

Операционная директива

Вынужденное переселение

Введение

1. В данной директиве определяется политика и процедуры Банка¹ в отношении вынужденного переселения, а также те условия, которые должны выполнять заемщики при осуществлении операций, связанных с вынужденным переселением.² Планирование и финансирование компонентов проектов или отдельно осуществляемых проектов по переселению, являются неотъемлемой частью подготовки проектов, которые предполагают вынужденное переселение. Любая операция, связанная с приобретением земли или проходящая предварительную проверку как проект Категории А или В в целях экологической экспертизы,³ должна быть проанализирована на ранней стадии проектного цикла на предмет потенциальной потребности в переселении (пункт 20).

2. Проекты развития, которые предполагают вынужденное переселение людей,⁴ обычно приводят к возникновению серьезных экономических, социальных и экологических проблем: разрушаются хозяйственные системы; утрачиваются производительные активы и источники дохода; люди переселяются в места, где их производственные навыки могут быть в меньшей степени востребованы, а уровень конкуренции за ресурсы может оказаться выше; ослабляются общинные структуры и социальные сети; разбиваются родственные группы; и размывается культурная самобытность, авторитет традиций, сокращаются возможности для оказания взаимопомощи. Если не будут тщательно спланированы и осуществлены соответствующие меры⁵, вынужденное переселение может привести к серьезным долговременным лишениям, обнищанию и экологическому ущербу.

Цели политики

3. Цели политики Банка в отношении переселения заключаются в том, чтобы обеспечить получение преимуществ от проекта населением, которое в результате этого проекта было вынуждено сменить место жительства. Вынужденное переселение является неотъемлемой частью структуры проекта, и этот вопрос должен решаться на самых ранних стадиях подготовки проекта (пункт 28). При этом необходимо иметь в виду следующие соображения политики:

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

² См. также *Involuntary Resettlement in Development Projects (Вынужденное переселение в проектах развития)*, Технический доклад Всемирного банка No. 80 (Washington, D.C.: The World Bank, 1988).

³ ОД 4.00, Приложение А, *Экологическая экспертиза*, пункт 18.

⁴ К таким проектам может относиться строительство или создание (а) плотин, (б) новых городов или портов, (в) объектов жилья и городской инфраструктуры, (г) шахт, (д) крупных промышленных предприятий, (е) железных дорог или автострад, (ж) оросительных каналов и (з) национальных парков или охраняемых территорий. Беженцы, спасающиеся от стихийных бедствий, войны или гражданских беспорядков также являются вынужденными переселенцами, но о них речь в данной директиве не идет (см. ОД 8.50, *Помощь в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций*).

⁵ ОД 4.00, Приложение А, *Экологическая экспертиза*, пункт 2, и Приложение А3.

Операционная директива

- (а) Там, где это возможно необходимо избегать вынужденного переселения или сводить его масштабы к минимуму, для чего необходимо рассмотреть все возможные альтернативные варианты проекта. Например, изменение траектории дорог или сокращение высоты плотин может значительно сократить потребности в переселении.
- (б) В тех случаях, когда переселение неизбежно, необходимо разработать планы переселения. Все вынужденное переселение следует спланировать и осуществить как программы развития, обеспечив переселенцев достаточными инвестиционными ресурсами и возможностями получить свою долю в преимуществах от реализации проекта. Перемещенные лица должны (i) получить компенсацию в связи с понесенными ими убытками в полном объеме затрат на переселение до того, как начнется активный переезд; (ii) получить содействие с переездом и поддержку в течение переходного периода на новом месте жительства; и (iii) получить содействие в своих усилиях по повышению своего прежнего уровня жизни, способности получать доход, уровня производства или, по крайней мере, восстановить их. Особое внимание следует обратить на потребности беднейших групп подлежащего переселению населения.
- (в) Следует поощрять участие самих общин в планировании и осуществлении переселения. Необходимо создать соответствующие модели социальной организации, а существующие социальные и культурные институты переселенцев и населения тех районов, куда они переселяются,⁶ нужно поддерживать и максимально использовать.
- (г) Переселенцев необходимо интегрировать в принимающие их общины в социально-экономическом плане с тем, чтобы свести к минимуму негативное воздействие на эти общины. Лучше всего обеспечить эту интеграцию путем планирования переселения в те районы, которые получают преимущества от реализации проекта, а также с помощью проведения консультаций с будущей принимающей стороной.
- (д) Земля, жилищный фонд, инфраструктура и другие виды компенсации должны предоставляться населению, сталкивающемуся с неблагоприятными последствиями, коренным группам,⁷ национальным меньшинствам и лицам, поселившимся на государственной земле с целью ее приобретения, которые могут иметь право пользования или обычные права на землю или другие ресурсы, изъятые под проект. Отсутствие у таких групп юридических прав на землю не должно служить препятствием для предоставления компенсации.

