Организация Объединенных Наций E/CN.17/2010/7

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
16 February 2010
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию
Восемнадцатая сессия
3–14 мая 2010 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Тематический блок вопросов для цикла осуществления 2010–2011 годов (сессия по проведению обзора)

Обзор хода осуществления Повестки дня на XXI век и Йоханнесбургского плана выполнения решений: горнодобывающая промышленность

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Полезные ископаемые насущно необходимы для современной жизни, а разработка месторождений все еще является основным методом их добычи. Разработка месторождений полезных ископаемых в ряде случаев создала лишь немногие или ограниченные выгоды для стран-производителей с точки зрения экономического роста и уменьшения масштабов нищеты. Несмотря на достигнутый после 2002 года прогресс, разработка месторождений полезных ископаемых все еще создает отрицательное социальное и экологическое воздействие на общины, проживающие рядом с местами добычи полезных ископаемых, а иногда и на страновом уровне. Поэтому усилия по увеличению положительного экономического воздействия горнодобывающей промышленности в странах-производителях и по минимизации отрицательного социального и экологического воздействия этой деятельности на соответствующие общины необходимо осуществлять при поддержке со стороны международного сообщества. Необходимо совершенствовать следующие основные блоки в области управления, необходимые для добывающей промышленности, с целью содействия обеспечению устойчивого развития: расширение прозрачности в отношении денежных поступлений; содействие обеспечению открытости в отношении информации о горнорудных проектах; способность правительств развивающихся стран эффективным образом управлять неустойчивыми доходами; со-

* E/CN.17/2010/1.

10-24240 (R) 110310 110310

Просьба отправить на вторичную переработку

действие правительствам в разработке современной политики и нормативной базы; и вовлечение общественности в процессы принятия решений на местном и национальном уровнях. В этом процессе основным элементом достижения устойчивого развития на местном уровне является обеспечение признания и соблюдения прав и интересов коренных народов и других местных общин государствами и компаниями.

Содержание

		Стр.
I.	Введение	4
II.	Добыча полезных ископаемых и ресурсы на глобальном уровне	4
III.	Горнодобывающая промышленность, экономическое развитие и сокращение масштабов нищеты	7
IV.	Экологические и социальные последствия горнодобывающей деятельности	12
V.	Управление в горнодобывающем секторе	19
VI.	Вопросы институционального и технического потенциала	23
VII.	Сохраняющиеся проблемы	24

I. Введение

1. В настоящем докладе проводится обзор хода осуществления Повестки дня на XXI век[1], Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век[2] и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию («Йоханнесбургский план выполнения решений»)[3] в тематической области — горнодобывающая промышленность. Этот доклад был подготовлен Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и опирается на материалы, представленные правительствами, основными группами и системой Организации Объединенных Наций, в частности Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Международной организацией труда (МОТ) и Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), а также Межправительственным форумом по горнодобывающей промышленности, полезным ископаемым, металлам и устойчивому развитию.

2. Для целей настоящего доклада разработкой полезных ископаемых считается экономическая деятельность, посвященная добыче полезных ископаемых и металлов, включая их разведку, добычу и переработку добытых полезных ископаемых. Из сферы действия настоящего доклада исключены нефть и газ, поскольку они рассматривались на четырнадцатой и пятнадцатой сессиях Комиссии по устойчивому развитию по теме «Энергетика».

II. Добыча полезных ископаемых и ресурсы на глобальном уровне

3. Согласно оценкам, в период с 1900 по 2005 год добыча строительных полезных ископаемых возросла в 34 раза, а добыча руд металлов и промышленных минералов — в 27 раз. Обе эти цифры превышают темпы роста населения за тот же период времени, которое примерно возросло в 4 раза, и темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП), который вырос в 24 раза. Темпы прироста добычи полезных ископаемых во второй половине XX века были выше, чем в первой половине.

4. Нехватка ресурсов сама по себе не может быть самым ограничивающим фактором в деле продолжения нынешней модели развития. За последнее десятилетие благодаря новым открытиям и техническому прогрессу промышленные запасы нефти, газа и большинства металлов увеличились в несколько раз. В результате этого то время, когда, как предполагается, в мире закончатся минеральное сырье и металлы, постоянно отодвигается в будущее. В основном это происходит благодаря внедрению технологий, позволяющих с прибылью

---

[1] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года*, том I, *Резолюции, принятые на Конференции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), резолюция 1, приложение II.

[2] Резолюция S-19/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

[3] *Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправления), глава I, резолюция 1, приложение.

извлекать металлы из низкосортных руд. Например, после внедрения технологии «уголь в пульпе» (технология выщелачивания) — новой технологии использования цианида при обогащении, в процессе извлечения золота, — экономически выгодные промышленные запасы золота во всем мире увеличились в пять раз в течение нескольких лет с начала 80-х годов прошлого века.

5. Главным ограничением на пути к обеспечению стабильности роста в этой области может стать вместо этого постоянно увеличивающееся потребление ресурсов (главным образом энергии и воды), необходимых для извлечения минералов и металлов, а также рост загрязненности, создаваемой процессом извлечения. В конце 90-х годов прошлого века на горнодобывающую промышленность приходилось около 10 процентов мирового потребления энергии и 13 процентов выбросов двуокиси серы.

6. Показательным является пример с золотом. Количество воды и энергии, необходимых для золотодобычи, уменьшается с повышением качества руды. Богатые жилы постепенно истощаются, при этом среднее качество обогащенной руды постоянно уменьшается. До 1980 года оно составляло 5–10 грамм на тонну, а сейчас сократилась до 1–2 грамм на тонну в Соединенных Штатах Америки и Австралии. За последние несколько десятилетий повышение эффективности использования таких ресурсов, как энергия и вода в Австралии — одной из ведущих золотодобывающих стран — всего лишь компенсировало снижение качества руды, поэтому количество энергии и воды, необходимых для извлечения одного килограмма золота из породы, не изменилось. Учитывая тот факт, что за этот период производство выросло в несколько раз, для извлечения того же количества золота, как и 20 лет назад, требуется гораздо больше воды и энергии. Те же самые тенденции применимы и в отношении загрязнения, связанного с извлечением металлов. Количество выбросов CO_2, возникающих при извлечении одного грамма золота в Австралии, примерно такое же, каким оно было и 10 лет назад. Таким образом, в результате расширения производства золота объемы выбросов CO_2 от деятельности золотодобывающей промышленности выросли после 1980 года в несколько раз.

7. Кроме того, переход от добычи на глубокозалегающих месторождениях к открытым горным разработкам, который происходил в последние десятилетия, привел к увеличению количества пустой породы и «хвостов». В настоящее время при производстве одного килограмма золота в Австралии обычно возникает 500 тонн «хвостов» и в три раза больше пустой породы. «Хвосты» и пустая порода создают проблемы с постоянным кислотным выщелачиванием и должны обрабатываться. До настоящего времени главным способом решения этой проблемы было строительство дамб вокруг «хвостов», что привело к возникновению множества экологических и медицинских проблем. Таким образом, увеличение объемов добычи минеральных ископаемых и изменения в способах горнорудного производства привели к постоянному росту экологического воздействия.

8. В пересчете на душу населения в промышленно развитых регионах Европы и Северной Америки используется львиная доля металлов и минералов. В 2001 году в Африке на душу населения было использовано всего 0,7 килограмма алюминия по сравнению с 22,3 килограмма в Соединенных Штатах. В Америке потребление металлов составляет около 600 килограммов на человека в год. При средней продолжительности жизни в 70 лет каждый житель Запад-

ной Европы «потребляет» за свою жизнь около 460 тонн песка и гравия, около 39 тонн стали и 100 тонн известняка для обогрева домов, производства электроэнергии или содержания автомобилей.

