

ОТЧЕТ ОБ ОЦЕНКЕ ЖАЛОБЫ

Оценка жалобы на предмет
необходимости проведения проверки
деятельности МФК

Аппарат Советника по внутриведомственному
надзору и контролю/омбудсмена

O-I-R7-Y06-F086
15 января 2008 года

**Разработка месторождения Карачаганак
в Казахстане**

**Karachaganak Project
Kazakhstan**

**Дело по жалобе,
поданной Экологическим обществом «Зеленое спасение»
от имени жителей поселка Березовка**

Case of Green Salvation/ Residents in the Village of Berezovka II

Краткие сведения

Настоящий отчет об оценке соблюдения внутренних правил и процедур подготовлен по жалобе в связи с реализацией Карачаганакского проекта, одного из инвестиционных проектов с участием МФК. Жалоба была подана организацией гражданского общества – экологическим обществом «Зеленое спасение» (далее ЭО «Зеленое спасение») – от имени жителей поселка Березовка в Казахстане. Это вторая по счету жалоба, поданная в аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена в связи с участием МФК в Карачаганакском проекте.

Первая жалоба была подана жителями поселка Березовка при поддержке организации гражданского общества «Круд аккаунтабилити» 22 августа 2004 года. Первая жалоба была направлена в Аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю для оценки изложенных в ней фактов 30 августа 2006 года. По результатам оценки 17 апреля 2007 года был сделан вывод о том, что поставленные в жалобе вопросы требуют проведения проверки. Распоряжение о проведении проверки было выдано 1 июня 2007 года, и на указанную дату января 2007 года отчет направлен в МФК, которой надлежит представить свои комментарии и замечания, прежде чем отчет будет представлен президенту Группы учреждений Всемирного банка для выдачи разрешения на опубликование.

Вторая жалоба была подана 11 апреля 2007 года. Омбудсмен заключил, что стороны не желают вступать в переговоры при содействии посредника с целью решения проблем, затронутых во второй жалобе. Поэтому 19 ноября 2007 года дело было передано в Аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю для проведения оценки жалобы на предмет ее соответствия критериям, требующим перехода к следующему этапу расследования, а именно: проверки деятельности МФК. Во второй жалобе речь идет о том же воздействии деятельности в рамках данного проекта на здоровье и качество жизни жителей поселка, что и в первой жалобе, но в контексте законности разрешений и согласований национальных органов, в соответствии с которыми осуществляется указанная деятельность.

Аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена
Международной финансовой корпорацией (МФК)
и Международным агентством по инвестиционным гарантиям (МИГА),
входящими в Группу учреждений Всемирного банка



Оглавление

1. Сведения о процедуре оценки жалоб в Аппарате Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена
2. История вопроса и проблемы, приведшие к необходимости оценки
3. Масштабы оценки на предмет необходимости проведения проверки деятельности МФК
4. Положения политики, признанные имеющими отношение к данному вопросу
5. Заключение Омбудсмена
6. Решение Омбудсмена

Об Аппарате Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена

Миссия Омбудсмена – служить объективным, авторитетным и эффективным независимым механизмом рассмотрения жалоб и повышать экологическую и социальную ответственность МФК и МИГА.

АО (Аппарат Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена) – независимый орган, подчиняющийся непосредственно президенту Группы организаций Всемирного банка. АО рассматривает жалобы местного населения, подвергающегося различным видам воздействия в результате деятельности по реализации проектов в целях развития, которые осуществляются с участием двух организаций в составе Группы организаций Всемирного банка по кредитованию частного сектора – Международной финансовой корпорации (МФК) и Международного агентства по инвестиционным гарантиям (МИГА).

Дополнительную информацию о АО можно получить на сайте: www.cao-ombudsman.org

1. Сведения о процедуре оценки жалоб в Аппарате Советника по внутриведомственному надзору и контролю/омбудсмена

При получении жалобы в связи с деятельностью в рамках того или иного проекта с участием МФК или МИГА АО незамедлительно передает ее на рассмотрение Омбудсмена, который принимает оперативные и эффективные меры по урегулированию жалоб в соответствующих случаях при его посредничестве. Если Омбудсмен устанавливает, что стороны не заинтересованы в урегулировании проблемы при содействии посредника, вице-президент АО вправе по своему усмотрению поручить Отделу АО по соблюдению действующих требований дать оценку положений жалобы на предмет необходимости проведения проверки деятельности МФК или МИГА с точки зрения соблюдения действующих требований. Кроме того, такая проверка может быть проведена по поручению президента Группы организаций Всемирного банка либо по поручению руководства МФК или МИГА.