Планирование переселения

4. В том случае, если крупномасштабное⁸ перемещение населения неизбежно, необходимо разработать

⁶Принимающие общины – те общины, которые принимают переселенцев.

⁷См. OMS 2.34, Племенные народы в проектах финансируемых Банком, готовится к повторному изданию в форме ОД 4.40, Племенные народы.

⁸Если речь идет о переселении лишь небольшого числа людей (например, менее 100-200 лиц), единственными требованиями могут быть надлежащая компенсация за активы, материально-техническое обеспечение

Операционная директива

детальный план переселения, график и смету. Планы переселения должны строиться на основе стратегии развития и пакета мер, направленных на улучшение или, по крайней мере, восстановление экономических основ жизни переселенных лиц. Опыт показывает, что одной только денежной компенсации, как правило, недостаточно. В составе плана переселения может быть предусмотрено добровольное переселение, при условии, что в план будут включены меры, учитывающие особые обстоятельства вынужденных переселенцев. При перемещении лиц из сельскохозяйственной среды предпочтение следует отдавать методикам переселения, связанным с землей. В случае отсутствия подходящих земельных участков, можно использовать методику, не связанную с землей, но основанную на возможностях трудоустройства или занятиях индивидуальной трудовой деятельностью.

Содержание плана

5. Содержание и уровень детализации планов переселения зависят от обстоятельств, особенно от масштабов переселения. Обычно план должен включать заявление о целях и политике, проектную сводку для руководства и подробное рассмотрение следующих вопросов:

- (а) организационные обязанности (пункт 6);
- (б) участие общины и интеграция с населением принимающих районов (пункты 7-10);
- (в) социально-экономическое обследование (пункт 11);
- (г) правовая основа (пункт 12);
- (д) альтернативные места и отбор (пункт 13);
- (е) определение стоимости утраченных активов и предоставление компенсации (пункты 14-16);
- (ж) землевладение, приобретение и передача земли (пункт 17);
- (з) доступ к обучению, возможностям трудоустройства и кредитам (пункт 18);
- (и) жилье, инфраструктура и социальные услуги (пункт 19);
- (к) защита окружающей среды и решение природоохранных вопросов (пункт 20); и
- (л) график реализации, мониторинг и оценка (пункты 21-22).

Для этих мероприятий необходимо подготовить смету, и они должны быть предусмотрены в бюджете и спланированы по срокам в увязке с физическими работами по основному инвестиционному проекту.

переезда, а также выплата подъемных. Однако принципы, на которых должна основываться компенсация, не отличаются от принципов, установленных для более крупных групп.

Данная директива была разработана в качестве руководства для сотрудников Всемирного банка, и не претендует на рассмотрение соответствующих вопросов в полном объеме.

Операционная директива

Организационные обязанности

6. Ответственность за переселение несет заемщик. Организационная основа для решения вопросов переселения должна разрабатываться в ходе подготовки, а соответствующим учреждениям, которые за это отвечают, должны быть выделены достаточные ресурсы. Организация, отвечающая за переселение, должна быть укреплена в том случае, если структуры, осуществляющие инфраструктурные или иные отраслевые проекты, не обладают опытом и мировоззрением, которые необходимы для планирования и осуществления переселения. Один из альтернативных вариантов заключается в создании специального подразделения по переселению в рамках структуры, отвечающей за проект: это может обеспечить вовлечение других линейных ведомств. Другой вариант заключается в том, чтобы поручить переселение региональной или городской администрации, которая знает население и район, может мобилизовать местных специалистов, говорит на языке переселенцев и, в конечном счете, будет отвечать за интеграцию переселенцев в жизнь принимающего населения и района. Может также иметься значительный потенциал для вовлечения неправительственных организаций (НПО) в планирование, реализацию и мониторинг процесса переселения.⁹

Участие общины и интеграция в состав населения принимающих районов

7. Большинство перемещенных лиц предпочитают переезжать в составе ранее сложившейся общины, группы соседей или группы родственников. План переселения можно сделать более приемлемым, а разрыв связей, который происходит в результате переселения, менее болезненным, если перемещать людей группами, сокращая рассеивание, поддерживая существующие формы коллективной организации и сохраняя доступ к объектам культурного достояния¹⁰ (храмам, паломническим центрам и т.д.), путем перемещения этих объектов, если это будет необходимо.

