

**Комиссия по устойчивому развитию**

Девятнадцатая сессия

2–13 мая 2011 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Тематический блок вопросов для цикла осуществления 2011–2012 годов — сессия по принятию программных решений****Альтернативные стратегии и возможные меры для ускорения хода выполнения решений: горнодобывающая промышленность****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

За период после проведения Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году в горнодобывающей промышленности произошёл ряд крупных изменений. Достигнут прогресс в обеспечении прозрачности и в системе управления отраслью. Многие компании начали применять в качестве основы своей деятельности передовые добровольные руководящие и иные принципы, одновременно работая над повышением ресурсоэффективности. Вместе с тем сохраняются и существенные пробелы. Многие страны могли бы увеличить вклад своего минерального богатства в национальную экономику. На повестке дня по-прежнему стоит задача принятия мер к усилению прозрачности и обеспечению предоставления правительствами большего объема информации своим гражданам о горнодобывающей деятельности и доходах, получаемых от нее. Необходимо добиться еще большего прогресса в таких областях, как охрана прав человека, земельных прав и средств к существованию местных и коренных общин, воздействие горного производства на окружающую среду и социальную сферу и — в более общем плане — взаимоотношения между правительствами, компаниями и гражданами. При этом решающее значение имеет наращивание потенциала национальных правительств. Международное сообщество может оказать странам помощь в максимальном использовании своих минеральных богатств на основе технического сотрудничества, обмена передовым опытом и осуществления инициатив по обеспечению прозрачности.

\* E/CN.17/2011/1.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Управление спросом на добываемые металлы и минеральное сырье .....	3
III. Увеличение вклада горнодобывающей промышленности в развитие национальной экономики .....	6
A. Промышленная разработка полезных ископаемых .....	7
B. Кустарно-старательская добыча полезных ископаемых .....	9
IV. Воздействие горнодобывающей деятельности на окружающую среду и социальную сферу .....	12
A. Воздействие на окружающую среду .....	12
B. Воздействие на социальную сферу .....	15
V. Совершенствование системы управления в горнодобывающей отрасли .....	17
A. Дальнейший прогресс в сфере международного управления .....	18
B. Содействие улучшению показателей функционирования горнодобывающей отрасли .....	20
C. Совершенствование управления на национальном уровне .....	22
VI. Нарращивание и укрепление национального потенциала .....	24
VII. Направление дальнейших действий .....	25

## I. Введение

1. На своей восемнадцатой сессии (сессия по обзору четвертого цикла осуществления 2010–2011 годов) Комиссия по устойчивому развитию провела оценку прогресса, достигнутого в рамках выбранного блока вопросов: горнодобывающая промышленность, транспорт, отходы, химические вещества и устойчивое потребление и производство, упоминаемых в Повестке дня на XXI век, Программе дальнейшего осуществления Повестки дня на XXI век и Йоханнесбургском плане выполнения решений<sup>1</sup>. Комиссия выявила трудности и препятствия, а также новые вызовы и возможности в работе по выбранному блоку вопросов.

2. На девятнадцатой сессии (сессия по принятию программных решений текущего цикла осуществления) Комиссии предстоит принять решения по альтернативным стратегиям и практическим мерам, призванным ускорить работу в рамках выбранного блока вопросов. Перед сессией будет проведено межправительственное подготовительное совещание, на котором будет выработан проект переговорного документа для рассмотрения Комиссией.

3. Настоящий документ представляет собой вклад в обсуждение на межправительственном подготовительном совещании по вопросам, касающимся горного дела. Доклад подготовлен на основе материалов, представленных Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и Международным форумом по горнодобывающей промышленности, полезным ископаемым, металлам и устойчивому развитию.

4. Для целей настоящего доклада горное дело определено как вид хозяйственной деятельности, направленной на добычу минерального сырья и металлов, включая их разведку, добычу и переработку добытых полезных ископаемых. Нефть и газ исключены из сферы охвата настоящего доклада, поскольку они уже рассматривались на четырнадцатой и пятнадцатой сессиях Комиссии по устойчивому развитию в рамках темы «Энергетика».

## II. Управление спросом на добываемые металлы и минеральное сырье

5. В последние годы наблюдался неуклонный рост мирового потребления ископаемых сырьевых товаров, и ожидается, что эта тенденция сохранится, с учетом повышенного спроса на них в динамично развивающихся странах. Несмотря на снижение показателей материалоемкости в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где при расходовании относительно меньшего количества материалов создается более высокая экономическая ценность, совокупное (абсолютное) потребление сырьевых материалов не снижается<sup>2</sup>.

6. Вместе с тем добыча и переработка минерального сырья сопряжена с определенными экологическими и социальными издержками. Воздействие горного производства на окружающую среду и социальную сферу определяется рядом факторов. В части добычи промышленных металлов и минерального сырья

<sup>1</sup> См. E/2010/29-E/CN.17/2010/15.

<sup>2</sup> См. *OECD Environmental Outlook to 2030* (Paris, 2008).

наиболее важным из них является «объем» горных работ как вида хозяйственной деятельности, который зависит от спроса на минеральное сырье и металлы в качестве вводимых ресурсов производственной системы. Вторым по значению фактор — это воздействие на окружающую среду конкретных технологий добычи и — в более широком смысле — методы управления добывающими проектами на местах.

7. Если говорить о первом факторе, то следует отметить, что взаимосвязь между добычей металлов и других полезных ископаемых и спросом на промышленные металлы и минеральное сырье как на вводимые ресурсы производственного процесса определяется а) масштабами повторного использования ресурсов; б) материалоемкостью производства, т.е. количеством металлов, необходимым для изготовления единицы продукции; и с) замещением материалов в производственном процессе, при котором вместо металлов применяются другие компоненты. Работа по уменьшению неблагоприятного воздействия горного производства должна предусматривать принятие мер во всех этих трех областях, в том числе в контексте деятельности по обеспечению более устойчивой структуры производства и потребления. Поощрение рециркуляции материалов может также способствовать созданию или сохранению рабочих мест, поскольку этот вид деятельности трудоемок, особенно в развивающихся странах.

