
«Региональный Консультативный Совет Граждан по
Проливу Принца Уильяма добавляет ответственности
регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и
промышленности. Нам приходится работать и говорить в
открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы
выбираем верные способы решения наших проблем. Это
организованный и дисциплинированный способ обеспечения
гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система
утратила бы свою ценность, если бы в ней не участвовало
общество».

Командующий Эд Томсон,
Береговая Охрана США, 1992 г.

4. Модели общественного контроля над правительством и промышленностью

Ричард Г. Стейнер

Важность компетентного общественного участия

Демократическое управление сильно зависит от компетентного общественного участия, но даже в демократически зрелых странах такое участие зачастую не гарантировано. Новые демократические страны, такие как Россия и бывшие советские республики, включая страны каспийского бассейна, сталкиваются как с проблемами, так и с возможностями улучшения общественного участия.

Много дискуссий в гражданском обществе было посвящено понятию прозрачности, но мало внимания уделялось концепции общественного участия.

Между этими двумя понятиями есть большая разница. Прозрачность означает просто то, что общественность имеет неограниченный доступ к информации о правительстве и промышленности и ясное понимание (или дословно «ясное видение») того, что делают правительство и промышленность. Однако, прозрачность не означает, что общественность имеет действенный голос в делах правительства и промышленности. К примеру, хотя правительство США обеспечивает беспрецедентный уровень общественной прозрачности посредством федерального акта о свободе информации, открытых митингов и доступности административных документов, большая часть общественности США не принимает участия в процессе формирования политики, которая касается непосредственно граждан.

Иными словами, прозрачность является необходимым, но недостаточным компонентом компетентного участия общества в демократии. Чтобы иметь активный голос, общественность или ее представительский орган должны играть важную роль в контроле и взаимодействии с промышленностью и правительством.

Отношения между правительством, промышленностью и общественностью

Даже в устоявшихся демократиях в отношениях между правительством, промышленностью и общественностью существуют проблемы, которые не позволяют им служить общим интересам.¹ И хотя правительства и законодательные органы обязаны по закону работать в интересах общественности, многие регулирующие агентства слишком тесно связаны с промышленностью, которую они регулируют, и не обеспечивают эффективный контроль. В таких условиях регулирующие и законодательные органы могут быть благосклонны к промышленности в ущерб социальной, экологической и экономической справедливости.

Одной из причин такого предпочтения в пользу промышленности является то, что усилия по защите общественных и потребительских интересов в основном плохо организованы, недостаточно финансируются и не являются продолжительными, в то время как группы, представляющие корпоративные интересы, хорошо организованы, финансируются и всегда представлены в правительственных кругах.² Обычно общественное мнение активизируется, когда имеет место очевидная и серьезная неполадка в системе, например, разлив нефти, авиакатастрофа, финансовый кризис или предвыборная кампания, но оно снова затихает, как только кризис или выборы проходят.

Так что наш идеал компетентной и активной общественности, восприимчивого к общественным нуждам правительства и сотрудничающего промышленного сектора, которые все вместе работали бы на защиту общественных интересов, на самом деле далек от действительной демократической практики.

Региональные Консультативные Советы Граждан – механизм обеспечения компетентного участия общественности

Для обеспечения справедливого, прозрачного и действительного участия общественности в таких важных видах деятельности, влияющих на уровень жизни, как разработка нефтегазовой промышленности, необходимо создать финансируемые, уполномоченные, независимые и активные гражданские институты для осуществления контролирующих функций. Региональные Консультативные Советы Граждан (РКСГ) в Аляске являются именно такими институтами.

Гигантский разлив нефти Эксон в Вальдесе на Аляске в 1989 году стал отчасти следствием отсутствия компетентного общественного участия и контроля, а также халатности корпорации Эксон. Если бы помимо оказавшегося неэффективным правительственного контроля у местной общественности была возможность осуществлять контроль над системами предотвращения и реагирования, то такие недостатки системы, как нехватка буксирных судов, неудовлетворительная регулировка танкерного движения и недостаточное количество оборудования для ликвидации последствий разлива были бы вовремя выявлены и устранены. Сразу после катастрофы местные граждане незамедлительно принялись за решение проблем. Два РКСГ были созданы на Аляске для осуществления общественного контроля над действиями нефтяной промышленности на месторождениях в проливе Принца Уильяма и в Кук Инлет. Такие же советы были созданы в штатах Калифорния и Мэн.

И хотя эти советы были созданы после катастрофических разливов нефти и в основном были заняты предотвращением и реагированием на них, их структура и функции могут позволить им расширить спектр своей деятельности в новых демократических государствах, какими являются Азербайджан и Казахстан. В этих странах консультативные советы граждан могут дать гражданам возможность принимать участие и осуществлять контроль над различными видами нефтяной деятельности: санкционирование разведывательных работ, разработка, транспортировка, переработка, получение и распределение доходов правительства, управление риском и экологическая безопасность. Через такие советы граждане могли бы осуществлять контроль над финансовой системой нефтяного сектора и заметно облегчить компетентное общественное участие.

Такого рода общественное участие, несомненно, потребует проведения длительных и сложных реформ гражданского общества в Азербайджане и Казахстане. При нынешних проблемах со свободой общественных объединений в Азербайджане и Казахстане, которые будут более детально обсуждаться в главах пять и шесть, консультативные советы граждан сформируются не сразу. Однако, на примере роли НПО в принятии решений о приватизации в Латинской Америке видно, что гражданский контроль над общественным администрированием в раз-

визающихся демократиях возможен и желателен. В Гузии, к примеру, гражданское общество приняло активное участие в улучшении осведомленности общественности о законодательстве. Обсуждение РКСГ и других моделей общественного контроля показывает, что гражданский контроль над нефтяной деятельностью и доходами не только возможен, но и желателен для общественного блага.