8. Важную роль играет участие вынужденных переселенцев и принимающей стороны в предшествующем переселению планировании. Следует ожидать, что первоначально идея переселения вызовет неприятие. Для того, чтобы обеспечить сотрудничество, участие и получение откликов от принимающей стороны, затрагиваемую переселением, и от переселенцев, их необходимо систематически информировать, а также проводить с ними консультации в течение процесса подготовки переселения по поводу их прав и возможных вариантов. Они также должны иметь возможность выбирать из определенного количества приемлемых альтернативных вариантов переселения. Эти шаги можно предпринять напрямую или через формальных и неформальных лидеров и представителей. Опыт показывает, что часто оказать ценную помощь и обеспечить эффективное участие общины могут местные НПО. Более того, институциональные механизмы, например регулярные встречи между должностными лицами, работающими по проекту, и общинами должны использоваться переселенцами и принимающей стороной для того, чтобы донести проблемы, возникающие у них в связи с программой переселения, до сотрудников проекта на протяжении всего периода планирования и реализации.¹¹ Особое внимание необходимо обратить на то, чтобы в таких

⁹См. ОД 14.70, Вовлечение неправительственных организаций в деятельность, финансируемую Банком.

¹⁰См. ИОП 11.03, Решение вопросов культурного достояния в рамках финансируемых Банком проектов, готовится к переизданию в качестве ОД 4.50, Культурное достояние.

¹¹В процессе реализации согласованного плана переселения могут возникать различного рода споры. Эти конфликты могут носить форму жалоб по поводу компенсации, причитающейся затрагиваемым лицам,

Операционная директива

механизмах были надлежащим образом представлены уязвимые группы населения, например, коренное население, национальные меньшинства, безземельные лица и женщины.

9. План должен предусматривать решение вопросов, связанных с воздействием на принимающее население, а также сокращать такое воздействие переселения. Принимающие общины и местные правительства должны получать информацию и с ними необходимо советоваться. Все платежи, причитающиеся принимающей стороне за землю или иные активы, предоставляемые переселенцам, должны осуществляться незамедлительно. Конфликты между принимающей стороной и переселенцами могут возникнуть в результате повышения спроса на землю, воду, лесные ресурсы, услуги и т.д., или если переселенцам предоставляются услуги или жилье более высокого качества, чем местному населению. Условия и услуги в принимающих общинах должны улучшаться, или, по крайней мере, не ухудшаться. Предоставление услуг в области образования, водоснабжения, здравоохранения и производства обеим группам на более высоком уровне способствует улучшению социального климата в целях их интеграции. В долгосрочном плане дополнительные инвестиции помогут предотвратить конфликты и обеспечить достижение целей проекта.

10. Для успешного переселения необходимо обеспечить своевременную передачу ответственности от агентств по переселению самим переселенцам. В противном случае могут возникнуть иждивенческие отношения, и ресурсы агентств могут оказаться привязанными к ограниченному количеству схем, требующих постоянного надзора. Необходимо поощрять местное руководство брать на себя ответственность за рациональное использование и охрану окружающей среды и за поддержание в рабочем состоянии инфраструктуры.

Социально-экономическое обследование

11. Планы переселения должны основываться на последней информации о масштабах и воздействии переселения на перемещаемое население. Помимо описания стандартных характеристик домохозяйства, в рамках социально-экономических обследований необходимо также охарактеризовать: (а) масштаб перемещения; (б) информацию о полной ресурсной базе затрагиваемого населения, включая доход, получаемый из неформального сектора и от несельскохозяйственных видов деятельности, а также от имущества, находящегося в совместном пользовании; (в) степень, в которой группы будут испытывать полную или частичную утрату активов; (г) государственную инфраструктуру и социальные услуги, которые будут затронуты; (д) формальные и неформальные институты (напр., общинные организации, ритуальные группы и т.д.), которые могли бы оказать помощь в разработке и реализации программ переселения; а также (е) отношение к вариантам переселения. Социально-экономические обследования с указанием фамилий затрагиваемых переселением семей нужно провести как можно раньше, чтобы предотвратить приток населения, не имеющего права на компенсацию.

