

Программа смягчения воздействия проекта на уязвимые группы населения

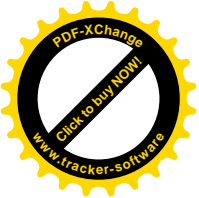
Проект WWF-GEF «Сохранение крупных кошачьих в Российской Федерации»

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Введение

1. Настоящий документ представляет собой **Программу смягчения воздействия проекта на уязвимые группы населения (ПСВП)** (Resettlement Policy Framework and a Process Framework), разработанную для Проекта WWF-GEF «Сохранение крупных кошачьих в Российской Федерации» (здесь и далее именуемый как «Проект»). Эта Программа предлагает основные принципы и задачи смягчения воздействия Проекта на уязвимые группы населения, а также предлагает организационные и финансовые механизмы для смягчения возможных видов воздействия Проекта на целевые группы.¹
2. ПСВП была подготовлена, потому что некоторые мероприятия, запланированные в рамках Проекта, могут оказать воздействие на ряд уязвимых групп населения, включая основные источники жизнеобеспечения этих групп или их доступ к природным ресурсам. В связи с этим, Проект будет искать пути избежать или минимизировать эти риски, где это возможно, через изучение всех возможных альтернативных вариантов осуществления мероприятий Проекта. В тех случаях, где нет возможности избежать указанных социальных или экономических рисков, Проект будет работать над улучшением или восстановлением уровня жизни населения, который был до Проекта. Все группы, которые могут оказаться под воздействием Проекта, будут вовлечены в консультационный процесс и будут иметь возможности для участия в планировании, выполнении Проекта и мониторинге природоохранных мероприятий и смягчения негативного воздействия Проекта. Проект не предполагает изъятие земель или физического переселения населения ни в одном из трех регионов Проекта.
3. Ключевой задачей настоящей Программы является предложение мер по смягчению воздействия Проекта на местное население, которые могут улучшить или по крайней мере восстановить социально-экономические условия и уровень жизнеобеспечения

¹ Для целей настоящей Программы под «воздействием проекта» понимаются все прямые экономические и социальные потери, произошедшие в результате изъятия земель или ограничения доступа к природным ресурсам на определенной территории, которые должны компенсироваться в том или ином виде. Понятие «воздействие проекта» подразумевает не только физическое переселение местных жителей и в зависимости от ситуации может включать следующее: (а) изъятие земель и сооружений на ней, включая производство или иную форму бизнеса; (б) физическое переселение местных жителей на другие территории; и (с) ограничения доступа к природным ресурсам или другим источникам, необходимым для жизнеобеспечения местного населения; (d) экономическая реабилитация местных жителей испытывающих негативное воздействие проекта с целью повышения или восстановления уровня доходов и жизни, существовавшие до проекта.



коренных народов (КН), которые могут оказаться под воздействием Проекта. Программа также предлагает идеи по определению ряда мер, которые могут улучшить уровень жизни женщин и других уязвимых групп населения (например, безработных, стариков, инвалидов и т.д.).

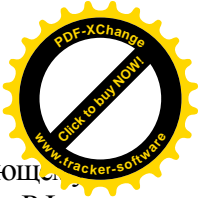
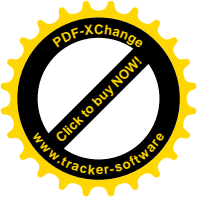
4. Программа была разработана на базе консультаций и встреч с различными группами населения в регионах Проекта, включая женщин, членов местных сообществ, представителей коренного населения, работников природоохранных ведомств, и представителей местной власти. Детали этих консультаций и встреч описаны в Приложении 1 к настоящей Программе.

Законодательная база

5. Политика WWF по отношению к местному населению направлена на улучшение (или по крайней мере, восстановление) уровня доходов и жизни людей, подвергающихся воздействию природоохранных проектов, а не только предоставление компенсации местному населению утраченных ресурсов. Такой подход расширяет задачи Программы и включает в нее восстановление доходов и переквалификацию людей, которые не могут продолжать использовать прежние схемы получения доходов в результате воздействия Проекта. Фокусирование WWF на доходах и уровне жизни людей, в противоположность простой компенсации утраченных ресурсов и способов заработка, расширяет определение групп населения, оказавшихся под негативным воздействием Проекта.
6. Законодательство Российской Федерации (РФ) в основном совместимо с основными понятиями политики WWF в отношении местного населения, но есть и различия, о которых стоит упомянуть. Наиболее значимые из этих различий следующие: (i) Согласно законодательству РФ, только официальные землевладельцы и владельцы зарегистрированных строений имеют право на компенсацию³, тогда как согласно политике WWF отсутствие официальных документов на право собственности не является причиной для отказа в компенсации или другой формы поддержки. Незарегистрированные землевладельцы могут также получать альтернативные виды поддержки или компенсации; (ii) Согласно законодательству РФ, люди, оказавшиеся под негативным воздействием Проекта, могут защищать свои права в суде, тогда как политика WWF направлена на обязательную организацию механизмов обжалования местным населением действий Проекта и решение возникших в ходе осуществления Проекта конфликтов. Эти механизмы могут быть как формализованными, так и

