

Может ли участие заинтересованных лиц содействовать достижению устойчивого развития?

Эмма Уилсон

Независимый консультант по социальным и экологическим вопросам
Внештатный сотрудник института полярных исследований имени Скотта,
Кембриджский университет

Введение

Нефтяные компании начинают понимать важность того, что осуществление проекта только в интересах акционеров не является достаточным для полного успеха. Нефтяные и газовые проекты имеют широкий круг заинтересованных лиц, преследующих свои интересы и нужды, и здесь заинтересованы не только люди, проживающие в местах, где осуществляются проекты. В настоящее время нефтяные компании стремятся идти на встречу интересам заинтересованных лиц, их социально-экономическим вопросам, а также вопросам, касающимся проблем окружающей среды, в основном путем общественных слушаний и распределения информации. Однако может ли участие заинтересованных лиц содействовать достижению устойчивого развития?

Нефтегазовые проекты на северо-востоке Сахалина имеют широкий круг заинтересованных лиц, преследующих разного рода интересы. Заинтересованные лица представляют собой местные, национальные и международные правительства, местные группы (например, коренные жители, экологические организации и т.д.). «Местными» здесь обозначены жители Сахалинской области или одного из районов (например, Ногликский район), и необходимо отметить, что интересы данных жителей очень отличаются друг от друга. Заинтересованными также являются подрядчики и рабочие, акционеры и кредиторы, местные предприятия и научные учреждения, а также международные (иностранные или российские) неправительственные организации (НПО).

Участие местных сообществ являлось основной темой первого семинара из серии «Нефтегазовый комплекс и устойчивое развитие в России: партнерства и научные исследования». Этот семинар прошел в ноябре 2004 года в стенах Института полярных исследований имени Скотта, Кембриджский университет. С отчетом о семинаре и докладами участников можно ознакомиться на Интернет-странице серии семинаров: <http://www.spri.cam.ac.uk/events/russianoil>. В этом докладе представлены ключевые вопросы, которые поднимались во время семинара в ноябре 2004 года и связаны с устойчивым развитием Сахалина.

Данное выступление основано на моем опыте работы в качестве представителя НПО, научного исследователя и консультанта нефтяной компании на острове Сахалин. Тема моей кандидатской диссертации была связана с участием местного населения в процессе принятия решений, связанных с использованием природных ресурсов в Ногликском районе на северо-востоке Сахалина. Здесь же я бы хотела сосредоточивать внимание на отношениях между нефтяными компаниями и местными сообществами с практической точки зрения. Заключение также отражает мои мысли по поводу важности научного исследования на местах.

Устойчивое развитие требует сбалансированного использования ресурсов и заботу о человеческих нуждах

Нефтегазовый комплекс не является единственным крупным сектором экономики Сахалина. Рыбная промышленность предоставляет значительную часть рабочих мест населению и лесная и угольная отрасли тоже важны. Владимир Бида и Дмитрий Лисицын об этом более подробно пишут в своих докладах. Сахалину необходимо найти баланс между использованием возобновляемых и невозобновляемых ресурсов. Само нефтяное и газовое производство может только вносить вклад в устойчивое развитие, если доходы от него инвестируются с расчетом на развитие местного сообщества и экономики. Проекты должны содействовать развитию региона и созданию условий для укрепления человеческого потенциала, при этом сокращая негативные социальные и экологические воздействия.

Инвестирование капитала согласно принципам «устойчивости» прежде всего является задачей и ответственностью правительства. Характер договоров между нефтяными компаниями и правительством определяет объем дохода, который получает страна, где ведется производство. Соглашения о разделе продукции (СРП) проектов Сахалин-1 и 2 не обеспечивают равное распределение дохода, в интересах России и Сахалина. (Даглас Норлен и Майкл Брэдшоу обсуждают данный вопрос более подробно в своих докладах; смотрите также <http://www.carbonweb.org/documents/SakhalinPSA.pdf>). Это отражает ситуацию политического риска, связанного с инвестированием в Россию и желанием правительства мотивировать западных инвесторов в период, когда договора были в процессе обсуждения. А если на сегодня инвестиционные договоры обсуждаются в другом русле, первоначальные Соглашения о разделе продукции (СРП) до сих пор находятся в силе.