8. С другой стороны, спрос на алмазы и драгоценные камни и в определенной степени на золото во многом зависит от индивидуального потребления. С учетом этой взаимосвязи и значительного воздействия добычи золота и алмазов непромышленным способом на окружающую среду и социальную сферу в целом, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны внесли ряд предложений с целью:

а) ограничения конечного спроса на эту минеральную продукцию путем проведения соответствующей работы непосредственно с потребителями и предупреждения их об опасном воздействии такой добычи;

б) рационализации потребления существующих наземных запасов путем поощрения отказа от накопления запасов и стимулирования повторного использования материалов;

с) пропаганды систем независимой сертификации, обеспечивающих учет природоохранных и социальных вопросов, связанных с добычей золота и драгоценных камней.

9. На макроэкономическом уровне цены на минеральное сырье и металлы не в полной мере отражают экологические и социальные издержки жизненного цикла горных работ. Это обуславливает социально неэффективное высокое потребление металлов и других полезных ископаемых в производственной системе, значительное воздействие на окружающую среду и социальную сферу и низкие стимулы для горнодобывающих предприятий к применению более экологических технологических процессов. Тот факт, что добывающие предприятия не принимают на себя часть экологических и социальных издержек, также сказывается на стимулах к повторному использованию ресурсов, выражаясь в относительной себестоимости рециркулированных и первичных металлов.

10. Первый предмет для изучения заключается в том, отражает ли компонент цен минерального сырья, относящийся к роялти и другим налогам, уплачиваемым добывающими компаниями, справедливую компенсацию странам, где добываются такие полезные ископаемые, за утрату их природных ресурсов. В случае недостаточной компенсации такой утраты цены «слишком низки» и разработка минерального сырья по существу превращается в передачу материальных благ странами-производителями потребителям добытых полезных ископаемых. Вторым предметом для рассмотрения является анализ прямого и косвенного субсидирования горнодобывающей промышленности, являющегося следствием налогового и инвестиционного режимов в данной отрасли, с целью обеспечения того, чтобы подобные субсидии действительно способствовали достижению целей устойчивого развития.

11. Возможные варианты более полного отражения внешних факторов горного производства в себестоимости продукции предприятий можно подразделить на три широкие категории: принятие и обеспечение соблюдения природоохранных и социальных нормативов; подготовка правовых и финансовых положений о закрытии шахт и рекультивации их территории; и проработка мероприятий, призванных обеспечить учет экологических и социальных издержек таких аварий, как протечки и переливы из прудов-накопителей и обрушения хвостовых дамб. Четкие положения о материальной ответственности, обязательные планы работ при закрытии шахты и мониторинга позволят обеспечить более полное отражение воздействия горного производства в себестоимости работ. Одним из возможных вариантов финансирования мероприятий по рекультивации на заброшенных объектах является взимание сборов с предприятий горнодобывающей промышленности. Так, например, в Соединенных Штатах Америки Законом «О контроле над открытой разработкой полезных ископаемых и рекультивации земель» от 1977 года учрежден финансируемый сборами за добычу угля фонд для рекультивации земель на заброшенных объектах, который используется для оплаты работ по очистке на территории неэксплуатируемых угольных разрезов.

12. Во многих низкодоходных странах уже осуществляется широкомасштабная рециркуляция металлов — зачастую на основе ручной сортировки. В некоторых странах проводится дифференцированная отраслевая политика в области утилизации и рециркуляции металлов (например, принятые Европейским союзом директивы о рециркуляции опасных веществ и об утилизации электрического и электронного оборудования с истекшим сроком службы). Требования об усилении ответственности производителей, такие как директива Европейского союза о транспортных средствах с выработанным ресурсом, также способствовали изменению поведения производителей и созданию систем рециркуляции материалов, бывших в употреблении, которые функционируют отдельно от общего рынка вторичного сырья.

13. На национальном уровне стимулировать или предписывать включение в конструкцию изделий более широких возможностей для их утилизации и рециркуляции в отраслях, где в настоящее время потребляется значительное количество минерального сырья и металлов, таких как, например, машиностроение, строительство и инфраструктурный сектор, можно различными способами: путем включения соответствующих положений в строительные нормы и правила, применения систем независимой сертификации и осуществления государственных закупок. Правительства могут также создавать для предприятий

частного и государственного секторов стимулы к использованию всех возможностей промышленной экологии с использованием отходов, получаемых в одной части промышленного комплекса, в качестве вводимых ресурсов в других видах производства, способствуя созданию децентрализованных рынков вторсырья (например, на базе электронных платформ).

14. Многие страны принимают проактивные меры к обеспечению более широкой утилизации и рециркуляции минерального сырья и металлов. К ним относятся следующие:

а) подготовка снабженных географической привязкой инвентарных ведомостей основных металлов с учетом их наличия в объектах инфраструктуры, зданиях, на свалках, в бытовой технике и других источниках;

б) составление учебных программ для подготовки экспертов и подрядчиков, специализирующихся на утилизации и рециркуляции металлов и минерального сырья;

в) подготовка технико-экономических обоснований по созданию инфраструктуры систем рециркуляции, включая пункты сбора, сортировки и переработки вторсырья;

г) недопущение удаления на свалки высокоценных рециклируемых изделий посредством запрещения вывоза на свалку транспортных средств, бытовой техники, электроники с выработанным ресурсом и других товаров с высоким содержанием металлов;

д) введение при необходимости требования о сортировке ценных рециклируемых изделий и их переработке посредством дробления и поощрение оборудования свалок установками для дробления и сортировки лома;

е) обеспечение того, чтобы местные нормы и правила предусматривали поддержку и поощрение утилизации и рециркуляции в конкретных отраслях, например в строительстве зданий и сооружений;

ж) включение формулировок об утилизации и рециркуляции в запросы на предложения и другие технические условия госзаказов.

### **III. Увеличение вклада горнодобывающей промышленности в развитие национальной экономики**

15. Как отмечается в резюме Председателя с изложением хода обсуждений, состоявшихся на восемнадцатой сессии Комиссии, существует необходимость в интеграции горнодобывающей отрасли в долгосрочные императивы развития национальной экономики стран и установлении экономических связей между ними в интересах укрепления вклада отрасли в дело устойчивого развития. Максимальное увеличение вклада полезных ископаемых в национальную экономику предполагает прохождение ряда этапов и не подразумевает наличия единого рецепта — напротив, на каждом этапе процесса требуется адаптация выбранных альтернатив с учетом конкретной специфики стран.

## **А. Промышленная разработка полезных ископаемых**

16. Во многих странах крупные запасы полезных ископаемых остаются недо-разведанными или эксплуатируются не в полную силу. К числу причин подоб-ного положения дел относятся недостаток данных и информации, дефицит ин-вестиций в отрасль и отсутствие инфраструктуры, необходимой для разработки крупных проектов. Первым шагом является формирование соответствующих баз знаний по различным видам минерального сырья, что страны могут осуще-ствлять при помощи геологических изысканий и картографической съемки.