9. Потребность в промышленном извлечении металлов определяется потребностью в металлах как исходных материалах для производственного процесса. Однако взаимосвязь между этими двумя факторами ослаблена в результате утилизации отходов. В конечном счете потребность в металлах, в свою очередь, определяется окончательным спросом на продукцию и зависит от двух факторов: a) повышение эффективности использования материалов, т.е. сокращение количества металлов, необходимых для производства одной единицы продукции; и b) замена материалов в производственном процессе, когда металлы заменяются другими компонентами.

10. С другой стороны, потребность в золоте, бриллиантах и драгоценных камнях, добыча которых находится в центре внимания мелкомасштабной и артельной добычи полезных ископаемых во многих странах, определяется главным образом потребностями населения. В отличие от большинства сырьевых товаров, относящихся к предметам роскоши, наибольшие регионы потребления золота приходятся на развивающиеся страны. Учитывая большое экологическое и социальное воздействие кустарной добычи золота в тех случаях, когда оно осуществляется без учета экологических последствий соблюдения норм безопасности и охраны здоровья, неправительственные организации призывают рассмотреть вопрос о том, насколько необходима добыча этого металла, когда запасов золота на поверхности больше, чем под землей. Это особенно справедливо с учетом того, что золото крайне легко использовать повторно.

11. Расширение повторного использования, т.е. утилизация, по-видимому, обладает большим потенциалом для дальнейшего повышения эффективности использования материалов. Повторное использование отходов в промышленном производстве не только сокращает потребности в извлечении и переработке первоначальных природных ресурсов, но и позволяет сэкономить много энергии, расходуемой на их извлечение и переработку, а также сокращает объем отходов, заполняющих свалки или подлежащих сжиганию. Экономия энергии за счет повторного использования металлов составляет около 95 процентов для алюминия, 85 процентов для меди, 68 процентов для стали и 60 процентов для свинца и цинка. Для производства стали из металлолома на электрических дуговых печах требуется всего лишь одна треть энергии, необходимой для производства стали из железной руды на доменных печах, при этом загрязнение воздуха сокращается на 85 процентов, а потребление воды — на 40 процентов.

12. Рециклирование, как правило, более эффективно с точки зрения экономии в том, что касается отходов промышленности и деловых предприятий, чем бытовых отходов. Однако рециклирование бытовых отходов является более эффективным в отношении алюминия, других металлов и бумаги, чем в отношении пластмасс и стекла. В государствах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в каждой из которых в настоящее время осуществляются различные программы рециклирования, доля повторного использования металлов за счет переработки муниципальных отходов возрастает и составляет в настоящее время свыше 80 процентов.

13. Стимулы к повторному использованию металлов зависят от цен на них. Наблюдавшееся в последние годы повышение цен на большинство металлов

усилило стимулы к их повторному использованию. Однако существующие в горнодобывающей промышленности субсидии — явные или скрытые — уменьшают стоимость добычи ископаемых и экономические стимулы к рециклированию металлов. Если бы цены на металлы отражали полные издержки на добычу полезных ископаемых, включая внешние расходы, то это повысило бы стимулы к утилизации.

14. Дальнейшее расширение повторного использования и утилизации металлов зависит от решения ряда проблем. Во-первых, географическое распределение отходов производства (в отличие от географической концентрации мест расположения рудников и металлургических комбинатов) создает логистические трудности с предоставлением необходимого транспорта и путей транспортировки отходов для целей повторной утилизации материалов. Однако некоторые объекты (например, «кладбища» старых автомобилей и места сбора металлолома) централизованы на муниципальном уровне, что позволяет создать логистические цепочки для повторного использования и рециклирования. Во-вторых, дизайн различных изделий, как правило, не предполагает необходимость легкого извлечения пошедших на их изготовление материалов после того, как срок эксплуатации закончился. Это, в свою очередь, может быть связано с отсутствием у фирм-изготовителей ответственности за использование их продукции после окончания срока службы. В некоторых странах такое положение дел начало меняться в отношении некоторых видов продукции (например, электроники, электробытовых приборов) за счет расширения ответственности фирм-изготовителей, что возлагает на промышленность ответственность за связанные с их продукцией отходы, в том числе отходы по окончанию срока службы продукции. Такая политика, по-видимому, достаточно эффективна в условиях расширения рециклирования.

III. Горнодобывающая промышленность, экономическое развитие и сокращение масштабов нищеты

15. На национальном уровне содействие горнодобывающей промышленности целям развития, повышения жизненного уровня и сокращения масштабов нищеты можно рассматривать на основе вклада горнорудной промышленности в экономику с точки зрения прямого и косвенного создания рабочих мест, создания возможностей получения доходов и прибылей для правительств. В более чем 30 странах, являющихся в основном, но не исключительно, развивающимися странами и странами на переходном этапе, сектор горнодобывающей промышленности и добычи минерального сырья занимает важное место в национальной экономике. В том что касается экспортных поступлений, Австралия широко опирается на минеральные сырьевые товары. В Гане продукция горнодобывающей промышленности составляет около 8 процентов ВВП. В Южной Африке, на которую приходится более 70 процентов продукции горнодобывающей промышленности региона, эта цифра составляет 9 процентов[4]. Ботсвана, Демократическая Республика Конго, Замбия и Намибия получают свыше 50 процентов своих экспортных поступлений за счет горнодобывающей промышленности. В Латинской Америке этот вклад также велик. В Многона-

[4] United Nations Statistics Division, 2009.

циональном Государстве Боливия, Перу и Чили на горнодобывающую промышленность приходится от 30 до 50 процентов от объема экспорта.

16. По оценкам МОТ, 25 миллионов человек в мире заняты в горнодобывающей промышленности (за исключением нефтегазовой промышленности), при этом половина из них являются неформальными работниками. По оценкам МОТ, с учетом членов семей, количество людей, жизнь которых зависит от горных разработок, ведущихся как промышленным, так и кустарным способом, составляет, по-видимому, около 300 миллионов.

17. В течение продолжительного времени рост производительности труда в горнодобывающей промышленности, обусловленный большими капиталовложениями, вел к резкому сокращению занятости в разработке месторождений и в переработке минерального сырья во всем мире. Однако, по-видимому, эта тенденция с начала нового столетия изменилась на противоположную, при этом количество работников горнодобывающей промышленности в выборке из 67 стран, охватываемых статистикой МОТ, возросло с 10,2 миллиона человек в 2003 году до 11,4 миллиона человек в 2007 году.

18. Крупномасштабная добыча полезных ископаемых вследствие того, что она требует очень больших капитальных затрат, создает напрямую мало рабочих мест по сравнению с другими отраслями промышленности или экономики. Крупные промышленные рудники высоко механизированы, и потребность в низкоквалифицированной рабочей силе очень ограничена. Согласно оценкам, в Мали капиталовложения в размере 700 000 долл. США в работу крупных золотых рудников создают лишь одно рабочее место, что в несколько раз меньше того количества рабочих мест, которые обычно создают инвестиции в другие виды деятельности. В Гане, несмотря на крупные капиталовложения в горнодобывающую промышленность, на смене столетий на крупных горнодобывающих корпорациях работало лишь 20 000 граждан этой страны.

19. Несмотря на отсутствие глобальных оценок, эксперты соглашаются с тем, что за последние несколько лет количество артельных и мелкомасштабных горных разработок резко увеличилось вследствие резкого роста цен на сырьевые материалы. Например, в период с 2001 по конец 2009 года международные цены на золото выросли более чем в четыре раза, что позволило вести экономически выгодную разработку небольших месторождений.