конфликтов между перемещенными лицами и населением принимающей территории, жалоб в агентство, которому поручено реализовывать переселение по поводу обещанных услуг и т.д. Поэтому для всех планов переселения важно разработать схемы урегулирования конфликтов. Такие схемы должны максимально учитывать существующие процедуры урегулирования споров в данной стране или на данной территории.

Операционная директива

Правовая основа

12. Для разработки реального плана переселения необходимо четкое понимание правовых вопросов, связанных с переселением. Необходимо провести анализ с тем, чтобы установить характер правовой основы предполагаемого переселения, в том числе (а) масштаб права государства на принудительное отчуждение частной собственности, характер связанной с этим компенсации, как в части методологии оценки, так и в том, что касается сроков выплаты; (б) применимые правовые и административные процедуры, включая процесс апелляции и обычные сроки для таких процедур; (в) оформление права собственности на землю и соответствующие регистрационные процедуры; и (г) законодательные и нормативные акты, касающиеся агентств, отвечающих за реализацию переселения, и ведомств, имеющих отношение к компенсации за землю, консолидации, землепользованию, экологии, водопользованию и социальному обеспечению.

Альтернативные места и отбор

13. Выбор нескольких возможных мест перемещения и определение границ выбранных мест являются важнейшим шагом при переселении как сельского, так и городского населения. Для переселения, связанного с землей, хозяйственный потенциал и преимущества местоположения нового места должны быть, как минимум, эквивалентны аналогичным характеристикам старого места. Банк поощряет подходы на основе принципа «земля за землю», в рамках которых предоставляемая взамен земля, как минимум, эквивалентна утраченной земле. Для сельских жителей, орошение, мелиорация, развитие лесозаготовительной деятельности, интенсификация производства и другие новации часто могут обеспечить достаточный хозяйственный потенциал на ограниченных площадях земельных участков, на которые переселяются земледельцы, даже в густонаселенных странах. При отборе мест внимание необходимо обратить на наличие источников несельскохозяйственного дохода (рыболовство, собирательство лесных продуктов, сезонные наемные работы), которые могут дополнять доход от сельскохозяйственной деятельности. Для городских переселенцев новое место должно обеспечивать сопоставимый доступ к возможностям занятости, инфраструктуре, услугам и хозяйственным возможностям. Как для городского, так и для сельского переселения, заемщику необходимо (а) разработать институциональные и технические механизмы для идентификации и подготовки мест перемещения, например, путем объединения небольших наделов, мелиорации бросовых земель, выравнивания земельных участков и оборудования террас; (б) составить графики и сметы для подготовки и передачи места; (в) решить юридические вопросы, связанные с передачей прав собственности переселенцам; и (г) при необходимости рассмотреть возможность введения временного моратория на сделки с участками земли в районе переселения, чтобы не допустить случаев спекуляции. Хотя банк обычно не предоставляет средства на цели приобретения земли, он может профинансировать мелиорационные работы для размещения переселенцев.

Определение стоимости утраченных активов и предоставление компенсации

14. Оценка утраченных активов должна производиться на основе их восстановительной стоимости. Решению вопросов компенсации способствует (а) уделение особого внимания адекватности юридических механизмов, связанных с правом собственности на землю, регистрацией и занятием участка; (б) информирование подлежащих перемещению лиц о законах и положениях, регулирующих оценку и компенсацию; (в) установление критериев для определения нуждаемости в переселении затрагиваемых проектом домохозяйств, например, домохозяйства, которые лишь частично утратили свои активы, но уже не

Операционная директива

являются экономически жизнеспособными, должны иметь право на полное переселение; и (г) разработка механизмов, направленных на то чтобы не допустить участия в получении компенсации незаконных претендентов или лиц, незаконно занимающих помещения или участки земли, включая приезжих нерезидентов, стремящихся получить эти выплаты, для чего следует на раннем этапе зарегистрировать затрагиваемое проектом население (с указанием численности и имен), которое имеет право на компенсацию/реабилитацию.

