

Ноябрь 27, 2008

Г-ну Нессиму Ахмаду

Директору Отдела по политикам мер защиты
Департамента Регионального и Устойчивого Развития
Азиатского Банка Развития

**Упущенные возможности: меры защиты не будут
эффективно работать в таком формате**
*Комментарии гражданских организаций стран Центральной Азии и Кавказа
к проекту Политики АБР в отношении защитных мер*

Нижеподписавшиеся представители гражданского общества стран Центральной Азии и Кавказа выражают признательность Азиатскому банку развития за возможность высказать мнение о предлагаемом документе - проекте Политики АБР в отношении защитных мер (SPS).

В связи с широким публичным обсуждением данного документа во всех странах Азии мы тоже включились в этот процесс и предлагаем нижеследующие замечания и предложения.

Вначале несколько слов о концептуальной направленности предлагаемого документа. В Предисловии Заявления о Политике в отношении защитных мер (*далее в тексте – ЗПЗМ либо Документ*) говорится о возникновении множества новых трудностей и углублении противоречий, появлении новых опасных вызовов. Насколько причастен сам АБР к этим проблемам, замалчивается. Хотя признание данных фактов после более чем полсотни лет деятельности во имя «сокращения бедности» и «процветания Азии» - довольно смелый шаг. Но надо идти дальше, не повторяя ошибок. Для этого необходимо понять, в чем проблемы бедствий стран Азии, почему везде ухудшается экологическое состояние, усугубляется бедность, обостряется энергетический кризис, а обеспечение водой становится острой проблемой. Что надо делать для смягчения вреда – мы именно эти ответы искали в Документе. АБР объявляет своей долгосрочной стратегией реформы, основанные на пяти «двигателях»: **1. развитие и деятельность частного сектора; 2. добросовестное управление и развитие потенциала; 3. гендерное равенство; 4. образование; 5. партнёрство.** Вопрос в том, насколько сам Банк привержен этому в реальной жизни, остается открытым.

Посмотрим внимательно на три раздела **ЗПЗМ: охрана окружающей среды, вынужденное переселение и права коренных народов.**

В Документе говорится, что «...Основной принцип трёх защитных политик заключается в том, что реализация их положений является обязанностью заёмщика или спонсора проекта». В чем же состоит роль АБР? «Роль АБР заключается в разъяснении требований политики заёмщику/клиенту в стремлении соответствовать данным требованиям в ходе обработки и реализации проекта посредством программы построения потенциала и обеспечения проверки и изучения, мониторинга и контроля». Это – уход от ответственности, что только усиливает подозрения и подрывает доверие к проектам АБР. Наши оценки и возражения основаны на личном опыте и на свидетельствах тех людей, которым мы, в силу своей миссии, пытались помочь. Поэтому для нас безразлично,

сможем ли мы опереться на меры защиты, предлагаемые АБР, либо этот документ станет очередной декларацией о намерениях.

Что можно приветствовать в Разделе об охране окружающей среды:

- включение Списка запрещенных инвестиций (как мы понимаем, это прямой запрет на некоторые виды деятельности, финансируемые АБР из публичных средств);
- намерение оценивать трансграничные и глобальные риски предлагаемых проектов, а также влияние на изменение климата;
- намерение рассматривать в качестве альтернативы проекту так называемый «нулевой вариант» (“no project” alternative).

Что можно приветствовать в Разделе о вынужденном переселении:

- инициативу Банка по включению **Пунктов 7-8** (дополнительные, весьма ощутимые по материальным и организационным усилиям, обязанности заемщика/клиента);
- требование Банка, которое устанавливает, что целью плана переселения является обеспечение более высокого уровня жизни, улучшения благосостояния (**Пункт 11**);
- считаем, что **Пункт 15** составлен в очень позитивном ключе – то есть обязанности заемщика/клиента по расчету выплаты компенсации расписаны довольно подробно.