20. Хотя некоторым странам удается создавать и поддерживать прочную производственную базу по добыче минерального сырья и металлов, в других контекстах горнодобывающая промышленность, подобно другим добывающим отраслям, создала мало побочных выгод и связей с другими секторами национальной экономики. Разработка полезных ископаемых зачастую изолирована от остальной части экономики. Местные фирмы, которые в принципе могли бы предоставлять услуги нефте- и горнодобывающим компаниям, зачастую не отвечают стандартам, которые эти компании предъявляют. Кроме того, у местных фирм могут отсутствовать достаточные возможности для участия в конкурсах и в осуществлении местных проектов в области развития.

21. Кроме того, отсутствуют прямые связи с остальной частью экономики вследствие того, что сырьевые минералы, добываемые в одной стране, перерабатываются в других странах. И наконец, те развивающиеся страны, которые содействовали развитию отраслей по глубокой переработке сырья, столкнулись

с тарифными и нетарифными барьерами на пути к их экспорту. Создание сильных связей является крупной проблемой во многих странах, таких как Ботсвана, которые начали осуществление так называемых «бенефициарных» программ в попытке получить больше прибыли от своих минеральных ресурсов, например путем внедрения центров по местной огранке бриллиантов и драгоценных камней.

22. Поэтому на макроэкономическом уровне положительное влияние горнодобывающей промышленности на экономическое развитие в значительной степени зависит от того, какая доля «ресурсной ренты» возвращается обратно правительствам, и от того, каким образом правительство использует доходы, создаваемые этой промышленностью. Что касается первого аспекта, то в 90-х годах прошлого века многие страны пересматривали свои правовые рамки и нормативную базу, применяемые в горнодобывающей промышленности, в надежде привлечь в этот сектор прямые иностранные инвестиции. В контексте Африки пересмотренные кодексы ведения горных работ зачастую предлагают горнодобывающим компаниям низкую плату за разработку недр, налоговые льготы, изъятия в отношении импортных и экспортных сборов, а также репатриацию прибылей. Некоторые наблюдатели утверждали, что баланс слишком сместился в сторону частных компаний. В других регионах наблюдается тенденция к ренационализации секторов добычи и переработки минеральных ресурсов.

23. Учитывая значение для многих развивающихся стран прибыли от добычи полезных ископаемых, а также их невозобновляемый характер, важнейшее значение приобретает их эффективное использование в целях развития. Однако во многих случаях эти доходы не использовались, как ожидалось, для целей обеспечения устойчивого развития. Проведенный Всемирным банком обзор добывающих отраслей промышленности, который стал отправной точкой для многих участников горнодобывающего сектора, содержит вывод о том, что привлечение прямых иностранных инвестиций в горнодобывающий сектор само по себе не является достаточным условием для сокращения масштабов нищеты. Для того чтобы обеспечить сокращение масштабов нищеты, необходимо наличие многих предварительных условий до начала извлечения полезных ископаемых. В окончательном докладе Обзора добывающих отраслей промышленности подчеркиваются три основных предварительных условия: a) государственное и корпоративное управление в интересах бедных слоев населения; b) гораздо более эффективная социальная и экологическая политика; и c) соблюдение прав человека.

24. Считается, что артельно-кустарная добыча полезных ископаемых касается мелких и средних горнодобывающих предприятий, которые используют иногда для извлечения минеральных ресурсов примитивную технику, и очень часто существует в странах, обладающих большими запасами золота, бриллиантов и драгоценных камней, где зачастую такое мелкомасштабное производство сосуществует с крупномасштабной добычей полезных ископаемых, осуществляемой крупными компаниями, многие из которых являются многонациональными корпорациями (МНК). Хотя недавно полученные точные цифры о количестве людей, занятых в артельной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых во всем мире, отсутствуют, по некоторым данным, количество людей, зависящих от такой экономической деятельности, возросло после того как МОТ опубликовала в 1999 году последние оценки в мировом масштабе. То-

гда в мелкой и кустарной добыче полезных ископаемых, по оценкам, участвовало 13 миллионов человек. В Китае в 2006 году такой деятельностью занималось более 5 миллионов человек, что составляет 53 процента от общего числа лиц, работающих в горнодобывающей промышленности, при этом стоимость произведенной ими продукции составила 41 процент от общего показателя.

25. Артельно-кустарная добыча полезных ископаемых развивалась в Африке быстрыми темпами в 90-е годы XX века в результате осуществления программ структурной перестройки, которые привели к сокращению тысяч бывших гражданских служащих, а также в результате реформ, проведенных многими странами с целью привлечения в горнодобывающую промышленность иностранных инвестиций, что привело к массированной передаче земель в руки частных компаний в виде концессий. Согласно статистическим данным Ганской палаты горнорудной промышленности, 13 процентов земель в Гане в настоящее время отдано в концессии горнодобывающим компаниям, что составляет, по оценкам, 40 процентов территории страны, на которой находятся золотые прииски. В некоторых странах значение таких трансфертов земель считается фактором, серьезно ограничивающим возможности местного населения получать доход за счет эксплуатации земель, в том числе путем ведения сельского хозяйства.

26. Широко признается, что развитие артельно-кустарной добычи является в значительной степени следствием нищеты и нехватки реальных альтернативных способов получения дохода. В Мозамбике старатели-одиночки, как правило, сообщают о том, что зарабатывают около 140–160 долл. США в месяц, что в четыре раза превышает доход фермеров в соседних провинциях от продажи товарных культур[5]. В Суринаме, как показывают исследования, мелкомасштабная добыча полезных ископаемых является альтернативным экономическим видом деятельности, в то время когда национальная экономика испытывает стресс, например в форме гиперинфляции, или в тех случая, когда конкретные группы исключены из альтернативных видов занятости. В реальности стоящий перед многими горняками выбор, возможно, сводится не просто к выбору между ведением горных работ и какой-то другой деятельности (например, фермерством), поскольку занятие горным промыслом может быть второй профессией, используемой для зарабатывания денег на инвестирование в фермерское хозяйство.

27. В значительной степени ведение артельно-кустарной добычи полезных ископаемых осуществляется на грани закона или за его пределами, при этом игнорируются такие факторы, как существующие права на собственность (которые обычно распространяются на все полезные ископаемые в государстве), экологические нормы и нормы безопасности, а также уплата налогов. В некоторых странах такая деятельность лишает правительства источников иностранной валюты и способствует закреплению параллельных схем торговли. Согласно оценкам, в Мозамбике только 10–15 процентов золота, добываемого старателями, покупается правительством. В Мадагаскаре почти все драгоценные камни, которых в год добывается на сумму 400 млн. долл. США, экспортируются незаконно. В некотором контексте те доходы, которые не достаются го-

[5] S. Dondeyne, E. Ndunguru, P. Rafael and J. Bannerman, “Artisanal mining in Central Mozambique: Policy and environmental issues of concern” (2009), *Resources Policy*, vol. 34 (1-2), pp. 45–50.

сударству, идут на финансирование сетей, занимающихся более или менее открытой пропагандой гражданской войны, как, например, в случае с алмазами и другими редкими, легко транспортируемыми и очень ценными минералами из центральных частей Африки.