17. На этапе распределения прав на геологоразведку и эксплуатацию ресур-сов интересы страны заключаются в получении по возможности наибольшей цены за разрабатываемые полезные ископаемые. Как показывает опыт некото-рых стран, возможно четкое разграничение между правами на разведку и экс-плуатацию ресурсов с целью обеспечения конкурентной борьбы за право на разработку месторождений между несколькими компаниями. Проблему неод-наковой информированности, зачастую характерную для взаимоотношений между органами, занимающимися распределением прав на разработку недр, и компаниями (последние лучше информированы о фактическом количестве и ценности месторождений полезных ископаемых), можно решить при помощи открытых торгов, поскольку компании конкурируют друг с другом за месторо-ждения, располагая одинаковыми техническими возможностями. В последнее время открытые торги используются в некоторых странах Африки для пере-распределения истекших концессионных прав.

18. Доля добытых полезных ископаемых, получаемая государством, опреде-ляется такими факторами, как наличие соответствующей нормативно-правовой базы по недропользованию (например, кодексов о недрах); механизмы гибко-сти, предусматриваемые инвестиционными договорами на случай колебания цен на минеральное сырье; режимы налогообложения и роялти; положения о начислении и взимании роялти; и требования о местном компоненте в виде до-ли в акционерном капитале или плановых заданий по привлечению местной рабочей силы в районе осуществления проекта разработки недр. Страны при-меняют целый ряд схем налогообложения и роялти в горнодобывающей отрас-ли. На практике на фактической собираемости налогов и сборов сказывается ряд факторов<sup>3</sup>. В некоторых случаях правительства являются акционерами гор-нодобывающих предприятий, как, например, в случае алмазодобывающих ком-паний “Debswana” (в собственности правительства Ботсваны находится 50 процентов) и “Williamson Diamonds” (в собственности правительства Объе-диненной Республики Танзания находится 25 процентов).

---

<sup>3</sup> По имеющимся оценкам, в период 1990–2001 годов чилийская государственная горнодобывающая компания “Codelco” уплатила налогов на сумму в 10,659 млн. долл. США, в то время как частными компаниями их было уплачено 1,638 млн. долл. США несмотря на то, что их доля в продукции была на 25 процентов выше. Источник: Elva Vova, “The implications of mine ownership for the management of the boom: a comparative analysis of Zambia and Chile”, Working Paper No 2009/13, Swiss National Centre for Competence in Research.

19. Помимо создания рабочих мест и других прямых экономических последствий горнодобывающей деятельности, критически важное значение для развития имеет установление связей между горнодобывающей промышленностью и другими секторами экономики. В отсутствие комплексного подхода существует реальная опасность того, что горнодобывающие проекты будут представлять собой анклав, практически не оказывающие побочного воздействия на остальную экономику. В Мозамбике, Либерии и других странах применяется подход, предусматривающий создание «коридоров роста» или «коридоров развития», в соответствии с которым планы развития горной промышленности интегрируются в более широкий контекст стратегического планирования, направленного на развитие местных видов хозяйственной деятельности (таких как сельское хозяйство, лесоводство и старательская добыча полезных ископаемых), с использованием всех преимуществ инфраструктуры, созданной специально для горнодобывающих проектов. Так, например, шоссе, железные дороги, электрогенерирующие объекты и портовые сооружения могут быть построены с дополнительной пропускной способностью или мощностью, что дало бы возможность пользоваться ими предприятиям других отраслей или местному населению. Как показывает опыт, такие связи являются оптимальными, если они формируются до подписания контрактов на разработку недр. Положения об укрупнении инфраструктуры могут включаться в предложения о концессиях, причем компании будут вести конкурентную борьбу за это.

20. Следующим критически важным шагом является рациональное использование доходов от горнодобывающей деятельности, призванное обеспечить максимальную отдачу с точки зрения развития. Страны, обладающие природными ресурсами, заинтересованы в формировании рациональных макроэкономических и институциональных основ для использования ренты и других доходов, получаемых от эксплуатации таких ресурсов. В горнодобывающей отрасли основное внимание следует уделять следующим вопросам: а) недопущению «голландской болезни»; б) использованию доходов на цели стабилизации экономики; и с) использованию доходов для получения максимальной отдачи в плане развития.

21. Опасность «голландской болезни» сейчас хорошо осознается, и ряд стран принимают меры по ее профилактике. В некоторых странах, таких как Ботсвана, Норвегия и Чили, доходы от разработки полезных ископаемых полностью или частично помещаются в специальные фонды, целевое использование которых определено законом. В зависимости от приоритетов и уровня экономического развития страны могут оказаться эффективными следующие стратегии (по отдельности или в сочетании друг с другом): вложение средств в сферу образования и инфраструктуру с целью повышения долгосрочной конкурентоспособности обрабатывающей промышленности; отделение части доходов, приносимых горнодобывающей промышленностью, и их использование не в других секторах экономики, а для инвестиций за рубежом; резервирование некоторой доли доходов для будущих поколений. Из доходов от добычи полезных ископаемых (или внеплановой их части) могут также создаваться резервы, которые можно использовать контрциклическими методами для ограничения воздействия внешних потрясений на национальную экономику.



22. Как было установлено, во многих странах недостаток абсорбирующей способности экономики является одним из основных препятствий более рациональному использованию доходов от горнодобывающей промышленности. В Перу были выявлены ограниченные возможности региональных администраций в части расходования средств, которые выражаются в низком уровне исполнения бюджетов по Canon Minero<sup>4</sup>. Приоритеты местного населения и инвестиционные приоритеты правительства порой не совпадают друг с другом. Несоответствие между национальными планами развития и фактическими инвестициями представляет собой общую проблему. В результате этого часть осуществленных инвестиций является бесполезной или ненужной. Улучшение обмена информацией и сотрудничества между отраслями и государственными инстанциями может способствовать преодолению таких несоответствий<sup>5</sup>.