Кроме положений данного соглашения, компании имеют ограниченный контроль над распределением проектного дохода. Однако западные компании могут содействовать развитию региона путем создания рабочих мест и развития человеческого потенциала. Это может быть осуществлено через обучение местных работников по проектным специальностям, договорами с местными предприятиями и научными учреждениями, покупку пищевой продукции у местных производителей и так далее. Таким образом, компании могут значительно увеличить возможности местного населения получить выгоду от проектов.

Кроме прямого дохода от проекта, компании стремятся предоставить дополнительные блага обществу через "социальное инвестирование", которое подразумевает поддержку инициативы местных сообществ (в сферах образования, здоровья и культуры). Такого рода инвестиции в местное население нуждаются в предварительной оценке самого населения и всевозможных последствий, которые может принести данное инвестирование в местное сообщество. Финансовые вливания извне, в том числе исходящие из нефтяных компаний, могут вызывать ревность у местных жителей, и может быть причиной политического противостояния и соперничества. Такие финансовые ресурсы могут провоцировать разделение населения, а не его объединение в интересах устойчивого развития. Компании и НПО нуждаются в хорошем понимании специфики местного населения. Это та сфера, где этнографическое исследование,

то есть последовательное и глубокое изучение местных сообществ, может быть очень уместным.

Теоретически, нефтяные компании сейчас меняют свой подход и не просто спонсируют, а стараются оказывать поддержку, которая направлена на устойчивое развитие местного сообщества. В советской модели промышленного развития Сахалина традиционно входил план поддержки социальной инфраструктуры в местах, где непосредственно производство базировалось. В настоящее время, местные администрации работают с наследием советской и пост-советской эпох. Районные и сельские администрации часто все еще не могут финансировать те социальные секторы, которые развалились или были приватизированы. Инфраструктура до сих пор бедна и плохо развита в некоторых районах. Люди также могут иметь нереальные ожидания от крупных международных корпораций, считая, что они в состоянии финансировать такого рода социальную поддержку. Западные эксперты часто имеют их собственный подход к инициативам устойчивого развития, основанном прежде всего на западных ценностях и корпоративных моделях и, в основном, поддерживают развитие малого бизнеса и инициативы по охране окружающей среды.

В разработке программ устойчивого развития, таким образом, необходимо учитывать и западные подходы (которые не всегда могут соответствовать местной действительности) и местные подходы, чтобы найти общие решения проблем с долгосрочным расчетом. Важно вовлекать местных экспертов в процессах разработки таких планов (правительственные и научные кадры, НПО и представители местного сообщества).

Участие заинтересованных лиц все больше внедряется в национальную и корпоративную политику.

Когда задачи устойчивого развития стали приоритетными в мире, люди все больше стали настаивать на своем участии в принятии ключевых решений, которые несут за собой воздействие на их социально-экономическое благосостояние, а также на состояние окружающей среды. Участие местного населения в процессе принятия решений было определено как основное условие в задачах устойчивого развития в докладе Г. Х. Брунтлэнд «Наше общее будущее» (WCED, 1987) и ключевой концепцией в понятии корпоративной социальной ответственности. Это направило международные финансовые институты и международные компании к развитию стратегий и процедур по устойчивому развитию и участию заинтересованных лиц в процессах принятия решений.

Как минимум, компания должна соблюдать закон страны, где она осуществляет проект. Законодательство Российской Федерации признано достаточно сильным в сфере защиты окружающей среды (хотя наблюдение за соблюдением законов чаще всего недостаточно). Защита окружающей среды, доступ к информации, и участие населения в процессе принятия решений являются основными положениями и приняты в рамках Конституции Российской Федерации, Закона об экологической экспертизе и Положения по участию общественности в Оценке воздействия на окружающую среду и других юридических инстанций. Международные конвенции, такие как Орхуская Конвенция (Конвенция ООН по доступу к информации, общественное участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию в вопросах охраны окружающей среды) и Конвенция Эспоо

(Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в контексте пограничных территорий, 1991) признаны важными, хотя Россия все еще их не ратифицировала.