28. Многие страны пытались формализовать артельно-кустарную добычу полезных ископаемых путем включения их в официальную экономику. Однако проводимая в этом направлении политика до настоящего времени не имела большого успеха, а доля населения, занимающегося такой деятельностью, продолжает расти во многих странах. Помимо географической разбросанности и мобильности такой деятельности, ее трудно контролировать, а неудачи с осуществлением многих программ формализации объясняются следующими недостатками: недостаточное знание слоев населения, занимающихся кустарной и мелкомасштабной добычей и их динамика; отсутствие надежных и реальных альтернативных способов получения доходов, особенно во многих финансируемых донорами проектах, которые стремились создать альтернативные источники дохода для такого населения; недостаточные экономические стимулы для формальной организации горняков, учитывая высокие финансовые и нефинансовые расходы на связанные с этим административные процессы, а также низкую вероятность получения положительного ответа на запросы о выдаче лицензий на разработку; и отсутствие связи между легально разрешенной деятельностью по мелкомасштабной добыче ископаемых и географическим распределением их залежей. Кроме того, в некоторых странах правительственная поддержка оказывается только юридически оформленным сообществам горнодобывающих предприятий, что оставляет значительную долю занимающегося горным промыслом населения вне сферы действия программ по созданию потенциала и повышению осведомленности. В результате этого занимающиеся мелкомасштабным промыслом рабочие почти не имеют стимулов к переселению в выделенные для них районы и вместо этого продолжают проживать в несанкционированных поселениях. Это положение усугубляется тем, что артельной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых в национальных стратегиях по сокращению масштабов нищеты уделяется незначительное внимание и эта область отделена от планирования на районном уровне.

29. Исследования, проведенные в таких разных странах, как Китай и Объединенная Республика Танзания, позволили сделать вывод, что вклад артельно-кустарной горнодобывающей деятельности в создании дохода и сокращении масштабов нищеты превышает их отрицательное влияние, однако правительствам необходимо приложить больше усилий по регулированию, управлению и поощрению развития такой деятельности с целью создания для нее благоприятных условий. Эти исследования в целом говорят, что на шахтах, разрабатываемых кустарным способом, можно было бы достичь значительных экологических и экономических улучшений, если бы правительство предоставило организационную и техническую поддержку местным добытчикам и разработало более совершенные законы и положения, применимые в отношении мелкомасштабного горнодобывающего сектора.

IV. Экологические и социальные последствия горнодобывающей деятельности

A. Экологические последствия

30. Экологические последствия, связанные с разработкой полезных ископаемых, меняются от региона к региону в зависимости от применяемых технологий добычи ископаемых и способов удаления отходов, а также от следующих местных особенностей: характер руды/минеральных ископаемых, глубина залегания месторождений, химический состав извлекаемого материала и окружающих пород; естественно залегающие вещества; топография; климат и методы рекультивации.

31. Для расположенных на поверхности горных разработок главными экономическими проблемами являются большая площадь используемых земель, чрезмерная нагрузка на экологию в связи с вывозом и захоронением отходов, потеря и эрозия почв, отрицательное влияние на гидрологию, засаливание рек и загрязнение водных источников, дренаж кислых шахтных вод, сдуваемая пыль и рекультивация земель. В отношении подземных шахт существуют следующие проблемы: дренаж шахтных вод, выбросы метана и сдуваемая пыль. К другим экологическим последствиям ведения горных работ относятся транспортировка опасных материалов, ухудшение качества воздуха и воды, шум, вибрация и порча ландшафта. Если оставлять эти факторы без внимания, то многие из них могут отрицательно повлиять на здоровье и образ жизни бедных слоев и уязвимых групп населения, проживающих в районах проведения горных работ, а иногда и на значительных расстояниях от мест добычи полезных ископаемых.

32. Большие количества токсичных отходов, которые могут оставаться после добычи полезных ископаемых, должны тщательно обрабатываться с целью избежать загрязнения воды путем выщелачивания и с целью предотвращения разрушения зданий и дамб, построенных для хранения отходов. Горнодобывающая деятельность приводит к нарушению почвенного покрова и, следовательно, увеличивает площадь земель, подвергающихся действию дождей. Хотя в пустой породе наблюдается лишь незначительная концентрация токсичных элементов, эрозия глин и осадков может привести к загрязнению окружающих водных источников твердыми взвесями. Ущерб от таких стоков может быть более значительным в тех случаях, когда разрабатываются месторождения серы или ведется добыча угля с большим содержанием серы. Дренаж кислотных вод из мест ведения горных разработок, т.е. с рудничных площадок, является серьезной проблемой в зонах с большим количеством дождевых осадков. Поверхностные воды проникают в толщу пустой породы, оставленной после разработки месторождений, где они вступает в реакцию с серосодержащими соединениями, что приводит к возникновению серной кислоты, загрязняющей близлежащие ручьи, реки и подземные воды.

33. Захоронения «хвостов» от ведения горных работ является основной причиной экологического ущерба. Захоронение отходов в виде прибрежных «хвостов» подвергается критике как разрушающее экосистемы и загрязняющее водные источники. Последствия морского захоронения отходов горно-обогатительных предприятий изучено не так хорошо, однако существуют опасения,

что они могут нанести вред морским экосистемам и отрицательно повлиять на жизнь общин, существование которых зависит от этих экосистем, таких как коралловые рифы, выполняющие важные экологические функции или имеющие культурное значение, а также прибрежные воды, используемые для жизнедеятельности этих общин. Такой способ захоронения отходов используется главным образом в ряде развивающихся стран и фактически запрещен Законом о чистоте вод в Соединенных Штатах Америки.

34. Существование заброшенных шахт и карьеров свидетельствует о неудовлетворительном экологическом состоянии этой отрасли промышленности в прошлом. Эти заброшенные шахты портят пейзаж и представляют собой несколько экологических угроз, главным образом вследствие утечки кислотных шахтных вод. Юридическая ответственность за восстановление окружающей среды на этих объектах зачастую не ясна вследствие пробелов в законодательстве или трудностей с выявлением ответственных сторон. Сегодня в Соединенных Штатах Америки компания, открывающая новую шахту, должна по закону заплатить залог, за счет которого отдельная компания-держатель этого залога обязуется оплатить расходы на очистку от загрязнения, причиненного шахтой в том случае, если сама компания обанкротится. Однако для многих шахт конечные расходы по очистке оказались выше, чем стоимость залога. Владельцы более старых шахт вообще не обязаны были платить подобный залог.

35. Отсутствие гарантий оплаты расходов по очистке зачастую приводит к тому, что эти расходы оплачиваются государством. В Соединенных Штатах Америке, хотя это встречается и нечасто, расходы на восстановление окружающей среды могут превышать сотни миллионов долларов на одно месторождение. Согласно оценкам американского Агентства по охране окружающей среды, расходы на очистные работы примерно 550 000 заброшенных шахт со скальной породой в Соединенных Штатах оцениваются в диапазоне от 32 до 72 млрд. долл. США.

36. Восстановление и рекультивирование земель после закрытия шахт являются сложной задачей, которая не была успешно решена во многих странах. Например, Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) отмечает, что в некоторых районах Юго-Восточной Европы «неправильное или почти полное отсутствие проведения работ по восстановлению шахт и закрытых объектов привело и продолжает приводить к большому отрицательному воздействию на экологию, здоровье людей и уровень безопасности, а также к соответствующей ответственности»[6].

37. При мелкомасштабной добыче золота для амальгамации используется ртуть, иногда в сочетании с цианидом. Ртуть используется при мелкомасштабной добыче золота в более чем 50 развивающихся странах, в которых большие выбросы ртути в окружающую среду связаны с неэффективными методами амальгамации. На выбросы ртути в результате кустарного ведения разработок, по оценкам, приходится более половины общего объема выбросов ртути, и они составляют от 800 до 1000 тонн в год. Неконтролируемые выбросы ртути при амальгамировании золота причиняют значительный экологический ущерб и

[6] См. записку секретариата ЕЭК (ECE/AC.25/2009/3, пункт 82), подготовленную для четвертого Регионального совещания по осуществлению решений в области устойчивого развития.