23. Важной задачей является более полный учет экологических и социальных издержек добывающей деятельности в принимающих общинах. Эксперты сходятся во мнениях, что во многих странах размеры компенсации принимающим общинам недостаточны для урегулирования проблемы истощения местных природных ресурсов и других видов социального воздействия проектов. Для того чтобы переломить ситуацию, сложившуюся с результатами развития, поступления от эксплуатации природных ресурсов должны быть достаточны для получения дополнительных и устойчивых доходов, начиная с замещения источников дохода или возможностей, которые были утрачены из-за горнодобывающей деятельности, таких как сельское хозяйство и рыболовство. В этой связи весьма важное значение имеют проекты, предполагающие установление связей между разработкой полезных ископаемых и местной экономикой<sup>6</sup>.

## **В. Кустарно-старательская добыча полезных ископаемых**

24. Получил широкое признание тот факт, что развитие кустарно-старательской добычи полезных ископаемых во многом является следствием нищеты и отсутствием жизнеспособных источников средств к существованию. Многие проблемы, связанные с кустарно-старательской добычей полезных ископаемых, возникли в результате отсутствия у нее статуса законной хозяйственной деятельности. Старатели нередко работают полулегально или вообще нелегально, поскольку в нормативно-правовой базе основное внимание уделяется промышленной добыче полезных ископаемых. Их деятельность зачастую не включается в национальные планы развития и признается в качестве источника средств к существованию для местного населения, которое от нее зависит. При официальном отводе земель под кустарно-старательскую разработку такие отводы не всегда совпадают с районами, где она уже фактически осуществляется или где она имеет экономический смысл. В результате этого для кустарно-старательской добычи повсюду в мире характерен ряд общих проблем, обусловленных соответственно земельными спорами, неблагоприятным социальным и экологическим воздействием и нелегальными рынками сбыта.

<sup>4</sup> Propuesta Ciudadana, “Vigilancia de las industrias extractivas”, Reporte Nacional No.5 — Balance 2004–2006 (Lima, Perú, 2007).

<sup>5</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, “Using non-renewable resource revenues for sustainable local development”, *Sustainable Development Innovation Briefs, Issue 6* (New York, 2008).

<sup>6</sup> Ibid.

25. Как показывает мировой опыт, попытки интегрировать кустарно-старательскую добычу полезных ископаемых в формальную экономику должны предприниматься с особым акцентом на экономических параметрах различных видов горнодобывающей деятельности, обеспечивающим учет местной специфики. К их числу относится характер логистических цепочек промышленного цикла (например, в случае вводимых ресурсов — законные или незаконные) и логистических цепочек в сфере переработки и сбыта — от местных продавцов до посредников и конечных покупателей. Меры, ориентированные только на шахтеров, по имеющимся данным, малоперспективны в плане уменьшения масштабов использования незаконных вводимых ресурсов, решения проблемы задолженности, ослабления монопольных позиций покупателей и ограничения параллельной торговли.

26. Работа по приданию официального статуса кустарно-старательским промыслам и их интеграции в формальную экономику должна строиться с учетом уроков, извлеченных из опыта прошлых десятилетий. К числу мер, предложенных по итогам изучения деятельности на местах и проводимой политики, относятся следующие:

а) укрепление национальных систем информации и мониторинга в сфере кустарно-старательской разработки недр, включая затронутые области; регулярные обследования состояния здоровья, уровня доходов, средств к существованию и экономического положения затронутого населения;

б) интеграция тематики кустарно-старательских промыслов в более широкий контекст местных стратегий развития и мер по борьбе с нищетой с целью максимального увеличения вклада кустарно-старательской добычи полезных ископаемых в укрепление источников средств к существованию, содействие сочетанию горнодобывающей деятельности с другими источниками средств к существованию и, при необходимости, обеспечение надежных и жизнеспособных средств к существованию в качестве альтернативы горнодобывающей деятельности;

в) создание нормативно-правовой базы по кустарно-старательской разработке недр, в которой бы признавался вклад такой деятельности в укрепление источников средств к существованию и предпринималась попытка максимизации ее социальной полезности посредством ее правового признания; надлежащий отвод земель под кустарно-старательскую разработку; облегчение порядка регистрации шахтеров; и оказание технической поддержки старательским общинам;

г) признание земельных прав общин и внесение ясности в вопрос о том, разрешается ли им вести горные работы на землях, которые они считают своими, и справедливое распределение прав на разведку и добычу между крупными горнодобывающими предприятиями и старателями;

е) создание соответствующих структур и механизмов для проведения консультаций на местном уровне с целью предотвращения и урегулирования конфликтов, которые могут возникнуть между старателями и лицами, вовлеченными в местные виды деятельности, на которых могут отрицательно сказаться горные работы, особенно в области сельского хозяйства.

27. Правительствам необходимо осуществлять руководство развитием кустарно-старательских промыслов и создать благоприятные условия для таких видов деятельности. Имеются примеры сотрудничества между крупными горнодобывающими компаниями и старателями, свидетельствующие о том, что крупные предприятия оказывают техническую поддержку и принимают меры к наращиванию потенциала. Правительства могут также укреплять потенциал органов горного надзора, охраны труда и окружающей среды для обеспечения соблюдения применимых к разработке недр законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам детского труда, производственной безопасности и охраны здоровья, применения опасных материалов и воздействия на окружающую среду и предоставить таким организациям достаточные ресурсы для выполнения этих задач в конкретном контексте кустарно-старательской добычи, включая наращивание потенциала местных старательских общин. К числу других важных областей, в которых правительства могут сыграть свою роль, относятся организация соответствующего обучения, создание медицинских учреждений, обеспечение безопасности и доступа к основным видам обслуживания в крупных старательских общинах с особым акцентом на положении женщин и формирование специальной политики, направленной на решение проблем в области охраны здоровья и учета гендерного фактора в старательских общинах, включая профилактику ВИЧ/СПИДа и профессиональных заболеваний.

28. Наиболее острые природоохранные проблемы, возникающие в связи со старательскими промыслами, включают в себя применение ртути для амальгамации золота — нередко в сочетании с цианидами. Международная полемика о ртути не прекращается. При поддержке со стороны международных учреждений правительствам следует оказывать помощь старателям в совершенствовании технологий и ограничить неблагоприятное воздействие от применения ртути и цианидов с учетом уроков, извлеченных из ранее осуществлявшихся инициатив, включая следующее:

а) разработку комплексных стратегий уменьшения загрязнения окружающей среды, непосредственно направленных на укрепление местного социально-экономического потенциала в интересах повышения эффективности охраны и рационального использования окружающей среды;

б) предложение экономичных технологических альтернатив традиционному применению ртути;

в) адаптацию технических решений с учетом местных ценностей и обеспеченности материалами, а также проектирование и сооружение технических объектов (таких как централизованные бегунные мельницы для амальгамации золота) при надлежащем учете местного спроса и динамики развития местных старательских общин.

