

Операционная директива

Коренное население

Введение

1. В данной директиве определяется политика Банка¹ и рабочие процедуры в отношении проектов, которые затрагивают коренное население. В ней приводятся основные определения, цели политики, указания по разработке и реализации положений или компонентов проекта, ориентированных на коренное население, а также требования к процедурам и документации.

2. В директиве содержатся принципиальные указания о том, как (а) обеспечить получение коренным населением преимуществ от проектов развития, и (б) предотвратить потенциально неблагоприятные последствия, которые может иметь для коренного населения деятельность, осуществляемая при поддержке Банка, или сократить масштабы таких последствий. Особые меры требуются в том случае, если инвестиции Банка затрагивают коренное население, племена, национальные меньшинства или иные группы, чей социальный и экономический статус ограничивает их возможности по отстаиванию своих интересов и прав в отношении земли и других производственных ресурсов.

Определения

3. Термины «коренное население», «коренные национальные меньшинства», «племенные группы», и «редкие племена» обозначают социальные группы, которые в социальном и культурном плане отличаются от основной части общества, что делает их уязвимыми в том смысле, что они могут оказаться в невыгодном положении в процессе развития. В целях данной директивы в отношении этих групп будет использоваться термин «коренное население».

4. Многие страны-заемщики средств Банка включают в свои национальные конституции, статуты и соответствующие законы конкретные статьи, содержащие определения, и правовые рамки, которые обеспечивают первичную основу для идентификации коренного населения.

5. Из-за большого разнообразия и изменчивого характера тех условий, в которых встречается коренное население, их многообразие невозможно отразить в рамках какого-то одного определения. Представители коренного народа, как правило, относятся к самым бедным слоям населения. Они занимаются такими видами экономической деятельности, как сменнопольное земледелие на лесных или прилегающих к лесу территориях, наемный труд или даже мелкие коммерческие операции. Коренное население можно идентифицировать в конкретных географических районах по присутствию в различной степени следующих характеристик:

- (а) тесная привязанность к исконным территориям и природным ресурсам в этих районах;
- (б) самоидентификация или идентификация другими в качестве членов особой культурной группы;
- (в) коренной язык, который часто отличается от национального языка;
- (г) наличие социальных и политических институтов, основанных на обычаях; и
- (д) преобладание натурального хозяйства.

¹ Понятие «Банк» включает в себя МАР, а понятие "займы" включает кредиты.

Операционная директива

Руководители проектов (РП) должны руководствоваться оценочными суждениями, принимая решение о том, к каким категориям населения применима данная директива, и на протяжении всего проектного цикла прибегать к услугам экспертов, специализирующихся в области антропологии и социологии.

Цель и политика

6. В широком смысле, цель Банка по отношению к коренному населению, как и по отношению к населению стран-членов в целом, заключается в том, чтобы процесс развития обеспечивал полное уважение достоинства, прав человека и культурной самобытности соответствующего народа. Более конкретно, главная цель этой директивы заключается в том, чтобы коренное население не испытывало неблагоприятных последствий в ходе процесса развития, особенно в результате реализации проектов, финансируемых Банком, и получили совместимые с их культурой социальную и экономическую выгоду.

7. Как быть с коренным населением, затрагиваемым проектами развития – вопрос неоднозначный. В ходе дискуссии по данному вопросу обычно высказываются две противоположные позиции. В соответствии с одной точкой зрения, предлагается изолировать коренное население, которому в силу своих культурных и экономических устоев трудно иметь дело с сильными внешними группами. Преимущества этого подхода заключаются в том, что он предусматривает специальные механизмы защиты, а также сохранение культурной самобытности; издержки же связаны с отказом от преимуществ, которые обеспечивают программы развития. В соответствии с другим, диаметрально противоположным подходом, представителей коренного населения предлагается культурно приобщить к ценностям и видам экономической деятельности основной части общества, чтобы они могли участвовать в национальном развитии. Данный подход может обеспечить такие преимущества, как расширение социальных и экономических возможностей, а связанные с ним издержки обычно заключаются в постепенной утрате культурных отличий.