Оценка жалобы, проводимая Отделом АО по соблюдению действующих требований, представляет собой предварительное расследование с целью принятия решения о необходимости проведения силами АО проверки деятельности МФК или МИГА на предмет соблюдения действующих требований. Оценки, проводимые специалистами Отдела АО по соблюдению действующих требований, позволяют АО принимать обоснованные решения о проведении проверок деятельности МФК или МИГА только в тех случаях, когда действительно имеются серьезные опасения в отношении социальных или экологических последствий реализуемых проектов.

В ходе проверки деятельности с точки зрения соблюдения действующих требований осуществляется оценка применения соответствующих положений политики и связанных с ними руководящих принципов и процедур на предмет их соблюдения со стороны МФК и МИГА. При этом основное внимание уделяется деятельности МФК и МИГА, но может быть рассмотрена и роль компании-спонсора.

Предварительная оценка в целях определения необходимости проведения проверки, а также сама проверка, если она будет проведена, должны оставаться в рамках предмета первоначального документа – жалобы или заявления. Рассмотрение других вопросов, не являющихся предметом жалобы или заявления, не предусмотрено. В указанном случае заявителю следует рассмотреть вопрос о подаче новой жалобы или нового заявления.

В ходе оценки деятельности на предмет соблюдения действующих требований представители АО рассмотрят, каким образом МФК и МИГА обеспечивают соблюдение норм и требований национального законодательства, отражающих международные правовые обязательства, а также других предусмотренных проверкой требований. АО не уполномочено применять какие-либо юридические процедуры. АО не является судом апелляционной инстанции, равно как и механизмом принуждения к соблюдению действующего законодательства, и не заменяет собой систему международных судебных органов и судебную систему страны осуществления деятельности.



Критерии оценки определены Руководящими принципами деятельности АО. Эти критерии оформлены в виде вопросов, ответы на которые позволяют принять решение о целесообразности проведения проверки деятельности МФК и МИГА на предмет соблюдения действующих требований. Эти критерии изложены ниже:

- Имеются ли факты (существует ли возможная опасность) возникновения неблагоприятных социальных или экологических последствий, указывающие на возможное несоблюдение положений политики (или прочих предусмотренных проверкой критериев)?
- Имеются ли признаки опасности возникновения существенных неблагоприятных социальных и экологических последствий, указывающие на то, что действующие положения политики, стандарты, руководящие принципы и т.п., даже если они были соблюдены, не обеспечили необходимый уровень защиты?
- Имеются ли факты (существует ли возможная опасность) возникновения существенных неблагоприятных социальных или экологических последствий в тех случаях, когда определенные положения, стандарты (и прочие предусмотренные проверкой критерии) были признаны не подлежащими применению, но, возможно, их все же следовало применить?
- Имеются ли факты возникновения неблагоприятных социальных и экологических последствий в результате применения тех или иных положений политики, стандартов, руководящих принципов или процедур?
- Можно ли точно определить причину возникновения неблагоприятных социальных и экологических последствий и устранить ее силами группы, ответственной за реализацию проекта, или для этого необходимо провести детальное исследование вызвавших ее глубинных факторов и обстоятельств?
- Позволит ли проверка получить информацию или выводы, которые требуются для более обоснованного применения положений политики (или иных критериев проверки) в отношении будущих проектов?

В период оценки Отдел АО по соблюдению действующих требований проводит консультации с проектной группой МФК или МИГА и с другими заинтересованными сторонами в целях определения обоснованности отмеченных проблем и необходимости проведения проверки.

После завершения оценки соблюдения действующих требований АО может принять одно из двух возможных решений: закрыть дело либо инициировать проведение проверки деятельности МФК или МИГА на предмет соблюдения действующих требований.

АО доложит выводы и принятое решение по итогам оценки в рамках отчета об оценке, который направляется президенту Группы организаций Всемирного банка, советам директоров Группы организаций Всемирного банка, руководству МФК или МИГА, а также публикуется для сведения общественности.

Если по итогам оценки АО примет решение о проведении проверки, АО составляет задание на проведение проверки в соответствии с руководящими принципами деятельности АО.



2. История вопроса и проблемы, приведшие к необходимости оценки

1. МФК предоставляет финансовые средства компании «ЛУКОЙЛ оверсиз Карачаганак БВ» на финансирование ее долевого участия в разработке Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения на территории Казахстана – предприятия «Карачаганак петролеум оперейшн БВ» (далее «Проект»).