Разлив Эксон Вальдез и возникновение РКСГ на Аляске

Еще до катастрофы Эксон Вальдез 1989 года общество было обеспокоено безопасностью и надежностью системы транспортировки нефти из Пролива Принца Уильяма. Эта обеспокоенность обусловила необходимость создания РКСГ. В 1986 году автор этих строк изучил эффективность подобного совета, созданного для работы на шотландском нефтяном терминале Суллом Во и предложил создать такой же совет на Аляске. Консультативная Группа по Экологической Безопасности Нефтяного Терминала Шотландии, созданная местной промышленностью и правительством во время строительства нефтяного терминала на шотландских островах, явилась хорошим примером гражданского участия на Аляске.

Инициатива создания РКСГ по Проливу Принца Уильяма была выдвинута в 1986 году непосредственно перед президентом Трубопроводной Компании Аляски (которая являлась владельцем и оператором Системы Трубопроводов Аляски – СТА). Эта компания являлась консорциумом, состоящим из БП, Эксона, АРКО, Мобила, Амерады Хесс, Филипса и Юнокала. В то время нефтяные компании не ощущали острой необходимости в создании такой группы, и предложение было отвергнуто. Дальнейшие попытки автора создать такой совет посредством законодательного органа штата столкнулись с таким же сопротивлением. Предложение об изучении перспектив создания таких групп потерпело неудачу в 1987 году и в Сенате штата благодаря влиятельному нефтяному лобби. Таким образом, нефтяные компании и правительство штата, а также федеральное правительство продолжали работать «в стороне от общественных глаз».

После разлива в Вальдезе, динамика политических событий приобрела поворот в поддержку общественного негодования. Во время закрытой встречи со всеми владельцами СТА и компаниями, транспортировавшими по ней нефть, проведенной по инициативе руководителей местной рыбопромышленности в июне 1989 года, большинство из присутствующих компаний, в особенности владелец большей их части – компания БП, согласилось на создание РКСГ. Чтобы убедиться в том, что компании сдержат свое обещание о финансировании и сотрудничестве с этим новым учреждением гражданского контроля, в рамках Акта о защите от Нефтяного Загрязнения 1990 года (АЗНЗ 90) было решено создать два показательных РКСГ на Аляске – один в Проливе Принца Уильяма, а второй в Кук Инлет. ОЗНЗ 90 стал ответом федерального правительства на разлив в Вальдезе. Помимо решения о создании РКСГ, акт предусматривал использование в водах

США нефтяных танкеров с двойным корпусом, более суровые меры ответственности, создание федерального Трастового Фонда Ответственности за Разливы Нефти, проведение исследований и ужесточение мер безопасности для экипажей танкеров.

В пункте АЗНЗ 90, касающемся РКСГ, конгрессом США было сказано, что «нынешняя система регулирования и контроля над деятельностью терминалов сырой нефти в США дала толчок недоверию и конфронтации. Только когда местные граждане будут принимать участие в этом процессе, можно завоевать общественное доверие, которое необходимо, чтобы изменить нынешнюю систему от конфронтации к консенсусу».

В декабре 1989 года (до принятия АЗНЗ 90), РКСГ по Проливу Принца Уильяма (ППУ) стал некоммерческой корпорацией, а в феврале 1990 года заключил контракт с владельцем трубопровода – Трубопроводной Компанией Аляски.³

В ходе переговоров, трубопроводная Компания Аляски согласилась предоставить РКСГ ППУ четыре следующие гарантии: ежегодное финансирование в объеме 2 миллионов долларов с учетом инфляции; полную независимость от трубопроводной компании; доступ к установкам компании; возможность продления контракта «до тех пор, пока по трубопроводу будет течь нефть». РКСГ по Кук Инлет был создан в декабре 1990 года и заключил контракт с консорциумом нефтяных компаний и танкерных операторов – Кук Инлет Пайплайн Ко., Кенай Пайплайн Ко., Филипс Петролеум, Тесоро Аляска Петролеум, Юнокал, Марафон Ойл и Крос Тимберс – с ежегодным объемом финансирования около 600 000 долларов.⁴

Впоследствии, создание РКСГ стало оговариваться в АЗНЗ 90 в качестве требования. Следует также заметить, что в рамках АЗНЗ 90 предполагалось «создание подобных РКСГ на других крупных нефтяных терминалах на территории США». И хотя федеральное правительство сопротивлялось выполнению этих условий, консультативные советы граждан были созданы в штатах Мэн и Калифорния вследствие разлива *Эксон Вальдез*. Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Мэн состоит из восьми членов, назначаемых губернатором, двух – председателем Сената и трех – спикером палаты. Техничко-Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Калифорния состоит из пяти представителей общественности, назначаемых губернатором, и четырех, назначаемых спикером собрания штата. Многие члены РКСГ Аляски считают, что назначение губернатором является неудовлетворительным методом создания совета граждан. Чтобы сохранить независимость советов и обеспечить их эффективную деятельность, необходимо, чтобы их члены назначались их же организациями, а не губернатором или федеральным правительством.

Позднее, граждане штата Вашингтон предложили создать группу гражданского контроля по образцу РКСГ Аляски. Предполагалось, что в будущий трастовый Фонд Безопасности Трубопроводов будет выплачено 8 из 13,5 миллионов

долларов, выплаченных в виде штрафных санкций компанией, ответственной за взрыв олимпийского трубопровода в 1999 году, в результате которого погибло три человека. Эти 8 миллионов долларов предоставлены в управление в качестве пожертвования. Ежегодное финансирование консультативной группы граждан, осуществляющей контроль над вопросами трубопроводной безопасности, а также финансирование национального центра информации о трубопроводах производилось именно из этих средств.⁵

Структура и функции РКСГ Аляски

РКСГ предоставляет гражданам совещательную роль в обсуждении региональных нефтяных вопросов, позволяет им следить за воздействием нефтяных разработок на окружающую среду, пересматривать планы по предотвращению и реагированию на разливы, а также давать рекомендации по улучшению ситуации. Основная концепция заключается в том, чтобы дать местным гражданам право голоса в принятии корпоративных и правительственных решений. Группа также является основным проводником, посредством которого правительство и промышленность обсуждают насущные проблемы с общественностью. В самом деле, РКСГ превратились в «глаза, уши и голос местной общественности», которая полагается на них в вопросах защиты ее интересов и обеспечения прозрачности в отношениях между промышленностью и правительством.

