи в соответствии с его мандатом является актуальным. Представляется, что анализ существующей практики деятельности Инспекционного Совета и последующих результатов поможет выявить существующие проблемы в данной сфере.

Несколько примеров из практики Инспекционного Совета

В мае 1996 г. был выдан кредит на 63 миллиона долларов на проект по улучшению состояния окружающей среды и социального уровня в секторе угольной промышленности в Индии. Первоначально планировалось усовершенствовать 25 шахт, а затем 495. Вопрос о соблюдении процедур встал только по поводу шахты в районе Парей Ист, где от данной деятельности пострадали две деревни. В 2001 г. Бина Станис, представитель местной неправительственной организации, представляя интересы Парей Ист, подала требование о проведении инспекции. Истцы жаловались, что им был нанесен ущерб в результате выполнения проекта на территории Парей Ист. В частности, при выполнении проекта были нарушены права населения на участие в принятии решений, не было проведено необходимых консультаций. Кроме того, истцы не получили честной и адекватной компенсации за свои земли и деревни. Поэтому бывшие землевладельцы теперь вынуждены жить в колониях, без владения землей, и не могут заниматься привычным им делом. Все эти нарушения были подтверждены Инспекционным Советом (далее – Совет). В частности, Совет отметил, что в рамках политик Банка предпочтение отдается подходу «земля за землю», то есть при выполнении проекта населению должна оказываться помощь в поиске другого участка земли, а не просто выплачи-

ваться денежная компенсация, в то время как компания Coal India Ltd. выбрала выплату компенсации, которая к тому же не всегда была адекватной. Управление ответило, что население не требовало от компании такой помощи, в то время как в рамках программы по реабилитации (Resettlement and Rehabilitation policy) было 117 жалоб, 115 из которых были приняты к рассмотрению. В отношении проведения обсуждений с населением вопросов о проекте Совет особо отметил, что предоставленная населению информация была изложена профессиональным языком с использованием технических терминов, и даже основные выводы на языке, понятном и доступном для населения, не были предложены. Совет также не согласился с правильностью утвержденной Управлением оценки реабилитационной политики для Парей Ист. В сущности, речь шла о нарушении Управлением нескольких процедур Банка⁸.

На запрос Инспекционного Совета от июля 2001 г. Управление ответило, что Банк выполнял и будет продолжать выполнять все предусмотренные в рамках проекта процедуры. После получения ответа и посещения территории проекта Совет рекомендовал Совету директоров проведение инспекции. Совет директоров утвердил рекомендацию 7 сентября 2001 г. В январе 2002 г. Совет направил Управлению два документа от истцов, которые были получены позже установленного для таких жалоб срока. Однако в апреле 2002 г. Управление прокомментировало эти документы в своем втором ответе. После изучения ответа Совет попросил Управление пояснить два важных вопроса. Пояснение было получено в октябре 2002 г.

По вопросам окружающей среды было поднято несколько важных проблем. Прежде всего был рассмотрен вопрос о защите лесов. В иске говорилось о том, что местные жители в качестве неформального дохода всегда использовали природные ресурсы, в частности ресурсы леса. При развитии шахт было уничтожено много участков леса, а работы по его восстановлению не были проведены.

Следующий важный вопрос касался охраны верхнего почвенного слоя и ресторации почвы для сельскохозяйственных целей. Панель не получила каких-либо доказательств того, что работы по реабилита-

⁸ Было отмечено нарушение следующих процедур: Involuntary Resettlement(OD 4.30), Indigenous Peoples (OD 4.20), Environmental Assessment (OD 4.01), Project Supervision (OD 13.05), Disclosure of Information (BP 17.50), and Management of Cultural Property (OPN 11.03).

ции земли вообще планировалась.