2. Организацией гражданского общества ЭО «Зеленое спасение» от имени жителей поселка Березовка в АО была подана жалоба. Речь в ней шла о неблагоприятных последствиях для жителей поселка Березовка, возникших в результате реализации Проекта, но в контексте вопроса о законности разрешений и согласований национальных органов, в соответствии с которыми осуществляется указанная деятельность. Поселок Березовка расположен примерно в 3 км от промысловых сооружений месторождения Карачаганак.

3. МФК участвует в Проекте с 2002 года. Проект реализуется поэтапно. В настоящее время разработка месторождения продолжается.

| Отдел АО по соблюдению действующих требований | |
|---|--|
| 2004 г. | |
| 1 октября | Омбудсмену поступила первая жалоба от жителей поселка Березовка. Жалоба датирована 22 августа 2004 г. |
| 2005 г. | |
| 2006 г. | |
| 30 августа | В Отдел АО по соблюдению действующих требований поступила жалоба от 22 августа 2004 г. для проведения оценки, после того, как Омбудсмен пришел к выводу о нежелании сторон продолжать переговоры в целях решения спора при участии посредника. |
| 2007 г. | |
| 12 апреля | В АО поступила вторая жалоба от жителей поселка Березовка. Жалоба датирована 11 апреля 2007 г. |
| 17 апреля | Отдел АО по соблюдению действующих требований опубликовал отчет об итогах оценки по первой жалобе. |
| 1 июня | Отдел АО по соблюдению действующих требований дал поручение о проведении проверки по фактам, изложенным в первой жалобе. |
| 29 октября | Отдел АО по соблюдению действующих требований завершил подготовку проекта отчета об итогах проверки и направил его в МФК с просьбой представить отзывы и замечания. |
| 19 ноября | В Отдел АО по соблюдению действующих требований поступила настоящая вторая жалоба для проведения оценки, после того, как Омбудсмен пришел к выводу о нежелании сторон продолжать переговоры в целях решения спора при участии посредника. |
| 18 декабря | Отдел АО по соблюдению действующих требований завершил подготовку проекта отчета об оценке в связи со второй жалобой. |
| Будущие действия | Планируется опубликование отчета об итогах проверки в связи с первой жалобой. |

3. Масштабы оценки на предмет необходимости проведения проверки деятельности МФК

4. В жалобе заявителей отмечаются несколько конкретных проблем, а именно:

а. Изменение площади санитарно-защитной зоны. Заявители утверждают, площадь санитарно-защитной зоны вокруг территории деятельности, размер которой определяется требованиями национального законодательства, была сокращена без проведения оценки воздействия деятельности на окружающую среду, без проведения экспертизы национальными экологическими органами, без информирования местных жителей и без проведения консультаций с ними. Заявители утверждают, что указанные выше случаи несоблюдения действующих требований являются нарушением статьи 6 Аархусской конвенции, статей 13, 14, пункта 1 статьи 15, статей 16 и 36 Закона Республики Казахстан «Об экологической экспертизе» от 1997 года. Заявители указывают, что в рамках продолжающегося в настоящее время национального законодательного процесса предпринимаются попытки решить – хотя бы частично – проблемы, связанные с заявляемыми нарушениями.

б. Вредные выбросы в атмосферу. Заявители утверждают, что фактические объемы вредных выбросов в атмосферу превышали экологические нормативы, установленные для данного проекта, и это является нарушением статьи 20 Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей среды». Кроме того, заявители указывают, что несоответствие данных мониторинга, представляемых компанией по реализации проекта, исходным экологическим данным, установленным национальными органами по данной территории, заставляют усомниться в достоверности данных, представляемых компанией по реализации проекта. Заявители выражают сомнения в надежности модели, используемой для прогнозирования концентраций вредных веществ в окружающей воздушной среде.

с. Нарушения политики и стандартов деятельности МФК. Заявители указывают, что ввиду заявляемых нарушений международных соглашений и национального законодательства деятельность в рамках данного проекта, следовательно, осуществляется с нарушением политики и стандартов МФК, которые предусматривают, что МФК не может осуществлять финансирование проектов, реализуемых с нарушением законодательства страны или международных соглашений.

Кроме того, заявители указывают, что при изменении площади санитарно-защитной зоны объем предоставленной информации и порядок проведения общественных слушаний не соответствовали требованиям МФК.

д. Переселение жителей. Заявители требуют содействия в решении вопроса о переселении жителей поселка Березовка в «безопасный» район. Это требование соответствует содержанию первой жалобы жителей поселка Березовка, в которой они требовали переселения в «экологически чистый район», что позволило бы им получить «возможность жить нормальной жизнью».