Среди РКСГ, Совет по Проливу Принца Уильяма (РКСГ ППУ) является крупнейшим и, пожалуй, наиболее успешным. РКСГ ППУ состоит из трех основных структурных компонентов: правления директоров, штата и комитетов.

Правление Директоров: состоит из 19 представителей общественности и основных групп населения, пострадавших в результате разлива *Эксон Вальдез* – рыболовецкие компании, коренные жители Аляски, представители водного хозяйства, санаториев и туристических компаний. Среди членов – представители пострадавших городов и организаций, таких как Корпорация Водного Хозяйства Пролива Принца Уильяма, Региональный Союз Рыбаков Кордова, Региональная Коалиция по Предотвращению Воздействия Нефтяных Разливов на Окружающую Среду, Торговая Палата штата Аляска, Ассоциация Защиты Дикой Природы и Туризма Аляски, а также коренные жители деревень Татитлек и Ченег Бэй. Город Вальдез, в котором есть два танкерных терминала, представлен двумя членами, в то время как все остальные организации имеют по одному представителю, назначаемому на два года. Члены РКСГ избираются их организациями, обычно советами директоров, городскими советами и так далее. Таким образом, члены правления в итоге подотчетны той организации, которую они представляют. На количество сроков членства в РКСГ ограничения не вводятся. РКСГ по Проливу

Принца Уильяма и Кук Инлет, правления которых состоят из 13 человек, включает не обладающих правом голоса представителей соответствующих органов федерального или местного правительства.

Все члены правления РКСГ соглашаются работать на общественных началах. Они не получают никакой финансовой компенсации, за исключением денежных расходов для участия во встречах и других мероприятиях (в части данной главы, касающейся каспийского бассейна, вопрос компенсации можно пересмотреть с целью привлечения к работе в гражданских советах лучших представителей общественности в условиях развивающихся демократий). Правление Директоров РКСГ встречается по крайней мере четыре раза в год, и одна из этих встреч посвящается результатам годовой деятельности. На каждой встрече правления представители промышленности и правительства докладывают о своих проблемах и выслушивают мнения граждан о проблемах общественности. Такой регулярный обмен становится важным каналом общения для всех представленных групп и способствует созданию благоприятной среды для разрешения проблем.

Правление несет ответственность за распределение годового бюджета. РКСГ ППУ имеет годовой бюджет около 3 миллионов долларов (на 2003 финансовый год 3,2 миллиона долларов), из которых около 38 процентов (1,14 миллиона долларов в год) идут на штат, 33 процента (1 миллион долларов в год) на контракты и исследования и 29 процентов (860 000 долларов в год) на аренду офисов, офисные принадлежности, оборудование и аудиты. Ежегодно проводится и одобряется финансовый аудит. Береговая Охрана США также ежегодно проводит пересертификацию группы на предмет ее соответствия требованиям АЗНЗ 90. Вся деятельность РКСГ является открытой для общественности, от имени которой он работает, а заинтересованные граждане могут даже посещать его собрания и выдвигать предложения. Такая открытость и отчетность обеспечивает высокий уровень общественного доверия.

Штат: Большая часть повседневной работы РКСГ ППУ приходится на долю штата из 18 человек, расположенного в двух местах – в Анкоридже, где совершается большая часть нефтяного бизнеса Аляски и где находится штаб-квартира Трубопроводной Компании Аляски; и в Вальдезе, где находится трубопроводный терминал. В штат входит исполнительный директор, два заместителя директора, менеджер по общественной информации, лицо по связям с общественностью, финансовый менеджер, семь менеджеров по проектам и помощник по административным вопросам.⁶ Сотрудники штата нанимаются и отчитываются перед исполнительным директором Совета.

Комитеты: Большая часть работы комитета приходится на долю четырех технических комитетов, каждый из которых имеет связь с РКСГ: по предо-

твращению разливов и реагированию на них; по деятельности трубопроводов и мониторингу за воздействием на окружающую среду; по портовым операциям и системам движения судов; и по научным консультациям. Эти добровольные комитеты назначаются правлением на двухлетний срок и их членами могут быть заинтересованные граждане всего региона. Члены правления и сотрудники ходатайствуют о членах комитетов на основе их профессиональных качеств, заинтересованности и готовности работать. Технические комитеты регулярно проводят обсуждения вопросов, входящих в их компетенцию, составляют и дают рекомендации правлению РКСГ и проводят исследования, одобренные и финансируемые Правлением. Исполнительный комитет правления, состоящий из 7 человек, проводит встречи раз в несколько недель для решения вопросов, возникающих между квартальными заседаниями правления. Технические комитеты предоставляют консультации правлению директоров, исполнительному комитету и сотрудникам.⁷

Обязанности: Деятельность совета многогранна. Его основной миссией является организация гражданского содействия безопасной работе трубопроводной компании Аляски и ее терминала в Вальдесе, а также работе нефтяных танкеров, использующих данный терминал. Выполняя это, совет рассматривает и предоставляет письменные комментарии относительно всех трубопроводных операций на терминале и на танкерах, работающих на нем. Также, в настоящее время предпринимаются попытки создать похожий совет гражданского контроля, который отвечал бы за сам трубопровод. Такой контроль, а также функции предоставления комментариев и рекомендаций могут охватывать такие вопросы, как федеральное и местное законодательство, вопросы рассмотрения положений и лицензий, промышленной политики и процедуры и так далее.