Сами компании, особенно такие крупные международные нефтяные корпорации как Шелл и Бритиш Петролеум, ведущие активную деятельность на Сахалине, имеют свои собственные стратегии, включая принципы развития, реализации социальной политики и политики по вопросам здоровья, безопасности и окружающей среды. Данная информация доступна на Интернет-страницах этих компаний. Как минимум, от компаний сейчас ожидается проведение оценок воздействий на здоровье, окружающую среду и социальную сферу, перед тем как запустить какой-либо проект, и в связи с этим требуется проведение общественных консультаций.

В дополнении, международные проекты часто обязаны придерживаться установленной кредиторами системе стандартов. Проект Сахалин 2 (Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд/Шелл), например, получает кредит из нескольких источников, в том числе, Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), который требует соблюдения своей политики (например, Процедуры по вопросам окружающей среды и Политика информирования общественности) и политики Мирового Банка (например, Операционные директивы по переселению и коренным народам). Те финансовые институты, которые не имеют свои собственные положения по социальным вопросам и вопросам окружающей среды, подписывают документ "экваторные принципы", которые обязуют их следовать международным стандартам (Международная Финансовая Корпорация/Мировой Банк) при запуске проектов.

Международные НПО обнаружили, что эффективно применять давление на компании через те банки, которые финансируют проекты (об этом пишет в своем докладе Даглас Норлен). Этот подход был использован в отношении проекта Сахалин 2. Тот факт, что Сахалин Энерджи используют кредиты международных финансовых институтов привлекло повышенное внимание и критики НПО и средств массовой информации, в отличие от проекта Сахалин 1 (Эксон Нефтегаз Лтд), который был осуществлен примерно в той же части Сахалина, но использует собственные средства инвестиционных партнеров.

Конечно же, международное общественное внимание имеет непропорциональное давление на проекты, так как компании и кредиторы особенно озабочены своей репутацией на международном уровне. Такого рода контроль со стороны "глобального гражданского общества" необходим и часто полезен. Международные НПО, которые осуществляют мониторинг Сахалинских шельфовых проектов в общем имеют очень хорошее понимание местной ситуации и работают близко с местными группами такими как Экологическая Вахта Сахалина (об этом говорят в своих докладах Дмитрий Лисицин и Даг Норлен). Однако, в отношении многих вопросов, связанных с устойчивым развитием Сахалина, более широкий круг заинтересованных лиц (члены экологических НПО, читатели газет) имеет поверхностное понимание ситуации по сравнению с местными сообществами и экспертами, и все же именно они в дебатах могут иметь самый громкий голос (например через массовые компании по написанию писем). Голоса местных правительств и населения редко слышны на международном уровне.

Вовлечение заинтересованных лиц: смягчение риска или создание возможностей?

Общественные консультации являются требованием Российского закона для проектов таких как Сахалинские шельфовые нефтегазовые проекты. Однако, компании сейчас осознают, что недостаточно только вести переговоры и обсуждения с общественностью. Важно организовывать их на местах, в подходящее для местного населения время. Сахалин Энерджи критиковали в прошлом за проведение консультаций, которые не обеспечили участие местного населения в процессе принятия решений (смотрите доклад Дагласа Норлена).

Однако стоит заметить, что Сахалин Энерджи сделал значительные усилия в работе с группами населения, попадающие под прямое воздействие проекта, в частности пастухи-оленоводы на северо-востоке Сахалина. Местный житель, Евгений Митрофанкин, который выступил на семинаре в ноябре 2004 года описал встречи Сахалин Энерджи с пастухами на своих пастбищах, и прокомментировал, что эти встречи были относительно успешными. Основной вопрос одной из этих встреч относился к ситуации с компенсациями. Так как пастухи не имеют прав на их земли, финансовые компенсации платятся районным администрациям. Одним из результатов данной встречи стал согласие о том, каким образом компенсационные деньги будут выплачиваться (в интересах пастухов) и прозрачности данного процесса.

На семинаре в ноябре 2004 года, Владислав Песков, представитель Ассоциации коренных жителей "Ясавей" из полуострова Ямал, Север России, описал как "партнерство" и "соглашения", установившееся между местными группами коренного населения и нефтяными компаниями могут послужить эффективной моделью для обсуждения прав и преимуществ в условиях отсутствия адекватных юридических рамок. На Сахалине такое партнерство и договоренность как это наблюдалось на Ямале пока еще не установилось. Однако, в результате недавних протестов коренного населения Сахалина (смотрите ниже) был установлен Совет уполномоченных представителей коренного населения, целью которого является ведение переговоров по вопросам получения коренным населением доли от дохода нефтяных компаний.