#### **IV. Воздействие горнодобывающей деятельности на окружающую среду и социальную сферу**

29. Воздействие горных работ на окружающую среду и социальную сферу широко варьируется в зависимости от их вида, масштабов и места проведения. В период после Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию был накоплен и растиражирован передовой опыт, в том числе в области разработки принципов ответственного управления и рациональной разработки недр; ресурсоэффективности добычи полезных ископаемых; охраны труда при ведении горных работ; обращения с хвостами и пустыми породами; и рекультивации территории заброшенных и неэксплуатируемых шахт.

30. С учетом факторов уязвимости малых островных развивающихся государств, отчасти обусловленных их ограниченной экологической емкостью и сильной зависимостью от морских и прибрежных ресурсов, отложенное влияние разработки полезных ископаемых на другие отрасли имеет особенно важное значение для этой группы стран. Необходимы комплексные подходы, охватывающие добычу полезных ископаемых одновременно с рыболовством, биоразнообразием, энергетикой и судоходством.

31. Критически важную роль в урегулировании воздействия горных работ на окружающую среду призваны сыграть наличие и соблюдение соответствующего горного и природоохранного законодательства. Нормативные положения должны адаптироваться с учетом характера горнодобывающей деятельности (промышленная и кустарно-старательская разработка полезных ископаемых). Бытует общее мнение о том, что это предполагает подготовку комплексных оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу с непосредственным участием местных заинтересованных сторон и общин.

32. Ввиду того, что масштабы добычи полезных ископаемых продолжают расширяться, выходя за пределы стран, являющихся традиционными производителями минерального сырья, одна из главных задач состоит в как можно более широком тиражировании и применении передового опыта. Одновременно с принятием соответствующих природоохранных и социальных законодательных и нормативно-правовых актов улучшению экологических и социальных показателей работы горнодобывающих компаний вне зависимости от того, где они осуществляют свою деятельность, могла бы способствовать и реализация добровольных стандартов и кодексов поведения. Такому улучшению также способствовала бы отчетность — например, при подключении предприятий к Дополнению по добыче полезных ископаемых и металлургии к Глобальной инициативе в области отчетности.

##### **A. Воздействие на окружающую среду**

33. Горные работы могут воздействовать на окружающую среду в самых различных формах, в том числе в виде деградации почв, загрязнения водных ресурсов и атмосферного воздуха и нарушения естественной среды обитания. Хотя некоторые формы воздействия с началом таких работ неизбежны, вредные последствия можно свести к минимуму за счет применения практики подготовки оценок воздействия на окружающую среду, надлежащих технологий горных работ, передового опыта в осуществляемой деятельности и осмотрительного управления и мониторинга после прекращения работ.

34. Предотвращение и регулирование загрязнения окружающей среды, как правило, являются предметом специального законодательства. Так, например, директива Европейского союза об отходах горного производства охватывает вопросы обращения с отходами разработки недр. В директиве установлено, что операторы должны не допускать загрязнения водных ресурсов и предоставлять финансовые гарантии по восстановлению объектов, и предусмотрены обязанности по содержанию и мониторингу заброшенных объектов.

35. Горное производство воздействует на потребление воды и ее качество. Вода необходима для всех видов горных работ — от разработки скальных пород, песка и гравия до промышленной добычи минерального сырья и угля. Особый акцент на рациональном водопользовании необходим для обеспечения эффективного потребления воды и регулирования ее сброса. На объектах должны существовать планы предотвращения загрязнения, составленные с учетом их специфики, и осуществляться мониторинг грунтовых и поверхностных вод. При проведении многих горных работ также перспективны меры по охране и эффективному использованию водных ресурсов и рециркуляции воды.

36. Одной из серьезных экологических проблем горного производства во многих районах мира является неконтролируемый сброс загрязненных вод из заброшенных шахт. Дренаж кислых шахтных вод является причиной не только загрязнения поверхностных и грунтовых вод, но и деградации почв и водной среды обитания, а также влечет за собой утечку тяжелых металлов в окружающую среду. К числу возможных вариантов ограничения дренажа кислых шахтных вод относится недопущение непосредственного контакта воды с отвалами пустой породы на поверхности посредством герметизации водонепроницаемой почвой (глиной) или пластиковой пленкой. В качестве примера инновационной инициативы, призванной обеспечить решение проблем, вызываемых загрязненными кислыми шахтными водами, можно привести проект по очистке сточных вод в Эмалахлени, представляющий собой государственно-частное партнерство, учрежденное компаниями “Anglo Coal” (Южная Африка) и “BHP Billiton Energy Coal South Africa” и местным муниципалитетом Эмалахлени. Проект предусматривает обессоливание воды, выходящей из угольных шахт, во избежание стока загрязненных шахтных вод в окружающую среду и местную речную систему, что позволяет местной администрации увеличивать объемы водоснабжения<sup>7</sup>. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде пропагандирует для применения в заброшенных шахтах с ограниченным, но постоянным сбросом кислых шахтных вод на Западных Балканах установки для так называемой пассивной очистки шахтных вод, в основу которых положен главным образом принцип активизации естественного ослабления вредных факторов.

<sup>7</sup> См. тематическое исследование Всемирного института угля, с материалом можно ознакомиться по адресу: <http://www.worldcoal.org/resources/case-studies/emalahleni-water-reclamation-plant/>.

37. Исключительно токсичные для человека цианиды используются в горном деле для извлечения из руды золота и серебра. Инициатива по совершенствованию практики обращения с цианидами при их применении — Международный кодекс управления цианидами — представляет собой добровольную программу для золотодобывающих предприятий, производителей и перевозчиков цианидов, в рамках которой основное внимание уделяется технике безопасности обращения с цианидами и цианирования в бочках и резервуарах. Кодекс был разработан силами многостороннего координационного комитета под руководством ЮНЕП и Международного совета по металлам и окружающей среде (в настоящее время — Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам).