По просьбе своих комитетов, РКСГ принимает решение о проведении независимых научных исследований и отчетов перед общественностью, СМИ, органами правительства, законодательным собранием и промышленностью. Исследовательские отчеты зачастую составляют основу рекомендаций РКСГ правительству и промышленности. Такие исследования, которые проводятся совместно с правительством и промышленностью, способствовали созданию атмосферы сотрудничества между этими группами и устранению конфликтов и разногласий между ними. РКСГ принимает активное участие в организации учебных разливов и дает рекомендации по улучшению мер реагирования. В случае же действительных разливов, совет пытается вести наблюдения, держать в курсе своих сотрудников, согласовывать информацию с командованием береговой охраны и давать рекомендации ее командующему.

Не удивительно, что на начальном этапе отношения между этими гражданскими советами и нефтяной промышленностью были не очень доверительными,

но постепенно они стали динамичными и эффективными. В 1993 году РКСГ ППУ и Трубопроводная Компания Аляски согласились поддерживать связь и подписали соответствующий протокол, в котором, как сказано в отчете Счетного Департамента правительства США, «представители промышленности и советы должны регулярно проводить встречи для обсуждения и решения насущных задач, включая проблемы, связанные с представлением результатов исследований». Представители советов и промышленности регулярно встречаются, чтобы обсудить планируемые проекты, обменяться результатами исследований и предоставить четкие рекомендации представителям противоположной стороны. Такие встречи способствуют более плавному изменению целей и методики проектов, сокращают возможность повторения и облегчают осуществление других проектов. Представители промышленности присутствуют на всех квартальных заседаниях РКСГ, а представители правления РКСГ встречаются с функционерами нефтяной промышленности – транспортными компаниями, владельцами ТКА и так далее – чтобы проинформировать их о своих проблемах и задачах. Этот протокол помог устранить разногласия между советами и промышленностью. Он также значительно уменьшил обеспокоенность промышленности в работе с советами и устранил разногласия по поводу основных спорных вопросов. И последнее, контракты РКСГ включают особые положения по разрешению споров.

Успехи РКСГ

Как было сказано в обзоре деятельности РКСГ Аляски Счетного Департамента США за 1993 год,

«показательные программы заметно повысили уровень гражданского участия в работе нефтяной промышленности и правительства посредством контроля над деятельностью нефтяного терминала и танкеров. Выполняя различные проекты, гражданские советы оказали значительную помощь в составлении экстренных планов реагирования на разливы, движение танкеров, процедуры сопровождения и работу терминала. Представители промышленности и правительства признали, что многие проекты совета оказались полезными».⁸

Рекомендации РКСГ не принудительны, поэтому правительство и промышленность не всегда следуют их советам. И все же, многие рекомендации принимаются из-за тщательных исследований в рамках взаимодействия между общественностью, промышленностью и правительством, в результате чего проводятся обсуждения целей, методики и результатов исследования.

Успех РКСГ ППУ был достигнут благодаря совместному разрешению возникающих проблем, чего можно достичь только в результате искреннего и компетентного общественного участия. В целом, Советы помогли улучшить безопас-

ность и целостность системы транспортировки нефти через Пролив Принца Уильяма, что способствовало созданию самой безопасной системы такого рода в мире. И необходимо подчеркнуть, что такой прогресс был достигнут в основном благодаря РКСГ. Ниже приведены некоторые основные показатели, в улучшении которых РКСГ сыграл важную роль:

- ▶ Использование мощных и маневренных буксирных судов для сопровождения всех загруженных и исходящих танкеров;
- ▶ Соблюдение требования использования танкеров с двойным корпусом;
- ▶ Установка радаров обнаружения айсбергов на пути следования танкеров;
- ▶ Разработка стратегии береговых мероприятий и планов экстренных мер в случае разлива;
- ▶ Улучшение системы контроля над движением судов;
- ▶ Ужесточение погодных ограничений и внесение скоростных лимитов для танкеров;
- ▶ Ужесточение процедур проверки танкеров как на Аляске, так и за ее пределами;
- ▶ Проведение кампаний в пользу расширения контроля над правительством, увеличения штата сотрудников и финансирования;
- ▶ Использование новых погодных буев вдоль маршрутов следования танкеров для отображения метеорологических данных в режиме реального времени;
- ▶ Улучшение планов по устранению последствий разливов, совершенствованию имеющегося оборудования, а также проведение необходимых тренировок;
- ▶ Улучшение общественного осознания последствий техногенных катастроф;
- ▶ Проведение комплексного наблюдения за состоянием окружающей среды и воздействием на нее;
- ▶ Введение контроля над очисткой балластных вод от загрязняющих веществ;
- ▶ Строительство Системы Контроля над Испарением для сбора различных углеводородных паров, образующихся в ходе танкерной погрузки;
- ▶ Улучшение противопожарных мер и мер реагирования на терминале и танкерах.

Приобретенный опыт

Как описано в ретроспективном взгляде на РКСГ, история РКСГ ППУ преподавала ряд важных уроков.⁹ И хотя добывающие и транспортирующие сектора Азербайджана и Казахстана отличаются от аналогов на Аляске, все же опыт в области общественного участия может оказаться для них полезным. Многие из таких уроков могут слегка противоречить обычной практике общественного участия, но они оказались очень ценными именно в контексте РКСГ. Не претендуя на то, что все эти модели являются лучшими и наиболее приемлемыми способами обеспечения общественного участия везде и во все времена, давайте взглянем на некоторые уроки в области участия общественности Азербайджана и Казахстана:

