



ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ В ПРАКТИКЕ ОРГАНА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ПО ПРОЕКТАМ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКА РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье анализируются вопросы признания государств ответственными за нарушения в ходе осуществления финансирования проектов со стороны Европейского банка реконструкции и развития. ЕБРР как один из важнейших региональных финансовых институтов осуществляет кредитование различных проектов, направленных на развитие экономики стран-членов. При этом в финансируемых проектах, как правило, участвуют несколько лиц, как осуществляющих финансирование, так и реализующих такие проекты либо содействующие их реализации. Возникающие в ходе осуществления данных проектов споры требуют эффективного механизма их разрешения. Для этой цели был создан Орган по рассмотрению жалоб по проектам (ранее — Независимый орган по рассмотрению жалоб), который призван содействовать разрешению возникающих по проектам споров, а также осуществлять проверку поступающих жалоб на предмет соблюдения ЕБРР норм его внутреннего права. И хотя вопросы привлечения государств к международной ответственности не являются его непосредственной целью, тем не менее, вопрос признания государств ответственными за нарушение норм международного права периодически возникает в практике данного органа.

Ключевые слова: юриспруденция, ответственность государств, орган по рассмотрению жалоб, ЕБРР, международный спор, финансирование, международные организации, соответствующая оценка, международное финансовое право, международное экологическое право.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), созданный в 1991 г., на сегодняшний день является одной из наиболее авторитетных региональных международных организаций, осуществляющих финансирование проектов экономического развития. В настоящее время членами данной организации являются свыше 60 государств, а также Европейский союз и Европейский инвестиционный банк¹. Цель Банка, как организации согласно

ст. 1 Соглашения об учреждении ЕБРР² состоит в том, чтобы, внося вклад в экономический прогресс и реконструкцию, содействовать переходу к открытой экономике, ориентированной на рынок, а также развитию частной и предпринимательской инициативы в приверженных принципам многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики и проводящих их в жизнь странах Центральной и Восточной Европы, Средней Азии и Монголии.

¹ Полный список см.: Our shareholders [EBRD – About us] // URL: <<http://www.ebrd.com/russian/pages/about/who/shareholders.shtml>> (последнее обращение – 12 марта 2013 г.).

² Основные документы Европейского банка реконструкции и развития // URL: <<http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicaru.pdf>> (последнее обращение – 12 марта 2013 г.).

© Катасонов Денис Андреевич

* Аспирант кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[john-lord@yandex.ru]

123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9.

Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы



В соответствии со ст. 2 Соглашения об учреждении ЕБРР, данная организация для достижения своей цели в долгосрочной основе оказывает содействие странам-получателям, членам Банка в осуществлении структурных и отраслевых экономических реформ, включая демонополизацию, децентрализацию и разгосударствление (приватизацию), чтобы помочь экономике этих стран полностью включиться в мировую экономику. Реализация этой функции осуществляется по нескольким направлениям. Прежде всего, это работа по обеспечению и продвижению отдельных экономических мероприятий: поддержка обоснованных и экономически жизнеспособных проектов, в которых принимает участие более одного члена-получателя, а также оказание технического содействия в подготовке, финансировании и осуществлении соответствующих проектов, как отдельных, так и в рамках специальных инвестиционных программ. Также ЕБРР осуществляет работу по привлечению внутреннего и иностранного капитала, а также управленческого опыта для достижения этой цели, стимулирование и поощрение развития рынков капитала. Кроме того, Банк содействует продуктивным инвестициям, включая инвестиции в сферы услуг и финансов, и в соответствующую инфраструктуру, когда это необходимо для поддержки частной и предпринимательской инициативы, и тем самым способствует созданию конкурентной среды и повышению производительности труда, уровня жизни, а также улучшению условий труда. Через частных и иных заинтересованных инвесторов ЕБРР содействует налаживанию, совершенствованию и расширению продуктивной, конкурентоспособной и частнопредпринимательской деятельности, в частности, малым и средним предприятиям. Немаловажное значение имеет такая функция, как содействие экологически здоровому и устойчивому развитию. Перечень можно было бы продолжить, поскольку организация оставляет за собой право осуществлять иную деятельность или оказывать другие услуги во исполнение заявленных функций.

ЕБРР в своей практике взаимодействует с Организацией экономического сотрудничества и развития, Организацией Объединенных Наций и ее специализированными учреждениями в лице Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации, Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций, другими соответствующими органами, равно как и с любой публично-правовой или частной организацией, связанной с экономическим развитием и

инвестициями в странах Центральной и Восточной Европы.