Что можно приветствовать в Разделе о правах коренных народов:

- получение **предварительного и свободно выраженного согласия** (параграф 64) на осуществление определенных проектных мероприятий, затрагивающих права коренных народов, хотелось бы, чтобы эта формулировка использовалась в разделе Safeguards Requirements и в целом по тексту;
- признание Банком необходимости оценки социального воздействия со стороны заемщика/клиента при выявлении неожиданных негативных факторов, влияющих на права коренных народов (пункт 23).

Мы считаем спорными либо требующими уточнения следующие положения ЗПЗМ:

В Разделе об охране окружающей среды:

- переход на национальные стандарты при неработающих либо серьезно ослабленных механизмах исполнения судебных решений;
- исключение Категории В (в разделе Safeguards Requirements) из списка проектов, несущих опасность для охраны окружающей среды;
- более размытое определение для описания проектов Категории А (например, в комментируемом тексте формулировка не является юридически исчерпывающей, следовательно, возможны интерпретации; предлагается использовать более четкое и обязывающее определение Всемирного банка для проектов Категории А);
- исключение повторных общественных консультаций для проектов Категории А;
- неясное (несмотря на неоднократные требования прояснить) обещание использовать так называемый «механизм разрешения озабоченностей» - “grievance mechanism”; при этом нас повергает в еще большее недоумение уточняющий

термин «культурно приемлемый механизм разрешения озабоченностей», поэтому предлагаем вообще исключить эти новации и сослаться на международно-признанные способы урегулирования конфликтов и подачи жалоб (суды, независимые посредники, наконец, собственный отдел АБР – Accountability Mechanism);

- использование противоречивой формулировки для отбора потенциальных участников общественных консультаций – Банк обещает «способствовать осознанному участию» (“facilitate informed participation”), что сразу же создает возможность и даже неизбежность манипуляций в области отбора участников, поэтому мы с прошлого года предлагали удалить из текста эту формулировку.

В Разделе о вынужденном переселении:

В русском варианте последней версии *ЗПЗМ* вынужденных переселенцев называют «принудительные переселенцы». Это не согласуется с языковыми нормами, но точно отражает суть процесса - принуждение к переселению. При этом все вопросы принудительного переселения решают власти стран-заёмщиков. АБР определяет себе роль «советника» и «монитора». Этого абсолютно недостаточно. А заёмщиком (то есть, в основном, государством) земля и другое имущество переселенцев оценивается в гроши. В результате человек теряет всё, что имеет. Именно таким образом оценочная комиссия местных властей Раштского района Таджикистана оценила имущество принудительных переселенцев посёлка Гарм и других кишлаков района. В лучшем случае, некоторым из них дали участок земли для строительства жилья в другом месте, а многим вообще не компенсировали потери права пользования землей из-за строительства дороги на средства АБР.

В последней версии *ЗПЗМ* в этом ключевом Разделе, в части «Задачи, сфера применения и принципы политики защитных мер в отношении принудительного переселения», несколько раз применяется фраза «по мере возможности». Наш опыт мониторинга проектов АБР свидетельствует, что «по мере возможности» превращается в «как правило». Что означает такое обещание: «по мере возможности избегать принудительного переселения и сводить его к минимуму»? Необходимо эту фразу в данном разделе изменить на более конкретную, а именно: «принять исчерпывающие меры для предотвращения принудительного переселения». Обращает на себя внимания и фраза «как минимум», которая часто повторяется и тем самым принижает смысл защитных мер в отношении вынужденных переселенцев. Предлагаем применять следующие термины - «достаточный» либо «исчерпывающий», что предполагает окончательное разрешение конфликта из-за вынужденного (то есть не по своей воле совершенного) переселения.

В **Пункте 3** Раздела содержится формулировка, которая позволит недобросовестным или коррумпированным заемщикам действовать в своих интересах, пренебрегая интересами простых людей, что значительно повышает уровень коррупционности проектов. Поэтому мы считаем, что понятие «законная экспроприация» должно быть заменено более корректным и правовым понятием «изъятие земель для государственных надобностей путем выкупа или предоставления равноценной компенсации» - так как «экспроприация» в наших реалиях, помимо принудительного оплачиваемого отчуждения имущества, предусматривает и безвозмездное отчуждение со стороны государственных органов.