наносят вред здоровью населения в сельских районах африканских стран к югу от Сахары, в Латинской Америке и Азии. Амальгамирование и последующее цианирование имеют дополнительные экологические и медицинские последствия, поскольку содержащие ртуть «хвосты» могут взаимодействовать с цианидом таким способом, который повышает биологическую составляющую ртути в окружающей среде.

38. В последние годы стратегии по решению проблемы ртутного загрязнения в результате артельного способа добычи золота сводились главным образом к ограничениям — к международному запрету на торговлю ртутью, к попыткам внедрения альтернативных технологий и к усилению контроля в области горных разработок (например, запрет на использование ртути). Однако членам старательских бригад зачастую было трудно внедрять новые технологии и уменьшать загрязнение окружающей среды ртутью. Исследователи выдвинули гипотезу о том, что стратегии по уменьшению загрязнения окружающей среды не дают результата, если они конкретно не ориентированы на использование местного социально-экономического потенциала для улучшения охраны окружающей среды.

39. Использование ртути является одной из главных целей деятельности учреждений Организации Объединенных Наций, международных финансовых институтов и доноров, включая возглавляемый Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) Глобальный проект по ртути. Эта деятельность сосредоточена на ограничении отрицательного влияния выбросов ртути на экологию и здоровье человека при работе небольших горнодобывающих объектов. Сейчас разработаны новые стратегии воздействия с целью преодоления проблем, выявленных предыдущими поколениями проектов, к которым относятся отсутствие адаптации технических решений к местным ценностям или материалам, а также высокая стоимость предлагаемых методов; реализация технических объектов (таких как централизованные заводы по ртутной амальгамации золота) без должного рассмотрения местных потребностей и динамики местных процессов в горнодобывающих сообществах; снижение эффекта кампаний по повышению осведомленности из-за быстрых изменений в составе рабочих, занимающихся горными разработками.

40. В целом остается большая неопределенность при выявлении того, когда и в каких случаях потенциальные экологические и социальные издержки горнодобывающей деятельности становятся слишком высокими. Неправительственные организации и компании разработали общие принципы и критерии выявления тех областей, которые должны быть закрыты для горнорудной деятельности и освоения нефтяных и газовых месторождений. Кроме того, предпринимались попытки дать определение того, что можно было бы называть «уязвимыми экосистемами». Хотя в ходе обсуждения вопросов глобальной и национальной политики внимание зачастую сосредоточивается на закрытых для эксплуатации участках земли, уже имеющих юридическую защиту, ведение добычи полезных ископаемых в важных экосистемах, не обладающих достаточной защитой со стороны закона, может представлять собой даже большую угрозу. Проведенный Институтом мировых ресурсов глобальный анализ показывает, что более четверти действующих шахт и мест разработки полезных ископаемых в мире либо частично совпадает с особо охраняемыми территориями, либо находятся в пределах 10-километрового радиуса от них; почти одна треть всех активно действующих шахт и месторождений находится в районах распо-

ложения нетронутых экосистем, сохранение которых имеет большое значение; почти одна треть всех активно действующих шахт расположена на подвергающихся истощению водоразделах; почти одна пятая активно действующих шахт и разрабатываемых месторождений находится в районах с высокой или очень высокой сейсмической опасностью; и более одной трети из них находится в районах, которые предрасположены к возникновению проблем с качеством воды.

B. Социальное воздействие

41. Горнодобывающая промышленность может оказывать большое воздействие на социальное развитие, иногда положительного, но во многих случаях — отрицательного характера. Одна из постоянных проблем заключается в том, что горнорудная деятельность связана с большими вложениями капитала, однако создает лишь ограниченные возможности в плане занятости для местного населения. При этом заявки горнодобывающих предприятий на минеральные ресурсы, санкционированные путем заключения концессионных соглашений с национальными правительствами, зачастую вовлекают их в конфликты — иногда связанные с насилием — с местными общинами по вопросу об использовании земельных, водных и прочих природных ресурсов, от которых зависит жизнь этих общин. Постоянно возникает вопрос об отсутствии (или чисто формальном проведении) консультаций с местными общинами или коренным населением по принятию решений о начале эксплуатации месторождений полезных ископаемых.

42. Согласно положениям Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, горнодобывающие предприятия не должны действовать на землях или территориях коренных народов без получения свободного, предварительного и информированного согласия соответствующих общин и коренных народов. Это включает в себя право отказать в добыче или разведке полезных ископаемых. Свободное, предварительное и информированное согласие считается правом, а не обязанностью, и поэтому лишь коренным народам надлежит решать, будут ли они участвовать в этих дискуссиях или нет, как было указано в 2009 году в докладе международной группы экспертов совещания по горнодобывающим отраслям промышленности, правам коренных народов и социальной ответственности корпораций. Эти права широко признаются и недавно были подкреплены Межамериканским судом по правам человека, который отметил, что члены племенных общин и коренного населения имеют право владеть природными ресурсами, которыми они пользуются традиционно. Без них само физическое и культурное выживание таких народов поставлено под вопрос. Когда крупномасштабные проекты в области развития или инвестиций могут отрицательным образом повлиять на целостный характер земельных и природных ресурсов таких народов, государство обязано получить их свободное, предварительное и информированное согласие.

43. Во многих местах существует какая-то фундаментальная неясность в отношении юридических оснований для прав на ресурсы и владение землей. Коренные народы, в частности, страдают от отсутствия признания их прав на землю и ресурсы, а также от того, что такие права не применяются на практике, даже если они и существуют. Решение о переселении местного населения после предоставления концессий горнодобывающим компаниям зачастую при-

нимается без предварительного информирования или консультаций с этим населением, которое не получает достаточной компенсации, особенно в тех случаях, когда разработка месторождений коренным образом влияет на традиционные модели образа жизни. Это зачастую приводит к прямым конфликтам и милитаризации районов горного промысла.

44. Конфликты между мелкими и крупными горнодобывающими компаниями возникают в отношении прав на землю и использования таких прав. Попытки правительств добиться осуществления прав компаний в районах концессий зачастую приводят к выселению и переселению горняков-старателей. В этом отношении в некоторых странах крупные горнодобывающие компании подвергаются критике за то, что не разрешают мелким артелям пользоваться участками породосодержащих земель на их концессиях, которые экономически не выгодны для крупномасштабной добычи ископаемых. Отсутствие юридических инструментов, позволяющих осуществить передачу прав на землю, упоминалось в качестве препятствия к улучшению положения в этой области. Кроме того, случаются конфликты с властями и в тех случаях, когда, по мнению общин, их лишают права на разработку минеральных ресурсов, которые они считают своими, в том числе в охраняемых районах.

45. Вызывают озабоченность условия труда и связанные с этим вопросы охраны здоровья в горнодобывающей промышленности. В артельной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых принимает участие большое количество детей. Например, в Папуа — Новой Гвинее дети составляют до 30 процентов от числа работников в мелкомасштабной добыче полезных ископаемых. По данным МОТ, хотя в горнодобывающей промышленности работают всего 0,4 процента трудящихся во всем мире, на нее приходится свыше 3 процентов смертельных случаев на работе. Особенно там, где нормы отсутствуют или применяются слабо, перед горняками стоят серьезные проблемы в отношении охраны труда и здоровья — такие как наличие в воздухе пыли, ртути и других химических веществ, а также плохая вентиляция, отсутствие пространства и переутомление. Риск смерти или смертельных травм в результате взрывов, падающих камней или плохого оборудования очень высок. Силикоз и ртутное отравление также являются профессиональными заболеваниями при мелкомасштабной добыче полезных ископаемых, которые также распространяются и на население, проживающее в окружающих районах. В некоторых случаях симптомы проявляются лишь много лет спустя, как это происходило при связанных с асбестом заболеваниях. В настоящее время асбест запрещен в большом числе стран.