Большой объем финансируемых ЕБРР проектов, часто являющихся достаточно масштабными и обеспечиваемых по сложным инвестиционным программам, повлекло за собой увеличение числа жалоб со стороны участников финансируемых ЕБРР проектов и иных лиц, ввиду чего соответствующие департаменты, отделы или подразделения данной организации не имели возможности объективно и полно оценить их обоснованность и предпринять соответствующие меры в случае, если основания для предъявления претензий все-таки имели место. В такой ситуации действующий механизм рассмотрения жалоб терял свою эффективность, поскольку «подача жалоб в соответствующие отделы международных финансовых институтов — весьма обременительный процесс»³. Создание специального органа по рассмотрению жалоб должно было обеспечить оперативность реагирования ЕБРР на обращения заинтересованных лиц, а также полноту и всесторонность исследования ситуации с участием экспертов и детальный анализ необходимых для принятия мер. В этой связи, в 2003 г. был создан специальный Независимый орган по рассмотрению жалоб (Independent Recourse Mechanism), который в 2010 г. был заменен Органом по рассмотрению жалоб по проектам (The Project Complaint Mechanism). Благодаря созданию Органа по рассмотрению жалоб, ЕБРР смог более эффективно осуществлять мониторинг процессов реализации финансируемых проектов, обеспечить их соответствие нормативно-правовым основам деятельности Банка посредством осуществления проверок соблюдения установленных норм, подключить к разработке и обсуждению проектов широкую общественность и создать условия для эффективного разрешения споров между затрагиваемыми проектами лицами, что позволило сделать работу ЕБРР более транспарентной, а также повысить подотчетность и прозрачность принимаемых им решений.

Орган по рассмотрению жалоб является административным органом ЕБРР, рассматривающий поступающие жалобы без проведения специального разбирательства с участием всех сторон спора (в отличие от судебных и арбитражных органов). Круг лиц, с которыми взаимодействует данный орган, достаточно широк, поскольку правом подачи жалобы наделены не только непосредственные участники реа-

³ Вахания В.В. Международные финансовые институты и контрольные механизмы. М., 2004. С. 180.



лизуемого проекта, но и практически любое лицо, чьи интересы так или иначе затрагиваются проектом. Проводимые экспертами ОРЖ расследования по поданным жалобам имеют целью разрешить возникшие при осуществлении проектов проблемы, разработать рекомендации по их дальнейшему предупреждению. В этой связи Орган по рассмотрению жалоб по проектам представляет собой уникальный в международной практике пример административного органа межправительственной организации по разрешению споров.

Согласно Правилам процедуры Органа по рассмотрению жалоб по проектам⁴, цель деятельности данного органа заключается в усилении подотчетности ЕБРР путем выполнения ОРЖ двух возложенных на него функций:

- функции разрешения проблем, ставящей своей целью восстановление диалога между подателем жалобы и клиентом в интересах разрешения проблемы (проблем), являющейся (являющихся) предметом поступившей жалобы без выяснения, кто был неправ или виноват;
- функции проверки соблюдения установленных норм, предусматривающей выявление фактов соблюдения или несоблюдения со стороны ЕБРР соответствующего директивного документа ЕБРР применительно к утвержденному проекту.

К соответствующим директивным документам относятся Политика ЕБРР в отношении окружающей среды и процедуры в редакции 1996 г., Политика ЕБРР в отношении окружающей среды в редакции 2003 г. или Экологическая и социальная политика ЕБРР в редакции 2008 г., а также требования применительно к конкретному проекту и (или) относящиеся к конкретному проекту положения Принципов информирования общественности ЕБРР.

В этой связи перед Органом по рассмотрению жалоб не стоит вопрос непосредственно о признании какого-либо участника финансируемого проекта (в том числе государства) ответственным за те или иные деяния. Деятельность данного органа направлена, прежде всего, на разрешение возникших проблем, устранение пробелов в правовом регулировании деятельности ЕБРР при финансировании проектов, а также на поиск компромиссного для всех заинтересованных лиц пути выхода из сложившейся ситуации.