В **Пункте 5** предлагаем следующую формулировку: «Заемщику/клиенту необходимо выделить соответствующие земли, обеспечить адекватные меры для переселения с тем, чтобы денежные компенсации полностью соответствовали стоимости утраченных земель и сооружений либо адекватно отражали потери частично разрушенных сооружений, при этом должна выплачиваться полная стоимость восстановления, а также - в случае

необходимости - помощь в переезде либо до переезда в соответствии с подпунктом 4 (1) и (2). В отношении лиц, подпадающих под действие подпункта 4 (3), заемщику/клиенту необходимо предоставить компенсацию за утраченные активы, такие, как жилье, усовершенствование земли, в полном размере. Лица, обладающие не правом собственности на землю, а правом землепользования, должны получить аналогичную землю на таких же условиях.

В положения, предусматривающие права коммерческих структур, подпадающих под переселение (**Пункт 6**), необходимо внести следующее: «все наемные работники должны получить компенсацию за время вынужденного прогула (отстранения от работы по независящим от них обстоятельствам)».

В **Пункт 13** необходимо внести положение, согласно которому, после проведенного анализа, заемщик/клиент при процедуре переселения обязуется применять более прогрессивные нормы - если требования Банка защищают переселенцев лучше, чем местные законы, то применяются требования Банка, и наоборот.

В **Пункте 14** должно быть закреплено положение о том, что информация о сумме, выделенной на переселение, должна быть обнародована, а смета должна быть прозрачна.

В **Пункте 16** необходимо указать в качестве обязанности заемщика/клиента проведение тендера по выбору компании-оценщика, тендер при этом организуется с соблюдением принципов, обеспечивающих прозрачность всего процесса.

Пункт 18 предлагаем в следующей редакции:

«Заемщик/клиент гарантирует, что физическое или экономическое перемещение не будет осуществляться до того, как: (1) выплачена компенсация на восстановление в полном размере; (2) все права, перечисленные в таблице ПП, переданы лицам в зоне действия проекта, а также оформлены все правоустанавливающие документы на жилье, вновь возведенное взамен изымаемого, после подведения всех коммуникаций к этому жилью; (3) предусмотрена улучшенная программа реабилитации, финансируемая из соответствующего бюджета. Если проект ограничивает доступ к земле, подобные ограничения будут налагаться в соответствии с графиком, указанным в одобренном ПП».

В **Пункт 26** (подраздел «**Консультации**») необходимо включить следующие положения:

При проведении консультаций и слушаний должны соблюдаться такие основополагающие принципы, как:

- чёткое определение темы и цели обсуждения;
- выявление всех заинтересованных сторон, регистрация участников;
- предварительное распространение информации о проблеме (проекте);
- обеспечение доступа к документированной информации по проблеме (проекту);
- обязательное составление итоговых документов – протокола общественных слушаний и рекомендаций для официальных структур, принимающих решение;
- итоговые документы должны не только отразить согласие участвующих сторон, но и зафиксировать разногласия.

Мы считаем, что общие требования по рассмотрению жалоб (раздел «**Механизмы рассмотрения жалоб**») должны быть установлены Банком. При этом должны учитываться и национальные нормы, предусматривающие порядок обжалований действий (бездействий) и решений организаций и их должностных лиц. Однако необходимо

сделать уточнение, в соответствии с которым при рассмотрении жалоб должны действовать те нормы, которые в большей степени обеспечивают соблюдение прав граждан. **Ни в каких случаях функции рассмотрения и удовлетворения жалоб вынужденных переселенцев не могут быть переданы стороне, не являющейся участником конфликта (это не относится к судам), например, в этой роли не может выступать неправительственная организация, нанятая либо приглашенная Банком.**

В Разделе о правах коренных народов:

Ясно, что важной задачей любого публичного института, называющего себя «банком развития», при осуществлении проектов должно стать сохранение культурного наследия и среды обитания. Однако что понимать под культурным наследием? Традиционно это – здания, сооружения, памятники, сакральные места, а также ремесла, народные промыслы и т.д. В Документе *ЗПЗМ* совершенно недостаточно гарантий от разрушения артефактов и памятников. Никакие **«социальные и экономические преимущества, приемлемые с культурной точки зрения»** не смогут вернуть утраченное наследие. Общественные консультации (даже подпадающие под определение «свободные, предварительные, с полным осознанием», то есть по тексту – “free, prior, informed”) не являются основным механизмом предотвращения конфликтов и исправления вреда. Должны действовать международно-правовые документы защиты, что совершенно выпало из поля зрения авторов Документа.