- ▶ ***Сотрудничество лучше, чем конфронтация:*** настойчивые усилия по разрешению конфликтов и разногласий способствуют переменам к лучшему быстрее, чем общественная критика;
- ▶ ***Конфликт интересов характерен:*** приоритеты граждан и нефтяных компаний различны, что все же не исключают возможности прихода к общему знаменателю;
- ▶ ***Доверие между гражданами и промышленностью построить трудно, но еще труднее его сохранить:*** Доверие и взаимное уважение хрупки, могут расти по одним вопросам и уменьшаться по другим, и их можно поддерживать посредством регулярных неформальных встреч;
- ▶ ***Необходимо достаточное финансирование:*** главным отличием между РКСГ и другими советами граждан является то, что у них есть финансовые ресурсы для привлечения технических консультантов и проведения независимых исследований, что заметно усиливает доверие к ним и обеспечивает хороший уровень общественного участия;
- ▶ ***Группа граждан может быть независимой при финансировании со стороны промышленности:*** контракт между Трубопроводной Компанией Аляски и РКСГ ППУ особо оговаривает независимость РКСГ и обеспечивает непрерывное финансирование деятельности трубопровода на всем протяжении его существования. И хотя беспокойство по поводу независимости всегда будет присутствовать, на сегодняшний день РКСГ лучше удавалось представлять общественные интересы, чем регулирующим комитетам правительства;
- ▶ ***Ясность способов разрешения конфликта приводит к уменьшению разногласий:*** РКСГ и промышленность подписали в 1995 году протокол, предусматривавший совместное решение спорных вопросов и составление процедуры

общения и посредничества. В результате той договоренности было улучшено взаимопонимание и создана более благоприятная рабочая атмосфера. Сотрудничество оказалось более эффективным, чем соперничество и противоречие при разрешении споров;

- ▶ **Логика делает любой аргумент более убедительным:** Используя разумные аргументы, научную документацию и логику, поддавшиеся эмоциям граждане действуют более аргументировано для достижения цели;
- ▶ **Необходимо признавать верные шаги промышленности и регулирующих органов, когда они имеют место:** Признание успеха усиливает правильность мнения, что хороший результат необходимо поощрять, и тогда можно высказывать и конструктивную критику;
- ▶ **Все заинтересованные группы граждан должны быть представлены в Правлении Директоров:** присутствие представителей всего региона и политического спектра усиливает влияние данной группы;
- ▶ **Небольшие правления более эффективны и легко управляемы:** Правления, состоящие из 8-10 членов, рекомендуются как идеальные, но они должны обеспечивать равноправное представительство всех граждан. Хотя РКСГ ППУ состоит из 19 человек, это было сочтено целесообразным для обеспечения равноправного участия общественности;
- ▶ **Ожидания от правления директоров должны быть реалистичными:** Требования в отношении времени, затрачиваемого на работу в составе Правления, могут быть достаточно жесткими, хотя некоторые члены занимаются своими обязанностями по РКСГ и на своих основных рабочих местах;
- ▶ **Ожидания от совета директоров необходимо четко формулировать:** бездельность и равнодушие могут повлечь проблемы для правления директоров;
- ▶ **Члены правления не обязаны быть экспертами:** но они должны усердно работать и быть осведомленными о своих задачах;
- ▶ **Роль комитетов технического контроля должна быть ясна с самого начала деятельности:** конфликтов между комитетами, правлением и штатом можно избежать, если их роли будут четко сформулированы;
- ▶ **Заинтересованные граждане должны иметь возможность принимать полноценное участие:** Каждый член правления представляет интересы конкретной группы, но и другие категории граждан должны иметь возможность

выражать свою обеспокоенность, взгляды и суждения. Встречи РКСГ открыты для общественности, и каждый гражданин имеет возможность обращаться к заседанию совета;

- ▶ **Необходимо, чтобы у группы были прочные связи с общественностью на местах:** частью работы каждого члена правления является деятельность в качестве связующего звена между РКСГ и конкретной заинтересованной группой или сообществом. РКСГ публикует ежеквартальные пресс-релизы, а также имеет сотрудника штата, занимающегося такой связью с общественностью;
- ▶ **Финансирование не должно быть ограниченным:** хотя контракт между владельцем трубопровода и РКСГ оговаривает, что РКСГ будет финансироваться до тех пор, пока по трубопроводу будет транспортироваться нефть, в объеме около 2 миллионов долларов в год, более точная сумма финансирования оговаривается каждые три года. Высказывались предположения, что третья независимая сторона должна определить уровень финансирования в целях сохранения независимости и защиты группы от давления и оппозиции промышленности;
- ▶ **Консультативные группы должны иметь мандат федерального или местного значения:** Федеральный Законодательный мандат (АЗНЗ 90) о создании РКСГ Аляски является гарантией надежности группы вне зависимости от перемен в руководстве и приоритетах нефтяной промышленности;
- ▶ **Цели и задачи должны быть сформулированы на начальном этапе:** группа должна решить, какую роль ей предстоит взять на себя – наблюдательную, что предусматривает контроль, критику и побуждение к каким-либо действиям, или партнерскую. Члены РКСГ ППУ считают себя скорее «советниками», чем наблюдательным органом промышленности и правительства;
- ▶ **Роль граждан бывает более эффективной, если они имеют официальные отношения с теми, кто принимает решения:** В контракте РКСГ сформулированы отношения между владельцами трубопровода, Трубопроводной Компанией Аляски, и РКСГ, а не с непосредственными компаниями, владельцами ТКА. Вопрос формулирования этих отношений необходимо тщательно рассмотреть при составлении контракта;
- ▶ **Самоуспокоение всегда опасно:** Крупные катастрофы приводят к повышенному общественному вниманию, но затем наступает период затишья для промышленности, правительства и общественности. Поэтому РКСГ должны осторожно подходить к такого рода успокоенности.

Конфиденциальность, независимость и прозрачность

Еще одним ключевым вопросом для консультативных советов граждан является проблема конфиденциальности и общественного доступа. На Аляске, несмотря на разногласия между РКСГ и нефтяной промышленностью на этой почве, все споры были разрешены единственным возможным способом сохранения прозрачности – в пользу открытого доступа.¹⁰ Граждане признали, что для успеха РКСГ необходимо, чтобы вся его деятельность была открыта для общественности, интересы которой они и защищают. По данному вопросу в контракте между ТКА и РКСГ говорится следующее:

«Независимость РКСГ и ее общественное восприятие представляет огромную важность для комитета при выполнении им своих задач и защите интересов общественности. Данный контракт необходимо трактовать таким образом, чтобы способствовать независимости комитета от Трубопроводной Компании Аляски».