Компании имеют тенденцию рассматривать участие заинтересованных лиц в процессах принятия решений как способ смягчения риска, не принимая во внимание важность создания возможностей для местного населения. Однако, работа со всеми уровнями общества, особенно на местном уровне, может даже принести выгоды для компании и акционеров. Сахалин богат природными ресурсами, также как и человеческими ресурсами. Хотя несколько отделений администрации Сахалина, включая экономический отдел возглавляемый Владимиром Бида, работают регулярно с западными нефтяными компаниями, на мой взгляд при таких условиях данное сотрудничество имеет более значительный потенциал. Очень важно установить доверие между западными компаниями и местным правительством, а также определить экспертизу в правительственных отделах. Местные научные институты часто не учитывают и недооценивают местный потенциал. На местах есть много экспертов, которые могут внести вклад в программы устойчивого развития и снабдить полезными советами в работе с местным сообществом, что позволит программам компании работать эффективно.

Однако очень часто участие заинтересованных лиц рассматривается в связи с регулированием риска, где риск потери репутации компании или неудача в осуществлении проекта получает наибольшее внимание. Вопросы, которые получают наиболее громкое освещение на международном уровне (например, серые киты) могут отстранить внимание и ресурсы компаний от местных проблем (например, отношения между подрядчиками и местным населением). Такая ситуация может принести негативные последствия для компании в долгосрочном плане, особенно если латентное местное недовольство появится на более поздних сроках, так как оно не было разрешено во время.

На ранних стадиях проекта очень важно для компаний установить полный список заинтересованных лиц, их нужды и интересы, и развивать корпоративные стратегии для решения этих вопросов. Необходим такой форум, где можно услышать взгляды каждой из сторон. Это также является одной из целей данной серии семинаров.

Протест коренных народов Сахалина, январь 2005.

Протест коренного населения в январе 2005 года на северо-востоке Сахалина был неожиданным, но скорее всего он был мотивирован не кипящим негодованием, а политическими интересами. Большое число представителей местного коренного населения, в основном из Ногликского района на северо-востоке, приняло участие в массовой демонстрации против нефтегазовых проектов, протестуя, что компании не консультировались на должном уровне с ними и требуя проведения этнологической экспертизы (такой вид экспертизы был обсужден на семинаре в ноябре 2004 года) и основания фонда развития коренных народов Сахалина.

В число протестантов вошли Нивхи, которые в основном проживают в Ногликах, административном центре Ногликского района, и заняты коммерческим и традиционным рыболовством, охотой и собирательством, а также Уйльта (Ороки) и Эвенки из близлежащего поселка Вал. Уйльта и Эвенки традиционно владеют оленями и очень немногие из них до сих пор занимаются оленеводством, мигрируя между зимними пастбищами в горах и летними пастбищами на побережье, где проходит большая часть строительства - прокладка трубопроводов и строительство берегового комплекса для переработки. Как было замечено выше, оленеводы были задействованы в процесс тесных консультаций с Сахалин Энерджи, как та группа населения, на которую влияние от деятельности проекта будет прямым и непосредственным. Они поэтому, также и другие местные коренные жители, не поддерживали протеста.

Группы коренных жителей, возглавляемые Сахалинской ассоциацией коренных народов севера, сотрудничала эффективно с российской организацией по делам малочисленных народов и международными экологическими группами - в их деятельность вошли массовые Интернет компании и письма, отправленные в Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЭБРР) и в другие заинтересованные организации. Однако, ситуация как она была представлена в международной прессе была далеко непростой. Местные комментаторы спросили о том, почему Либеральная Демократическая Партия предоставила большую финансовую помощь и лидерство, критиковали местную администрацию за вмешательство, и утверждали, что федеральные и международные СМИ пытались упростить и чрезмерно драматизировать сложную историю. (смотрите, например, Морозов, 21

января 2005 года, <http://www.sakh.com/>). Люди с Запада (живущие очень далеко от Сахалина и совершенно не имеющие никакого представления о местной политике) писали многочисленные письма в компанию Шелл, протестуя против их плохого обращения к коренному населению острова.