15. Некоторые виды потерь, например, утрату доступа к (а) государственным услугам; (б) к поставщикам и клиентам; и (в) к рыболовным, пастбищным или лесным угодьям бывает сложно оценить или возместить в денежном выражении. Таким образом, необходимо предпринять меры к обеспечению доступа к эквивалентным и приемлемым с культурной точки зрения ресурсам и возможностям получения дохода.

16. К числу уязвимых групп, подвергающихся особому риску, относятся коренные народы, безземельные и недостаточно обеспеченные землей группы, а также домохозяйства, главой которых является женщина. Эти категории, даже если они будут переселены, могут оказаться без защиты национального законодательства в вопросах компенсации за землю. В плане переселения должны быть предусмотрены выделение земли или стратегия по обеспечению альтернативных возможностей получения дохода, приемлемых с точки зрения культуры, которые направлены на жизнеобеспечение этих категорий населения.

Землевладение, приобретение и передача земли

17. В планах переселения должен содержаться анализ основных систем землевладения и передачи прав на землю, включая системы общей собственности и системы пользования чужой собственностью, которые не основываются на правах собственности и регулируются признанными местными механизмами предоставления земли. Цель заключается в том, чтобы при разработке правил и процедур компенсации в отношении основанных на обычаях и официально оформленных прав использовался в максимальной степени равный подход. В плане должны решаться вопросы, возникающие в связи с разными системами владения землей, которые присутствуют на территории реализации проекта, в том числе (а) право населения, зависящего от земельных наделов, на получение компенсации; (б) процедуры оценки, применяемые к разным типам землевладения; и (в) процедуры предъявления претензий, которые могут использоваться в случае возникновения споров по поводу приобретения земли. В планах должны содержаться положения о проведении топографических работ и урегулировании вопросов землевладения на максимально ранней стадии разработки проекта. В ходе планирования также необходимо заранее предусмотреть, сколько примерно времени потребуется для приобретения и передачи земли.

Доступ к обучению, возможностям трудоустройства и получения кредита

18. Обычно общеэкономический рост сам по себе не обеспечивает защиты благосостояния населения, затрагиваемого проектом. Так, требуются альтернативные стратегии занятости для перемещенного населения, которое не занимается сельским хозяйством, или в тех случаях, когда предоставляемой земли недостаточно для размещения всех перемещенных сельскохозяйственных производителей. Там, где это возможно, в план переселения следует включить анализ новых видов экономической деятельности, которые станут возможными в результате осуществления основных инвестиций, потребовавших переселения. Профессиональное обучение, консультации по вопросам занятости, обеспечение проезда к месту работы,

Операционная директива

предоставление возможности работать в рамках основного инвестиционного проекта или в рамках мероприятий, связанных с переселением, создание отраслей, стимулов для фирм к размещению своей деятельности в соответствующем районе, предоставление кредита и оказание поддержки для малых предприятий или разведения аквакультур в водоемах, и льготы по устройству на работу в государственном секторе – там, где это целесообразно, следует рассмотреть все эти варианты.

Жилье, инфраструктура и социальные услуги

19. Для того, чтобы обеспечить социально-экономическую жизнеспособность переселяемых общин, необходимо выделить достаточный объем ресурсов на обеспечение жильем, инфраструктурой (например, водоснабжением, подъездными путями) и социальными услугами (напр., школами, центрами здравоохранения).¹² Для создания жилья, инфраструктуры и социальных услуг необходимо подготовить место переселения, подвести коммуникации и разработать архитектурные проекты. Поскольку общинные или самостоятельно построенные дома, как правило, лучше воспринимаются и лучше приспособлены к потребностям переселенцев, чем жилье, построенное подрядчиком, общинам следует предложить такой вариант, когда им предоставляется строительная площадка с соответствующей инфраструктурой, примерные планы, строительные материалы, техническая помощь и «пособия на строительство» (в качестве компенсации за доход, который не был получен в период, когда переселенцы строили свои дома). При планировании жилья, инфраструктуры и услуг необходимо учитывать рост населения.