8. Политика Банка заключается в том, что стратегия решения вопросов, касающихся коренного населения, должна основываться на *информированном участии* самих представителей коренного населения. Так, определение местных предпочтений путем прямых консультаций, учет знаний коренного населения подходов к реализации проекта а также привлечение на ранней стадии, там где это необходимо, опытных специалистов являются ключевыми мероприятиями для любого проекта, который затрагивает коренное население и его права на природные и экономические ресурсы.

9. Бывают случаи, особенно применительно к наиболее изолированным группам, когда неблагоприятные последствия неизбежны, и отсутствуют соответствующие планы сокращения их масштабов. В таких ситуациях Банк не будет оценивать проекты до тех пор, пока соответствующие планы не будут разработаны заемщиком и проверены Банком. В других случаях коренное население может выразить желание принять участие в процессе развития и может быть в него включено. Таким образом, существует целый ряд позитивных действий, предпринимаемых заемщиком, которые призваны гарантировать, что коренное население получит преимущества от инвестиций в развитие.

Роль Банка

10. Банк решает вопросы, связанные с коренным населением, с помощью (а) экономической и отраслевой деятельности, (б) технической помощи и (в) компонентов или положений инвестиционных проектов. Вопросы, касающиеся коренного населения, могут возникать в самых различных секторах, которыми занимается Банк; те из них, которые, например, связаны с сельским хозяйством, дорожным строительством, лесным хозяйством, гидроэнергетикой, горнодобывающей отраслью, туризмом, образованием и экологией, должны тщательным образом анализироваться.² Вопросы, касающиеся коренного населения, обычно

² Переселение коренного населения может иметь особенно вредные последствия, и для того, чтобы избежать этого, требуются особые меры. Дополнительные рекомендуемые меры политики по вопросам переселения применительно к коренному населению см. в OD 4.30, *Вынужденное переселение*.

Операционная директива

выявляются через процедуры экологической экспертизы или оценки социальных последствий, и необходимо предпринять соответствующие меры в рамках мероприятий по сокращению масштабов воздействия на окружающую среду. (см. ОД 4.01, *Экологическая экспертиза*, которая готовится к публикации).

11. *Экономическая и отраслевая деятельность.* Страновые управления должны иметь информацию о тенденциях в государственной политике и об институтах, занимающихся проблемами коренного населения. Вопросы, касающиеся коренного населения, должны напрямую рассматриваться в рамках работы на уровне отраслей и подотраслей и использоваться в диалоге между Банком и соответствующей страной. Основы политики национального развития и институты, занимающиеся проблемами коренного населения, часто нуждаются в укреплении с тем, чтобы можно было создать более прочную базу для разработки и реализации проектов, в которых присутствуют компоненты, касающиеся коренного населения.

12. *Техническая помощь.* Банк может оказать техническую помощь с целью развития способности заемщика решать вопросы коренного населения. Техническая помощь обычно предоставляется в контексте подготовки проекта, но может потребоваться и для укрепления соответствующих государственных институтов или для поддержки инициатив в области развития, выдвинутых самими представителями коренного населения.

13. *Инвестиционные проекты.* Для инвестиционного проекта, затрагивающего коренное население, заемщик должен подготовить план развития коренного населения, который не противоречит политике Банка. Предполагается, что любой проект, затрагивающий коренное население, должен включать в себя компоненты или положения, в состав которых входит такой план. В том случае, если преимущества от проекта получают, главным образом, представители коренного населения, вопросы, вызывающие озабоченность Банка, решаются самим проектом, и ко всему проекту в целом применяются положения данной ОД.

План развития для коренного населения³

Предпосылки

14. Предпосылки для успешной разработки плана развития для коренного населения заключаются в следующем:

(а) Важным этапом разработки проекта является подготовка приемлемого с точки зрения культуры плана развития, основанного на полном учете вариантов, которые предпочитает коренное население, затрагиваемое проектом.

(б) В рамках исследований необходимо приложить все усилия к тому, чтобы *предвосхитить неблагоприятные тенденции*, которые могут возникнуть вследствие реализации проекта, и разработать средства, позволяющие не допустить вредные последствия или сократить их масштабы.⁴

(в) Учреждения, отвечающие за взаимодействие правительства с коренным населением, должны обладать социальными, техническими и правовыми навыками, необходимыми для реализации предполагаемых мероприятий по развитию. Механизмы реализации должны быть простыми. Они, как правило, должны

³ Технические указания по подготовке компонентов, связанных с коренным населением применительно к конкретным регионам, а также конкретные примеры оптимальной практики можно получить в Региональных экологических отделах (РЭО).