4. Положения политики, признанные имеющими отношение к данному вопросу

5. Отдел АО по соблюдению действующих требований определил следующие положения в качестве основы для оценки заявленных проблем:

а. Изменение площади санитарно-защитной зоны. Положения политики и руководящие принципы деятельности МФК не предусматривают требований в отношении установления санитарно-защитных зон при реализации таких проектов, как освоение месторождения Карачаганак. Создание и соблюдение режима санитарно-защитной зоны – вопросы, находящиеся в ведении национальных органов власти. Положения политики и руководящие принципы МФК, как правило, не предусматривают удаление объектов, подвергающихся вредному воздействию, в качестве решения проблемы загрязнения окружающей среды; основное внимание следует уделять контролю за источниками загрязнения и экологическому мониторингу. Поскольку создание санитарно-защитной зоны само по себе не является нарушением положений политики и руководящих принципов МФК, вопрос о соблюдении требований политики МФК может быть связан только с тем, каким образом МФК заручилась гарантиями соответствия деятельности в рамках проекта национальным требованиям. В данном конкретном случае, связанном с изменением площади санитарно-защитной зоны решением национальных органов власти, есть основания полагать, что МФК имела гарантии того, что изменение указанной площади не приведет к нарушению требований МФК. Заявители указывают, что в рамках продолжающегося в настоящее время национального законодательного процесса предпринимаются попытки решить – хотя бы частично – проблемы, связанные с заявляемыми нарушениями.

б. Вредные выбросы в атмосферу. МФК заявляет, что проект осуществления данной деятельности разрабатывается в соответствии с Руководящими принципами и специальными защитными положениями Группы организаций Всемирного банка и что планы проведения мониторинга и мер по смягчению неблагоприятных последствий деятельности обеспечивают соответствие проекта требованиям политики и руководящим принципам МФК. Конкретные положения политики экологических и социальных защитных положений в отношении вредных выбросов в атмосферу от объектов данного проекта изложены в документе «Руководящие принципы Всемирного банка в отношении разработки нефтегазовых месторождений (расположенных на суше)» от 1 июля 1998 г. /---/, «Руководящие принципы в отношении работы тепловых электростанций» от 1 июля 1998 г.», которые имеются в «Справочнике 1998 года по вопросам предотвращения и сокращения последствий загрязнения окружающей среды». Это не исключает возможность применения других положений документов МФК или Всемирного банка.

с. Нарушения политики и стандартов деятельности МФК. Полномочия АО ограничены рассмотрением вопроса о том, каким образом МФК заручилась гарантиями соблюдения национального законодательства и действующих юридических требований. Полномочиями по расследованию возможных фактов мошенничества и коррупции в связи с участием МФК в том или ином проекте наделен Департамент по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями Всемирного банка.

Ввиду того, что положения политики МФК в отношении раскрытия информации относятся, главным образом, к сведениям, связанным с принятием инвестиционных решений, они не подлежат прямому применению в отношении раскрытия информации в связи с изменениями площадей зон, устанавливаемых национальными органами, поскольку эти проблемы не рассматриваются в политике МФК по экологическим и социальным вопросам.

d. *Переселение жителей.* Вопрос о переселении жителей поселка в рамках данного дела связан с решениями национальных органов, с положениями и (или) требованиями национальных правовых актов, а не с соблюдением МФК действующих требований, с требованиями МФК или условиями участия МФК в проекте. Положения о политике МФК не содержат требований, предусматривающих в целом возможность переселения лиц, подвергающихся неблагоприятному воздействию, в качестве решения проблем возможного загрязнения окружающей среды. Это противоречит общему принципу деятельности МФК, согласно которому оптимальным вариантом смягчения вредных воздействий является контроль за источниками загрязнения окружающей среды.

5. Заключение Омбудсмана

6. Группа экспертов по оценке жалобы пришла к следующим выводам:

a. *Изменение площади санитарно-защитной зоны.* Поскольку создание санитарно-защитной зоны само по себе не является нарушением положений политики и руководящих принципов МФК и изменение площади санитарно-защитной зоны не приводит к каким-либо последствиям с точки зрения требований соответствующих положений политики МФК, вопрос сводится к оценке того, каким образом МФК заручилась гарантиями соответствия деятельности в рамках проекта национальным требованиям. Заявители указывают, что в рамках продолжающегося в настоящее время национального законодательного процесса предпринимаются попытки решить – хотя бы частично – проблемы, связанные с заявляемыми нарушениями. МФК заверила АО в том, что, как только будут выработаны национальные требования, имеющие надлежащий правовой статус, МФК получит гарантии того, что деятельность в рамках Проекта соответствует этим требованиям, согласно требованиям политики МФК.