38. Удаление пустой породы при проведении горных работ является доминирующей причиной экологического ущерба. Сброс хвостов в реки подвергался критике как разрушающий экосистемы и загрязняющий водные ресурсы. Сброс пустой породы в моря запрещен Законом «О чистой воде» в Соединенных Штатах, но практикуется рядом стран. Повышенная ответственность за ущерб окружающей среде при ведении горных работ, как правило, приходится на складирование хвостов. Нарушения при эксплуатации хвостохранилищ создают серьезную опасность для окружающей среды и здоровья человека и могут быть сопряжены с весьма высокими затратами на ликвидацию их последствий. Во многих юрисдикциях применяются стандарты и руководящие принципы по эксплуатации хвостохранилищ и отвалов пустой породы, основное внимание в которых все больше уделяется управлению рисками. Международной комиссией по крупным плотинам разработаны руководящие принципы по хвостовым дамбам.

39. Работы по закрытию шахт и рекультивации их территории необходимо планировать с самого начала и на протяжении всей эксплуатации шахты. Снижению экологических рисков для правительств могут способствовать требования для горнодобывающих компаний об обязательном страховании и митигационных выплатах. В этой связи во многих юрисдикциях установлено требование для компаний о предоставлении гарантий или учреждении фондов для проведения соответствующих работ после закрытия шахты, которые также именуется фондами рекультивации, до пуска шахты в эксплуатацию<sup>8</sup>. Так, например, в Южной Африке Закон № 28 «О разработке минеральных и нефтегазовых ресурсов» от 2002 года устанавливает, что для обеспечения возможности утверждения обязательного плана по охране и рациональному использованию природных ресурсов компании должны предусмотреть финансирование (как правило, в виде учреждения фонда для восстановления или банковских гарантий). В случае невозможности индивидуального страхования в качестве альтернативы, призванной снизить риск для населения, может применяться коллективное страхование, финансируемое за счет митигационных выплат.

---

<sup>8</sup> Wanda M.A. Hoskin “Mine Closure — The 21st Century Approach: Avoiding Future Abandoned Mines”, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, Internet Journal Vol. 12: Article 10 (available from <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/vol12/article12-10.html>).

40. Во многих странах наличие заброшенных шахт или шахт с частично рекультивированной территорией представляет собой серьезную проблему. Во многих случаях бремя расходов на восстановление и рекультивацию ложится на правительства. Основная проблема заключается в том, что в большинстве стран этот вопрос никак не регулируется действующим законодательством. В результате этого не установлен порядок рекультивации, и потенциальное возникновение правовой ответственности лишает компании, которые, возможно, хотели бы вести работы на объекте, стимула к этому. Наряду с четкими положениями об ответственности, обязательные планы работ при закрытии шахты и мониторинга могут способствовать снижению этого риска. Непременным первым шагом является выявление, оценка и инвентаризация объектов в порядке очередности, в том числе по степени риска в рамках прозрачного процесса с участием заинтересованных сторон.

41. При разработке урановых рудников на всех этапах горных работ и обогащения образуются радиоактивные отходы, которые включают в себя, помимо хвостов обогащения, пустую породу, минерализованные породные отвалы и технологическую воду, в том числе растворы для выщелачивания. При добыче и обогащении из руды удаляются потенциально опасные составляющие, которые преобразуются в такие формы, как песок и шлам, в большей мере подверженные рассеиванию в окружающей среде. Необходимо уделять особое внимание взвешенной пыли и загрязнению грунтовых вод, особенно в тех случаях, когда местное население проживает вблизи действующих или закрытых рудников. В этой связи заброшенные рудники представляют собой особую проблему, и их площадки подлежат рекультивации в соответствующем порядке очередности.

42. Установление и соблюдение четких правил охраны биоразнообразия при разработке месторождений, включая надлежащее определение границ районов, где разрешается вести горные работы, остаются для многих стран еще не выполненной задачей. Хотя политические дебаты на мировом и национальном уровнях нередко сосредотачиваются на «запретных» районах в пределах земель, которые уже находятся под правовой охраной, ведение горных работ в важных экосистемах, которые не охраняются надлежащим образом, может создавать даже еще большую угрозу. НПО разработали общие принципы и критерии выявления районов, где должна быть запрещена добыча полезных ископаемых, нефти и газа. Однако они не всегда выполняются на практике.

## **В. Воздействие на социальную сферу**

43. Со стороны гражданского общества, а в последнее время и со стороны организаций-инвесторов все чаще раздаются призывы к горнодобывающим компаниям уважать документы по правам человека, Конвенцию Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (Конвенция № 169) и прочие конвенции МОТ, а также другие документы, такие как Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Особый акцент также делался на необходимости применения принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия, поскольку отсутствие (или чисто формальное проведение) консультаций с местными и коренными общинами по решениям о начале и осуществлении горнодобывающей деятельности остается широко распро-

страненной проблемой и являлось причиной возникновения конфликтов. Отсутствие информации у местного населения о горнодобывающих проектах также является серьезным недостатком. Жалобы, полученные Международной финансовой корпорацией по финансируемым ею горнодобывающим проектам, в большинстве случаев были вызваны следующими причинами: i) отсутствием информации о проекте; ii) земельными вопросами; и iii) вопросами водопользования<sup>9</sup>.

44. Перемещение населения, обусловленное ведением горных работ, может повлечь за собой серьезные социальные проблемы, включая его маргинализацию, продовольственную уязвимость и утрату доступа к общим ресурсам и общественным услугам, а также социальный коллапс. В этом контексте процесс принятия решений, в том числе о порядке выдачи лицензий на поисково-разведочные работы, должен быть прозрачным, а заинтересованные стороны должны иметь право на выражение своих точек зрения.

45. Постоянные консультации между компаниями и местным населением в процессе осуществления деятельности квалифицируются в качестве передовой практики. Создание надлежащих и эффективных механизмов для этого нередко затруднено. Совет по полезным ископаемым Австралии во взаимодействии с Университетом Квинсленда разрабатывают программу для аспирантов, направленную на повышение квалификации специалистов горнодобывающей отрасли по работе с местным населением, особенно в таких областях, как обеспечение участия местного населения, развитие общин, социальная ответственность компаний и уважение культурных традиций.

46. Женщины составляют до 50 процентов занятых в сфере кустарно-старательской добычи полезных ископаемых, однако оплата их труда, как правило, ниже, чем у горняков-мужчин. На женщинах в общинах, затронутых горнодобывающей деятельностью, как правило, также сказывается наибольшая часть ее непривлекательных сторон. Это убедительно указывает на необходимость применения к горнодобывающим проектам подхода с учетом гендерного фактора при осуществлении социальных оценок и проектов, ориентированных на принимающие общины. В работе, подготовленной Всемирным банком, даются рекомендации по этому вопросу и приводится перечень показателей, которые можно использовать для мониторинга данного аспекта горнодобывающих проектов<sup>10</sup>.

