

Независимый обзор соблюдения ответственности IFC/MIGA по экологическим и социальным аспектам деятельности, включая роль и эффективность деятельности CAO Отчет и рекомендации

Группа по проведению обзора подготовила настоящий Отчет в целях предоставления Советам директоров IFC и MIGA содействия и информации при рассмотрении систем соблюдения ответственности IFC и MIGA по экологическим и социальным аспектам деятельности, включая роль и эффективность деятельности CAO.

IFC, MIGA и CAO, равно как и их Советы директоров, не принимали, не утверждали и не одобряли какую-либо часть настоящего Отчета или включенных в него рекомендаций. Процесс рассмотрения Отчета и включенных в него рекомендаций продолжается в настоящее время.

Настоящий Отчет, равно как и включенные в него рекомендации, не налагает на IFC, MIGA, их Советы директоров и CAO каких-либо обязанностей или обязательств. Настоящий отчет не может быть использован, скопирован или воспроизведен полностью либо частично в любых целях, в том числе в рамках каких-либо административных или судебных разбирательств, без предварительного письменного согласия.

Обзор

1. В 1990-х годах общественные организации и организации гражданского общества (ОГО), выступающие за охрану окружающей среды и обеспечение социальной справедливости, начали ставить под сомнение воздействие проектов по привлечению частных инвестиций в развивающиеся страны, утверждая, что в этих проектах не уделялось надлежащего внимания соблюдению специальных защитных положений в экологической и социальной сфере (ЭСС). Основными мишенями критики ОГО стали Международная финансовая корпорация (IFC), а затем и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (MIGA) – учреждения Группы организаций Всемирного банка, работающие с частным сектором. После некоторого сопротивления и основательного обсуждения в самой организации IFC положительно отреагировала на призыв к ответственному инвестированию и кредитованию своих клиентов с учетом экологических и социальных аспектов.

2. Приняв на себя ответственность за управление экологическими и социальными последствиями, IFC использовала результаты исследований, чтобы продемонстрировать, что компании, включившие подходы к смягчению экологических и социальных рисков в свои инвестиционные решения, способны достигнуть более высоких показателей долгосрочной прибыльности по сравнению с компаниями, не применяющими подобные подходы. В 1998 году под давлением ОГО IFC официально распространила действие специальных защитных положений Всемирного банка на свои инвестиционные операции, а MIGA приняла эти положения в 1999 году. Кроме того, в 1999 году Президент Группы организаций Всемирного банка учредил Аппарат Советника по соблюдению обязательств/ Омбудсмана (CAO). В обязанности и полномочия CAO входили: рассмотрение жалоб относительно экологических или социальных последствий инвестиций IFC/MIGA, оценка соблюдения IFC/MIGA принятых ими специальных защитных положений и предоставление консультаций IFC, MIGA и Президенту Группы организаций Всемирного банка по вопросам улучшения результатов деятельности в ЭСС.

3. Действуя при поддержке группы экспертов по экологическим и социальным вопросам, IFC и MIGA начали внедрять оценку экологических и социальных рисков в процедуры экспертной оценки проектов и надзора за их осуществлением. Нарастив собственный потенциал и потенциал своих клиентов в области управления экологическими и социальными аспектами деятельности, IFC на некоторое время стала отраслевым лидером в области разработки экологических и социальных стандартов кредитования частного сектора международными финансовыми учреждениями (МФУ). В 2003 году десять ведущих коммерческих банков обязались применять специальные защитные положения IFC при проведении юридико-финансовой экспертизы в рамках проектного финансирования; банки официально закрепили это обязательство в виде «Принципов Экватора» (Kamijiyu 2004).

4. В 2006 году IFC внесла существенные изменения в свой подход к управлению экологическими и социальными аспектами деятельности и перешла от специальных защитных положений к использованию Политики экологической и социальной устойчивости и восьми Стандартов деятельности (СД) как основы обеспечения соблюдения ответственности клиентов по экологическим и социальным вопросам. (MIGA принимало участие в разработке этой рамочной политики и в 2007 году приняло свой вариант Политики и Стандартов деятельности, тесно увязанный с Политикой и Стандартами деятельности IFC.) Согласно Политике обеспечения устойчивого развития, клиенты несут ответственность за применение Стандартов деятельности, а

IFC отвечает за надзор за выполнением клиентами их обязанностей, включая выявление и оценку в рамках своей предварительной экспертизы экологических и социальных рисков, возможностей клиента в области управления рисками, а также приверженности клиента достижению надлежащих результатов деятельности в ЭСС; разработку требований к инвестициям с учетом конкретных СД; осуществление надзора за внедрением клиентом экологических и социальных систем и выполнением обязательств на протяжении всего жизненного цикла инвестиций; а также принятие необходимых корректирующих мер в целях приведения деятельности клиента в соответствие с надлежащими Стандартами деятельности.

5. Банки, принявшие «Принципы Экватора», вскоре утвердили Стандарты деятельности. Подход, используемый IFC/MIGA, также оказал непосредственное влияние на другие МФУ и УФР, в том числе на входящие в состав Группы организаций Всемирного банка Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международную ассоциацию развития (МАР) (в совокупности – Всемирный банк), которые приняли и дополнили Стандарты деятельности, включив их в Основы социально-экологической политики Всемирного банка.

6. В 2012 году IFC и MIGA внесли обновления в Политику обеспечения устойчивого развития и Стандарты деятельности: в частности, они включили в Политику обеспечения устойчивого развития более четкие обязательства в отношении борьбы с изменением климата, ответственности бизнеса за соблюдение прав человека, корпоративного управления и обеспечения гендерного равенства; внесли уточнения в вопросы применения Стандартов деятельности в отношении финансовых посредников (ФП); а также расширили конкретные положения отдельных Стандартов деятельности. IFC по-прежнему вносит существенный вклад в разработку, применение и распространение передовой практики частного сектора по экологическим и социальным вопросам, однако другие структуры активно продвигают повестку дня в области достижению надлежащих результатов деятельности в ЭСС и соблюдение ответственности, дополняя усилия IFC и MIGA и опережая их.

7. В течение последних десяти лет Организация Объединенных Наций (ООН), двусторонние и многосторонние учреждения по финансированию развития (УФР) и ассоциации частного сектора разрабатывали стандарты соблюдения ответственности в ЭСС, подкрепляющие Стандарты деятельности IFC/MIGA, а в некоторых случаях выходящие за их пределы. В частности, в 2011 году Организация Объединенных Наций опубликовала Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (РППДПЧ), с их принципами «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». РППДПЧ оказали значительное влияние на компании частного сектора, направив их по пути выявления и учета широкого круга связанных с их деятельностью рисков для прав человека, создания механизмов по рассмотрению жалоб, а также предоставления средств правовой защиты в ситуациях, когда их деятельность способствовала нанесению ущерба. Из недавнего, Рабочая группа по вопросам возмещения ущерба в составе Соглашения о банковском секторе Нидерландов представила предназначенную для финансовых посредников четкую концепцию, в которой провела различия между причиной, влиянием и связью с последствиями для прав человека (включая экологические и социальные последствия) и предложила подход к предоставлению средств правовой защиты на основании этих различий. В целом, заинтересованные стороны из сфер предпринимательства и развития проявляют существенный, постоянно возрастающий интерес к использованию РППДПЧ в политике и практике предпринимательской деятельности.

8. Принимая во внимание данные события, некоторые УФР усилили правозащитный аспект в своих экологических и социальных стандартах деятельности. Частные банки все активнее обсуждают вопросы предоставления средств правовой защиты в случае нанесения ущерба. Некоторые банки выражают твердую решимость содействовать предоставлению средств правовой защиты и шире раскрывать информацию об экологической и социальной эффективности отдельных инвестиций. Частный сектор все активнее заявляет о приверженности экологическим и социальным принципам. С учетом быстро изменяющейся ситуации перед IFC возникает необходимость вернуть себе ведущую роль в формировании политики и практики по экологическим и социальным вопросам.