Защита и рациональное решение вопросов окружающей среды

20. В процессе предварительной экологической оценки в целях экологической экспертизы (ЭЭ) проекты, связанные с вынужденным переселением, обычно относятся к Категории А.¹³ Следовательно, ЭЭ основных инвестиций, предполагающих переселение, должна охватывать потенциальное воздействие переселения на окружающую среду. План переселения должен разрабатываться в координации с ЭЭ и определять границы зоны переселения, а также рассчитывать рост плотности населения на единицу земельной площади. В сельскохозяйственных проектах (связанных, например, с переселением в район водосборного бассейна водоема или на территорию, расположенную выше отметки уровня нижнего бьефа), если численность прибывающего переселенного населения велика по сравнению с численностью принимающего населения, скорее всего, следует ожидать обострения таких экологических моментов, как обезлесение, выбивание пастбищ, эрозия почв, санитария и загрязнение окружающей среды, поэтому планы должны либо включать соответствующие меры по сокращению масштабов вредных последствий, в том числе обучение переселенцев, либо допускать возможность выбора альтернативных мест. С перемещением городского

¹²В ходе переселения и после него важное значение могут иметь услуги здравоохранения, особенно для беременных женщин, детей и лиц пожилого возраста, в целях предотвращения роста заболеваемости и смертности из-за недоедания, стресса, вызванного отъездом из родных мест, и как правило возрастающего риска заболеваний, источником заражения которыми является вода.

¹³См. ОД 4.00, Приложение А, Экологическая экспертиза, и Приложение Б, Природоохранная политика в отношении проектов, связанных с плотинами и водохранилищами. Экологические последствия вынужденного переселения также будут рассматриваться в пункте 6.0, «Особые вопросы экологической экспертизы», в Сборнике материалов по экологической экспертизе, (г. Вашингтон, О.К.: Всемирный банк, готовится к изданию).

Операционная директива

населения связаны другие вопросы, касающиеся плотности населения (например, пропускная способность транспорта, обеспеченность питьевой водой, санитарно-техническим системами, медицинскими учреждениями и т.д.). Конструктивное решение вопросов окружающей среды, которое достигается на основе плана сокращения вредных последствий в рамках ЭЭ¹⁴, может в равной степени обеспечить хорошие возможности и преимущества как переселенцам, так и принимающему населению (например, финансируемое по проекту компенсационное лесонасаждение не только заменяет леса, затопленные водохранилищем, но и обеспечивает занятость с получением дохода). Если возможные последствия для окружающей среды носят неприемлемый характер, необходимо найти альтернативные и/или дополнительные места переселения.

График реализации, мониторинг и оценка

21. Сроки переселения необходимо скоординировать с реализацией основного инвестиционного компонента проекта, предполагающего переселение. Все планы переселения должны включать график реализации по каждому мероприятию, который охватывал бы изначальные базовые и подготовительные мероприятия, само переселение, а также экономические и социальные мероприятия после перемещения. В плане должна быть указана целевая дата, на которую будут достигнуты предполагаемые преимущества для переселенцев и принимающей стороны.

22. В ходе подготовки проекта заемщик должен разработать механизмы мониторинга реализации переселения и оценки его воздействия, которые должны использоваться в процессе надзора.¹⁵ Мониторинг обеспечивает как систему раннего оповещения для руководства проекта, так и канал, по которому переселенцы могут сообщить о своих потребностях и о своей реакции на переселение. Группы мониторинга и оценки должны быть в достаточном объеме профинансированы и укомплектованы специалистами по переселению. Для обеспечения полноты и объективности информации внутренний мониторинг, осуществляемый самим реализующим агентством, возможно, следует дополнить независимыми контролерами. Для крупномасштабных переселений желательно проводить годовые и среднесрочные оценки. Заемщику следует продолжать оценку воздействия в течение разумного периода времени после того, как будут завершены все мероприятия по переселению и связанному с ним развитию. Заемщик также должен будет информировать Банк о полученных данных.

Роль Банка и варианты проекта

23. Банк оказывает поддержку заемщику путем (а) предоставления помощи в разработке и оценке политики, стратегии, законов, положений и конкретных планов в отношении переселения; (б) в финансировании технической помощи для укрепления потенциала агентств, отвечающих за переселение; и (в) в прямом финансировании расходов на переселение. Иногда Банк может финансировать переселение даже в том случае, если он не финансирует основные инвестиции, которые вызвали необходимость в перемещении и переселении (пункт 26).

24. Руководитель проекта (РП) должен проинформировать заемщика о политике Банка по вопросам

¹⁴См. Приложение А1, пункт 2, в ОД 4.00, Приложение А, Экологическая экспертиза.

¹⁵См. ОД 10.70, Мониторинг и оценка проектов.