47. На кустарно-старательских промыслах работает значительное число детей. В 2005 году МОТ обратилась с призывом к принятию мер по недопущению детского труда в сфере кустарно-старательской добычи полезных ископаемых, выступая за введение незамедлительного запрета на работу детей в шахтах и изменение их непосредственных условий жизни. Опыт, полученный в рамках экспериментального проекта, осуществлявшегося в Перу по линии Международной программы МОТ по упразднению детского труда, свидетель-

---

<sup>9</sup> См. сообщение Мег Тейлор, вице-президента, консультанта по вопросам соблюдения/ омбудсмена Международной финансовой корпорации на пятой Международной конференции по инвестициям под эгидой Колумбийского университета по теме: «Добывающие отрасли и устойчивое развитие: вызовы процесса осуществления», проходившей в Нью-Йорке, 27–28 октября 2010 года.

<sup>10</sup> *Mining for Equity: Gender Dimensions of the Extractive Industries*, Extractive Industries and Development Series # 8, World Bank (Washington, D.C., 2009).



стует о возможности принятия ряда мер к отказу от применения детского труда на кустарно-старательских промыслах. К их числу относятся проведение разъяснительной работы на национальном и региональном уровнях среди лиц, отвечающих за принятие решений, обеспечение доступа к более совершенным технологиям, устраняющим потребность в детском труде, и улучшение основных видов обслуживания.

48. Повсюду в мире сохраняется актуальность задачи по улучшению охраны здоровья и труда горняков. На сегодняшний день 23 страны ратифицировали Конвенцию МОТ о безопасности и гигиене труда на шахтах (Конвенция № 176). С учетом того, что данная Конвенция закладывает основу для достижения неуклонного и устойчивого улучшения охраны здоровья и труда, ее ратификация способствовала бы совершенствованию законодательства и нормативно-правовой базы в тех странах, где положение дел в области безопасности горных работ является неудовлетворительным и где отсутствует четкая политика производственной безопасности и охраны труда в отрасли. Также необходимо, чтобы страны приняли меры по справедливой компенсации долгосрочного воздействия на здоровье рабочих и местное население. Улучшение условий труда в сфере кустарно-старательской добычи полезных ископаемых будет оставаться важной задачей, поскольку такие промыслы функционируют, как правило, неофициально, придерживаясь лишь самых минимальных стандартов охраны здоровья и труда работающих.

49. Приток лиц, связанных с горным производством, может также спровоцировать или усугубить косвенные формы негативного социального воздействия, такие как алкоголизм, проституция и распространение заболеваний, передаваемых половым путем, включая ВИЧ/СПИД. Горнодобывающие компании и местные власти должны принимать соответствующие меры в социальной сфере и в области здравоохранения.

50. Некоторые эксперты называют социальную сферу «слабейшим звеном» оценки мер по обеспечению устойчивости. Закон и нормативы зачастую предписывают проведение оценки воздействия на социальную сферу по всем предлагаемым горнодобывающим проектам. Хотя цель такой оценки заключается в выявлении и проактивном урегулировании потенциальных социальных проблем, установлено, что для нее и смежных инструментов характерен ряд слабых сторон. К ним относятся недостаточный охват; отсутствие комплексного подхода ко всем относящимся к делу вопросам; недостаточная интеграция социальных, природоохранных и экономических проблем; слишком технократический подход; и статический характер данных мероприятий. Необходимость усиления интеграции оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу подтверждается, в частности, обзором Всемирного банка по добывающим отраслям.

## **V. Совершенствование системы управления в горнодобывающей отрасли**

51. Горные работы оказывают воздействие в различных формах, которые рассматриваются в докладе Генерального секретаря восемнадцатой сессии Комиссии. В каждом конкретном случае для предупреждения, урегулирования или смягчения такого воздействия необходимо обеспечивать надлежащее управление как на национальном, так и на международном уровнях, включая соблюде-

ние законности, а также этическое, ответственное и прозрачное поведение правительств и компаний, при уважении национального суверенитета и контроле над национальными ресурсами, как заявлено в принципе 21 Стокгольмской декларации и подтверждено в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию<sup>11</sup>.

52. Вопросы международного управления возникают ввиду глобализации рынков и производственно-сбытовых цепочек минерального сырья и металлов. Цель надлежащего управления должна заключаться в обеспечении большей прозрачности и подотчетности во всех звеньях этих цепочек в интересах усиления взаимодействия между всеми участниками таким образом, чтобы это способствовало достижению устойчивого развития. Комплексный подход к управлению в отрасли должен учитывать, в частности, следующие аспекты: а) торговлю минеральным сырьем из зон конфликта; б) прозрачность договоренностей между правительством и частным сектором; в) уважение горнодобывающей отрасли основных прав человека, включая права затронутых общин; и д) экологические и социальные показатели деятельности международных компаний.

#### **А. Дальнейший прогресс в сфере международного управления**

53. Горные работы в странах, находящихся в состоянии конфликта или испытывающих серьезную угрозу возникновения такового, зачастую причиняют вред устойчивому развитию. Имеются документальные свидетельства того, что так называемое «минеральное сырье из зон конфликта» способствует разжиганию конфликтов, росту преступности и коррупции и препятствует социально-экономическому развитию. Действуя в рамках соответствующих форумов, все страны должны сотрудничать друг с другом и с горнодобывающими компаниями в интересах прекращения торговли минеральным сырьем из зон конфликтов. В этой связи можно было бы рассмотреть следующие возможные альтернативы:

а) оценку необходимости дополнительного изучения рекомендаций, содержащихся в обзоре Всемирного банка по добывающим отраслям, на предмет инвестиций международных финансовых учреждений в горное производство в странах, затронутых конфликтом;

б) установление требования для компаний относительно принятия соответствующих международных стандартов и выполнения международных руководящих принципов, таких как Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий;

---

<sup>11</sup> 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: Резолюции, принятые на Конференции, резолюция I, приложение II.

с) согласование систем ответственного подбора источников поставки минерального сырья, таких как Руководящие принципы должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, и районов повышенного риска, включая системы оперативного отслеживания;

d) оказание технической и финансовой поддержки странам, желающим внедрить механизмы, предназначенные для борьбы с незаконной торговлей полезными ископаемыми из районов конфликтов, такие как Система сертификации в рамках Кимберлийского процесса.