9. CAO также подвергался преобразованиям параллельно с изменениями в политике, стандартах и процедурах IFC/MIGA по экологическим и социальным вопросам. В первое десятилетие своего существования CAO уделял приоритетное внимание выполнению функции по урегулированию споров, отреагировав на 76 признанных приемлемыми жалоб. По 20 жалобам из этих 76 была проведена экспертиза соблюдения стандартов деятельности, а 8 жалоб достигли следующего этапа процедуры – аудита соблюдения стандартов деятельности¹. CAO впервые провел консультации и проявил себя в качестве консультирующего органа выпустив в 2003 году Обзор гарантий. CAO быстро стал наиболее активным и уважаемым независимым механизмом соблюдения ответственности (НМСО). Деятельность CAO в области надзора стала более активной и весомой после проведения в 2011 году аудита соблюдения стандартов деятельности в отношении компании Wilmoг, производящей пальмовое масло, и проведения в 2012 году аудита экологических и социальных аспектов в инвестиционных операциях IFC с финансовыми посредниками. Кроме того, CAO выявил ряд противоречий в отношении конкретных инвестиций IFC/MIGA, а также в отношении общего подхода IFC и MIGA к управлению рисками и соблюдения ответственности по экологическим и социальным вопросам.

10. По сравнению со специальными защитными положениями Политика обеспечения устойчивого развития и Стандарты деятельности IFC/MIGA предоставляют IFC/MIGA и их клиентам больше возможностей для гибкого принятия решений на основе имеющихся рисков, тем самым минимизируя риски и улучшая результаты в ЭСС. В соответствии с Политикой обеспечения устойчивого развития управление клиентом экологическими и социальными аспектами своей деятельности и осуществление надзора IFC/MIGA должны быть «соизмеримыми с уровнем экологических и социальных рисков и/или воздействий». Согласно данной Политике, IFC также имеет право инвестировать средства в проекты, а MIGA имеет право предоставлять гарантии при осуществлении операций, связанных с существенными экологическими и социальными рисками, до тех пор, пока клиент может обеспечивать соответствие Стандартам деятельности «в течение разумного периода времени». Политика обеспечения устойчивого развития также предусматривает проведение сотрудниками IFC/MIGA обзоров экологических и социальных аспектов, соразмерно с рискам, масштабам и характеру осуществляемого проекта. Таким образом, при осуществлении данной Политики сотрудники IFC/MIGA обязаны часто выносить суждения о масштабах рисков и адекватности мер по смягчению рисков.

11. Во многих случаях эта гибкость оказывалась преимуществом, позволявшим IFC/MIGA в конструктивном сотрудничестве с клиентами принимать адаптированные к конкретным

¹ CAO, *The CAO at 10: Annual Report FY2010 and Review FY2000–10* (http://www.cao-ombudsman.org/languages/french/documents/CAO_10Year_AR_web.pdf).

инвестициям/гарантиям меры по оценке, смягчению и управлению рисками. Однако в некоторых случаях эта гибкость способствовала усугублению противоречий в отношении принимаемых IFC/MIGA решений о направлении инвестиций/предоставлении гарантий компаниям и деятельности, связанными с существенными рисками и серьезными последствиями. Она способствовала и возникновению разногласий между IFC/MIGA и CAO в отношении осуществляемого CAO аудита соблюдения стандартов деятельности и представляемых им отчетов. В основе этих разногласий часто лежат различающиеся интерпретации требований, которые предъявляются к IFC/MIGA в конкретных случаях в соответствии с Политикой обеспечения устойчивости развития, и степень соответствия деятельности IFC/MIGA этим требованиям.

12. К сожалению, подобные разногласия привели к возникновению резко различающихся между собой подходов и неконструктивному взаимодействию между IFC/MIGA и CAO в отношении некоторых процессов аудита соблюдения стандартов деятельности и некоторых отчетов. IFC часто не соглашалась с результатами проведенного CAO аудита; отказываясь соглашаться с результатами аудита, IFC отказывается также от принятия корректирующих мер, направленных на исправление выявленных CAO фактов несоблюдения стандартов деятельности. Подобные элементы конфронтации неизбежно возникают при проведении аудита соблюдения стандартов деятельности всеми механизмами соблюдения ответственности, однако в некоторых случаях взаимоотношения между IFC/MIGA и CAO становились проблемными, что препятствовало свободной передаче информации, замедляло рабочие процессы, ставило под угрозу осуществление потенциальных корректирующих мер и ограничивало полезность некоторых обзоров соблюдения стандартов деятельности как источника опыта разрешения трудных ситуаций. Хотя другие функции CAO не были затронуты столь же серьезным образом, разногласия вокруг надзорной деятельности CAO подчас затрудняли координацию действий и сотрудничество IFC/MIGA и CAO в рамках деятельности CAO по урегулированию споров и проведению консультаций.

13. Спорный характер процесса аудита соблюдения стандартов деятельности находит свое отражение и в разногласиях с заявителями. Таак же как и IFC с MIGA время от времени не соглашались с выводами, сделанными CAO, заявители тоже иногда выражают неудовольствие тем, что CAO не признает их жалобу приемлемой, не переходит к аудиту после экспертизы соблюдения стандартов деятельности или делает на основании аудита выводы, которые, по мнению заявителей, не в полной мере соответствуют их опасениям или представленным фактам. Время от времени заявители выражают свое разочарование в публичных заявлениях и в письмах, направляемых высшему руководству IFC/MIGA и Президенту Всемирного банка.

14. Контекст подготовки данного Обзора определялся возникшими вопросами относительно экологических и социальных аспектов деятельности IFC/MIGA и их клиентов, а также озабоченности некоторыми случаями аудита соблюдения стандартов деятельности со стороны CAO и недостаточностью мер, принятых IFC по итогам такого аудита. Росту этой озабоченности способствовали недавние противоречия вокруг инвестиций IFC в строительство электростанции Тата Мундра в Индии, ставшие причиной как проведенного CAO аудита соблюдения стандартов деятельности, так и судебного процесса *Джам против IFC* в судах США.

15. Одним из побудительных мотивов проведения данного обзора стала озабоченность тем, что IFC сталкивается с возрастающим риском судебных разбирательств (в том числе в связи со статусом иммунитета от судебных преследований, которым обладают международные организации), однако группа по проведению обзора не относит этот вопрос к числу ключевых.

Риск судебных разбирательств не должен служить основанием для бездействия: наоборот, с его учетом IFC следует уделять более пристальное внимание соблюдению своих Рамочных принципов обеспечения устойчивости развития и по повышению их эффективности, а CAO следует с большей тщательностью проводить аудит соблюдения стандартов деятельности и представлять его результаты.

16. В центре внимания данного Обзора находились вопросы соблюдения ответственности IFC/MIGA в отношении соблюдения Политики обеспечения соответствия и Стандартов деятельности, а также роль и функции CAO. Группа по проведению Обзора изучала процедуры, возможности и мнения, используя обзоры письменных процедур, тематические обзоры, интервью и обсуждения с участием IFC, MIGA, CAO, членов Совета директоров и референтной группы, сформированной для целей проведения данного исследования и включающей в себя представителей клиентов IFC и MIGA, а также частных со-инвесторов; представителей организаций гражданского общества; независимых экспертов; и представителей других МФУ и их независимых механизмов соблюдения ответственности (НМСО).

17. В процессе взаимодействия с референтной группой Группа по проведению обзора отметила активную поддержку деятельности IFC/MIGA и CAO, но, вместе с тем, выявила и причины для озабоченности. Клиенты регулярно заявляли о том, что считают недостаточной помощь, которую IFC/MIGA оказывали им в целях содействия выполнению требований в отношении ЭСС, особенно на этапах планирования проектов, в то время как IFC/MIGA начинали делиться своим опытом только после возникновения проблем. Клиенты также отмечали, что, когда IFC/MIGA предоставляли помощь, ее качество было очень высоким. Однако преобладало мнение о необходимости предоставления более существенной помощи. В связи с этим в настоящем Обзоре подчеркивается, что IFC/MIGA следует активизировать сотрудничество с клиентами по вопросам оценки экологических и социальных аспектов деятельности и наращивания потенциала уже на самых ранних этапах взаимоотношений, могущих привести к осуществлению инвестиций или предоставлению гарантий.