⁴ Методические указания по вопросу коренного населения и процедур экологической экспертизы см. в ОД 4.01, *Экологическая экспертиза*, а также в Главе 7 *Сборника материалов Всемирного банка об экологической экспертизе*, Технический доклад No. 139 (г. Вашингтон, О.К., 1991 г.).

Операционная директива

обеспечивать участие в процессе соответствующих институтов, местных организаций, неправительственных организаций (НПО), которые обладают опытом решения вопросов, касающихся коренного населения.

- (г) При разработке плана необходимо учитывать местные особенности общественного устройства, религиозных верований и использования ресурсов.
- (д) Мероприятия по развитию должны обеспечивать поддержку системам производства, которые хорошо адаптированы к потребностям и условиям жизни коренного населения, а также должны оказывать содействие в достижении устойчивого уровня функционирования тем системам производства, которые испытывают стрессовые нагрузки.
- (е) В плане следует избегать создания или усугубления зависимости коренного населения от структур проекта. При планировании необходимо предусмотреть передачу руководства проектом местному населению на ранней стадии. В случае необходимости план должен включать общеобразовательные мероприятия и обучение коренного населения навыкам управления с самого начала проекта.
- (ж) Для успешной разработки плана для коренного населения часто требуется длительный подготовительный период, а также механизмы для продолжительного периода доработки. В отдаленных или не получающих достаточного внимания районах, где отсутствует достаточный опыт предыдущей деятельности, часто возникает необходимость в проведении дополнительных исследований и реализации пилотных программ для доработки предложений по развитию.
- (з) Там, где уже реализуются эффективные программы, Банка может оказывать поддержку в форме дополнительного финансирования для укрепления этих программ вместо того, чтобы разрабатывать совершенно новые программы.

Содержание

15. План развития должен готовиться одновременно с подготовкой основных инвестиций. Во многих случаях надлежащая защита прав коренного населения потребует реализации специальных компонентов проекта, которые могут выходить за рамки основных целей проекта. В состав этих компонентов может входить деятельность, касающаяся здравоохранения и питания, хозяйственной инфраструктуры, сохранения языка и культуры, права на пользование природными ресурсами и получение образования. В состав компонента проекта, касающегося развития местного населения, следует, по мере необходимости, включать следующие элементы:

- (а) *Правовая основа.* План должен предусматривать (i) оценку правового статуса групп, к которым применима данная ОД, в соответствии с конституцией, законодательными и нормативными актами (постановлениями, административными распоряжениями и т.д.) страны; и (ii) способность таких групп получить доступ и эффективно использовать правовую систему для защиты своих прав. Особого внимания заслуживают права коренного населения на использование и разработку земель, которые они занимают, на защиту от незаконного вторжения, а также на доступ к природным ресурсам (например, к лесам, флоре и фауне и к источникам воды), которые жизненно необходимы для их существования и воспроизводства.
- (б) *Базовая информация.* В состав базовой информации должно входить следующее (i) точные и современные карты и материалы аэрофотосъемки зоны воздействия проекта и районов проживания коренного населения; (ii) анализ социальной структуры и источников доходов населения; (iii) перечень ресурсов, которыми пользуется коренное население, а также технические данные об их хозяйственных системах; и (iv) отношения между коренным населением и другими местными и национальными группами. Особенно важно, чтобы базовые исследования охватывали весь диапазон производственной и торговой деятельности, в которой принимает участие коренное население.

Операционная директива

Проверку и актуализацию данных из вторичных источников необходимо осуществить посредством выезда на место квалифицированных социальных и технических экспертов.