И как сказал бывший работник РКСГ по этому поводу:

«Сам факт работы РКСГ не в открытой общественной среде приводит к подозрениям и утверждениям, что он не является контролирующим органом. РКСГ не должен работать в конфиденциальных условиях. Его контракт с ТКА особо оговаривает как сам факт независимости, так и его восприятие.¹¹

Еще одним компонентом прозрачности, который необходимо принять во внимание, это законодательный мандат на прозрачную деятельность правительства. В США, к примеру, Федеральный Акт о Свободе Информации (ФАСИ) позволяет гражданам запрашивать любую информацию у федеральных органов, устанавливает временные рамки, в течение которых конкретный орган обязан ответить на запрос, и предоставляет право подать апелляцию в случае отказа в информации. Далее, в некоторых штатах, таких как Аляска, проводятся открытые встречи с общественностью, которые предоставляют гражданам доступ как ко встречам руководителей штата, так и к документам, которые они вырабатывают и получают.

В результате научной оценки концепции РКСГ было установлено, что «консультативные советы граждан способны сыграть важную роль в приобретении новых знаний в процессе ведения политики...». Также установлено, что «исследовательские проекты ... сыграли ключевую роль в том, что советам удалось приобрести новые знания в области науки и технологий».¹² В интервью относительно взглядов правительства на то, как РКСГ удалось повернуть политическую среду в сторону увеличения прозрачности, командующий береговой охраны США

(который ответственен за рассмотрение и пересертификацию РКСГ на ежегодной основе) так суммировал деятельность РКСГ ППУ:

«Региональный Консультативный Совет Граждан по Проливу Принца Уильяма добавляет ответственности регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и промышленности. Нам приходится работать и говорить в открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы выбираем верные способы решения наших проблем. Это организованный и дисциплинированный способ обеспечения гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система вряд ли чего-либо стоила, если бы в ней не участвовало общество».

Именно в этом и заключается прозрачность и компетентное общественное участие.

Общественный контроль в развивающихся демократиях

Контроль над деятельностью промышленности осуществляется не только в развитых промышленных демократиях, но и в развивающихся. В данной части главы обсуждаются несколько моделей приватизации государственных служб в Колумбии, Аргентине и Панаме. И хотя эти примеры не связаны с нефтяным сектором, они являются ценным опытом того, как общественный контроль может оказаться полезным в борьбе с коррупцией, росте доверия правительства и экономики средств.

Договоры о соблюдении честности

В Колумбии и Панаме местные отделения организации Transparency International (TI) содействовали осуществлению так называемых договоров о соблюдении честности в отношении контрактов на телефонное обслуживание, выступая либо в качестве консультантов правительства, либо в качестве наблюдателей за процессом предоставления информации общественности. Такие договоры подписываются руководителями правительства и функционерами частных компаний, конкурирующих за получение общественных контрактов. Согласно договорам, участвующие в тендерах компании обязуются не предлагать и не принимать взятки при подаче заявки. Создавая прозрачные процедуры, договоры о соблюдении честности усиливают доверие к гражданским служащим, к компаниям, участвующим в тендерах, и к общественности в целом; вырабатывают культуру добровольного соблюдения этических и юридических норм; устанавливают общие правила для

всех сторон; и определяют моменты, когда коррупция потенциально может стать частью процесса.

В Панаме Transparency International-Панама (ТИПАН) проводила мониторинг процесса подачи заявок на участие в приватизации государственной телефонной компании ИНТЕЛ. По просьбе правительства ТИПАН взяло на себя роль наблюдателя, сообщаящего общественности обо всех аспектах процесса приватизации. Оно получило приглашение присутствовать на всех заседаниях Правления Директоров ИНТЕЛ и имело доступ ко всем необходимым документам. В сотрудничестве с международными экспертами ТИПАН тщательно следило за процессом подачи заявок и публиковало еженедельные бюллетени в ведущей местной газете. Две компании, участвовавшие в тендере – Cable & Wireless и GTE – подписали договор о соблюдении честности, в который было включено положение, запрещающее дачу или получение взяток. В результате этого правительство оказалось в заметном выигрыше: цена, предложенная победителем тендера на приватизацию ИНТЕЛ, оказалась на 152 миллиона долларов выше предусмотренной и на 201 миллион долларов выше суммы, предложенной другим конкурентом. Обе конкурирующие стороны остались довольными процессом и было ясно, что участие ТИПАН способствовало внесению прозрачности и усилению общественного доверия к процессу приватизации.¹³

Использование договоров о соблюдении честности в Колумбии стало возможным благодаря распоряжению президента 1999 года о том, чтобы Министерство Связи «по мере возможностей» и при содействии Transparency International- Колумбия (ТИКОЛ) использовало такие договоры. С тех пор ТИКОЛ осуществило контроль над соблюдением 51 подобного договора. Договоры о соблюдении честности в рамках процесса приватизации колумбийской телефонной компании включали обязательство всех сторон, участвующих в тендере, сообщать об имеющихся место нарушениях. Также предусматривалось наложение штрафных санкций и назначение независимого судьи для рассмотрения жалоб сторон. Кроме этого, правительственным чиновникам, связанным с процессом закупок, предлагалось подписать заявление о соблюдении этических норм. В качестве условия участия в этом процессе, ТИКОЛ получило право рассматривать и вносить предложения относительно тендерных документов.

Публичные слушания

Общественные слушания являются одной из основных форм обеспечения гражданского участия в процессе придания прозрачности сделкам между правительством и частным сектором. Слушания предоставляют многим гражданам возможность принимать участие в процессе принятия решений о закупках, что может иметь важное значение в сообществах и странах, где это не всегда было возможным. Поддерживая связь с гражданами посредством общественных слуша-

ний, правительство завоевывает большее доверие в принятии решений. Слушания могут также способствовать открытости тендерной процедуры, что приводит к снижению затрат и увеличению эффективности.