46. К настоящему времени 23 страны ратифицировали Конвенцию МОТ № 176 о безопасности и гигиене труда на шахтах (Конвенция 1995 года). Учитывая, что эта Конвенция создает рамки для постоянного и стабильного улучшения положения в области безопасности и гигиены труда на шахтах, ее ратификация могла бы существенно улучшить законодательство и нормативные акты в тех странах, в которых безопасность на шахтах находится на низком уровне и в которых отсутствует продуманная политика обеспечения безопасности и гигиены труда на шахтах. Улучшение условий труда при мелкомасштабной разработке месторождений по-прежнему будет создавать проблемы, поскольку эта деятельность осуществляется, в основном, вне рамок закона при минимальном соблюдении норм безопасности и гигиены труда.

47. Женщины составляют до 50 процентов численности рабочих в мелкомасштабной разработке недр, однако их зарплата, как правило, ниже зарплаты горняков-мужчин. В некоторых странах горнодобывающая промышленность являлась катализатором перемещений рабочей силы, при этом шахтеры проживают вдали от своих семей в отдельных общежитиях для мужчин и женщин. В Южной Африке это сыграло важную роль в возникновении эпидемии ВИЧ/СПИДа, когда инфицированные рабочие приносили с собой эту болезнь в сельские районы. Повышенная уязвимость женщин в неформальных горнодобывающих общинах, высокая степень распространения ВИЧ/СПИДа, а также воздействие паров ртути на беременных женщин являются серьезными вопросами. Исследования указывают на растущую потребность в разработке политики по решению проблем использования женского труда при кустарном ведении горных работ и, в более общем плане — при работе в сельской местности.

48. «Оценки социального воздействия» зачастую должны проводиться в соответствии с требованиями закона и нормативных актов для всех предлагаемых проектов разработки полезных ископаемых. Хотя цель таких оценок заключается в выявлении и решении проактивным образом потенциальных социальных вопросов, был выявлен ряд слабых мест этого и связанного с ним документов. К ним относятся: недостаточный охват; отсутствие всеобъемлющего подхода к решению всех соответствующих вопросов; отсутствие комплексного подхода к рассмотрению социальных, экологических и экономических вопросов; слишком технократический подход; и статический характер этих мероприятий. Говоря в целом, социальный аспект назвали «самым слабым звеном» в оценке мер по обеспечению стабильности. Необходимость повышения интеграции оценок социального и экологического воздействия подкрепляется обзором состояния горнодобывающих отраслей промышленности.

C. Реакция со стороны горнодобывающей промышленности

49. В ответ на обозначенные выше экологические и социальные вопросы горнодобывающий сектор внедрил инструменты для повышения эффективности использования ресурсов и сведения к минимуму загрязнения окружающей среды, а также методы минимизации отрицательного воздействия добычи полезных ископаемых на проживающие в прилегающих районах общины и природную среду. Кроме того, многие компании расширили свое участие в деятельности по повышению социальной и экологической корпоративной ответственности.

50. Крупные горнодобывающие компании все шире принимают добровольные инициативы, разработанные как извне, так и в самой горнорудной и горнодобывающей промышленности. Это включает в себя такие добровольные программы как промышленные нормы (например, стандарты ISO 14 000); соблюдение руководящих принципов отчетности, принятых в рамках Глобальной инициативы в области отчетности (ГИО) и Дополнения ГИО в отношении добычи полезных ископаемых и металлов; и соблюдение принципов, принятых действующими в этой отрасли ассоциациями, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), МОТ, а также других принципов, например Принципов Трехсторонней декларации в отношении многонациональных предприятий и социальной политики, а также принципов обеспечения устойчивости роста, принятых Международным советом по горнодо-

бывающей промышленности и металлам, в сочетании с руководством по осуществлению под названием «Непреходящая ценность». Они также включают более конкретные руководящие принципы, охватывающие технические аспекты добычи полезных ископаемых, такие как международные руководящие принципы использования цианида и других токсичных химикатов.

51. Горнодобывающие компании все шире используют технологии, создающие меньшее загрязнение окружающей среды, поскольку они оказывают прямое воздействие на их финансовую отчетность. Такие превентивные меры охраны окружающей среды, как минимизация отходов и повышение экологической эффективности, а также такие аналитические инструменты, как «Оценка жизненного цикла и промышленная экология», были изменены минералоперерабатывающей промышленностью в том, что касается разработки процессов, замены вводимых ресурсов, в частности токсичных химикатов, совершенствования оборудования, постоянного улучшения деятельности и методов обслуживания и систем, а также повторного использования восстановления и процесса рециклирования жидких отходов.

52. Нынешняя политика и практика в отношении минимизации загрязнения, используемая при работе на крупных горнодобывающих компаниях, включает системы экологического управления, современные методы борьбы с загрязнением, подготовку сотрудников в плане повышения их информированности по вопросам охраны окружающей среды, и повышенную отчетность в отношении экологического воздействия, которую требуют акционеры компаний. В Австралии в горнодобывающей и минералоперерабатывающей промышленности согласно данным недавно проведенного исследования в предыдущие несколько лет были отмечены улучшения и осуществлялась политика минимизации загрязнения окружающей среды.

53. В последние годы крупные горнодобывающие компании уделяют все больше внимания их инициативам по добровольному повышению корпоративной, социальной и экологической ответственности, которые стали все шире увязываться с доходами горнодобывающих компаний. Эти компании также расширяли свое участие в решении социальных вопросов, возникающих в общинах горняков или в соседних общинах, и выходящих за пределы обычных программ в области образования и здравоохранения. Теперь в сферу интересов горнодобывающих компаний входят такие новые вопросы, как неформальные поселения, проблемы ВИЧ/СПИДа и преступности, каждый из которых рассматривается как фактор, непосредственно влияющий на производительность труда работников и репутацию фирмы.

54. Такое смещение акцентов обусловлено давлением рынка со стороны институциональных инвесторов, действующими на бирже правилами управления крупными корпорациями, акции которых торгуются на бирже, а также ужесточением требований правительства в отношении вклада горнодобывающих компаний в социальное и экономическое развитие. Например, в Южной Африке, данные о расширении экономических прав и возможностей чернокожего населения, введенные правительством в качестве инструмента для измерения показателей работы и основания для возобновления лицензии на ведение горнорудной деятельности, упоминалось всеми участниками процесса как имеющее ключевое значение в развитии более амбициозных и лучше скоординированных действий по добровольному повышению корпоративной, социальной и

экологической ответственности. В результате этого наблюдается тенденция к повышению транспарентности деятельности крупных компаний в области охраны окружающей среды и в социальной сфере.

55. Хотя инициативы по повышению корпоративной ответственности в социальной и экологической сфере, как правило, представляют собой прогресс, возникает и некоторая озабоченность. Уже говорилось об отсутствии координации корпоративных стратегий в этой области с другими партнерами в области развития (государством, муниципалитетами и неправительственными организациями). Другая озабоченность связана с тем, что в некоторых странах эти инициативы могут действовать в качестве заменителя, а не дополнения к правительственным капиталовложениям в инфраструктуру и сферу социального обслуживания в регионах добычи полезных ископаемых. Суммы, инвестируемые компаниями через посредство подобных инициатив, как правило малы по сравнению с доходами, получаемыми центральным правительством от горнодобывающих компаний. Хотя какая-то доля таких доходов обычно должна возвращаться в регионы-производители, часто возникают разногласия в отношении того, что считать «справедливой долей». Большое внимание, уделяемое горнодобывающими компаниями их добровольным корпоративным инициативам по повышению ответственности в социальной и экологической сфере, иногда подвергается критике как маскирующее нежелание компаний конструктивным образом взаимодействовать с местными общинами, признавать свои обязательства по охране окружающей среды или, по крайней мере, справедливым образом компенсировать ущерб тем, кто непосредственно пострадал от их деятельности.