18. Сотрудники и клиенты IFC/MIGA также выражали озабоченность в связи с тем, что CAO в рамках выполнения своей функции по осуществлению надзора за соблюдением стандартов деятельности время от времени делал сомнительные заключения относительно мер, принимаемых IFC/MIGA и клиентами в области оценки и управления рисками. Эти высказывания свидетельствуют о серьезном расхождении во взглядах на интерпретацию предъявляемых к IFC/MIGA требований, предусмотренных Политикой обеспечения устойчивого развития, и на интерпретацию предъявляемых к клиентам требований, предусмотренных Стандартами деятельности. Заявители и клиенты выражали озабоченность в связи с длительными и обременительными процедурами CAO, разделенными на несколько этапов и способными растянуться на несколько лет. ОГО, поддерживающие партнерские отношения с заявителями, выражали озабоченность в связи с неэффективными мерами по возмещению ущерба, ставили под сомнение некоторые решения CAO по признанию конкретных жалоб неприемлемыми, а также ставили под сомнение некоторые выводы проведенного CAO аудита, так как они не в полной мере признавали ответственность IFC/MIGA.

19. В связи с этим Группа по проведению обзора рекомендует внести поправки в существующие процедуры CAO (включая роль и меры реагирования IFC/MIGA) с тем, чтобы содействовать налаживанию более конструктивного сотрудничества между IFC/MIGA и CAO, устранить разногласия, возникшие между IFC/MIGA и CAO, и прояснить сферу применения мер по

возмещению ущерба. Ниже представлен краткий обзор заключений и рекомендаций Группы по проведению обзора.

Рекомендации по изменению роли и мер реагирования IFC/MIGA

Рекомендация 1: IFC/MIGA необходимо взять на себя инициативу в вопросах обеспечения устойчивости частного сектора

20. Группа по проведению обзора считает, что IFC/MIGA должны не только обеспечивать выполнение всеми клиентами требований в отношении экологических и социальных аспектов деятельности, но и решительно взять на себя ведущую роль по двум важнейшим аспектам: в отношении наименее развитых (отвечающих критериям кредитования MAP) стран, а также нестабильных и затронутых конфликтами районов (НKP), в которые они обязались наращивать инвестиции; и в отношении стран с формирующимся рынком, где инвестиции в динамично развивающиеся компании, стремящиеся к достижению «тройных» результатов (экономических, экологических и социальных), могут способствовать изменениям на уровне как отдельных отраслей, так и общества в целом. Это – важнейший аспект миссии IFC и MIGA.

21. Решение Всемирного банка о создании Механизма поддержки частного сектора MAP, «Стратегия 3.0» IFC и Стратегия и перспективы деятельности MIGA на 2021-2023 ф.г. ориентируют IFC и MIGA на инвестирование большей доли их ресурсов в наименее развитые, нестабильные и затронутые конфликтами страны. IFC/MIGA следует уделять приоритетное внимание активной поддержке экологических и социальных аспектов деятельности и наращиванию потенциала в этих странах как в отношении отдельных инвестиций, так и в целях содействия формированию норм и практики в ЭСС на отраслевом уровне. **В целях оказания поддержки клиентам в странах, отвечающих критериям кредитования MAP, и в нестабильных странах IFC и MIGA потребуется существенно увеличить объем предоставления ресурсов на местах в период разработки, подготовки и осуществления проектов, чтобы помочь своим клиентам смягчить негативные последствия и достичь положительных экологических и социальных результатов.** Скорее всего, для этого потребуется больше ресурсов и больше экспертов по экологическим и социальным вопросам, чем имеется в распоряжении IFC/MIGA на сегодняшний момент.

22. В странах с формирующимся рынком IFC/MIGA следует активно налаживать и поддерживать партнерские отношения с крупными клиентами, стремящимися к достижению «тройных» результатов, и разрабатывать совместно с этими клиентами инновационные решения, способствующие сдвигу конкурентных преимуществ на отраслевом и секторальном уровнях. IFC/MIGA могут помочь этим клиентам получить и сохранить доступ к мировым рынкам и финансированию, который всё ощутимее зависит от способности компаний обеспечить рациональное природопользование и положительные результаты с точки зрения развития местных общин, затронутых их деятельностью. **В рамках сотрудничества с этими клиентами IFC/MIGA следует руководствоваться наиболее перспективными принципами и обязательствами в ЭСС, экспериментировать с инновационными практическими решениями и инструментами, и обеспечивать достижение экономических, экологических и социальных результатов мирового класса.**

23. Группа по проведению обзора приветствует и активно поддерживает недавно осуществленные IFC важные реформы по укреплению потенциала в ЭСС. Необходимо продолжать принимать меры в этом направлении. Генеральный директор IFC недавно произвел важную реорганизацию,

включив экспертов по экологическим и социальным вопросам в состав управления по операционной деятельности. Следует обеспечить всестороннее участие этих экспертов в работе групп специалистов по инвестициям в тех случаях, когда определенные проекты связаны со значительными экологическими и социальными возможностями и/или рисками. Реформы должны затронуть не только организационную структуру; они должны стимулировать масштабную перестройку корпоративной культуры IFC – переход от культуры инвестиционных банковских услуг к деловой культуре, ориентированной на достижение целей в области устойчивости.

24. Как уже отмечалось, IFC/MIGA важно будет уделять пристальное внимание оказанию клиентам эффективной заблаговременной поддержки в ЭСС на протяжении всего жизненного цикла инвестиций, начиная с ранних этапов разработки проекта. В некоторых случаях эту поддержку могут напрямую предоставлять сотрудники IFC/MIGA. IFC/MIGA следует также помогать клиентам в поиске и налаживании сотрудничества с опытными консультантами и неправительственными организациями (НПО), обладающими опытом решения экологических и социальных вопросов, которого нет ни у IFC/MIGA, ни у клиента. Наличие нужного профессионального опыта имеет особенно большое значение в наименее развитых и нестабильных странах, поэтому у IFC/MIGA может возникнуть необходимость осуществления инвестиций в поиск консультационного потенциала и потенциала НПО в этих странах.

25. Группа по проведению обзора также приветствует создание Департамента IFC по вопросам экологической и социальной политики и рисков, который подчиняется непосредственно Исполнительному вице-президенту, предоставляет руководящие указания и осуществляет надзор на уровне разработки политики, а также обеспечивает контроль качества проектов, обладая правом вето на уровне Инвестиционного комитета. Группа по проведению обзора полагает, что это имеет особенно важное значение, поскольку в рамках применения Политики обеспечения устойчивого развития и Стандартов деятельности возникает необходимость вынесения многочисленных обоснованных заключений в условиях нехватки информации и возможного наличия у групп специалистов по инвестициям стимулов к продвижению предлагаемых инвестиций. Департаменту по вопросам экологической и социальной политики и рисков следует разработать четкие условия и предоставить руководящие указания по вопросам надлежащего участия IFC в обзоре экологических и социальных аспектов деятельности, а также в разработке и осуществлении экологических и социальных стандартов в соответствующие сроки. Действующие в IFC процедуры проведения обзора экологических и социальных аспектов деятельности предусматривают подробное документирование оценок экологических и социальных рисков и принимаемых решений, однако Департаменту по вопросам экологической и социальной политики и рисков следует обеспечить последовательное и надлежащее документирование обоснования сделанных сотрудниками заключений в отношении инвестиционных рисков и мер по смягчению рисков, а также обеспечить мониторинг результатов существенных заключений (то есть, заключений как с точными, так и с неточными оценками рисков и мер по смягчению рисков) в целях накопления институционального опыта.