Операционная директива

переселения. На ранней стадии реализации проекта РП при поддержке операционного, исследовательского и юридического персонала Банка должен оценить политику национального правительства, опыт, институты и правовую базу, регулирующие вопросы переселения. В частности, РП необходимо предпринять шаги к тому, чтобы избежать необходимость вынужденного переселения или свести его масштабы к минимуму; чтобы по законодательным и нормативным актам, касающимся перемещенных лиц, полагалась компенсация достаточная для замены всех утраченных активов; чтобы все перемещенные лица получили помощь в улучшении или, по крайней мере, в восстановлении их прежнего уровня жизни, возможностей по получению дохода и уровней производства.

25. Приемлемость и достаточность плана переселения должна проверяться соответствующими социальными, техническими и юридическими экспертами. Специалисты по переселению должны посетить места возможного переселения и проверить их на пригодность. В случае крупномасштабного перемещения, такие эксперты должны быть включены в состав советов по независимой технической или экологической экспертизе.¹⁶

26. Финансирование Банка на цели переселения может быть предоставлено следующим образом: (а) в качестве компонента основного инвестиционного проекта, вызывающего необходимость перемещения и требующего переселения; (б) в том случае, если переселение носит достаточно крупномасштабный характер, в качестве отдельно реализуемого проекта по переселению с соответствующими перекрестными условиями, которые прорабатываются и реализуются параллельно с инвестиционным проектом, вызывающим потребность в перемещении. Этот второй способ может помочь стране и Банку более пристально сосредоточиться на эффективном решении вопросов переселения; (в) в качестве отраслевого инвестиционного займа.¹⁷ Если конкретные потребности в переселении по каждому подпроекту заранее неизвестны, заемщику надо будет в качестве условия предоставления займа принять политику переселения, принципы планирования, институциональные механизмы и критерии разработки, которые отвечают политике и требованиям Банка. Необходимо представить оценку полной численности населения, подлежащего перемещению, и общей стоимости переселения, а также оценку предполагаемых мест переселения. Подпроекты, входящие в состав отраслевых инвестиционных займов, должны быть проверены реализующим агентством на предмет соответствия данной директиве и утверждены Банком по отдельности. Для стран, где осуществляется целый ряд операций финансирования, требующих переселения, в основу продолжающегося экономического и отраслевого диалога Банка с правительством должны быть положены усилия, направленные на совершенствование политики, институциональных и правовых основ осуществления переселения. Эти усилия должны найти надлежащее отражение в экономической и отраслевой деятельности, а также в стратегических документах и кратких справках по стране.

Процедуры и документация

27. О крупных вопросах переселения следует постоянно информировать Регионального вице-президента (РВП), и, при необходимости, следует обращаться к нему за руководящими указаниями. Необходимо

¹⁶См. ОД 4.00, Приложение Б, Природоохранная политика в отношении проектов, связанных с плотинами и водохранилищами.

¹⁷См. ОД 1.00, Цели и инструменты Банка, и ОД 8.20, Отраслевые инвестиционные займы и займы на поддержание экономической активности в отдельных отраслях, оба документа готовятся к изданию.

Операционная директива

советоваться с Региональной группой экологического сектора (РГЭС), Юридическим департаментом (ЮД) и специалистами по расселению в Департаменте отраслевой политики и исследований (ДОПИ), или, по мере необходимости, привлекать их представителей к коллегиальному анализу вопросов вынужденного переселения на протяжении всего цикла реализации проекта.

Выявление проблемы

28. Возможность вынужденного переселения должна быть установлена на максимально ранней стадии и описана во всех проектных документах. РП должен (а) в общих чертах осветить масштаб, стратегию и сроки переселения в Первоначальной проектной сводке (ППС)¹⁸; проинформировать заемщиков о политике Банка в отношении переселения; (в) проанализировать прошлый опыт заемщика в осуществлении аналогичных операций; (г) привлечь агентства, отвечающие за переселение, к обсуждению политики, планов и институциональных, консультативных и юридических механизмов переселения; и (д) там, где это уместно, обеспечить оказание заемщикам технической помощи на ранней стадии. Такая помощь должна включать использование ресурсов займа на подготовку проекта (ЗПП)¹⁹ для планирования переселения населения и развития институционального потенциала.