Но существует еще и такой термин, как «нематериальное культурное наследие». Эта сфера тоже может пострадать от воздействия проектов АБР, поэтому нуждается в защите. **Согласно Международной Конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия»** термин включает в себя следующее: «обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, – а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, – признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия».

Предлагаем существенно переработать Раздел о правах коренных народов с целью интеграции в него положений вышеназванной Конвенции и других правозащитных документов ООН. Это всего лишь будет доказательством того, что **«АБР признает право коренных народностей на развитие»**. Признание предполагает действие.

Что выпало из сферы действия предлагаемого проекта ЗПЗМ:

1. Охрана труда (в особенности – защита прав наемных работников). Несмотря на то, что АБР обязался соблюдать так называемые Core Labor Standards, это обещание Банк и его клиентов мало к чему обязывает. Кроме того, положения международных документов о предотвращении детского труда и полном запрете худших его форм должны стать интегральной частью Документа. Настоятельно требуем от АБР изучения положительного опыта Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), который в максимальной степени интегрировал положения конвенций Международной организации труда (МОТ) в свои политики мер защиты.

2. Система образования как нематериальное культурное наследие наших народов. Несмотря на то, что АБР декларирует приверженность **образованию**, рассматривая его в качестве одного из «двигателей» своей новой долгосрочной стратегии, эта сфера, ныне максимально разрушенная (в немалой степени – при участии проектов АБР), нуждается в комплексе мер защиты. Та система образования, которая существовала в наших странах

до прихода сюда Азиатского банка развития, была не на словах, а на деле прогрессивной силой, позволившей нашим народам в двадцатом веке стать вровень с самыми развитыми нациями мира. Поэтому мы рассматриваем эту систему образования нашим общим **нематериальным культурным наследием**. Народы, давшие миру ученых, космонавтов, величайших писателей и поэтов (Чингиз Айтматов, Олжас Сулейменов, Мирзо Турсунзаде), гениальных музыкантов (Кара Караев, Арам Хачатурян), ныне могут лишиться ресурсов для воспроизводства интеллектуальной элиты через одно-два поколения. Сегодня многие выпускники средних школ уже не могут конкурировать со своими сверстниками из других стран (там, где правительства были умнее и не допустили АБР к «реформам» образовательной политики). Грубое, неумелое, волонтаристское вторжение АБР в сферу образования должно подпадать под определение рискованных инвестиций и, следовательно, предусматривать комплекс мер защиты. Факты, уже накопленные нашими активистами, скоро будут представлены Банку с требованием недопустимости безнаказанного разрушения нематериального наследия наших народов.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Тенденции нового Документа ясны – безосновательные надежды на добросовестного и сознательного инвестора, вера (в сегодняшних реалиях финансового кризиса – наивная, если не сказать, злонамеренная) в саморегулирование рынка. Все те рецепты, которые АБР и другие международные финансовые институты предписывали нам в 90-е годы прошлого столетия, не спасают от бесправия, нищеты и коррупции.

Государства-должники АБР тоже оказались ослабленными и точно так же неспособны противостоять рыночной стихии и защитить пострадавших от проектов АБР в своих странах. Ни одна из систем госрегулирования, где в течение ряда лет наблюдалось вмешательство АБР, не вышла из горнила «реформ» окрепшей и модернизированной. Наоборот, теперь государственные службы, как никогда в истории наших стран, неэффективны, громоздки, подвержены коррупции. Цели развития тысячелетия (Millennium Development Goals) сегодня выглядят еще менее достижимыми, чем восемь лет назад.