Несколько жалоб от населения поступило по поводу ухудшения качества воды. Управление прежде всего указало на факт того, что ежемесячно Институтом планирования шахт составляется доклад о качестве воздуха, воды и уровне шума. Совет был ознакомлен с системами очистки использованной воды, и качество воды соответствовало стандартам. Важное замечание Совета касалось складирования отходов на территории шахт и того, что данное место было недостаточно надежно отгорожено от сельскохозяйственной земли. Поэтому Совет рекомендовал уделять большое внимание контролю за обращением с отходами. Еще одним вопросом была проблема доступа к воде, так как в Пинде, куда было переселено 20 семей, не был обеспечен доступ к воде и колодцы были установлены только через 6 недель после переселения. Более того, положения о доступе к воде вообще не было в планах подготовки к переселению, что несомненно является нарушением процедур Банка.

В соответствии с ответом Управления наблюдательные миссии посещали Парей Ист с 1996 по 2001 г. 18 раз. Кроме того, комиссия по имплементации проекта, состоящая из двух ученых-экологов и двух ученых по социальным наукам, проводит наблюдение за всеми проектами по развитию шахт в рамках Проекта. С 1997 г. свою работу по независимой оценке политик Coal India Ltd. проводит Экологический и социальный комитет, состоящий из двух индийских и двух международных экспертов.

В соответствии с ответом Управления от 2002 г. компания (CCL) дала согласие оказать помощь всем, кто пострадал в районе Парей Ист. Совет дал положительную оценку намерению Банка продолжать контроль за выполнением проекта после того, как кредит формально уже выдан. По мнению Совета, это должно включать и послеимплементационный мониторинг и аудит эффективности социальной политики при выполнении проекта. Совет также предложил создать для Парей Ист Независимый Комитет по мониторингу, состоящий из трех граждан Индии с высокой репутацией.

В июле 2003 г. Совет директоров обсудил представленный Инспекционным Советом доклад по проведенной инспекции, а также ответ и рекомендации Управления. Совет директоров согласился с выводами Инспекционного Совета, отметив вместе с тем тот факт, что в целом данный проект оказал позитивное экологическое и социальное воздей-

ствии на политику индийской угольной компании и почти 90 % тех, кто понес ущерб в Парей Ист, получили компенсацию до завершения проекта. Совет директоров утвердил план действий управления, в соответствии с которым мониторинг данного проекта будет продолжаться и Совету директоров будут предоставляться регулярные доклады. Кроме вопросов реабилитации и компенсации тем, кому был нанесен ущерб при выполнении проекта, Совет также отметил важность выполнения положений по охране окружающей среды. Прежде всего это качество воды в новых местах жительства переселенного населения и возвращение земель сельскохозяйственного назначения. В 2004 г. Компания SSL проинформировала о том, что было посажено 17 000 деревьев, проведена другая работа по улучшению качества окружающей среды. В рамках программы постоянно проводится наблюдение за качеством воды и будет продолжаться дальше; в частности, следующая миссия Банка намечена на май 2005 г.

28 января 2005 г. Инспекционный Совет получил требование об инспекции в отношении проекта по управлению и контролю за использованием лесов Камбоджи (Проект)⁹. Требование было предъявлено от имени жителей четырех деревень неправительственной организацией «Форум Камбоджи». По мнению истцов, в рамках данного проекта Банк не следует своим процедурам и политикам. Прежде всего Банк неправильно классифицировал проект, дав ему категорию «В», в то время как он должен был получить категорию «А», так как проект приведет к немедленной деградации и ущербу водотоку. Кроме того, осуществляемая в рамках проекта вырубка леса ведет к нанесению ущерба окружающей среде и нарушению прав местного населения, которое зависит от природных ресурсов леса. Прежде всего страдают местные малочисленные народы, ведущие племенной образ жизни. Кроме того, вырубка леса повлечет деградацию природы, что было отмечено во всех 6 планах по управлению в рамках проекта. Часть районов, в которых осуществляется вырубка леса, несомненно является культурным наследием, а значит, Банк также нарушил свою политику по культурному наследию ОРН 11.3. В требовании подчеркивается, что Банк своими решениями поощряет преступления в отношении лесов, а не помогает бороться с ними. Так, в июне 2004 г. Банк рекомендовал правительству утвердить планы деятельности 6 компаний.

В ответе Управления прежде всего подчеркивается, что проект по-

⁹ Cambodia: Forest Concession Management and Control Pilot Project, 2000.