Рекомендация 2: IFC необходимо прояснить требования к экологической и социальной подотчетности финансовых посредников и обеспечить экологическую и социальную результативность их деятельности

26. **Увеличение портфеля займов и инвестиций в акционерный капитал, предоставляемых финансовыми посредниками IFC, обуславливает особые требования в отношении экологических и социальных результатов деятельности и, в том числе, процедуры подачи жалоб в CAO.** Почти половина инвестиционного портфеля IFC приходится сегодня на займы и инвестиции в акционерный капитал, предоставленные ФП, которые, в свою очередь, направляют эти средства в виде займов/инвестиций заемщикам/получателям инвестиций (субпроекты ФП). IFC предоставляет этим ФП широкий спектр услуг – от механизмов финансирования торговли, позволяющих расширить возможности импорта/экспорта, до микрокредитов и кредитных линий для малых и средних предприятий (МСП), а также долгосрочных кредитов и прямых инвестиций в акционерный капитал. IFC многое сделала для уточнения порядка применения своих Стандартов деятельности к ее инвестициям в ФП, отчасти по результатам проведенного CAO в 2012 году аудита инвестиций IFC в ФП и продолжающегося мониторинга этой деятельности, а также по результатам проведения CAO нескольких проверок соблюдения ФП стандартов деятельности. Вместе с тем, по-прежнему существенно ограниченными являются возможности IFC добиваться от своих клиентов из числа ФП адекватной оценки экологических и социальных рисков в своих портфелях проектов, а также обязательного применения Стандартов деятельности IFC в отношении их более рискованных инвестиций. **IFC необходимо точнее определить, каким образом она будет обеспечивать достижение ФП надлежащих экологических и социальных результатов их деятельности, повышать качество предварительной экспертизы и усиливать надзор за деятельностью своих клиентов из числа ФП, в том числе путем внесения изменений и дополнений в Пояснительную записку о ФП и вынесения этого документа на повторное рассмотрение Советом.**

27. Помимо этого, сложность, многообразие и неполная прозрачность механизмов, применяемых IFC для инвестиций в ФП, усложняют соответственным заинтересованным сторонам процесс обращения в IFC/MIGA и в CAO. В свою очередь, CAO также сталкивается с проблемами при попытке определить степень приемлемости жалоб, касающихся клиентов из числа ФП. Для решения этих проблем **IFC необходимо повышать степень прозрачности финансируемых из средств IFC портфелей проектов и субпроектов.** Группа по проведению обзора поддерживает недавнее решение Президента Всемирного банка о размещении на веб-сайте IFC информации об осуществляемых ФП субпроектах категории А (потенциально имеющих существенные неблагоприятные экологические и/или социальные риски/последствия) и субпроектах категории В в сфере климатического финансирования (потенциально имеющих ограниченные неблагоприятные экологические и/или социальные риски/последствия), если это юридически допустимо. IFC необходимо изыскивать способы дальнейшего расширения объемов раскрываемой ФП информации об их субпроектах.

[Рекомендация 3: IFC/MIGA и их клиентам необходимо наращивать потенциал рассмотрения претензий и жалоб от пострадавших, совершенствовать системы такого рассмотрения и организационные подходы к нему](#)

28. CAO является важным компонентом системы обеспечения экологической и социальной подотчетности IFC/MIGA. Этот орган дает лицам, которые, по их мнению, пострадали от негативных экологических и социальных последствиями инвестиций/гарантий IFC/MIGA, возможность предъявить претензии и получить обоснованный ответ на них путем применения процедуры урегулирования спора и/или аудита соблюдения стандартов деятельности. Вместе с тем CAO не должен быть единственным механизмом, посредством которого заинтересованные

стороны, пострадавшие от реализации инвестиций/гарантий IFC/MIGA, могут предъявить претензии.

29. Хотя Стандартами деятельности IFC/MIGA (прежде всего, СД-1, касающимся систем управления экологическими и социальными рисками) предусматривается определение порядка взаимодействия с заинтересованными сторонами и создание, при наличии пострадавших сообществ, механизма подачи и рассмотрения жалоб на уровне проектов, в настоящее время возможности IFC/MIGA как по проведению предварительной экспертизы, так и по надзору за работой этих механизмов являются ограниченными. Данные надзора и оценок показывают, что часто и клиент, и IFC/MIGA не уделяют механизмам подачи и рассмотрения жалоб достаточного внимания. Там, где такие механизмы существуют (на уровне проекта или организации), они могут бездействовать, если заявители не доверяют клиенту или опасаются преследований.

30. Иногда пострадавшие сообщества обращаются с жалобами непосредственно к сотрудникам и руководству IFC/MIGA. У IFC и MIGA нет централизованной и упорядоченной системы регистрации и рассмотрения таких жалоб. В результате ответы организаций на жалобы в значительной мере зависят от инициативы и профессиональных суждений принимающих такие жалобы сотрудников и руководителей групп специалистов по инвестициям. Ни у IFC, ни у MIGA нет инструментов для систематического обобщения опыта ответов на подобные жалобы.

31. Необходимо повышать эффективность механизмов реагирования, применяемых как клиентами, так и IFC/MIGA. Хорошо структурированные и пользующиеся доверием механизмы подачи и рассмотрения жалоб на уровне проектов обеспечивают эффективное рассмотрение претензий и жалоб сообществ на местах и позволяют быстро отвечать на них. С учетом большого количества разработанных как IFC, так и CAO рекомендаций по процедурам создания и работы механизмов подачи и рассмотрения жалоб, **IFC и MIGA необходимо на примере выборки их инвестиционных операций детально оценить применение этих механизмов, изучить выявленные проблемы и возможные пути их решения, проводя при этом широкие консультации как с пострадавшими, так и с клиентами.** IFC и MIGA следует использовать полученные результаты как отправную точку для существенного наращивания своего потенциала в сфере оценки применяемых клиентами механизмов подачи и рассмотрения жалоб, их поддержки и надзора за ними.

32. Недавно созданный Департамент экологической и социальной политики и рисков IFC планирует наладить процедуру регистрации и отслеживания жалоб, поступающих непосредственно в IFC, собирать информацию о способах осуществления надзора и урегулирования конфликтов и содействовать изменениям корпоративной культуры, которые обеспечивали бы активность и эффективность реагирования сотрудников Корпорации на жалобы. Эта работа только началась. Новый Департамент принял для этого важные меры, и представителям IFC на национальных и региональных уровнях также предстоит сыграть важную роль в подготовке действенных мер реагирования. Если IFC удастся создать пользующиеся доверием эффективные нормы и процедуры реагирования на жалобы, весьма вероятно, что в CAO будет поступать меньше жалоб, поскольку все большее их количество будет рассматриваться самой IFC или в рамках механизмов подачи и рассмотрения жалоб на уровне проектов. После того как механизмы реагирования IFC продемонстрируют свою эффективность, MIGA необходимо, следуя ее примеру, наращивать свой собственный потенциал реагирования на жалобы.

33. CAO в рамках осуществления своей функции консультирования и на основании соглашения с IFC/MIGA о распределении ролей и ресурсов также может внести свой вклад в повышение эффективности механизмов подачи и рассмотрения жалоб. Разработанный CAO Пакет инструментов по созданию и функционированию механизмов подачи и рассмотрения жалоб представляет собой хорошую отправную точку для проведения семинаров-практикумов по наращиванию потенциала клиентов. CAO может также консультировать IFC и MIGA по стратегиям наращивания их собственного потенциала в сфере приема и рассмотрения жалоб, прежде всего, в условиях нестабильных и слаборазвитых стран, не давая при этом советов по конкретным делам. В рамках Обзора был рассмотрен также вопрос о том, следует ли IFC, MIGA и/или их клиентам в некоторых случаях запрашивать помощь в урегулировании конфликтов, не задействуя при этом в полном масштабе предусмотренные CAO процедуры. Однако, такой вариант ставит перед CAO ряд важных вопросов, касающихся процедуры и полномочий, и подобный процесс вряд ли может быть эффективным.

Рекомендация 4: Независимо от того, какие механизмы применяются, IFC/MIGA необходимо формировать культуру более активного реагирования на жалобы и повышать готовность работать с клиентами и заявителями

34. Группа по проведению обзора считает, что для того, чтобы IFC/MIGA могли оказывать более эффективное содействие своим клиентам и помогать им снижать ущерб, причиняемый экологическими и социальными последствиями, им необходимо формировать культуру более активного взаимодействия не только с клиентами, но и с пострадавшими – как в рамках упреждающего взаимодействия с заинтересованными сторонами, так и при работе с заявителями, обратившимися с жалобами. Группа по проведению обзора установила, что, по мнению некоторых сотрудников IFC/MIGA, осуществление экологических и социальных мер, возмещение ущерба и взаимодействие с пострадавшими, в том числе с заявителями, обратившимися с жалобами, относится исключительно к обязанностям клиентов IFC/MIGA. Другие сотрудники IFC/MIGA считают важным прямое взаимодействие с клиентами и с пострадавшими, поскольку это позволяет понять проблемы, помочь клиентам с их урегулированием и продемонстрировать готовность IFC/MIGA выполнять свои обязанности в сфере экологической и социальной ответственности. По мнению Группы по проведению обзора, дела, поступающие на рассмотрение CAO, требуют более активного взаимодействия IFC/MIGA с пострадавшими, в том числе с заявителями, обратившимися с жалобами.