Процесс рассмотрения спора начинается с подачи жалобы в данный орган. Правом подачи жалобы наделяются, согласно Правилам процедуры, любые лица, причем предъявлять требования, касающиеся проведения мероприятий по разрешению проблем, могут только лица, находящиеся в затрагиваемом проектом районе и имеющие в нем экономические интересы. Поданная жалоба проверяется должностным лицом ОРЖ на предмет соблюдения формальных требований к подаче и регистрируется, после чего в течение пяти операционных дней им назначается эксперт для проведения совместной оценки оснований для рассмотрения жалобы. В случае признания оснований для рассмотрения жалобы, экспертом и должностным лицом ОРЖ издается отчет о результатах проведенной ими проверки.

В случае если Орган по рассмотрению жалоб по проектам приходит к выводу, что в данной ситуации имеются основания для рассмотрения жалобы, следующим шагом будет являться утверждение и проведение мероприятий по разрешению проблем и/или проведение проверки соблюдения установленных норм. Мероприятия по разрешению проблем, согласно глоссарию Правил процедуры, представляют собой оказание помощи, которая выражается в форме посредничества, проведения согласительных процедур, налаживания переговорного процесса или проведения независимого расследования с целью установления фактов. Таким образом, одна из основных задач данного органа — обеспечить в рамках осуществляемого проекта механизм взаимодействия между заинтересованными лицами, служить посредником в споре между ними, а также дать независимую экспертную оценку возникшего спора.

Проведение проверки установленных норм представляет собой осуществление проверки на предмет соблюдения со стороны ЕБРР его соответствующего директивного документа. В отличие от мероприятий по разрешению проблем, данный вид принимаемых мер носит не процедурно-технический, а формально-юридический характер. При этом основным вопросом, стоящим перед Органом по рассмотрению жалоб по проектам, является именно вопрос ответственности ЕБРР за соблюдение тех или иных норм, принятых данной организацией. Однако на практике вопрос об ответственности государства для достижения указанных целей нередко становится предметом рассмотрения Органа по рассмотрению жалоб. В частности, это обусловлено проблемой разграничения ответственности международной

⁴ Правила процедуры Органа по рассмотрению жалоб по проектам ЕБРР // URL: <<http://www.ebrd.com/downloads/integrity/pcmrulesr.pdf>> (последнее обращение – 12 марта 2012 г.).



организации и государства. Перед ЕБРР в таком случае встает вопрос, где заканчиваются обязанности организации и начинаются обязанности государства, и какие меры необходимо предпринять ЕБРР, дабы не допустить аналогичных ситуаций в дальнейшем.

Одним из примеров подобной ситуации может служить поступившая 2007 г. в НОРЖ ЕБРР жалоба⁵, касающаяся строительства ТЭЦ в городе Влоре (Албания). Заявитель утверждал, что финансирование данного проекта нарушало политику ЕБРР, касающуюся охраны культурных ценностей. В данном случае эксперт ОРЖ указал, что ответственность за сохранение культурных ценностей лежит на государстве. Государство должно обратить внимание на проблему сохранения культурных ценностей, а также провести консультации с соответствующими учреждениями, неправительственными организациями и университетами. ЕБРР, в свою очередь, должен обратить особое внимание на имеющуюся информацию, касающуюся защиты культурных ценностей государством.

Другим примером отражения вопросов ответственности государств в практике ОРЖ ЕБРР является жалоба, касающаяся финансирования проекта по строительству автостреды D1 в Словакии⁶. Жалоба была подана экологической организацией Friends of the Earth — СЕРА с целью экологической защиты ряда территорий, охрана которых осуществляется в рамках проекта Европейского Союза Natura-2000. Заявитель утверждал, что ЕБРР при финансировании проекта не учел того, что:

- осуществление «соответствующей оценки» последствий проекта, который затрагивает охрану территорий в рамках проекта Natura-2000, осуществленной в соответствии с правом Европейского Союза и Экологической политикой ЕБРР, было недостаточным;
- вследствие неполного проведения мероприятий по «соответствующей оценке» последствий проекта произошла недооценка экологических рисков, возникших в рамках данного проекта;
- а также того обстоятельства, что ЕБРР не удалось обеспечить выполнения всех на-

циональных требований по раскрытию соответствующей информации об окружающей среде.