² Для целей настоящей Программы используется определение «коренные народы» принятое в WWF, согласно которому под данным термином понимаются коренные и племенные народы, ведущие социальный, экономический и культурный образ жизни, отличающийся от образа жизни основной массы населения. Эти народы имеют традиционную форму социальной организации и политическую структуру, свои обычаи и традиции, долговременную историческую связь и проживание на определенной территории, а также самоидентификацию как отдельный народ или племя. Разработчики данной Программы понимают более ограниченное определение «малого коренного народа», используемое в законодательстве РФ: статье 1 Федерального закона «Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"». Согласно этому закону, коренными малочисленными народами являются «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.».

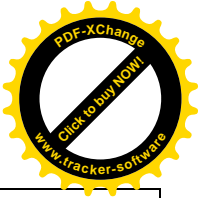
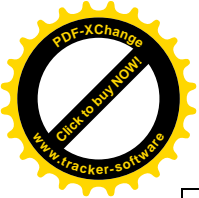
³ Однако в случаях крупных стихийных бедствий, которые приводят к потере жилья и собственности (например, наводнение на Дальнем Востоке в 2013 г., обширные сели?? на Кавказе в 2000х годах, пожары на Алтае в 2015 г.), компенсации выплачиваются всем пострадавшим в таких стихийных бедствиях, а не только зарегистрировавшим право собственности. Подобные ситуации регулируются специальными решениями Президента РФ и глав субъектов РФ.



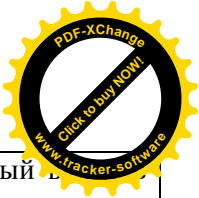
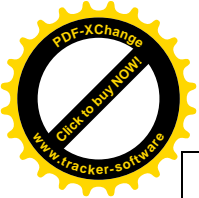
неформальными и должны обеспечивать возможность каждому человеку, испытывающему негативное влияние Проекта, обжаловать действия Проекта; и (iii) Законодательство РФ в основном не гарантирует восстановление уровня доходов и жизни людям, оказавшимся под воздействием Проекта, тогда как политика WWF обязывает Проект компенсировать потери доходов и другие расходы, имеющие отношение к изменению уровня и образа жизни населения, в рамках программы смягчения воздействия Проекта, с особым вниманием к женщинам и другим уязвимым группам.

Ожидаемое воздействие Проекта и предлагаемые меры его смягчения

7. Этот раздел Программы включает оценку ожидаемого воздействия Проекта на местное население на проектных территориях, а также возможные меры по смягчению этого воздействия. Предлагаемая оценка и меры разработаны в результате консультаций с местным населением, представителями коренных народов, сотрудниками природоохранных ведомств и представителями органов местного самоуправления, а также представителями коммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в регионах Проекта. Нужно отметить, что настоящая оценка имеет ограничения и включает только проблемы и меры смягчения, обсужденные в короткий период поездки эксперта по регионам Проекта. Таким образом, приведенные проблемы и меры могут быть неполными по отношению ко всем территориям Проекта.
8. Одно из ожидаемых воздействий Проекта на местное население тесно связано с существующим режимом использования лесных ресурсов в РФ. Все лесные земли в РФ находятся в государственной собственности. Лесной Кодекс РФ возлагает на региональные органы власти ряд обязанностей по охране и управлению лесами. Указанный Кодекс также позволяет региональным органам власти на основании аукциона предоставлять лесные участки в аренду частным лицам и организациям для временного использования (например, в целях заготовки древесины, охоты, туризма и рекреации). Если лесной участок сдан в аренду конкретному пользователю для ведения охоты или заготовки древесины, местные сообщества теряют право по использованию этих ресурсов даже в целях жизнеобеспечения. Там же, где лесные угодья не закреплены за конкретным пользователем, местное население имеет свободный доступ в леса для использования лесных ресурсов в соответствии с законодательством РФ. Лицензии на добычу определенных охотничьих животных выделяются региональными органами власти согласно списку, утвержденному Министерством природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России). Количество лицензий определяется на основании ежегодных квот на добычу охотничьих видов, а квоты, в свою очередь, - на основе результатов учетов численности охотничьих видов. Вырубка леса на незакрепленных участках также осуществляется по лицензиям, однако, дрова могут заготавливаться бесплатно. Сбор недревесной продукции леса (НДПЛ) (например, орехов) разрешается на всех лесных землях, включая арендованные.
 - (i) ***Алтае-Саянский регион***
9. Мероприятия Проекта, запланированные на территории Алтае-Саянского региона и которые могут оказать нежелательное воздействие на местное население, включают: усиление режима охраны местообитаний снежного барса в Республиках Алтай и Тыва, осуществление антибраконьерских мероприятий и развитие программ по устойчивому жизнеобеспечению местного населения в местообитаниях снежного барса. Ожидаемое воздействие этих мероприятий на местное население и меры по смягчению этого воздействия представлены в таблице ниже.