35. IFC/MIGA необходимо полностью и безоговорочно брать на себя ответственность за взаимодействие с клиентами и пострадавшими, чтобы способствовать эффективному реагированию на обоснованные претензии, проводя при этом различие между функцией IFC/MIGA как инвестора/гаранта и функцией клиента по осуществлению проектов. При возникновении проблем IFC/MIGA необходимо оказывать поддержку клиенту, предлагая ему профессиональные советы по экологическим и социальным вопросам. В тех случаях, когда сложности возникают скорее в силу отсутствия у клиента желания, а не возможностей предпринимать необходимые действия, IFC/MIGA необходимо в максимально полной степени использовать имеющиеся в их распоряжении рычаги для того, чтобы обязать клиента исполнять его обязанности, предусмотренные Стандартами деятельности.

36. IFC/MIGA необходимо также осознать, что прямое взаимодействие с пострадавшими, включая заявителей, обратившихся с жалобами, часто является необходимым и эффективным способом (1) понять проблему и возможные пути ее решения, (2) помочь в решении проблем, предоставляя

клиенту рекомендации с учетом всей имеющейся информации, а также (3) продемонстрировать готовность IFC/MIGA помогать пострадавшим. Сотрудникам IFC/MIGA необходимо тесно координировать с клиентами свое взаимодействие с пострадавшими, чтобы обеспечивать четкость в распределении функций и избегать недоразумений. В случае участия CAO, IFC/MIGA следует по тем же причинам тесно координировать свои действия с партнерами из CAO. По итогам подобной координации в одних случаях участие IFC/MIGA может быть ограниченным, а в других – активным. **Однако в любом случае IFC/MIGA не следует исходить из того, что взаимодействие с пострадавшими является настолько рискованным, что вопрос о нем не следует рассматривать и активно обсуждать с клиентом или с CAO – в случае его участия.**

37. В частности, IFC/MIGA следует систематически обеспечивать:

- Соответствующую поддержку клиентов, которая позволяла бы им выполнять требования по взаимодействию с заинтересованными сторонами по экологическим и социальным вопросам, в том числе путем прямого взаимодействия с потенциальными пострадавшими при оценке инвестиций и в ходе инспекционных поездок, информирования о существовании CAO и порядке подачи ему жалоб, а также наращивания потенциала клиентов по вопросам взаимодействия с сообществами
- Соответствующий надзор, обеспечивающий работоспособность механизмов подачи и рассмотрения жалоб, а также, в случае необходимости, консультирование по порядку рассмотрения жалоб на уровне проекта
- Активное участие в рассмотрении жалоб, направляемых в IFC/MIGA
- Надлежащее участие в процессе рассмотрения жалоб с целью консультирования клиента, оказания ему поддержки и, в случае необходимости, возложения на него ответственности за действенное реагирование
- Принятие на ранних стадиях процесса изучения жалобы в CAO мер в отношении несоблюдения клиентом стандартов деятельности и связанного с этим ущерба, а также активное участие в процессе изучения жалобы
- В случае передачи жалоб в подразделение CAO по надзору за соблюдением стандартов деятельности – принятие мер к урегулированию проблемы несоблюдения стандартов деятельности и сопутствующего ущерба путем отсрочки рассмотрения по согласованию с CAO в процессе экспертизы соблюдения стандартов деятельности (введение возможности такой отсрочки рекомендуется в настоящем Обзоре)
- Проведение консультаций с заявителями, обратившимися с жалобой, (по возможности, совместно с клиентом) для получения сведений, которые позволяли бы предусмотреть при разработке Плана действий руководства (ПДР) меры в отношении несоблюдения стандартов деятельности, если подобное несоблюдение будет выявлено в Отчете CAO о результатах аудита
- Взаимодействие с заявителями, обратившимися с жалобой, и другими пострадавшими в ходе осуществления мер по устранению ущерба.

38. При более активном взаимодействии и стремлении работать как с клиентами, так и с пострадавшими (в том числе с заявителями, обратившимися с жалобой) многие претензии могут быть урегулированы до подключения CAO к работе или на ранних стадиях его работы, возникает возможность согласовать и осуществить более эффективные меры по ликвидации ущерба, а также пополнить институциональный опыт по итогам рассмотрения жалоб.

Рекомендация 5: Всем сторонам необходимо осознать, что эффективная работа CAO является составной частью мер соблюдения ответственности IFC/MIGA по экологическим и социальным аспектам деятельности

39. CAO представляет собой механизм, посредством которого лица, которые считают, что проект IFC/MIGA имел для них неблагоприятные последствия, могут подавать жалобы и требовать возмещения ущерба. Это важная составляющая в обеспечении соблюдения ответственности IFC/MIGA по экологическим и социальным аспектам деятельности. На момент создания CAO его структура была инновационной, поскольку предусматривала функции как урегулирования споров, так и надзора за соблюдением стандартов деятельности, а также впервые дополнила их функцией консультирования. Сочетание функций урегулирования споров и надзора за соблюдением стандартов деятельности предусматривается всеми независимыми механизмами соблюдения ответственности, созданными НФУ после начала работы CAO, а функция консультирования, которую впервые начал осуществлять CAO, предусматривается большинством новых НМСО. Большинство НМСО обеспечивает проведение обзоров соблюдения стандартов деятельности и урегулирования споров, а также консультирование силами единого независимого органа обеспечения соблюдения ответственности.

40. В общем, Обзор показал, что все заинтересованные стороны считают CAO важным компонентом обеспечения экологической и социальной ответственности IFC и MIGA. Многие высоко оценивали и его функцию урегулирования споров, хотя при этом и были подняты важные вопросы о сокращении доли жалоб, которые рассматриваются в рамках урегулирования споров. Наименее однозначными являются мнения об управлении CAO и его функции надзора за соблюдением стандартов деятельности. **Авторы Обзора поддерживают нынешнюю структуру и функции CAO и считают их в основном целесообразными, но при этом рекомендуют внести изменения в систему управления CAO и в некоторые аспекты его политики и процедур.**

[Рекомендуемые изменения в системе управления, принципах политики и процедурах CAO](#)

[Рекомендация 6: Необходимо пересмотреть подотчетность CAO с тем, чтобы CAO был подотчетен Совету по всем трем своим функциям \(урегулирование споров, надзор за соблюдением стандартов деятельности и консультирование\).](#)

41. Вопросы к структуре управления CAO возникли, прежде всего, в связи с проведением аудита соблюдения стандартов деятельности и отсутствием мер по исправлению ситуации в случае выявления случаев несоблюдения стандартов деятельности и сопутствующего ущерба. При нынешней системе управления, когда CAO подотчетен Президенту Группы организаций Всемирного банка, выводы о несоблюдении стандартов деятельности, изложенные в Отчете о результатах аудита, часто становятся предметом споров между CAO и руководством IFC/MIGA. Президент, как правило, не играет активной роли в урегулировании этих споров. Одним из следствий этого является неадекватность мер, принимаемых IFC, MIGA и их клиентами для исправления ситуации. Кроме того, возникают вопросы по поводу предполагаемого конфликта интересов в решениях относительно бюджета CAO и назначения вице-президента, курирующего CAO, поскольку может создаться впечатление, что Президент Всемирного банка действует в интересах высшего руководства IFC и MIGA, которое напрямую отчитывается перед Президентом и на которое возлагается ответственность за большинство аспектов взаимодействия руководства с CAO.

42. Группа по проведению Обзора считает, что CAO должен быть подотчетен не Президенту, а Совету IFC/MIGA, что позволит избежать возможного конфликта интересов, обеспечить регулярное рассмотрение вопросов экологической и социальной подотчетности на высшем

уровне руководства IFC/MIGA, а также принятие необходимых мер в отношении выявленных CAO случаев несоблюдения стандартов деятельности. Группа по проведению Обзора предлагает создать в Совете специальный Комитет по вопросам устойчивости, который, выступая во всех случаях от имени Совета, осуществлял бы надзор за деятельностью CAO, получал его отчеты о соблюдении стандартов деятельности и утверждал Планы действий руководства в случае выводов о несоблюдении стандартов деятельности. Комитет будет осуществлять надзор не только за деятельностью CAO, но и за общими результатами деятельности IFC и MIGA в экологической и социальной сферах.