- (в) *Землепользование.* В том случае, если необходимо укрепить местное законодательство, Банк должен предложить консультации и содействие заемщику в деле юридического признания обычных и традиционных систем землепользования, существующих у коренного населения. В тех случаях, когда традиционные земли коренного населения были по закону переведены в разряд государственных, и если преобразование традиционных прав в права законной собственности представляется нецелесообразным, необходимо применять альтернативные механизмы для предоставления коренному населению долгосрочных возобновляемых прав владения и пользования. Эти шаги следует предпринять до начала других мероприятий по планированию, предварительным условием которых может быть признание конкретных правовых титулов на землю.
- (г) *Стратегия местного участия.* Необходимо разработать и поддерживать механизмы участия коренного населения в принятии решений на протяжении всего процесса планирования, реализации и оценки проекта. Многие крупные группы коренного населения имеют свои представительные организации, которые являются эффективным средством, позволяющим сообщить о местных предпочтениях. Традиционным лидерам принадлежит ключевая роль в деле мобилизации населения, и они должны быть включены в процесс планирования, при этом должное внимание следует уделять обеспечению подлинного представительства коренного населения.⁵ Однако абсолютно надежных методов обеспечения местного участия в полном объеме не существует. Для разработки механизмов, отвечающих условиям района реализации проекта, часто необходимы социологические и технические рекомендации, предоставляемые через Региональные экологические отделы (РЭО).
- (д) *Определение технических параметров мероприятий по развитию или по сокращению масштабов ущерба.* Технические предложения должны основываться на результатах исследований, проведенных на местах квалифицированными профессиональными специалистами, которые являются приемлемыми для Банка. Для таких предполагаемых областей оказания услуг, как образование, подготовка, здравоохранение, кредитная деятельность и юридическая помощь, необходимо подготовить подробные описания и провести их оценку. В состав материалов по планированию инвестиций в хозяйственную инфраструктуру следует включить технические описания. Планы, которые основываются на знаниях коренного населения, часто оказываются более успешными, чем планы, предлагающие совершенно новые принципы и институты. Например, при планировании систем оказания услуг в области здравоохранения, необходимо учитывать потенциальный вклад, который могут внести в это дело традиционные структуры здравоохранения.
- (е) *Институциональный потенциал.* Государственные институты, отвечающие за решение проблем коренного населения, часто недостаточно развиты. Одним из важнейших требований является оценка опыта прошлой деятельности, возможностей и потребностей этих институтов. К числу организационных вопросов, которые должны решаться при содействии Банка, относятся следующие: (i) наличие средств для инвестиций и осуществления деятельности на местах; (ii) достаточная обеспеченность опытными профессиональными кадрами; (iii) способность собственных организаций коренного населения, местных органов управления и местных НПО взаимодействовать со специализированными государственными учреждениями; (iv) способность агентства, отвечающего за реализацию проекта, мобилизовать другие агентства, участвующие в осуществлении плана; и (v) достаточный масштаб присутствия непосредственно в месте реализации проекта.

⁵ См. также "Community Involvement and the Role of Nongovernmental Organizations in Environmental Assessment" («Участие общин и роль неправительственных организаций в экологической экспертизе» в Сборнике материалов Всемирного банка по экологической экспертизе, Технический доклад No. 139 (г. Вашингтон, О.К., 1991 г.).

Операционная директива

- (ж) *График реализации.* В состав компонентов должен входить план реализации с ориентирами, на основе которых можно было бы оценивать проделанную работу с должной периодичностью. Для получения информации, которую можно будет использовать в процессе планирования для согласования проектного компонента, ориентированного на местное население, с различными этапами основных инвестиций, часто требуются пилотные программы. План должен быть направлен на обеспечение долгосрочной устойчивости деятельности по проекту после того, как будет завершено предоставление средств.
- (з) *Контроль и оценка*⁶. В том случае, если учреждения, отвечающие за решение вопросов коренного населения в прошлом неэффективно справлялись со своими обязанностями, обычно существует потребность в независимых механизмах контроля. Эффективным методом осуществления руководства проектом является контроль со стороны собственных организаций коренного населения. Этот подход позволяет учесть взгляды выгодоприобретателей из числа местного населения и поощряется Банком. Подразделения контроля должны быть укомплектованы опытными профессиональными специалистами в области социологии, и необходимо разработать формы и графики представления отчетности, отвечающие потребностям проекта. Отчеты по контролю и оценке должны проверяться совместно представителями руководства Банка и агентства, реализующего проект. Отчеты по оценке должны быть доступны общественности.
- (а) *Смета и план финансирования.* План должен включать подробную смету расходов на осуществление планируемых мероприятий и инвестиций. Смета расходов должна составляться с разбивкой на затраты на единицу измерения объемов работ по отдельным годам с привязкой к плану финансирования. Такие программы, как фонды возобновляемых кредитов, которые обеспечивают коренное население инвестиционными пулами, должны предоставлять информацию о своих процедурах бухгалтерского учета и механизмах финансовых переводов и пополнения средств. Обычно бывает полезно обеспечить максимально возможное долевое участие Банка в тех компонентах проекта, которые ориентированы на коренное население.