Виды деятельности	Воздействие	Меры смягчения
Выпас скота	Ограничения на выпас скота. Местные сообщества зависят в значительной степени от скотоводства (мужчины пасут скот, женщины производят молочные продукты), таким образом, доступ к пастбищам является крайне важным для поддержки существования местных жителей.	Избегать ограничений связанных с выпасом скота. Крайне важно обеспечить сохранение выпаса скота и не допускать ограничения доступа к пастбищам после создания ООПТ.
Охота	Ограничения на охоту. Местные жители, в частности, малочисленные коренные народы, занимаются охотой в целях жизнеобеспечения, поддержания своей культуры и традиций (в данный вид деятельности вовлечены исключительно мужчины). Однако охота запрещена на отдельных категориях ООПТ, таким образом, расширение таких ООПТ может ограничить доступ местных жителей к охотничьим ресурсам.	Смягчать ограничения на охоту. Там, где это возможно, следует придавать новым территориям ООПТ правовой режим которой предоставляет местным жителям свободный доступ к охотничьим территориям и не налагает ограничений на их возможности охоты. В случаях, где придание такого статуса не представляется возможным, местные жители теряющие доступ к охотничьим территориям в результате расширения ООПТ должны получить компенсацию через программу малых грантов (местные жители должны будут доказать, что Проект оказал негативное воздействие на их источники дохода). Также Проект будет предлагать местным жителям обучение управлению охотничьими ресурсами и организацию местных охотничьих хозяйств через осуществление пилотных проектов в местообитаниях снежного барса.
Браконьерство	Закрепление лесных участков за конкретными пользователями. Местные жители обеспокоены тем, что местные власти могут сдать в аренду значительные площади лесов для осуществления заготовок древесины и охоты, а местное население потеряет доступ к этим ресурсам, важным для жизнеобеспечения.	Усиливать ООПТ. Усиление режима охраны ООПТ сможет предотвратить свободную раздачу лесных участков арендаторам и, таким образом, сохранит доступ местных сообществ к лесным ресурсам.
Браконьерство	Необходимость снижения уровня браконьерства. Хотя в регионе нет случаев прямого браконьерства в отношении снежного барса, незаконная добыча копытных животных широко распространена (например, косули, марала, козерога, кабарги, и т.п.).	Вводить комплекс антибраконьерских мероприятий. Комплекс мероприятий, направленных на улучшение антибраконьерской деятельности (увеличение количества инспекторов и т.д.), малые гранты и микрокредиты, финансовые поощрения, и образовательные программы могут быть эффективными мерами снижения уровня браконьерства в регионе.
Альтернативные источники дохода	Безработица является одной из самых острых социально-экономических проблем в регионе, и все участники	Приоритизировать трудоустройство местных жителей на работу в ООПТ, а также на отдельные позиции в рамках Проекта. Расширение ООПТ в результате



	консультаций выражали свою озабоченность в связи с этим.	<p>Проекта может внести позитивный вклад в решение проблемы безработицы местных жителей в регионе.</p> <p><i>Организовывать тренинги и программы грантов и кредитов для развития туризма.</i> Участники консультаций выражали крайнюю заинтересованность в развитии туризма в Республике Алтай. Некоторые из местных жителей уже активно вовлечены в туристический бизнес.</p>
--	--	--