Говоря о критериях «соответствующей оценки», необходимо подчеркнуть, что содержание данной правовой категории остается до сих пор во многом неопределенным как в науке, так и в практике⁷. Спорным продолжает оставаться вопрос методологии оценки риска, а также критерий необходимости и достаточности представленной информации. Так, Р. Теривел указывает, что несмотря на публикацию многочисленных документов по данному вопросу, остается неясным вопрос о применяемой методологии, проверке влияния на местность в целом, какие меры по предотвращению и смягчению наносимого ущерба являются адекватными, кто должен нести ответственность и т.д. Т. Зодерман указывает, что типичными недостатками экологической экспертизы являются слабая информационная база для оценки результатов и отсутствия надлежащей оценки их совокупного воздействия в отношении экологических структур и процессов. Однако имеющиеся международные механизмы позволяют составить более определенное мнение о данных критериях.

Примером такого механизма может служить, в частности, регулирование охраны окружающей среды в рамках Европейского союза. Одним из актов Европейского союза, касающихся защиты биоразнообразия и среды обитания, является Директива ЕС 92/43/ЕЕС⁸ о сохранении природной среды обитания, дикой фауны и флоры, в ст. 6 (3) и (4) которой и закреплена правовая категория «соответствующая оценка». Статья 6 (3) обязует государства-члены ЕС проводить соответствующую оценку проектов, с точки зрения влияния на окружающую среду самих проектов или в случае их сочетания с другими. Если же оценка показывает (статья 6 (4)), что данный проект, несмотря на его негативное влияние на окружающую среду, тем не менее, должен быть реализован по соображениям общественной необходимости, в том числе социальной и экономической важности, государство должно предусмотреть компенсационные меры для защиты территорий.

⁵ Independent Recourse Mechanism. Vlore Thermal Power Generation Project // <URL: <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/0701crr.pdf>> (последнее обращение – 12 марта 2013 г.).

⁶ PROJECT COMPLAINT MECHANISM COMPLIANCE REVIEW REPORT D1 Motorway, Phase 1, Slovak Republic // URL: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/integrity/Compliance_Review_Report_D1_Slovakia_FINAL.pdf> (последнее обращение – 12 марта 2013 г.).

⁷ См., напр.: R. Therivel, 'Appropriate assessment of plans in England' // Environmental Impact Assessment Review, (July 2009) 29/4. P. 261-272; T. Söderman, «Natura-2000 appropriate assessment: Shortcomings and improvements in Finnish practice» // Environmental Impact Assessment Review, (Feb. 2009) 29/2. P. 79-86.

⁸ Council Directive 92/43/EEC - EUR-Lex // URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:EN:html>> (последнее обращение – 12 марта 2012 г.).



Документ, озаглавленный «Оценка планов и проектов, затрагивающих Natura-2000: методологическое руководство по положениям ст. 6 (3) и (4) Директивы ЕС о сохранении природной среды обитания, дикой фауны и флоры»⁹, предусмотрело 4 стадии проведения таких проверок:

- изучение,
- соответствующая оценка,
- поиск альтернативных решений и
- оценка компенсационных мер.

При исследовании обстоятельств, указанных в жалобе, Орган по рассмотрению жалоб по проектам рассмотрел доклад «The assessment of the significance of any impact of the proposed D1 Turany — Hubová on the Natural-2000 sites», выполненный фирмой «Creative, s.r.o.» в 2007 г., на основании которого правительство Словацкой Республики приняло решение о строительстве данного объекта (автострады), и в отношении которого, однако, заявитель высказывался как о не полном и не отражающем полностью потенциальный вред. Кроме того, Орган по рассмотрению жалоб указал, ссылаясь на оценки других исследователей, что данный доклад страдает серьезными недостатками¹⁰.

Таким образом, Орган по рассмотрению жалоб по проектам косвенно поставил вопрос о том, насколько полно были соблюдены требования международного права (в том числе, Экологической политики ЕБРР), положений права Европейского Союза касательно соответствующей оценки возможного ущерба, компенсационных мер, а также недостаточных мер по минимизации ущерба как со стороны ЕБРР, так и со стороны Словацкой Республики (в лице Министерства транспорта, почты и телекоммуникаций).

Эксперт ОРЖ указал на нарушение со стороны Словацкой Республики ряда норм международного права вообще и права ЕБРР — в частности, а также отдельных нормативных документов Европейского Союза. Согласно п. 21 Экологической политики ЕБРР гласит, что данная организация требует, чтобы при реализации проектов осуществлялась в полном соответствии с положениями Конвенции о до-

ступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции). В частности, ч. 1 ст. 4 данной конвенции гласит, что государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации должны предоставить общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию, включая, при наличии запроса, а также в определенных случаях — копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию.