Подготовка проекта и документация

Выяснение вопросов, связанных с коренным населением

16. В ходе идентификации коренного населения, затрагиваемого проектом заемщик, должен быть проинформирован о политике Банка по отношению к коренному населению. Необходимо определить приблизительную численность населения, которое потенциально может быть затронуто проектом, и указать его местоположение на картах зоны реализации проекта. Необходимо также обсудить правовой статус всех групп населения, которые затрагиваются проектом. РП должны точно установить все соответствующие государственные ведомства и выяснить в чем заключается их политика, какие у них существуют процедуры, программы и планы в отношении коренного населения, затрагиваемого данным проектом (см. пункты 11 и 15(а)). РП должны приступить к осуществлению антропологических исследований, необходимых для выяснения местных потребностей и предпочтений (см. пункт 15(б)). РП по согласованию с РЭО должны довести до сведения коренного населения имеющиеся вопросы и общую стратегию проекта в Предварительном резюме проекта (ПРП).

Подготовка

17. Если на совещании по согласованию ПРП будет решено, что требуются специальные меры, в ходе подготовки проекта необходимо будет разработать план развития для местного населения или соответствующий компонент проекта. В случае необходимости Банк должен казать содействие заемщику в подготовке технического задания и предоставить специализированную техническую помощь (см. пункт 12).

⁶ См. ОД 10.70, *Контроль и оценка реализации проектов.*

Операционная директива

Привлечение на ранней стадии антропологов и местных НПО, имеющих опыт решения вопросов, связанных с коренным населением, представляет собой эффективный путь выявления механизмов для обеспечения эффективного участия и предоставления возможностей для местного развития. В рамках проекта, связанного с правами коренного населения на землю, Банк должен совместно с заемщиком выяснить, какие шаги необходимо предпринять, чтобы на максимально ранней стадии урегулировать вопросы землепользования, поскольку земельные споры часто приводят к возникновению задержек в осуществлении мер, зависящих от правильного оформления права собственности на землю (см. пункт 15(в)).

Экспертиза

18. План в отношении компонента развития для коренного населения должен быть направлен в Банк вместе с общим финансово-экономическим обоснованием проекта до экспертизы проекта. Экспертиза призвана определить, насколько план является достаточным, насколько применимы политика и правовая основа, а также имеются ли у ведомств, которым поручена реализация плана, достаточные возможности, и достаточно ли было выделено на реализацию плана технических, финансовых и социальных ресурсов. Группы, которые занимаются экспертизой, должны удостовериться в том, что коренное население принимало действенное участие в разработке плана, в соответствии с положениями пункта 14(а) (см. также пункт 15(г)). Особую важность имеет экспертиза предложений по урегулированию доступа к земельным ресурсам и их использования.

Реализация и надзор

19. При планировании надзора необходимо предусмотреть возможность использования в составе миссий Банка по надзору, осуществляемых в ходе реализации проекта, соответствующих специалистов по антропологии, техническим и юридическим аспектам (см. пункт 15(ж) и (з), а также ОД 13.05, *Надзор за реализацией проектов*). Необходимо также обеспечить выезд на места РП и специалистов. В ходе промежуточных и окончательных оценок необходимо оценить проделанную работу и порекомендовать при необходимости меры, направленные на устранение недостатков.

Документация

20. Обязательства заемщика по реализации плана развития для коренного населения должны быть отражены в документах по предоставлению займа; юридические положения должны обеспечить сотрудникам Банка четкие ориентиры, которые можно будет контролировать в ходе процесса осуществления надзора. Резюме плана или положений проекта должно содержаться как в отчете сотрудников об экспертизе, так и в меморандуме и рекомендациях Президента.