лучил категорию «В» вполне обоснованно, так как проект направлен не на использование природных ресурсов леса, а на помощь в повышении способности Камбоджи к бережному управлению лесами, мониторингу преступлений в сфере использования лесов и составлению докладов. Также в ответе отмечается, что Система Камбоджи по регулированию использования лесов была введена на территории страны в 1994 г. без какой-либо помощи Банка. Тем не менее, когда Камбодже и всему международному сообществу стало ясно, что страна нуждается в соответствующей системе контроля и управления использованием лесов, Банк принял решение помочь правительству в этих усилиях.

Что касается стандартов, по которым выдаются разрешения компаниям, то единственное влияние Банка было в том, что планы деятельности компаний должны соответствовать законодательству Камбоджи, а на сегодня четких приемлемых стандартов в законодательстве нет. Управление также отметило, что будет и дальше продолжать работу с правительством по повышению качества проектов. Кроме того Управление подчеркнуло, что Проект направлен прежде всего на повышение устойчивости политики использования леса.

В отношении местных народов, ведущих племенной образ жизни, Управление отметило, что Банк действительно полностью не следовал своим политикам и что специальный План в отношении местных народов следовало разработать при подготовке Проекта.

Вопрос о нарушении положений о культурном наследии был дополнен в жалобе тем, что из-за отсутствия необходимых консультаций не были установлены места археологической ценности. Согласно ответу, положение о проведении поступенчатых консультаций находится на стадии подготовки и после установления известных местному населению мест особой культурной ценности коммерческая вырубка леса в них будет запрещена.

В соответствии с выводами Совета жалоба полностью соответствует всем требованиям приемлемости. Далее Совет отметил, что часть истцов представлена меньшинствами, ведущими племенной образ жизни, который связан с использованием ресурсов леса. Интересный комментарий получило положение Управления о том, что данные четыре деревни, как и их представители, никогда не обращались к Банку с жалобами. Ведь на самом деле в рамках проекта было проведено несколько встреч неправительственной организацией Форум Камбод-

жи и других организаций с представителями Банка. Более того, Совету удалось установить, что Банк знал о данных проблемах и за последние четыре года получил многочисленные жалобы в отношении Проекта, часть из которых была подана теми, кто внес требование об инспекции. В соответствии со своими выводами по данному вопросу Совет рекомендовал проведение инспекции.

24 июня 2004 г. Совет получил требование об инспекции от трех неправительственных организаций города Мумбаи от своего имени и от имени 350 жителей района Гази Нагар города Мумбаи. В соответствии с финансируемым Банком проектом по созданию транспортной инфраструктуры в Мумбаи¹⁰ запланированная в рамках проекта дорога SCLR должна быть проведена по территории данного района. Заявители жалуются на то, что Банк в рамках данного проекта нарушил свои положения по предоставлению информации, участию в консультациях, экологической оценке, переселению и оценке проекта.

Заявители жалуются, что в результате осуществления проекта они должны переселиться в район Манкхурда с деградирующей окружающей средой, не подходящий для проживания. В требовании указано, что данный район считается самым загрязненным районом Мумбаи и находится рядом с местом складирования отходов (110 гектаров). Ежедневно около 4000 тонн отходов складировается на данной территории, что приводит к распространению многих заболеваний, таких как, например, астма, малярия. Через эту территорию также проходит много стоков городских отходов, включая радиоактивные стоки Центра атомных исследований, расположенного поблизости. Кроме того, заявители считают, что могут пострадать от ядерного взрыва в Центре, от выбросов и сбросов из находящихся поблизости химических, нефтяных, микробиологических заводов и предприятий.

В требовании было также отмечено невысокое качество предоставляемого нового жилья, а также неудобное с точки зрения привычной инфраструктуры расположение района. Согласно ответу Управления, условия проживания заявителей на новой территории должны быть лучше, чем это определено в требовании. В соответствии с проведенными в рамках проекта исследованиями информации о качестве воздуха, воды, земли, флоры и фауны район Манкхурд не является загрязненным и не находится под риском загрязнения. Кроме того, на новой территории будет создана вся необходимая инфраструктура, включая

¹⁰ India: Mumbai Urban Transport Project. IBRD Loan 4665-IN; IDA Credit 3662-IN.