43. В обязанности подобного Комитета Совета входило бы:

- Назначение на пятилетний срок вице-президента, курирующего CAO, который будет выбираться из списка потенциальных кандидатов, составленного независимым комитетом. Подобная система создания Комитета с участием клиентов IFC/MIGA, представителей ОГО и специалистов, представляющих НМСО, хорошо зарекомендовала себя в прошлом и является гарантией поддержания независимости CAO, что весьма важно. Кроме того, в состав Комитета могут также войти один или два члена Совета.
- Ежегодная оценка деятельности вице-президента и принятие на основании таких оценок решения о продлении или непродлении срока полномочий этого вице-президента еще на пять лет.
- Ежегодное определение потребностей CAO в финансировании и утверждение бюджетного запроса, внесенного CAO.
- Получение информации о делах, рассматриваемых CAO в рамках урегулирования споров.
- Запросы на получение рекомендаций от CAO и отзывы на эти рекомендации в рамках осуществления CAO функции консультирования.
- Получение от руководства IFC/MIGA своевременных ответов по результатам проведенных CAO аудитов соблюдения стандартов деятельности, рассмотрение и утверждение Планов действий руководства, представляемых при обнаружении CAO случаев несоблюдения стандартов деятельности.
- Выборочные проверки отчетов CAO о проведении мониторинга с тем, чтобы обеспечить выполнение утвержденных Планов действий руководства.
- Надзор за общими результатами деятельности IFC и MIGA в ЭСС, получение от них ежегодных отчетов о деятельности в ЭСС (включая результаты надзора за деятельностью в ЭСС), изучение предлагаемых изменений в политике и получение информации о существенных изменениях в процедурах.

44. Комитету следует играть активную роль в обеспечении более конструктивного взаимодействия IFC/MIGA и CAO. При рассмотрении дел о несоблюдении стандартов деятельности Комитету следует добиваться, чтобы все стороны придерживались согласованной политики, процедур и сроков проведения экспертизы, представления отчетов о несоблюдении стандартов деятельности и Планов действий руководства.

45. Группа по проведению Обзора рекомендует представлять Совету через вице-президента отчет об исполнении всех трех функций CAO (надзор за соблюдением стандартов деятельности, урегулирование споров и консультирование). Руководство IFC/MIGA предложило, чтобы деятельность CAO по надзору за соблюдением стандартов деятельности была подотчетна Совету, в то время как деятельность урегулированию споров и консультированию отсавалась подотчетной Президенту. Однако подобное разделение подотчетности может иметь три негативных последствия. Во-первых, это может повлиять на представление о беспристрастности CAO при

урегулировании споров, поскольку руководство Всемирного банка сможет оказывать более непосредственное влияние на процедуру такого урегулирования. Во-вторых, ограничиваются возможности вице-президента, курирующего CAO, эффективно управлять осуществлением трех функций в рамках единой организации. В-третьих, возможно снижение степени взаимодополняемости, существующей сегодня между этими тремя функциями.

46. Введение единообразного порядка подотчетности CAO Совету имеет также ряд преимуществ. Представление Совету отчетов об исполнении CAO функций по урегулированию споров и надзору за соблюдением стандартов деятельности соответствует недавно принятому Советом решению об отнесении вновь созданной функции по разрешению споров к ведению не только уже существующего Инспекционного совета, но и нового Механизма соблюдения обязательств, подчиняющегося Совету. Что касается урегулирования конкретных споров, решения Совета в этом случае не требуется. CAO будет просто информировать Совет о состоянии текущих дел по урегулированию споров, обеспечивая при этом необходимую степень конфиденциальности. Что касается исполнения CAO функции консультирования, отчеты об этом подлежат представлению в Совет, а сам Совет может обращаться в CAO за необходимыми консультациями. Совет может также рассматривать и обсуждать консультационные услуги CAO в рамках надзора за его работой и за результатами деятельности IFC и MIGA в ЭСС.

47. Что касается функции надзора, данный Обзор не поддерживает введение требования об утверждении Советом решений о проведении CAO аудита соблюдения стандартов деятельности. Решение о проведении аудита является техническим и основано на применении критериев соблюдения стандартов деятельности для оценки первоначальных данных. Учитывая технический характер решения, степень разногласий, которые иногда возникают в связи с проведением аудита соблюдения стандартов деятельности, тот факт, что речь идет о деятельности частных компаний, а не правительств суверенных государств, а также необходимость поддерживать беспристрастность и независимость CAO при проведении подобного аудита, **Группа по проведению обзора настоятельно рекомендует вице-президенту, курирующему CAO, продолжать принимать решения о необходимости проведения аудита соблюдения стандартов деятельности на основании данных, предоставленных и проанализированных в ходе экспертизы стандартов соблюдения деятельности.**

48. Кроме того, **Группа по проведению обзора рекомендует ввести 1) требование к руководству IFC/MIGA о предоставлении Совету Плана действий руководства в ответ на все отчеты CAO о проведении аудита соблюдения стандартов деятельности, в рамках которых было выявлено несоблюдение требований со стороны IFC/MIGA, и 2) рассмотрение Советом каждого Плана действий в области управления и принятие решения относительно степени его соответствия предъявляемым требованиям.** В настоящее время IFC/MIGA обязаны представлять ответы на отчеты CAO об аудите соблюдения стандартов деятельности, однако требования относительно представления со стороны IFC/MIGA оперативного, ограниченного конкретными сроками Плана действий руководства, в котором изложены меры по устранению каждого выявленного нарушения, отсутствуют, равно как отсутствует и требование об утверждении ответа IFC/MIGA Президентом Группы Всемирного банка. Другие МФУ, в том числе и Всемирный банк в отношении выводов Инспекционного совета, обязывают свое руководство предоставлять Планы действий руководства.

49. Группа по проведению обзора считает отсутствие Плана действий руководства и отсутствие утверждения этого плана со стороны Совета существенным недостатком существующего процесса

надзора за соблюдением стандартов деятельности со стороны CAO. Группа по проведению обзора рекомендует ввести порядок представления таких Планов действий руководства в ответ на итоги аудита CAO. Необходимо будет согласовывать Планы действий руководства с клиентом и отражать в них итоги консультаций с заявителями, обратившимися с жалобой. Разработка Плана действий руководства на основе консультаций с заявителями, обратившимися с жалобой, представляет собой сложившуюся практику в других МФУ, включая Инспекционный совет Всемирного банка. CAO также следует предоставить возможность вносить замечания к Планам действий руководства.

50. Группа по проведению обзора также рекомендует, чтобы предлагаемый к учреждению Комитет Совета директоров по устойчивости утверждал все Планы действий руководства. На практике это позволит Комитету по устойчивости разрешать любые разногласия между IFC/MIGA, CAO и другими сторонами в отношении выводов о несоблюдении стандартов путем 1) утверждения Плана действий руководства в том виде, в котором он был представлен (даже если этот План действий руководства вследствие разногласий не в полной мере учитывает все выводы о несоблюдении стандартов), или 2) предъявления требований о внесении изменений в План действий руководства с тем чтобы распространить область действия предлагаемых мер на все выявленные CAO случаи несоблюдения стандартов.

Рекомендация 7: Необходимо сократить сроки рассмотрения жалоб в CAO

51. В настоящее время процессы CAO очень затянуты. Для жалоб, которые разрешаются путем урегулирования споров, средняя продолжительность периода между подачей жалобы и завершением урегулирования спора, включая мониторинг выполнения соглашений, составляет около трех лет. Среднее время рассмотрения жалоб, для которых требуется аудит соблюдения стандартов деятельности, еще больше. Длительные задержки особенно проблематичны для дел, находящихся на контроле подразделения по соблюдению стандартов деятельности, поскольку существует необходимость принятия мер для исправления положения в ответ на выявленные CAO случаи несоблюдения стандартов и связанный с этим ущерб, а для уязвимых лиц, которым потенциально может быть причинен вред, очень важна своевременность.