Однако проект Документа (Заявления о Политике в отношении защитных мер), вышедший из недр АБР, не дает нам особых надежд и не оставляет иного выхода, кроме следующего: гражданские организации должны будут прилагать упорные усилия для восстановления защитных функций наших государств, разрушаемых Банком.

Национальные стандарты, на которые полагает опереться АБР, ныне находятся в «разобранном» состоянии и не могут реагировать адекватно на вызовы рыночной анархии.

Поэтому предлагаемые нами общие принципы для радикального усиления мер защиты от последствий любых проектов включают следующие положения:

- 1. В качестве основного правозащитного и экологического документа Банка Политика АБР в отношении мер защиты основывается на соответствующих принципах и конвенциях ООН.**
- 2. Переход на страновые системы/национальные стандарты защиты не может аннулировать ранее взятых обязательств и гарантий АБР.**
- 3. АБР не уклоняется от обязательств по достижению Целей Развития Тысячелетия, для чего укрепляет свою Политику в отношении мер защиты сообразно этим обязательствам.**

4. АБР обязуется (дополнительно к уже существующему Списку запретных инвестиций, Приложение 1) разработать Список запретных зон (ледники, сейсмоопасные районы, охраняемые территории, сакральные и культовые места, сферы нематериального культурного наследия и т.д.)
5. При составлении планов переселения АБР руководствуется рекомендациями Специального Докладчика ООН по праву на жилище.
6. АБР не принимает участия в проектах, если получит непроверяемые независимые экспертные данные, что такие проекты способствуют изменению климата, опустыниванию, изготовлению и распространению генетически модифицированных организмов.

Сегодня репутация АБР как «ответственного агента развития» взвешивается на весах доверия. Что выберет Банк, то и станет доминантой взаимодействия гражданских организаций с этим институтом: конструктивная критика либо неприятие и сопротивление. Азиатский банк развития должен понять, что мир меняется и вчерашние подходы могут завести его в тупик. Мы надеемся, что АБР понимает это и сделает правильный выбор.

Инара Алдыбаева, *Международное Бюро по правам человека (Казахстан);*
Вали Саёрабеков, *Общественное объединение «Бузургмехр» (Таджикистан);*
Наталья Аблова, Зульфия Марат, *Бюро по правам человека и соблюдению законности (Кыргызская Республика);*
Анара Дауталиева, *НПО «Таза-Табигат», (Кыргызская Республика);*
Иршад Аббасов, *Общественное объединение «Еко-Ренессанс» (Азербайджан);*
Сергей Ворсин, *Молодежный экологический центр (Таджикистан);*
Николай Кравцов, *Общественное объединение защиты прав потребителей «Юстин» (Кыргызская Республика);*
Светлана Монилюк, *Секретарь Координационного совета Экофорума НПО Республики Казахстан;*
Мирвари Гахраманли, *Организация защиты прав нефтяников (Азербайджан);*
Галина Чернова, Нурсауле Умбетова, *Центр «Глобус» (Казахстан);*
Калия Молдогазиева, *Центр человеческого развития «Древо жизни» (Кыргызская Республика);*
Сильва Варданян, *«Зартонк-89» (Армения);*
Зохраб Исмаилов, *Общественная Ассоциация содействия свободной экономике (Азербайджан);*
Бахадур Хабибов, *Союз Потребителей Таджикистана;*
Шынар Изтелеуова, *фонд "ТАН" (Казахстан);*
Саодат Саидназарова, *Центр поддержки гражданского общества «Калам», Хорог (Таджикистан);*
Светлана Спатарь, *Экологическое общество «Зеленое спасение» (Казахстан);*
Асия Сасыкбаева, Елена Воронина, *Центр «Интербилум» (Кыргызская Республика);*
Камо Сафразян, *Еco-Sis NGO (Армения);*
Рамиль Гоюшов, *ОО «Гарб-Ресурс» (Азербайджан);*
Додарбек Сайдалиев, *НПО «Шахрванд» (Таджикистан);*
Тамара Абрамян, *НПО «Араза» (Армения);*
Муатар Хайдарова, *ОО «Общество и право» (Таджикистан);*
Майя Эралиева, *Форум НПО по АБР.*