школы и детские учреждения. С момента утверждения проекта он подвергался оценке 12 раз. В 2001 и 2002 гг. при подготовке проекта было проведено несколько консультаций по вопросам окружающей среды и переселения, в которых принимали участие как неправительственные организации, так и население, которое будет побеспокоено в результате осуществления проекта. Кроме того, после обмена письмами с заявителями в июле 2004 г. была проведена встреча с населением для обсуждения проблемных вопросов в рамках проекта, в результате которой были согласованы дальнейшие шаги по некоторым важным вопросам, что не полностью описано в требовании.

В результате изучения данного вопроса Совет пришел к выводу о том, что такие проекты, требующие широкомасштабного переселения, должны обязательно подвергаться экологической оценке, прежде всего это касается выбора места нового проживания. В рассматриваемом случае Управление не включило такую оценку в качестве компонента проекта. Совет сделал вывод, что по многим вопросам существуют абсолютно противоположные мнения. Отметив важность осуществления данного проекта, Совет все же признал необходимость проведения инспекции с целью определения соответствия процедурам и политикам Банка.

10 сентября 2004 г. Инспекционный Совет получил требование от нескольких граждан Пакистана и от имени других лиц, проживающих в районе Бадина города Синдх Пакистана, об инспекции проекта по системе удаления жидких отходов в Пакистане¹¹.

Согласно требованию, в результате осуществления данного проекта будет причинен вред как заявителям, так и окружающей среде. Заявители утверждают, что проект нельзя назвать устойчивым, так как в нем не учтены социальные и экологические составляющие. Воздействие проекта на морские ресурсы, биоразнообразие, включая прибрежные растения и животных, будет негативным. Прежде всего в результате сброса токсичных отходов будут уничтожены несколько видов рыб и другие морские биоресурсы. В требовании указано, что проект направлен лишь на решение вопроса об удалении отходов, но не включает параллельное решение вопросов охраны побережья, безопасности удаления отходов в море, которые несомненно возникнут при осуществлении проекта в том виде, как он разработан. Несмотря на то, что экологическая оценка Банка требует составления плана по уп-

¹¹ Pakistan: National Drainage Program Project. Credit 2999-PAK.

равлению охраной окружающей среды, такого плана до сих пор нет, как и рекомендованной программы по мониторингу и аудиту. Из-за невыполнения плана по управлению окружающей средой в рамках предыдущего проекта по системе удаления отходов (LBOD) и отсутствия такого плана по данному проекту происходит деградация окружающей среды, уменьшение рыбных запасов, потеря сельскохозяйственных земель и лесов.

Заявители утверждают, что осуществление проекта негативно сказывается и на малочисленной, ведущей племенной образ жизни народности малла. Ведь уменьшение области озер и ухудшение качества воды привело к уменьшению количества рыбы, ловля которой является основным способом обеспечения жизнедеятельности данной народности. В рамках проекта не был учтен уровень бедности малла.

Согласно ответу Управления, недостаток систематического научного, хорошо скоординированного мониторинга и изучения района Тидал Линк остается сложным вопросом в рамках плана по экологическому управлению и мониторингу проекта. Управление согласилось с тем, что проекту должна быть присвоена категория «А», а не «В», как это имеет место. Управление отмечает, что Проект соответствует ОД 4.01 об экологической оценке. Управление также указывает на то, что положения политик Банка о животных и малочисленных народах, ведущих племенной образ жизни, никак не связаны с проектом и его выполнением. Управление также отметило, что жалоба в основном направлена на предыдущий проект LBOD.

Согласно ответу, основными задачами Банка в ближайшее время будут: совещание панели экспертов, которые изучат экологические и гидрологические вопросы, включая качество воды в рамках LBOD, и предложат план действий; проведение исследования условий проживания населения и разработка программы помощи; оказание помощи правительству Пакистана в разработке государственной стратегии по водным ресурсам и экологической оценке.