В Панаме и Аргентине, где процессы закупок давно ассоциируются с коррупцией, общественные слушания, вкупе с договорами о соблюдении честности, привели и к повышению уровня общественного одобрения, и к значительной экономии общественных средств.

В Панаме два общественных слушания касались планов правительства купить землю для строительства новой клиники. Первое слушание было посвящено обсуждению всех за и против. Во время второго слушания месяц спустя техническим комитетом была представлена серия рекомендаций на основе первого обсуждения. В результате опроса участников было установлено, что 98 процентов из них удовлетворены процессом общественных слушаний. 70 процентов участников согласны с итоговыми рекомендациями и решениями, принятыми техническим комитетом. Открытость процесса закупок позволила правительству определить место строительства клиники за половину первоначальной стоимости в 1 миллион долларов.

В Аргентине мэр муниципалитета Морон вступил в должность с обещания искоренить коррупцию. Одной из первых проблем было преодоление монополии местной артели на контракты по сбору мусора. По истечении предыдущего контракта мэр и муниципальное правительство, в сотрудничестве с местным отделением ТИ – Подер Чиудадано – организовали общественные слушания по поводу подачи заявок на получение нового контракта. Чиновники правительства выступили в поддержку слушаний и участия иностранных компаний в тендере. До начала подачи заявок эксперты и общественность сплотили свои усилия и добились рассмотрения всех документов в целях максимального расширения конкуренции. Процесс также включал подписание четкого договора о соблюдении честности еще до начала подачи заявок. Согласно договору, все стороны должны были обязаться не брать взятки и докладывать о случаях нарушений. Пактом предусматривались суровые санкции в отношении тех, кто нарушит эти правила. Также оговаривалось, чтобы чиновники правительства полностью раскрывали информацию о том, как было принято решение о присуждении контракта. В итоге, обязательство мэра бороться с коррупцией, использовать общественные слушания и договора о соблюдении честности, а также привлекать заявки из-за рубежа, разрушили монополию артели: контракт был присужден испанской фирме, предложение которой позволило правительству сэкономить 13 миллионов долларов за 4 года.¹⁴

Недалеко от каспийского бассейна грузинские НПО принимают активное участие в формировании общественной политики путем выработки проектов законов и предоставления экспертного мнения. Ассоциация Молодых Экономи-

стов, к примеру, часто содействует составлению проектов экономических законов и принимает участие в рабочей группе, которая составила проект программы экономического развития. Именно согласно этой программе и осуществляются экономические реформы в стране. Ассоциация Молодых Юристов Грузии часто предоставляет парламенту комментарии к законопроектам. Помимо разработки закона о грантах, который заметно упростил процедуру регистрации НПО, ассоциация приняла активное участие в подготовке грузинской конституции 1994 года, закона о судах и о судебной реформе. Ассоциация также оказала помощь в разработке закона об ассоциации адвокатов Грузии и в оценке грузинских законов.

Проблемы и возможности РКСГ в Азербайджане и Казахстане

Создание советов граждан и других моделей гражданского контроля увеличило прозрачность и общественное участие в вопросах нефти и газа в США и в таких странах, как Аргентина, Панама и Колумбия. Было бы интересно узнать, способны ли граждане и правительства Казахстана и Азербайджана положить основу созданию таких групп. И хотя как внутри промышленности, так и внутри правительства и даже общественности не исключено некоторое сопротивление, оно не является непреодолимым. Важность гражданских советов трудно переоценить. Они не представляют правительство или промышленность, но создаются и функционируют исключительно для граждан страны.

Если консультативные советы граждан будут созданы в Азербайджане и Казахстане, они не должны ограничивать себя лишь опытом РКСГ Аляски. Советы граждан в каспийском регионе могут осуществлять контроль на различных стадиях деятельности – предоставление санкций, разведка, добыча, транспортировка, переработка, получение и расходование общественных доходов, управление риском, экологическая безопасность и так далее. В отношении использования нефтяных доходов, РКСГ Азербайджана или Казахстана могли бы осуществлять мониторинг и предоставлять правительству и общественности информацию о размерах общественного финансирования нефтяной промышленности – о доходах, затратах, налогах, роялти и других выплатах. Такие советы могли бы также участвовать в освоении нефтяных и газовых доходов и в мониторинге того, как правительство расходует эти средства для решения социальных и экологических проблем. И наконец, они могли бы принимать решение о проведении ежегодных аудитов промышленных и правительственных доходов.

Если консультативные советы граждан будут созданы, в них должны быть представлены все основные категории заинтересованных граждан, а руководители должны избираться самими группами. В интересах правительства поддерживать

партнерские отношения с этими группами, предоставляя им доступ к необходимой информации и документам. Такое сотрудничество, как видно на примере Аргентины и Панамы, усиливает доверие к правительству и служит препятствием для развития коррупции. Однако, доступ к информации должен осуществляться согласно какому-либо законодательному акту, как, например, Акт о Свободе Информации США, а также согласно актам о проведении открытых встреч и другим документам, регламентирующим процедуры общественного доступа, которые в данный момент в Азербайджане и Казахстане не существуют.