b. *Вредные выбросы в атмосферу.* Очевидно, что в связи с вопросом о вредных выбросах в атмосферу МФК получила и имеет гарантии соблюдения экологических требований, путем регулярного контроля данных действующей программы мониторинга. Однако эта программа изначально была ориентирована на соблюдение действующих национальных требований. Эти требования отличаются от требований, установленных самой МФК в качестве условия ее участия в проекте. Для группы по оценке жалобы остается неясным вопрос о том, каким образом МФК удостоверилась, что ее собственные условия соблюдены. Данный вывод соответствует выводу по итогам оценки первой жалобы, направленной в АО в связи с Карачаганакским проектом, и вопрос о вредных выбросах в атмосферу является предметом проводимой в настоящее время проверки. Результаты этой проверки еще не получены.

с. Нарушения политики и стандартов деятельности МФК. МФК заверила АО в том, что когда какое-либо национальное требование приобретает юридическую силу, МФК обеспечивает соблюдение проектом этого требования, в соответствии с политикой МФК. Расследование возможных фактов мошенничества и коррупции в связи с определением границ санитарно-защитной зоны не входит в сферу полномочий Отдела АО по соблюдению действующих требований. По всем подобным вопросам АО отсылает заявителей в Департамент по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями Всемирного банка.

Отдел АО по соблюдению действующих требований не считает, что положения политики МФК по вопросам раскрытия информации подлежат прямому применению к вопросу о раскрытии информации в связи с изменением площади зоны, которая определяется решением национальных органов власти, поскольку в положениях политики и руководящих принципах МФК по экологическим и социальным вопросам данная проблема не рассматривается.

d. Переселение жителей. Вопрос о переселении жителей поселка в рамках данного дела связан с решениями национальных органов, с положениями и (или) требованиями национальных правовых актов, а не с соблюдением МФК действующих требований, с требованиями МФК или условиями участия МФК в проекте. Положения о политике МФК не содержат требований, предусматривающих в общем случае возможность переселения лиц, подвергающихся неблагоприятному воздействию, в качестве решения проблем возможного загрязнения окружающей среды. Это противоречит общей позиции МФК, согласно которой оптимальным вариантом смягчения вредных воздействий является контроль за источниками загрязнения окружающей среды.

6. Решение Омбудсмена

7. АО пришел к следующим выводам:

a. Изменение площади санитарно-защитной зоны. АО полагает, что данный вопрос не соответствует критериям, являющимся основаниями для дальнейшего расследования в виде проведения проверки деятельности МФК.

b. Вредные выбросы в атмосферу. Вопрос о вредных выбросах в атмосферу соответствует критериям, являющимся основаниями для дальнейшего расследования в виде проведения проверки деятельности МФК. На основании отчета об оценке первой жалобы в связи с Карачаганакским проектом АО разработало задание на проведение проверки деятельности МФК, с тем, чтобы определить, каким образом МФК заручилась гарантиями соблюдения положений политики по вопросу о вредных выбросах в атмосферу. АО отсылает заявителей к осуществляемой в настоящее время проверке и к отчету по итогам проверки, который будет опубликован.

с. Нарушения политики и стандартов деятельности МФК. АО полагает, что данный вопрос не соответствует критериям, являющимся основаниями для дальнейшего расследования в виде проведения проверки деятельности МФК.



Вопросы мошенничества и коррупции находится вне сферы полномочий Отдела АО по соблюдению действующих требований, и по всем подобным вопросам АО отсылает заявителей в Департамент по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями Всемирного банка.

АО полагает, что вопрос о раскрытии информации в связи с изменением площади санитарно-защитной зоны не соответствует критериям, являющимся основаниями для дальнейшего расследования в виде проведения проверки деятельности МФК.

d. *Переселение жителей.* АО полагает, что данный вопрос не соответствует критериям, являющимся основаниями для дальнейшего расследования в виде проведения проверки деятельности МФК.

Исходя из вышеизложенного АО отсылает заявителей к материалам проверки деятельности МФК, осуществляемой в настоящее время представителями АО в связи с вопросом о вредных выбросах в атмосферу от объектов Карачаганакского месторождения, а также в Департамент по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями Всемирного банка в связи с обвинениями в мошенничестве и коррупции при изменении площади санитарно-защитной зоны. Помимо указанных решений АО не намерено предпринимать каких-либо действий в рамках оценки данной жалобы.