Управление отмечает, что в рамках экологической оценки проводились исследования нижнего Синдха, а в 1989 г. в рамках LBOD решались вопросы прибрежной зоны, которые значатся в требовании. Кроме того Управление отрицает отсутствие Плана по управлению охраной окружающей среды, указывая на то, что национальная программа включает подготовку Плана по экологическому управлению и Плана по управлению водными ресурсами. Управление утверждает, что про-

ект NDP разработан таким образом, что не причинит дополнительно экологического ущерба экологически деградированному району Индус Рива Дельта. Кроме того, Управление отмечает, что в процессе подготовки проекта проводились многочисленные обсуждения с местными неправительственными организациями и сообществами деревень. В отношении ущерба, который может быть нанесен народу малла, Управление утверждает, что никакого ущерба не будет.

Совет прежде всего отметил противоречивые утверждения в отношении проектов LBOD и NDP. С одной стороны, Управление утверждает, что основные требования заявителей касаются проекта LBOD, который уже завершен. С другой стороны, в документах явно прослеживается связь между проектами и их выполнением¹². Отметив то, что разногласия между Управлением и истцами могут привести к конфликтной ситуации, а также к ущербу заявителям, подчеркнув необходимость более серьезного изучения ситуации и приемлемость требования по всем критериям, Совет рекомендовал проведение инспекции.

Проблемы эффективности деятельности Инспекционного Совета

Вышеприведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что, несмотря на существование Совета, Всемирный Банк не всегда следует своим политикам и процедурам. Например, в деле по проекту в Пакистане (2004 г.), когда после жалобы и выводов Совета Управление подтвердило, что категория «А» была бы более подходящей для проекта, которому первоначально была присвоена категория «В». Данная ошибка является достаточно серьезной, ведь от классификации проекта зависит проведение экологической оценки. В проекте, касающемся Индии (2001 г.), Совет также выявил ошибки в процессе оценки, кроме того, персонал Банка не смог предоставить Совету доказательства того, что реабилитация земель вообще планировалась. В проекте относительно Камбоджи (2005 г.) отсутствовал план по местным народам, ведущим племенной образ жизни, хотя это одно из обязательных требований в соответствии с политиками Банка. Более того, ответы Управления не всегда точны. Например, по проекту в Камбодже, согласно ответу Управления, четыре деревни не направляли жалоб в Управление по проблемам, которые отражены ими в жалобе,

¹² The Inspection Panel. Report and Recommendation on Request for Inspection. Pakistan: National Drainage Program Project. P. 22.

направленной в Совет, и, соответственно, Банк не знал о данных проблемах. Однако Совету удалось установить, что Банк знал о существующих проблемах. Можно привести еще один пример несоответствий такого характера. Так, по проекту в Индии (2001 г.) Управление заявило, что Компания Coal India Ltd не получала требований о помощи, в то время как, согласно данным Совета, таких жалоб было 117, из которых 115 были приняты к рассмотрению.

С целью выяснения причин ошибок представляется важным вспомнить выводы Совета по проекту в Китае¹³. Представленный Советом отчет выявляет серьезные проблемы в понимании и применении персоналом Банка политик Банка при реализации проекта. Конечно, данные выводы ставят под вопрос саму возможность Управления применять их. Возможно, причины данной проблемы лежат в мнении Банка о том, что его политики и процедуры являются просто базисными и некоторые отклонения допустимы, в то время как Совет считает, что данные положения в основном требуют единого подхода, особенно те из них, которые касаются охраны окружающей среды¹⁴. Однако данная проблема может быть причиной ошибок в период реализации проекта, но не причиной ошибок в официальных ответах Управления.

Представляется, что прежде всего Банк должен провести деятельность по уточнению своих процедур и политик. Особенно это касается вопросов охраны окружающей среды, так как в данной области политики Банка должны быть точными и четкими, ясными для понимания и применения. Если невозможно сделать политики простыми для понимания, следовательно, необходимо создать специальный отдел в Банке, состоящий из подготовленного для этой деятельности персонала, и возложить на него ответственность за правильное толкование и применение политик и процедур Банка. В тех же случаях, когда Совет получал от Банка недостоверную информацию, важно выяснять причины таких ошибок со стороны персонала Банка¹⁵.