Подготовка

29. В ходе подготовки проекта необходимо установить целесообразность переселения, согласовать стратегию, разработать проект плана, а также составить смету.²⁰ Необходимо определить полный объем затрат на переселение и включить их в общую стоимость основного инвестиционного проекта, независимо от источника финансирования. Расходы на переселение также следует рассматривать как вычеты из экономических преимуществ инвестиционного проекта, вызвавшего необходимость в перемещении. Любые преимущества, которые в чистом виде получают переселенцы (по сравнению с вариантом «без проекта»), должны быть прибавлены к потоку преимуществ, связанных с основными инвестициями. И хотя компонент или отдельно реализуемый проект переселения сам по себе и не обязан быть экономически жизнеспособным, он должен соответствовать подходу «минимальных затрат» и не противоречить изложенной выше политике.

Экспертиза и переговоры

30. Представление в Банк привязанного к определенным срокам плана переселения и бюджета, который

¹⁸См. Циркуляр Оп 87/03, Процедуры утверждения инвестиционных займов и кредитов, зарегистрировано как OMS 2.00, готовится к переизданию в качестве ОД 9.00, Процедуры и документация для инвестиционного кредитования.

¹⁹См. OMS 2.15, Заем на подготовку проекта, готовится к переизданию в качестве ОД 8.00, Заем на подготовку проекта и специальный заем на подготовку проекта.

²⁰Подробные указания по подготовке и проведению экспертизы планов переселения приводятся в издании Involuntary Resettlement in Development Projects (Вынужденное переселение в проектах развития), Технический доклад Всемирного банка No. 80, Приложение 1 (г. Вашингтон, О.К.,: Всемирный банк, 1988). Примерные таблицы затрат и руководство по экономическому и финансовому анализу приводятся в Приложении 2.

Операционная директива

соответствует политике Банка, является условием для начала проведения экспертизы проектов, связанных с переселением, за исключением отраслевых инвестиционных займов, рассматриваемых в пункте 26. Во всех окончательных Проектных сводках для руководства должно содержаться подтверждение того, что это требование выполнено. Миссия по проведению экспертизы должна установить (а) насколько будут сведены к минимуму масштабы вынужденного переселения и людских лишений, и сможет ли заемщик справиться с этим процессом; (б) достаточность плана, включая сроки и бюджет для переселения и выплаты компенсации; (в) обоснованность экономического и финансового анализа; (г) наличие и достаточность мест и финансирования для всех мероприятий по переселению; (д) осуществимость механизмов по реализации; и (е) степень вовлеченности выгодополучателей. На стадии переговоров заемщик и Банк должны согласовать план переселения. План переселения и обязательство заемщика по его выполнению должны быть отражены в юридических документах. Другие необходимые шаги, связанные с переселением, должны быть оформлены на договорной основе. Отчет сотрудников об экспертизе, а также Меморандум и Рекомендация Президента должны в обобщенном виде излагать план и содержать заявление о том, что он соответствует требованиям политики Банка.

Реализация и надзор

31. В отношении компонентов, посвященных переселению, на протяжении всего срока их реализации необходимо осуществлять надзор.²¹ Если надзор будет носить спорадический характер, или если его отложить до поздней стадии реализации, это может поставить под угрозу успех переселения. Миссии Банка по надзору должны иметь в своем составе необходимых специалистов по социальным, экономическим и техническим аспектам. В высшей степени желательно было бы организовать годовые проверки крупномасштабных переселений и глубокие банковские проверки достижения успехов в среднесрочной перспективе. Эти проверки необходимо запланировать с самого начала, чтобы дать возможность Банку и его заемщику внести необходимые коррективы в ходе реализации проекта. На полную нормализацию ситуации после переселения может уйти довольно много времени, и зачастую от Банка требуется продолжение надзора спустя много времени после того, как население будет перемещено, иногда даже после того, как будет закрыт проект.

Оценка последствий

32. В отчете о завершении проекта,²² представляемом в Департамент оценки операций, должна содержаться оценка переселения и его влияния на уровень жизни переселенцев и населения принимающей зоны.

²¹См. ОД 13.05, Надзор за проектами, особенно пп. 44-47.

²²См. меморандум OPNSV, Указания по составлению отчетов о завершении проектов, 7 июня 1989 г., и OMS 3.58, Общие указания по составлению отчетов о завершении проектов. Эти документы предполагается объединить и выпустить в качестве ОД 13.55, Отчеты о завершении проектов.