V. Управление в горнодобывающем секторе

A. Международное управление

56. Контроль над природными ресурсами осуществляется в соответствии с принципом национального суверенитета. Как говорится в Принципе 21 Стокгольмской декларации, «государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции»[7]. Национальный суверенитет над природными ресурсами был подтвержден в 1992 году в Рио-де-Жанейрской декларации, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию[8].

57. Межправительственный форум по горнодобывающей промышленности, минералам, металлам и устойчивому развитию, созданный по итогам выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию,

---

[7] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, 5–16 июня 1972 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14 и исправление), глава I.

[8] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию*, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I.

в настоящее время является единственным межправительственным форумом обсуждения вопросов политики в секторе добычи полезных ископаемых и минералов. Межправительственный форум является добровольной инициативой, официально выдвинутой в 2005 году национальными правительствами, заинтересованными в содействии внедрению современных методов работы в области рационального использования минеральных ресурсов.

58. С 2002 года началось осуществление крупных международных инициатив с участием многочисленных участников процесса, которые направлены на повышение транспарентности в отношении доходов, создаваемых в результате добычи полезных ископаемых как компаниями, так и правительствами. К ним относится разработка Системы сертификации происхождения алмазов в рамках Кимберлийского процесса, накладывающей строгие ограничения на торговлю так называемыми «конфликтными алмазами»; кампания «Публикуй то, что ты заплатил» — международная кампания, возглавляемая коалицией неправительственных организаций и призывающая к обязательному предоставлению информации о налогах, гонорарах и выплатах, сделанных компаниями правительствам за добычу полезных ископаемых; и Инициатива горнодобывающих предприятий по повышению транспарентности.

59. Эта инициатива поддерживает идею улучшения управления в богатых ресурсами странах за счет проверки и полного раскрытия информации о платежах компаний и о доходах правительств от добычи нефти, газа и полезных ископаемых. Она осуществляется с целью создания в развивающихся странах партнерств для многих участников этого процесса с целью повышения подотчетности правительств. Около 20 стран в Азии, Африке, Европе и Латинской Америке обязались участвовать либо уже активно участвуют в осуществлении этой инициативы. Всемирный банк также ее решительно поддерживает, заявляя, что транспарентность является ключом к развитию в богатых ресурсами странах. Однако транспарентность не является основным условием при получении кредитов.

60. Многие эксперты в горной промышленности упоминают о том, что, хотя эта инициатива и движется в правильном направлении, она не полностью раскрывает и решает вопросы транспарентности, связанные с горнодобывающей промышленностью. Во-первых, она не требует, а лишь «поощряет» правительства и компании добровольно разрабатывать рамки повышения транспарентности платежей и доходов. Во-вторых, она не решает вопросов распределения и использования доходов, получаемых от горнорудной промышленности после того, как они поступают в правительственные сейфы.

61. Кроме того, различные инициативы — главным образом неправительственных участников процесса — направлены на содействие схемам сертификации, которые позволили бы решать экологические и социальные вопросы, связанные с добычей золота и драгоценных камней. Их цель заключается в поощрении горнодобывающих компаний, использующих экологически чистые методы производства (например, без использования ртути или таких вредных химических веществ, как цианид), позволяя им получать за счет сертификации более высокую рыночную цену. По-видимому, существуют недорогие, но надежные методы, позволяющие отличить золото, полученное экологически чистыми методами. Ассоциация ответственных горнодобытчиков совместно с организациями по классификации товаров в зонах свободной торговли разрабо-

тала набор принципов, известных под названием «нулевой стандарт» для определения справедливых условий торговли золотом. В настоящее время они находятся на начальных этапах проверки этих стандартов в Латинской Америке.

B. Управление на национальном уровне

62. Так называемое «проклятие ресурсов», или «парадокс богатства», говорит нам о том, что страны, в значительной степени зависящие от горнодобывающих отраслей промышленности, в экономическом отношении имеют худшие показатели по сравнению с другими странами при прочих равных условиях. Однако данные, лежащие в основе гипотезы о «проклятии ресурсов», все еще обсуждаются. У «проклятия ресурсов» бывают и исключения, например Ботсвана и Чили, которые часто приводятся в качестве примера стран, правильно управляющих доходами от добывающих отраслей промышленности. Однако многие страны испытывали или продолжают испытывать трудности с управлением доходами от их добывающих секторов экономики.

63. В ряде стран внешние и внутренние конфликты или эпизоды гражданских волнений могут быть связаны с контролем над минеральными ресурсами. Во многих случаях стоящие в повестке дня вопросы включают контроль за доходами, получаемыми от минеральных ресурсов, и особенно за частью тех доходов, которые возвращаются в регионы-производители. В других контекстах ведется публичное обсуждение вопроса о транспарентности доходов, получаемых правительствами от горнодобывающих компаний, и о том, в какой степени их распределение и использование подвергаются публичному контролю. Напряженность может возникать и в стабильных странах по вопросам адекватной компенсации принимающим общинам за экологический ущерб и за потерю источников доходов в результате горнодобывающей деятельности.

64. Некоторые страны, получающие за счет природных ресурсов большие доходы, начали испытывать в той или иной степени потерю конкурентоспособности в своих секторах обрабатывающей промышленности или не смогли диверсифицировать свою экономику в других секторах, помимо добывающей промышленности. Этот эффект, называемый также «голландской болезнью», объясняется повышением обменных курсов, вызываемым притоком ресурсов в экономику тех стран, которые имеют лишь ограниченные возможности по их использованию. Поэтому некоторые развивающиеся стран в большей степени страдают от высокой изменчивости цен на минеральное сырье, а также от затяжных спадов в ценах на такое сырье по сравнению со странами-производителями готовой продукции.

65. Опасности «голландской болезни» теперь хорошо известны, и ряд стран принял меры по ее предотвращению. Инвестиции в сферу образования и в инфраструктуру являются долгосрочным способом повышения конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, что позволяет смягчить последствия «голландской болезни». Другим способом предотвращения «голландской болезни» является изоляция доходов, получаемых от горнодобывающей промышленности, или по крайней мере самой большой их части, от остальной части экономики. В некоторых странах, таких как Ботсвана, Гана, Перу и Чили, все доходы от минерального сырья или их часть направляются в специальный фонд, использование которого определяется законом. В некоторых странах чет-

ко признается необходимость откладывания некоторой части доходов для будущих поколений. В других странах для целей макроэкономической стабилизации используются фонды, в которых накапливается излишняя прибыль в те периоды, когда цены на сырье высокие, с тем чтобы использовать эти доходы в бюджете в период низких цен, тем самым выравнивая потоки государственных расходов. В других странах признали опасность инфляционных процессов и других макроэкономических рисков, возникающих в результате накопления доходов в национальных экономиках, имеющих ограниченные возможности по использованию такой прибыли, и используют по крайней мере часть таких фондов для осуществления капиталовложений за границей.

66. Сообщается, что в некоторых странах доходы от добывающих отраслей промышленности способствуют коррупции. Если полагаться исключительно на доходы от добычи полезных ископаемых, то это потенциально ослабляет подотчетность правительства перед народом, которая осуществляется через посредство налогов.