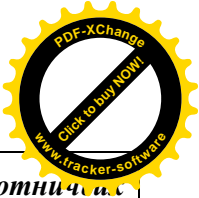
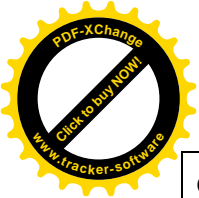
10. **Гендерный вопрос.** Консультации с местным населением выявили тот факт, что женщины в Алтае-Саянском регионе главным образом заняты работой по дому. Они ответственны за заботу о детях и ухаживают за скотом (например, доят коров, перерабатывают молоко, и т.д.). Программа малых грантов и микрокредитов может оказать положительное влияние на женщин через развитие малых форм бизнеса на дому. Такая программа может фокусироваться на развитии следующих видов деятельности: развитие этно-туризма и экологического туризма, переработка НДСЛ, производство сувениров, промышленная переработка молочных продуктов или производство войлока. Программа микрокредитования или малых грантов должна сопровождаться обучением, чтобы развить навыки и способности женщин, помочь найти работу или начать свое дело (например, развитие туризма, гостиничный бизнес, фермерство, и другие). Приоритетный доступ к кредитам и грантам должен быть предоставлен наиболее уязвимым группам женского населения (коренным народам, безработным, матерям-одиночкам, бедным) и женщинам, которые относятся к семьям подвергшихся негативному влиянию Проекта.

11. **Коренные народы.** Малые коренные народы, проживающие на проектных территориях, имеют право на различные виды государственной поддержки (например, бесплатные охотничьи лицензии) и не испытывают дискриминации, как другое местное население, проживающее на территориях Проекта. Предоставление особых льгот формально зарегистрированным представителям малых коренных народов может способствовать дискриминации других местных жителей, которые не могут получить аналогичный статус по различным бюрократическим причинам. Такая ситуация может привести к социальным трениям и конфликтам. В связи с этим Проекту предлагается применять одинаковые компенсационные меры ко всем местным жителям, без выделения коренных малочисленных народов в приоритетную группу.

(ii) **Дальний Восток**

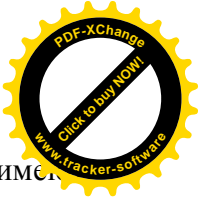
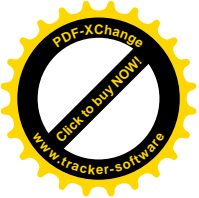
12. Мероприятия Проекта на Дальнем Востоке, которые могут иметь негативные последствия для местных жителей, включают следующие: (i) расширение охранных зон федеральных ООПТ; (ii) поддержка модельного проекта по организации управления лесными и охотничьими ресурсами на базе местной общины Сидатун; и (iii) техническая поддержка антибраконьерских бригад в местообитаниях тигра. Ожидаемое воздействие этих мероприятий на местное население и меры по смягчению этого воздействия представлены в таблице ниже.

Виды деятельности	Воздействие	Меры смягчения
-------------------	-------------	----------------



Охота	Отсутствие доступа к охотничьим территориям. Местные сообщества в значительной степени зависят от охоты, но часто доступ к охотничьим территориям ограничивается в результате закрепления лесных участков за коммерческими компаниями на правах долгосрочной аренды.	Поддерживать выделение охотничьих территорий для малых коренных народов. Проект должен работать с региональными органами по охране животного мира, чтобы выделить местным сообществам территории для охоты с целью жизнеобеспечения.
Браконьерство и конфликты с тиграми	Необходимость снизить уровень браконьерства и конфликтов с тиграми. Браконьерство не является острой проблемой в регионе, однако, местные сообщества время от времени имеют конфликты с тиграми, которые нападают на охотников и их собак.	Поддерживать антибраконьерские бригады. Проект планирует оказывать техническую поддержку антибраконьерским бригадам.
Заготовка древесины	Отсутствие доступа к заготовке древесины. Местные люди жалуются на отсутствие доступа к заготовке древесины (например, на дрова) в связи с тем, что все права на заготовку древесины принадлежат частным компаниям, арендующим лесные участки.	В настоящее время нет законных путей принудить частные компании разрешать заготовку дровяной древесины местным жителям на прилегающей к их деревням территории.
Альтернативные источники дохода	Безработица является одной из самых острых социально-экономических проблем в регионе.	Отдавать приоритет при трудоустройстве местному населению и поддерживать «модельные проекты». Расширение буферных зон федеральных ООПТ приведет к необходимости приема на работу дополнительного штата инспекторов, а также созданию новых рабочих мест для мужчин и женщин. Запланированный проект по поддержке управления лесными и охотничьими ресурсами на базе местной общины "Сидатун" также может способствовать созданию новых рабочих мест для местных жителей.