Долгосрочное, существенное и стабильное финансирование таких групп будет основной задачей. Бюджет таких советов должен быть соизмерим с их обязанностями и должен предусматривать финансирование необходимых исследований и технических изысканий. Одной из основных черт, отличающих РКСГ от других консультативных структур является то, что у РКСГ есть достаточно средств для финансирования необходимых ему работ. Способность проводить исследования заметно расширяет возможности группы поддерживать свои рекомендации:

Существует несколько способов завоевания такой финансовой поддержки:

- ▶ **Прямое финансирование со стороны нефтяной промышленности:** Финансирование может быть предоставлено непосредственно нефтяными и газовыми компаниями и/или их консорциумами (ОКМОК, АМОК). Но, как это было в США до разлива *Эксон Вальдез*, у граждан каспийского региона может не быть достаточно политической власти, чтобы убедить нефтяную промышленность в необходимости создать и финансировать такие группы. Прямое финансирование со стороны промышленности может породить сомнения относительно независимости таких советов, что отразится на эффективности РКСГ. Одной из альтернатив является создание промышленностью фонда пожертвований, который ограничил бы возможность повседневного вмешательства в деятельность РКСГ;
- ▶ **Кредитные учреждения требуют создание РКСГ в качестве условия выдачи кредита:** не имея прямой поддержки со стороны нефтяных и газовых компаний, международные финансовые институты, такие как Международный Валютный Фонд (МВФ), могут просто потребовать, чтобы компании, получающие его кредиты, создали и финансировали такого рода независимые и доверительные группы граждан в качестве условия предоставления кредитов. Международные финансовые институты могут оговорить, какого рода аудиты, протоколы, представительства и формы сотрудничества между промышленностью и правительством могут способствовать повышению эффективности и честности группы. Как было сказано в главе 2, Всемирный Банк применил данный подход в Чаде;

- ▶ **Поддержка правительства:** Правительства стран региона могут сами создавать и финансировать гражданское участие, используя общественные доходы от нефтяных и газовых проектов. В конечном итоге, это может быть наилучшим способом, так как он обеспечивает необходимый уровень заинтересованности правительства в сотрудничестве и отстраняет промышленность от прямого участия в бюджете группы;
- ▶ **Первичная, временная поддержка со стороны филантропических неправительственных организаций (НПО):** Если ни один из названных выше финансовых механизмов не является доступным в ближайшей перспективе, можно прибегнуть к помощи НПО. Это может служить временным решением проблемы создания компетентного общественного участия в странах региона. Если РКСГ окажутся достойным механизмом обеспечения компетентного участия в регионе, то их финансированием должны заняться непосредственно промышленность или правительство. Это, пожалуй, является первым необходимым шагом, служащим катализатором создания этих групп.

Основной проблемой, часто упоминаемой в связи с созданием РКСГ в молодых демократических странах каспийского региона, является проблема коррупции. И хотя, как было сказано выше, опыт Аляски несколько отличен, структурные препятствия возникшие при создании РКСГ на Аляске характерны для всех регионов. РКСГ принимает решение о проведении ежегодных финансовых аудитов со стороны независимых фирм и отчитывается об их результатах в своих годовых отчетах, которые доступны общественности. И береговая охрана США (федеральное связующее агентство), и трубопроводная компания Аляски (орган, представляющий нефтяную промышленность) имеют право проводить ежегодные финансовые аудиты РКСГ и зачастую пользуются этим правом. Счетный Департамент правительства США, в своем докладе в Конгрессе США о работе РКСГ Аляски, отметил следующее относительно финансовых процедур и честности:

«В отношении управления средствами оба совета ведут достаточно четкую политику и процедуры. Имеется также система внутреннего контроля над управлением операциями и средствами. Наш анализ основных функций, таких как выезды и заключение контрактов, не обнаружил никаких материальных недостатков. В результате обзора нескольких независимых аудитов на предмет финансовой деятельности обеих программ, наши наблюдения подтвердились. Не обнаружено никаких недостатков в системе внутреннего контроля.¹⁵

Таким образом, хотя финансовая дисциплина является серьезной проблемой, существуют относительно жесткие механизмы проведения аудитов и обеспечения

общественного доступа для пресечения коррупции. Вопрос предоставления финансовой компенсации членам советов можно рассмотреть в недавно обретших независимость государствах, чтобы привлечь лучших представителей общественности к работе. Необходимо осторожно подходить к вопросу соблюдения этических норм и наложения ограничений на получение членами правления подарков.

Еще одной потенциальной проблемой при создании РКСГ является вероятность несправедливого отбора. Гражданское общество в Азербайджане и Казахстане все еще находится на ранней стадии своего развития, большинство НПО не имеют поддержки на местах, многим отказывается в регистрации и зачастую проправительственные НПО трудно отличить от других. Так как от такой тенденции нет полной защиты, группа должна пытаться сократить такую вероятность. Подотчетность членов РКСГ своим организациям, а также прозрачная деятельность, являются эффективным способом противодействия несправедливому отбору. Как было сказано выше, это является основополагающим условием успеха любого РКСГ. Если какая-либо организация (например, заинтересованная группа граждан) считает, что ее представитель в РКСГ недостаточно отстаивает ее интересы, она может либо отозвать его, либо внести коррективы в его работу. Таким образом, чтобы РКСГ стали надежными контролирующими агентствами, необходимо улучшить ситуацию со свободой самовыражения в Азербайджане и Казахстане. Процесс регистрации НПО в Азербайджане необходимо сделать более прозрачным, а в Казахстане необходимо устранить жесткие ограничения на деятельность журналистов и других наблюдательных институтов, чтобы общество само могло выбрать модель РКСГ.

Выводы

Создание РКСГ в Азербайджане или Казахстане обеспечило бы беспрецедентный уровень прозрачности и компетентного общественного участия в демократичном управлении нефтяной и газовой деятельностью в этих странах. Они станут своего рода «глазами, ушами и голосом» активных граждан в вопросах, касающихся их же самих и включающих не только получение и использование нефтяных доходов, но и другие аспекты. Ограничение на доступ к информации и на свободу самовыражения в Азербайджане и Казахстане представляет собой серьезное препятствие на пути создания РКСГ по примеру Аляски. Тем не менее, как показывают примеры Латинской Америки, гражданское общество в состоянии принимать участие в улучшении общественного администрирования и выработке общественной политики в развивающихся демократиях. Нефтяные компании, международные финансовые институты и частные доноры могут содействовать этому процессу в Азербайджане и Казахстане путем предоставления финансирования, технической помощи и доступа к информации, необходимой таким советам для начала работы.