Следующим сложным вопросом является проблема кратковременных улучшений после деятельности Совета. Так, исследование дел,

¹³ Request for Inspection: China Western Poverty Reduction Project (Credit No 32550 CHA and Loan No 4501 CHA), 18 June 1999.

¹⁴ A.G. Gualtieri. The Environmental Accountability of the World Bank to Non-State Actors: Insights from the Inspection Panel. The British Year Book of International Law, 2001. P. 245.

¹⁵ В общем-то, согласно правилам Банка, персонал Банка и так несет дисциплинарную ответственность за недобросовестное выполнение своих обязанностей и т.п.

которые стали предметом изучения Совета, показывает, что часто все же речь идет о кратковременном улучшении положения дел после подачи жалобы в Совет, тогда как заявители надеются на устойчивое улучшение¹⁶. Часто деятельность Инспекционного Совета и решения Совета директоров приводит к определенному временному улучшению, но как только со стороны Инспекционного Совета и гражданского общества исчезает внимание, улучшения заканчиваются. Представляется, что для долговременного устойчивого улучшения ситуации Совет должен проводить мониторинг после завершения проекта. Следует согласиться и с мнением о том, что Совет должен быть наделен превентивной функцией, исследуя те проекты, которые могут привести к проблемам при их реализации¹⁷. Итак, мандат Совета должен включать превентивные меры, мониторинг после проведенного Советом расследования, а также, что не менее важно, право давать рекомендации после проведенного расследования. Без данных изменений деятельность Совета не будет эффективной.

Банк пока еще на деле не показал серьезность обязательств, которые принимают на себя государства в момент утверждения проекта. Хотя последние примеры доказывают, что Банк стал более требовательным к государствам в отношении их обязательств по соглашениям с Банком¹⁸. В целом следует отметить, что Банк имеет все необходимые полномочия, чтобы побудить государства следовать своим обязательствам согласно соглашениям с Банком¹⁹. Вместе с тем долговременные отношения Банка с государствами-кредитополучателями на основе принципа сотрудничества, скорее всего, приведут к переговорам, а не к санкциям со стороны Банка. Однако именно такие отношения являются предпосылкой того, что, если Банк будет более требователен к государствам в отношении выполнения ими своих обя-

¹⁶ D. Hunter. Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People // 4 Chi. J. Int'l L. 201(2003). P. 210.

¹⁷ D. Hunter. Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People // 4 Chi. J. Int'l L. 201(2003). P. 210.1 A. Umana. Some Lessons from the Inspection Panel's Experience. In G. Alfredson and R. Ring ed. The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure, 2001. P. 137.

¹⁸ Например, расследование и выводы Панели по проекту Китая, указывающие на нарушения политик Банка, привели к отказу Банка поддерживать данный проект. (Investigation Report – China: Western Poverty Reduction Project, 2000.

¹⁹ Санкции, применяемые Банком: приостановление выплат, прекращение кредитования. Более того, Банк может потребовать немедленной выплаты всей суммы кредита, хотя пока еще такая мера со стороны Банка не применялась.

зательств, они будут выполнены. Ведь в противном случае Банк может, например, отказать в финансировании будущих проектов.

Среди других проблем, устранение которых приведет к повышению эффективности деятельности Совета, можно назвать то, что требование о проведении расследования могут направить в Совет только лица, пострадавшие или которые вероятно пострадают от реализации проекта, а неправительственным организациям в праве подавать требования от своего имени отказано. Однако на сегодня уже нет разногласий о существовании публичных интересов, которые подлежат защите, когда это касается охраны окружающей среды и всеобщего достояния человечества. Данное положение тем более обоснованно, если при осуществлении проекта нет пострадавших, однако имеет место его негативное воздействие на окружающую среду. Неправительственные, национальные и международные организации должны иметь право защищать публичные интересы, особенно в рамках международных организаций.