52. В результате поздней подачи жалоб и длительных задержек в ходе работы CAO, связанной с оценкой жалобы, проведением аудита и составлением отчета, отчеты CAO о результатах аудита часто публикуются тогда, когда деловые отношения между IFC/MIGA и клиентом уже завершены. После завершения деловых отношений возможности IFC/MIGA с точки зрения воздействия на своих клиентов для обеспечения мер по исправлению положения носят более ограниченный характер. Расширенный процесс урегулирования споров является менее проблематичным, поскольку взаимодействие с заинтересованными сторонами, укрепление доверия, разъяснение имеющихся вопросов, определение вариантов и принятие согласованного решения могут потребовать значительных временных затрат, необходимых для достижения полноценного решения проблемы, которое можно реализовать и закрепить. **Группа по проведению обзора рекомендует значительно сократить некоторые этапы процесса, в том числе придать более целенаправленный характер процессу оценки, сократить сроки проведения экспертизы и аудита соблюдения стандартов деятельности и значительно сократить сроки процесса взаимодействия между IFC/MIGA и CAO, именуемого в настоящее время «утверждением отчета».**

53. Сокращение продолжительности процессов, связанных с проведением надзора за соблюдением стандартов деятельности, потребует дополнительных ресурсов для подразделения CAO по соблюдению стандартов деятельности. За последние 10 лет значительно увеличилась доля дел, связанных с соблюдением стандартов деятельности, поскольку, в соответствии с Практическим руководством CAO, основное внимание при проведении оценки сместилось с попыток создать основу для разрешения споров к явному предоставлению сторонам возможности выбора между разрешением споров и надзором за соблюдением стандартов деятельности. Объем ресурсов, выделяемых подразделению по надзору за соблюдением стандартов деятельности CAO, недостаточен для рассмотрения все возрастающего количества дел о соблюдении стандартов деятельности, и ниже, чем в подразделениях по соблюдению стандартов деятельности в сопоставимых МФУ. **Для ускорения работы подразделения CAO по соблюдению стандартов деятельности потребуются значительные дополнительные ресурсы.** Необходимость своевременного урегулирования жалоб имеет решающее значение для смягчения последствий для заявителей, испытывающих негативное воздействие, путем максимально быстрого принятия соответствующих мер.

[Рекомендация 8: Необходимо активизировать усилия, направленные на скорейшее урегулирование жалоб](#)

54. IFC/MIGA следует по возможности добиваться скорейшего урегулирования жалоб. По мнению Группы по проведению обзора, существуют две возможности скорейшего урегулирования жалоб: 1) на этапе оценки, и 2) путем принятия мер по исправлению положения с использованием «варианта отсрочки на раннем этапе», которую предлагается предусмотреть в рамках экспертизы соблюдения стандартов деятельности. Согласно практическому руководству CAO, в течение 120 дней CAO должен провести проверку для понимания проблем, изложенных в жалобе, и информировать заявителей о функциях CAO, с тем чтобы заявители и клиенты могли сделать осознанный выбор между урегулированием спора и аудитом соблюдения стандартов деятельности. Этот период может и должен активно использоваться IFC/MIGA (путем принятия практических мер, а не «политики невмешательства») для оказания клиенту помощи в решении проблем, поднятых заявителем. Как отмечалось выше в данном Обзоре, IFC/MIGA должны также быть готовы к взаимодействию с заявителем в ходе расследования CAO, если для этого существует подходящий способ, согласованный с клиентом и CAO. Необходимость внесения каких-либо изменений в процедуры CAO, с тем чтобы дать IFC/MIGA возможность проявить инициативу в ходе проведения CAO проверки, отсутствует. Если IFC/MIGA, клиент и заявители находят решение для некоторых или для всех проблем, этот результат отражается в отчете о результатах проверки жалобы CAO, а также в решении сторон относительно использования процедуры урегулирования спора или экспертизы соблюдения стандартов деятельности.

55. Группа по проведению обзора рекомендует предусмотреть вариант отсрочки на раннем этапе в рамках надзора за соблюдением стандартов деятельности. Это потребует внесения изменений в существующие процедуры CAO по осуществлению надзора за соблюдением стандартов деятельности. Если в Ответе руководства, который должен быть представлен в начале проведения проверки, отмечена возможность принятия мер для исправления положения, CAO проводит консультации с заявителями и определяет, будет ли уместным предоставление определенного срока для выполнения согласованных мер для решения указанных в жалобе проблем и заявлений о причинении вреда. Принятие решения о проведении расследования или закрытии производства по делу откладывается на оговоренный период, а решение по истечении этого периода будет

основано в первую очередь на том, были ли осуществлены согласованные меры по исправлению недостатков.

[Рекомендация 9: Необходимо принять более эффективные меры по защите клиента и предоставлению IFC/MIGA права официально выражать свое мнение на более раннем этапе надзора за соблюдением стандартов деятельности](#)

56. В настоящее время полный текст жалобы публикуется на веб-сайте CAO в момент принятия решения о ее приемлемости. IFC/MIGA и клиенты выразили обеспокоенность в связи с тем, что такое раннее раскрытие информации может создавать для клиента репутационные риски и риски судебных разбирательств. Группа по проведению обзора рекомендовала CAO раскрывать в момент регистрации жалобы только ее краткое содержание. Раскрывать полный текст жалобы CAO следует только в том случае, если рассмотрение жалобы переходит на этап проведения экспертизы соблюдения стандартов деятельности, и в этом случае она будет обнародована в начале проведения экспертизы.

57. Кроме того, руководству IFC/MIGA необходимо предоставить право официально выражать свое мнение на более раннем этапе проведения экспертизы стандартов деятельности. До начала проведения экспертизы соблюдения стандартов деятельности IFC/MIGA должны предоставить официальный ответ руководства на жалобу, в котором они высказывают свое мнение относительно обозначенных в жалобе проблем. CAO рассмотрит позицию, высказанную руководством IFC/MIGA, в ходе проведения экспертизы и аудита соблюдения стандартов деятельности. В начале экспертизы соблюдения стандартов деятельности клиент может также представить заявление по поводу обозначенных в жалобе проблем. Поскольку клиент не принимает участия в экспертизе соблюдения стандартов деятельности, CAO не обязан запрашивать заявление клиента, но должен рассмотреть такое заявление, если клиент решит его предоставить. Ответ руководства и любые заявления клиента будут обнародованы в рамках официальных документов CAO по данному делу.

[Рекомендация 10: Необходимо разработать порядок действий IFC/MIGA по исправлению положения в случаях, когда несоблюдение стандартов деятельности приводит к причинению вреда](#)

58. Меры по исправлению положения, принимаемые IFC, MIGA и их клиентами в ответ на выявленные CAO случаи несоблюдения установленных стандартов и в целях устранения причиненного ими ущерба, в настоящее время в основном являются неудовлетворительными. Согласно представленным CAO данным мониторинга, меры по исправлению положения оказываются достаточными для исправления выявленных в проекте нарушений только в 13 процентах случаев. В 37 процентах случаев меры были признаны частично удовлетворительными, а в 50 процентах случаев являлись неудовлетворительными. Такие результаты вызывают вопросы относительно приверженности IFC/MIGA выполнению своих обязательств в ЭСС и реальной способности IFC/MIGA обеспечить ответственность их клиентов за нарушение обязательств в ЭСС.