- 1. Гендерный вопрос.** Женщины, главным образом, заботятся о детях и работают по дому. Только немногие из них работают на государственной службе, учителями, или продавцами. В тоже время некоторые женщины – особенно из числа коренных малочисленных народов – принимают активное участие в жизни общин. Проект должен поддерживать женщин на территории Бикинского национального парка в развитии этно-туризма и экологического туризма, переработке НДПЛ и производстве сувениров. Такая поддержка должна включать образовательные программы и тренинги, создание новых рабочих мест, предоставление грантов и микрокредитов для развития малого бизнеса. Женщины из числа коренных народов должны активно вовлекаться в реализацию этих мероприятий. На других проектных территориях Проект должен прилагать усилия к трудоустройству женщин на созданные Проектом вакансии, а также вовлекать их в организацию различных культурных мероприятий и фестивалей. Эти мероприятия должны в первую очередь включать наиболее уязвимые группы женщин (коренные народы, безработные, матери-одиночки, бедные) и женщин, которые относятся к семьям подвергшихся негативному влиянию Проекта.



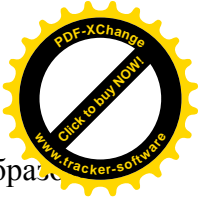
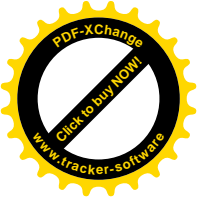
2. **Коренные народы.** Некоторые сообщества коренных жителей в регионе не имеют доступа к охотничьим территориям, не имеют возможности охотиться для жизнеобеспечения и страдают от безработицы. Национальный парк «Удгейская легенда» планирует выделить четыре участка для охоты удгейских общин. Чтобы это стало возможным, парк должен утвердить в установленном порядке свои границы. Хотя выделение охотничьих территорий парком только частично решит проблему безработицы, Проект должен сотрудничать в этом плане с парком, чтобы выделение этих участков стало возможным. Также рекомендуется, чтобы Проект оказывал содействие трудоустройству квалифицированных кадров из числа коренных народов на позиции, созданные в рамках Проекта.

(iii) Северный Кавказ

3. Мероприятия Проекта на Северном Кавказе, которые могут иметь негативные последствия для местных жителей, включают усиление режима федеральных и региональных ООПТ. Ожидаемое воздействие этих мероприятий на местное население и меры по смягчению этого воздействия представлены в таблице ниже. Эти предложения основаны на консультациях только в Кабардино-Балкарии и потому могут быть нерепрезентативными для всего региона.

Виды деятельности	Воздействие	Меры смягчения
Выпас скота	<i>Ограничения на выпас скота.</i> Местные сообщества зависят в значительной степени от скотоводства и выражают беспокойство, что Проект может ограничить их доступ к пастбищам.	<i>Избегать ограничений связанных с выпасом скота.</i> Крайне важно обеспечить сохранение выпаса скота и не допускать ограничения доступа к пастбищам после создания ООПТ.
Охота	Охота в настоящее время уже запрещена на ООПТ. Местные жители не выражали беспокойства по поводу ограничений охоты.	Проект не окажет воздействия на местные сообщества в плане ограничений охоты.
Альтернативные источники дохода	<i>Безработица является одной из самых острых социально-экономических проблем в регионе.</i> В настоящее время скот является главным источником дохода для местного населения. Однако местные жители хотели бы также развивать туризм, обработку камня, производство минеральной воды и другие бизнес-инициативы.	<i>Организовывать образовательные программы и тренинги.</i> Программа тренингов поможет местным жителям приобрести необходимые навыки (например, управление фермой, организация малого бизнеса, лучшие практики сельского хозяйства). Такая программа была бы очень привлекательна как для местных мужчин, так и женщин.