67. Отсутствие прозрачности в отношении доходов, получаемых правительствами от горнодобывающих компаний, является препятствием на пути к эффективному использованию этих доходов в целях устойчивого развития. Такое положение дел сложилось под действием нескольких факторов. Одним из них является отсутствие прозрачности и сокрытие информации о контрактах на разработку полезных ископаемых, подписываемых между правительствами и компаниями. Распространенность увязанных с конкретными проектами инвестиционных договоренностей, по сравнению с общими рамками распределения доходов между компаниями и правительством, подкрепляет непрозрачность доходов для общественности. Другим фактором является сама сложность режима налогообложения, применимого к горнодобывающим компаниям. Например, на Мали компании, занимающиеся добычей золота, оплачивают 27 различных видов налогов.

68. Инициатива по обеспечению прозрачности в горнодобывающих отраслях промышленности и кампания «Публикуй то, что ты заплатил» способствовали улучшению положения, позволив сделать публичную информацию о суммах, оплачиваемых компаниями правительства, и открыв тем самым в этих странах дискуссии по вопросу прозрачности и подотчетности. Однако анализ проблем, стоящих на пути осуществления этой Инициативы и Системы сертификации происхождения алмазов в рамках Кимберлийского процесса в Сьерра-Леоне, показал тот факт, что внедрение сложных процедур контроля, связанных с этими системами сертификации, создает значительную проблему для стран, выходящих из конфликтов и изоляции, страдающих от серьезной нехватки человеческого потенциала, и там, где потребуется время для внедрения хороших методов управления, отчетности и прозрачности. Наличие во многих странах закрепившихся незаконных сетей торговли алмазами и золотом, зачастую добываемых кустарным и мелкомасштабным способом операторами, действующими вне рамок закона, усложняет осуществление процессов, подобных Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях промышленности и Системе сертификации происхождения алмазов в рамках Кимберлийского процесса.

69. Еще труднее обеспечить прозрачность в вопросах распределения и использования доходов. Зачастую между организациями, занимающимися использованием доходов, отсутствуют механизмы коммуникации. Крупным ограничивающим фактором является отсутствие информации о бюджетах на всех уровнях общества, что зачастую создает на местном уровне неопределенность в отношении того, какую часть доходов должно получать правительство. К простым действиям, которые доказали свою эффективность в плане обеспечения прозрачности, относятся: поддержка местных радиостанций, вещающих на местных языках, и как средство укрепления авторитета местных общин (путем предоставления каналов для выражения ими своих приоритетов и потребностей) и как метод обучения (информация о совместном использовании бюджета); содействие лучшему распространению информации о бюджетах и содействие улучшению коммуникации между организациями (например, путем оказания поддержки распечатки и распространения бюджетных листов).

VI. Вопросы институционального и технического потенциала

70. Оказалось, что во многих странах на уровне национального и субнационального правительства отсутствуют адекватные возможности в области планирования, работы с компаниями, представления интересов всех сторон, применения законодательства в отношении охраны здоровья, безопасности и окружающей среды. Хотя в правовой области существует тенденция к централизации функций и полномочий на более низком уровне правительства, в целом у местных органов власти зачастую отсутствуют достаточные финансовые и людские ресурсы для эффективного контроля за соблюдением и переходом к более безопасным в экологическом плане технологиям добычи полезных ископаемых. Отсутствие квалифицированного персонала для обеспечения соблюдения законов и положений о здравоохранении и безопасности на рабочем месте, а также законов об охране окружающей среды является серьезным вопросом во многих странах.

71. Несогласованность между национальными планами в области развития и фактическими капиталовложениями вызывает всеобщую озабоченность, которая выходит за рамки вопросов горнодобывающего сектора экономики. Отсутствие как у центральных правительств, так и у местных органов власти возможностей по разработке и осуществлению проектов в области развития является серьезным препятствием. Неспособность определенных секторов быстро потратить деньги иногда использовалась в качестве оправдания для перевода средств из приоритетных секторов в другие, обладающие большей способностью к быстрому освоению ресурсов, такие как строительство или дороги. Это может привести к появлению неэффективных проектов. В то же время проекты, обладающие существенным воздействием на долгосрочное развитие, например проекты в области здравоохранения или образования, которые обычно идентифицируются как приоритетные в национальных планах развития, зачастую получают более низкий приоритет при распределении бюджетных средств. Отсутствие обмена информацией и сотрудничества между секторами и различными уровнями правительства могут лишь подкрепить эти несоответствия.

VII. Сохраняющиеся проблемы

72. Решение отмечавшихся в настоящем докладе вопросов обеспечения устойчивого развития требует широкого подхода. Горнодобывающая деятельность в ряде случаев создала для стран-производителей лишь немногие или ограниченные выгоды с точки зрения экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Вместе с тем сам процесс добычи полезных ископаемых создает отрицательное социальное и экологическое воздействие на общины, проживающие неподалеку от мест разработки ископаемых, а иногда и на страновом уровне. Вместе с ростом добычи полезных ископаемых в мировом масштабе растут также экологические и другие социальные издержки, связанные с добычей и использованием минеральных ресурсов.

73. Необходимо прилагать одновременные и параллельные усилия по «разъединению» экономического роста от добычи полезных ископаемых, повышению положительного экономического воздействия горнодобывающей деятельности в странах-производителях и минимизации отрицательных социальных и экологических последствий для затронутых ею общин, а также осуществлять активное действие правительств в четырех широких направлениях.

74. Одним из таких направлений является повышение доли повторного использования, т.е. утилизации металлов. Помимо ликвидации скрытых и явных субсидий горнодобывающей промышленности, которые отрицательно влияют на стимулы к рециклированию металлов, расширение повторного использования и рециклирования металлов зависит от решения ряда проблем, некоторые из которых были освещены в настоящем докладе.

75. Вторым направлением является совершенствование основных блоков государственного управления, необходимых для добывающих отраслей промышленности с целью обеспечения их эффективного вклада в процесс устойчивого развития, в том числе путем: расширения прозрачности в отношении поступающих доходов; содействия раскрытию информации о горнодобывающих проектах; развития правительственного потенциала по управлению меняющимися доходами; содействия правительствам в разработке современных основ политики и деятельности органов-регуляторов; и вовлечение общественности в процессы принятия решений на местном и общенациональном уровнях. В этом процессе ключевым элементом устойчивого развития на местном уровне является обеспечение соблюдения прав и интересов коренных народов и других местных общин государствами и компаниями.

76. Третьим направлением является оказание содействия правительствам стран-производителей в максимально эффективном использовании их минерально-сырьевых ресурсов путем обеспечения продуктивного вложения капитала и другого использования доходов от горнодобывающей промышленности, а также путем создания более сильных прямых связей между горнодобывающей промышленностью и остальной частью их экономики, что позволит создать динамично развивающиеся секторы промышленности.

77. В то же время правительства должны приложить при поддержке международного сообщества большие усилия по минимизации отрицательного социального и экологического воздействия горнодобывающей промышленности. Хотя в деле интеграции вопросов обеспечения устойчивости развития в правовые рамки для горнодобывающей промышленности и был достигнут прогресс

после проведения Всемирной встречи по устойчивому развитию, этот процесс все еще находится на стадии формирования. Существует настоятельная необходимость принятия мер по включению системы охраны окружающей среды и управления социальными вопросами в полный цикл жизни горнодобывающей промышленности и по расширению использования и охвата комплексных оценок экологического и социального воздействия. На многих уровнях необходимо обеспечить укрепление потенциала, с тем чтобы дать правительствам возможность получать выгоду от горнодобывающей деятельности, в то же время избегая или ограничивая ее отрицательные последствия.