Несмотря на очень политизированный характер, протест привлек внимание к весьма реальной проблеме устойчивого развития северных сообществ Сахалина. Результатом протеста стало возобновление диалога между компаниями и местным населением и разработка планов дальнейшего развития местных сообществ, что действительно может послужить улучшению жизненных условий коренного населения и другой части населения и возможно содействует достижению устойчивого развития. В будущем очень важно привлекать местное некоренное население, которое составляет 93% всего местного населения Ногликского района, которое как и охотники, рыболовы и оленеводы также обеспокоены ситуацией окружающей среды.

Легко критиковать нефтяные компании, но важно отметить, что корни проблем коренного населения Сахалина исходят из прошлого, то есть до, того как международные нефтяные компании появились в регионе. Нефть начала добываться на Сахалине с 20-х, 30-х годов прошлого века. Компенсации нефтяной компании не могут решить все проблемы глубокого характера, хотя и действительно могут послужить толчком для долгосрочных планов устойчивого развития. Решения необходимо развигать и осуществлять при участии правительства, индустрий, НПО и самим местным населением.

Контроль над поведением подрядчиков

Одной из наиболее критических проблем, которую должна решить компания - это поведение подрядчиков в местных сообществах. Внимание к данной проблеме привлек Евгений Митрофанкин на семинаре в ноябре 2004 года. Для местных жителей, подрядчики являются лицом компании, и если они не платят зарплату или беззаботно разрушают собственность местных жителей, то это все влияет прежде всего на саму компанию. Контроль над поведением подрядчиков крайне сложен, особенно в дальних поселках, где погодные и рабочие условия могут быть достаточно тяжелыми.

Компании необходимо постоянно следить за тем, чтобы все контролируемые процедуры совершались на ранней стадии развития проекта. Это все необходимо разьяснить подрядчикам, лучше всего на обучающей основе, так, чтобы был возможным эффективный мониторинг поведения подрядчиков. Некоторые вопросы могут быть решены достаточно просто. Как предлагал Евгений Митрофанкин, выступая на ноябрьском семинаре, подрядчики должны прежде всего нанять хорошего юриста и сделать так, чтобы все контрактные документы были в порядке. Также им самим необходимо ознакомиться с российским трудовым законодательством, если они до сих пор еще об этом не осведомлены.

Нефтяные компании нанимают представителей местного населения в качестве специалисты по связи с населением. Сахалин Энерджи имеет сеть местных экспертов, проживающих на местах и наняты с целью разрешения проблем через связь между местным сообществом и компанией, включая осуществление Процедуры разрешения жалоб. Важно для таких представителей компании иметь

авторитет чтобы разрешать вопросы. Важно переводить корпоративные процедуры к действию и необходимо уже делать фокус на результатах и реальных изменениях. Основной задачей остается перевести результаты участия всех заинтересованных лиц в реальное изменение внутри компании. Одним из ключей к успеху является хорошая коммуникация. Менеджеры компании должны знать, что культурные барьеры для эффективной коммуникации могут существовать в компаниях, где трудятся представители разных национальностей, и поэтому важно найти пути, чтобы установить доверие и взаимное уважение среди персонала.

Заключение

Для острова Сахалин, стратегическая оценка окружающей среды и социальных условий могла бы определить весь круг долевых участников и установить рамки, в которых международные компании могли бы работать с местной промышленностью, правительством, НПО и местным населением на пользу общества и окружающей среды. С данной оценкой или без нее, хорошая коммуникация между заинтересованными лицами необходима. Участие заинтересованных лиц может содействовать достижению устойчивого развития, если оно переведено в настоящее действие и направлено на изменение. Корпоративную политику необходимо осуществлять через структуры проекта, включая подрядчиков и субподрядчиков. Участие заинтересованных лиц должно рассматриваться как возможность, и не только как стратегия по сокращению риска для компаний. Голоса, нужды и экспертиза местного населения должны учитываться, также как и голос международного сообщества. Хорошее понимание динамики местного сообщества и политики очень необходимо для компании, особенно, когда инвестиции идут в местное население. Этнографическое и другие академические исследования могут значительно улучшить понимание и послужить основой для создания условий корпоративных принципов участия и развития коммуникационных стратегий, изнутри и извне, в международном и местном уровнях.