4. **Гендерный вопрос.** Женщины в основном занимаются заботой о детях, вязанием и переработкой молочной продукции. Некоторые из них продают свою продукцию туристам или посылают для продажи в крупные центры. Женщины смогут значительно повысить свои навыки в производстве продукции в результате обучающих программ в рамках Проекта. Проект должен активно вовлекать местных женщин в коммуникационные программы и способствовать их трудоустройству (предпочтительно брать женщин на позиции в случае одинаковой квалификации с мужчинами). Проект профинансирует проведение гендерного социального исследования на Кавказе в первые 3 месяца его реализации с целью определения



того, как женщины в этом регионе используют природные ресурсы, каким образом их жизнеобеспечение может быть поддержано, какие образовательные программы и другие мероприятия были бы полезны для их нужд, как женщины могут быть вовлечены в реализацию Проекта на Кавказе.

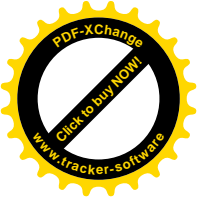
5. **Коренные народы.** Если упомянутое выше социально-экономическое исследование выявит, что на проектной территории на Кавказе проживают малые коренные народы, то по отношению к ним рекомендуется применить те же меры по снижению негативного воздействия, как указано в абзаце выше.

Организационная структура

6. **Ответственность проектных структур.** Таблица ниже резюмирует ответственность по выполнению ПСВП среди различных структур Проекта.

Структура	Ответственность по ПСВП
WWF США	<ul style="list-style-type: none">• Мониторинг и оценка выполнения ПСВП
WWF России (Центральные офис по управлению Проектом)	<ul style="list-style-type: none">• Выполнение ПСВП на федеральном уровне• Контроль выполнения ПСВП в регионах Проекта• Обеспечение соответствия проектных мероприятий принципам, изложенным в ПСВП• Рассмотрение жалоб и обращений местных жителей по поводу реализации Проекта, которые не могут быть решены на уровне региональных координаторов Проекта• Координация выполнения ПСВП среди региональных координаторов Проекта
Региональные координаторы Проекта и региональные проектные команды	<ul style="list-style-type: none">• Выполнение ПСВП на региональном уровне• Проведение не реже двух раз в год консультаций и информационных сессий с местными жителями на проектных территориях для информирования их о мероприятиях Проекта, получения обратной связи от них по поводу реализации Проекта, принятия их предложений и жалоб.• Обеспечение возможностей и путей для обжалования действий Проекта со стороны местных жителей• Мониторинг выполнения ПСВП в регионах Проекта по индикаторам этой Программы
Независимый эксперт по мониторингу и оценке	<ul style="list-style-type: none">• Мониторинг и оценка выполнения ПСВП во всех трех регионах Проекта по индикаторам, представленным в ПСВП

7. **Обжалование действий Проекта со стороны местных жителей.** Согласно политике WWF, в отношении местного населения и уязвимых групп Проект должен организовать и поддерживать механизмы обжалования действий Проекта (grievance redress mechanism), которые позволяют местным жителям, испытывающим негативное воздействие со стороны Проекта, высказать свои жалобы, опасения и предложения в части реализации Проекта. Механизмы обжалования действий Проекта должны быть организованы региональными координаторами Проекта в



каждом проектном регионе. Эффективность этих механизмов должна контролироваться со стороны команды по управлению Проектом.

8. **Мониторинг и оценка.** Не позднее, чем через три месяца после начала Проекта, региональные координаторы Проекта должны провести социально-экономическое исследование для определения групп стейкхолдеров (включая женщин, коренные народы и бедных), которые будут нуждаться в восстановлении уровня жизни и доходов, утраченных в результате Проекта. Результаты этого исследования будут являться базовыми показателями для мониторинга выполнения ПСВП. Воздействие Проекта на местное население должно оцениваться ежегодно на всем протяжении Проекта. Цель такого ежегодного аудита – убедиться, что меры, изложенные в ПСВП, реально выполняются и являются эффективными. Предложенные индикаторы для мониторинга ПСВП описаны в разделе 4.3 настоящей Программы.
9. **Бюджет.** Бюджет для всех мер, предлагаемых ПСВП, уже включен в Рабочий План Проекта. Таким образом, не требуется дополнительных расходов на осуществление данных мер. Однако дополнительные расходы на проведение социально-экономического исследования в проектных регионах должны быть выделены в бюджете Проекта.
10. **Консультации.** Региональные координаторы Проекта должны два раза в год проводить встречи и консультации с местным населением на проектных территориях для информирования их о мероприятиях Проекта, получения обратной связи от них в отношении реализации Проекта, принятия их предложений и жалоб и определения других возможных негативных воздействий Проекта, которые не были определены на этапе его разработки.