Директива 2003/4/ЕС¹¹ о доступе общественности к экологической информации (ст. 3.1) гласит: государства-члены должны гарантировать, что государственные органы обязуются, в соответствии с положениями данной Директивы, обеспечить доступность имеющейся экологической информации любому заявителю по его просьбе. Поскольку Словакия является членом Европейского Союза с 2004 г., положения данной Директивы должны быть имплементированы в национальную правовую систему. Кроме того, раздел 3 Принципов информирования общественности ЕБРР возлагает на саму организацию обязанность по информированию общественности, что в данном случае со стороны Банка было выполнено.

В то же время Словакия не выполнила требований заявителей, касающихся предоставления информации, касающейся реализации данного проекта. В частности, в результате обращения Friends of the Earth — СЕРА в Министерство транспорта, почты и телекоммуникаций Словацкой Республики с просьбой предоставить документацию, касающуюся получения разрешения на строительство (т.е. карты, чертежи и т.п.), государственный орган отказал в предоставлении такой информации, ссылаясь на то, что заявитель не является участником проекта, в то время как подрядчик возражал против раскрытия такой справочной документации, ссылаясь на то, что запрашиваемая информация является его интеллектуальной собственностью.

Таким образом, признание государства-члена Европейского банка реконструкции и развития ответственным за нарушение норм международного права может возникать, в том числе при рассмотрении споров, непосред-

⁹ Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites: Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC // URL: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf> (последнее посещение – 12 марта 2012 г.).

¹⁰ PROJECT COMPLAINT MECHANISM COMPLIANCE REVIEW REPORT D1 Motorway, Phase 1, Slovak Republic // URL: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/integrity/Compliance_Review_Report_D1_Slovakia_FINAL.pdf> (последнее обращение – 12 марта 2013 г.).

¹¹ DIRECTIVE 2003/4/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC // URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>> (последнее обращение – 12 марта 2012 г.).



ственной целью которых данная проблема не выступает. Это связано с возникающей перед ЕБРР проблемой разграничения ответственности, или, иными словами, постановки вопроса: где кончается ответственность международной организации и начинается ответственность государства? В силу разной юридической природы таких субъектов, как государство и международная межправительственная организация, данный факт определяет и разный объем прав и обязанностей этих субъектов. Главная функция и цель деятельности Европейского банка реконструкции и развития — финансирование экономических проектов и привлечение инвестиций; функция государства — обеспечение прогрессивного развития и защиты населения, территории, ресурсов от потенциальных угроз. Тот факт, что Орган по рассмотрению жалоб по проектам ЕБРР рассматривает соблюдение этой организацией его же собственных норм, еще не означает, что вопрос об ответственности государств так или иначе не будет поставлен на повестку дня анализируемого структурного подразделения этой организации — Органа по рассмотрению жалоб по проектам.

Ставшие уже хрестоматийными слова уругвайского юриста Хименес де Аречаги о том, что «государство отвечает за свои органы, только за свои органы и за все свои органы»¹². Согласно ч. 1 ст. 4 «Об ответственности государств за международно-противоправные деяния»,¹³ поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства, независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства. В этой связи выяснившиеся в ходе рассмотрения жалобы обстоятельства говорят о том, что нарушения положений международных договоров и иных международных актов может поставить вопрос об успешной реализации того или иного проекта другим субъектом международного права (в данном случае, международной организацией), а также об ответственности государства как перед международной организацией, так и перед частными лицами, имеющими свои интересы при реализации международных экономических проектов.

Библиография:

1. Вахания В.В. Международные финансовые институты и контрольные механизмы. — М., 2004.
2. Therivel R. "Appropriate assessment of plans in England" // Environmental Impact Assessment Review, (July 2009) 29/4. P 261-272.
3. Хименес де Аречага Э. Современное международное право: Пер.с исп. — М., 1983.

References (transliteration):

1. Vakhaniya VV. Mezhdunarodnye finansovye instituty i kontrol'nye mekhanizmy. — M., 2004.
2. Therivel R. "Appropriate assessment of plans in England" // Environmental Impact Assessment Review, (July 2009) 29/4. R 261-272.
3. Khimenes de Arechaga E. Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo: Per.s isp. — M., 1983.

Материал получен редакцией 27 марта 2013 г.

¹² Хименес де Аречага Э. Современное международное право: Пер.с исп. М., 1983. С. 417.

¹³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 г. // URL: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/99/PDF/N0147799.pdf> > (последнее обращение – 12 марта 2001 г.).