59. Настоящий обзор содержит ряд рекомендаций в отношении способов создания более эффективной системы устранения выявленных нарушений. В качестве первого элемента этой системы клиентам предлагается выделить собственные ресурсы для устранения нарушений, связанных с несоблюдением экологических и социальных требований. Основой такой структуры

служат более надежные резервные механизмы, которые инициируют действия клиента с использованием имеющихся у него ресурсов для исправления допущенных клиентом нарушений. Необходимо внедрить эффективные договорные механизмы, чтобы обязательства клиента в ЭСС сохранялись и после окончания его финансовых отношений с IFC/MIGA в течение как минимум двух лет. Вне зависимости от формы их реализации (резервные средства для непредвиденных расходов в ЭСС, использование страхования, гарантийные обязательства или иные формы резервов на непредвиденные расходы), такие механизмы и инициирующие их факторы могут быть указаны в соглашениях, заключенных между IFC/MIGA и клиентом и содержащих положения, которые позволяют IFC/MIGA использовать средства правовой защиты в том случае, если клиент отказывается использовать средства резервных фондов по назначению, если в этом возникла необходимость. Эти условные ресурсы могут использоваться как в ответ на выявление нарушений в процессе надзора со стороны IFC/MIGA и возникновение необходимости инициировать использование резервных средств, так и в контексте рассмотрения жалоб (как в рамках деятельности CAO по урегулированию споров и по надзору за соблюдением стандартов деятельности, так и в тех случаях, когда жалоба поступает напрямую клиенту и/или в IFC/MIGA). **В рамках обзора IFC/MIGA рекомендуется разработать одно или несколько требований к созданию резервных фондов для ЭСС с соответствующими юридическими условиями, которые будут обязательными для выполнения со стороны клиента в течение всего периода участия IFC/MIGA, а также на протяжении как минимум двух лет после завершения других аспектов финансовых отношений.**

60. Вторым элементом системы мер по исправлению положения является ответственность IFC/MIGA за внесение вклада в устранение нарушений в тех случаях, когда CAO (или руководство IFC/MIGA) обнаруживает факт несоблюдения стандартов деятельности со стороны IFC/MIGA, что способствовало причинению вреда в результате предоставления клиенту возможности для совершения наносящих вред действий или бездействия, либо неспособности предотвратить такое действие или бездействие. Опираясь на подход, изложенный Рабочей группой по вопросам возмещения ущерба в составе Соглашения о банковском секторе Нидерландов, группа по проведению обзора рекомендует Совету установить принцип, согласно которому участие IFC/MIGA в причинении вреда влечет за собой обязательство с их стороны по участию в его компенсации.

61. В рабочем порядке конкретная форма участия IFC/MIGA будет определяться в каждом отдельном случае. В случае дел, касающихся соблюдения стандартов деятельности, это будет отражено в Плане действий руководства, утвержденном Советом и находящемся на контроле со стороны CAO. В тех случаях, когда клиент берет на себя ответственность и обладает ресурсами для исправления ситуации, участие IFC/MIGA может заключаться в предоставлении клиенту технической поддержки. Если клиент не принимает на себя ответственность, но имеет необходимые ресурсы, вклад IFC/MIGA будет заключаться в использовании своего влияния на клиента в максимально возможной степени для принятия клиентом мер, направленных на исправление ситуации. Если у клиента не хватает ресурсов, IFC/MIGA могут мобилизовать дополнительные ресурсы вместе с клиентом и для него на коммерческой основе.

62. Вопрос о привлечении средств IFC/MIGA, выходящем за рамки инвестиционного соглашения, может возникать только в тех случаях, когда нет возможности предложить клиенту или потребовать от него выделить ресурсы. Группа по проведению обзора рекомендует Совету и/или высшему руководству IFC/MIGA создать на этот случай механизм для определения того, может ли выделение ресурсов со стороны IFC/MIGA способствовать исправлению ситуации, а если может, то

каким образом и в какой степени. Эти обязательства могут быть сформулированы в контексте дел, находящихся в производстве CAO (как в случае урегулирования спора, так и при осуществлении надзора за соблюдением стандартов деятельности), или в иных обстоятельствах, когда IFC/MIGA признают свое участие в причинении ущерба и стремятся внести вклад в исправление ситуации. Группа по проведению обзора с пониманием относится к нежеланию IFC и MIGA направлять свои ресурсы на устранение ущерба, ответственность за причинение которого лежит исключительно на клиенте, а также устанавливать какие-либо принципы, механизмы или прецеденты, которые предполагали бы возможность или желательность таких обязательств. Однако проблема здесь заключается в ограниченном числе ситуаций, в которых присутствует очевидный вклад IFC/MIGA в причинение ущерба вследствие несоблюдения социально-экологических стандартов и принципов деятельности, а клиент не располагает необходимыми ресурсами для исправления положения. По мнению Группы по проведению обзора, в подобной ситуации IFC и MIGA должны принять на себя ответственность и действовать по своему усмотрению в целях урегулирования ситуации; при этом Группа признает, что полное возмещение ущерба может оказаться невозможным.

[Рекомендация 11: Необходимо провести пересмотр Практического руководства CAO и разработать новую, утвержденную Советом, политику в отношении CAO](#)

63. В своей работе CAO придерживается положений Практического руководства, которое утверждает Президент, и последний пересмотр которого состоялся в ходе консультаций в 2013 году. Для большей ясности и полноты Практическое руководство требует внесения многочисленных изменений в таких областях как критерии приемлемости, цели осуществления надзора за соблюдением стандартов деятельности, критерии проведения экспертизы и аудита соблюдения стандартов деятельности, политика в отношении доступа к информации и раскрытия сведений, которой должен придерживаться CAO, стандарты проведения экспертизы и процесс мониторинга.

64. Кроме того, в том случае, если ряд рекомендаций, представленных в настоящем обзоре, будет одобрен CAO, они должны быть включены в пересмотренный вариант Практического руководства.

65. В дополнение к этому Обзор содержит рекомендацию Совету, касающуюся утверждения комплексной политики, регламентирующей деятельность CAO, взамен принятого в 1999 году Положения о полномочиях. В этой политике будут изложены ключевые принципы, в том числе:

- трехкомпонентный мандат CAO как независимого органа контроля и правовой защиты для IFC/MIGA, предназначенного для рассмотрения жалоб от заинтересованных сторон, пострадавших от экологических и социальных последствий инвестиций IFC/MIGA, оценки соблюдения IFC/MIGA их принципов политики в отношении ЭСС и предоставления IFC и MIGA консультаций по вопросам повышения эффективности их деятельности в ЭСС
- организационная структура CAO, главой которого является вице-президент, назначаемый Советом из числа кандидатур, представленных отборочным комитетом с участием ряда заинтересованных сторон
- оперативная независимость CAO от руководства IFC, MIGA и Совета
- роль Совета в деятельности CAO, включая надзор за операционной деятельностью CAO, утверждение Планов действий руководства и контроль за их реализацией
- роли и обязанности CAO, IFC/MIGA, заявителя, клиента и других заинтересованных сторон в рамках процедур CAO.

66. В Обзоре содержится рекомендация Совету о предоставлении CAO указаний в отношении комплексной политики, отражающих отклик Совета на настоящий Обзор. Затем CAO может разработать проект политики по итогам консультаций с IFC и MIGA, и представить его на рассмотрение главного юрисконсульта Группы организаций Всемирного банка. Необходимо, чтобы эту комплексную политику утвердил Совет директоров. Впоследствии CAO потребуется провести пересмотр своего практического руководства на предмет его соответствия этой политике, а также с учетом конкретных рекомендаций настоящего Обзора. Следует провести консультации с общественностью в отношении проекта политики и обновленного Практического руководства, а также обнародовать эти документы.

67. Краткое изложение рекомендаций и указатель разделов, в которых они рассматриваются в рамках настоящего Обзора, приведены в приложении А.

[Последствия реализации содержащихся в Обзоре рекомендаций с точки зрения ресурсов](#)

68. Обзор содержит целый ряд рекомендаций для IFC, MIGA и CAO. Оценка затрат на реализацию этих рекомендаций выходила за рамки настоящего Обзора. Однако Группа по проведению обзора отмечает, что все содержащиеся в нем рекомендации направлены на поддержку и улучшение экологических и социальных результатов деятельности IFC, MIGA и их клиентов. В частности, эти рекомендации призваны обеспечить наличие у IFC, MIGA и CAO принципов политики, процедур и возможностей, необходимых для обеспечения соблюдения ответственности за выполнение взятых на себя обязательств по соблюдению экологических и социальных стандартов и требований. По сравнению с портфелем проектов и объемом ежегодных зарезервированных обязательств IFC и MIGA требуемые ресурсы незначительны. По сравнению с масштабом предотвращенных неблагоприятных экологических и социальных последствий, репутационными рисками и потенциальным воздействием на процесс развития за счет роста экологических и социальных выгод, отдача от этих инвестиций может быть значительной.