54. Прозрачность доходов, получаемых правительствами от компаний, квалифицируется в качестве первого критического шага в направлении усиления подотчетности и более эффективного использования доходов от разработки полезных ископаемых на цели устойчивого развития. За период с 2002 года в этой области произошли кардинальные изменения с запуском Инициативы по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности, Кимберлийского процесса и Кампании за публикации данных о выплатах под влиянием организаций гражданского общества. В настоящее время в Инициативе по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности участвует в общей сложности 33 страны. Международным финансовым учреждениям и другим партнерам по развитию следует рассмотреть возможность оказания поддержки странам, желающим внедрить существующие системы обеспечения прозрачности, при надлежащей организации укрепления потенциала и обучения и содействовать обмену передовым опытом между странами на различных этапах внедрения.

55. В настоящее время инвесторы все чаще выдвигают требование об обеспечении прозрачности и подотчетности в части выплат, производимых компаниями правительствам, и о соблюдении прав человека, и это явление способно изменить динамику функционирования горнодобывающих компаний. Недавно принятая в Соединенных Штатах поправка Кардина-Лугара, устанавливающая требование о предоставлении в рамках осуществляемых проектов отчетности о выплатах, которые производятся правительствам добывающими компаниями, зарегистрированными на Нью-Йоркской фондовой бирже, является всего лишь одним из примеров движения в направлении большей прозрачности. Однако виды финансовых потоков, относящихся к сфере применения Инициативы по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности и других механизмов отчетности, все еще ограничены. Многие эксперты выступают за внедрение в долгосрочной перспективе более прозрачных и всеобъемлющих стандартов учета, призванных обеспечить упрощенное раскрытие информации о различных видах платежей, производимых фирмами. Как показало обследование, подготовленное недавно организацией Revenue Watch, в этой области можно сделать еще многое<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 2010 Revenue Watch Index, Transparency: Governments and the oil, gas and mining industries, Revenue Watch Institute. Из 41 страны, проанализированной в обследовании, 5 предоставляют информацию о контрактах, подписанных с компаниями; 15 активно распространяют материалы по оценке воздействия на окружающую среду и социальную сферу. В обследовании также установлено, что некоторые страны, участвующие в Инициативе по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности, относятся к числу наименее прозрачных в отношении деятельности, осуществляемой

56. Международные финансовые учреждения приступили к принятию мер по усилению прозрачности и подотчетности в других звеньях производственно-сбытовой цепочки, в частности посредством повышения нормативов экологических и социальных показателей функционирования горнодобывающих компаний. Ряд финансовых и инвестиционных учреждений приняли принципы (принципы Экватора), которые отчасти аналогичны нормативам показателей работы, применяемым Международной финансовой корпорацией. Международному сообществу следует изучить вопрос о том, какие меры необходимо принять для дальнейшего содействия принятию принципов, регулирующих инвестиции в горнодобывающую промышленность, в том числе посредством следующего:

а) обеспечения того, чтобы международные финансовые учреждения финансировали только те горнодобывающие проекты, которые следуют наиболее передовым природоохранным и социальным стандартам, и дальнейшего повышения таких стандартов;

б) изыскания путей обеспечения того, чтобы принятые принципы соблюдались в рамках фактических проектов, например путем проведения регулярных независимых оценок;

с) дальнейшего содействия надлежащему раскрытию информации обо всех горнодобывающих проектах, финансируемых международными финансовыми учреждениями;

д) оценки потребностей в части надлежащего раскрытия информации о горнодобывающих проектах, финансируемых частным сектором, например в рамках оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу.

## **В. Содействие улучшению показателей функционирования горнодобывающей отрасли**

57. За период после проведения Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию управление в частном секторе горнодобывающей отрасли улучшилось. Увеличилось число разработанных отраслью и другими заинтересованными сторонами добровольных руководящих и иных принципов как общего характера, так и по конкретным вопросам, включая, в частности, охрану труда и взаимодействие с местным населением. В качестве примеров можно привести руководящие и другие принципы Международного совета по горнодобывающей деятельности и металлам, Хартию по природным ресурсам и основы политики, сформулированные недавно Межправительственным форумом по горнодобывающей промышленности, полезным ископаемым, металлам и устойчивому развитию. В настоящее время многие крупные компании переходят на стандарты Глобальной инициативы в области отчетности, а другие предпочли использовать иные стандарты. Все большее распространение получают доклады о мерах по обеспечению устойчивости. Несмотря на необходимость достижения более значительных результатов, данная тенденция обнадеживает.

---

в добывающих отраслях на их территории.

58. Правительства могут оказывать непосредственное влияние на показатели работы горнодобывающих компаний посредством:

а) принятия и обеспечения соблюдения природоохранных и социальных нормативов для горнодобывающей отрасли;

б) обеспечения привлечения к судебной ответственности тех компаний, которые допускают нарушения прав человека или не исполняют свои природоохранные и социальные обязательства;

в) установления требования о том, чтобы многонациональные компании, осуществляющие деятельность на территории страны, применяли наиболее передовые технологии или, по крайней мере, использовали одни и те же технологии последовательно во всех проектах, реализуемых ими в мире;

г) введения требования о том, чтобы их национальные финансовые учреждения применяли при финансировании проектов в горнодобывающей отрасли соответствующие критерии и гарантии устойчивости;

д) установления требования о том, чтобы горнодобывающие компании, зарегистрированные на внутренней бирже, раскрывали соответствующую корпоративную информацию в своих годовых отчетах по аналогии с порядком, устанавливаемым в настоящее время в Соединенных Штатах;

е) установления диалога на национальном уровне между компаниями и правительством в интересах содействия применению компаниями передового опыта в области ресурсоэффективности, проведению оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу, осуществлению прав человека, обеспечения участия местного населения и развития местных общин.

59. Компаниям следует обеспечивать, чтобы мероприятия, проводимые ими по линии корпоративной социальной ответственности, в полной мере соответствовали национальным целям, мерам и политике устойчивого развития в тех областях, в которых они осуществляют свою деятельность, и подкрепляли их. Для достижения подобной координации в распоряжении правительств имеется целый ряд альтернатив. К ним относятся следующие: применение адаптированных с учетом национальной специфики основных принципов деятельности, осуществляемой горнодобывающими компаниями на началах корпоративной социальной ответственности; мониторинг такой деятельности горнодобывающих компаний; содействие принятию корпоративных кодексов поведения, таких как руководящие принципы ОЭСР или стратегия в области социальной ответственности канадских горнодобывающих компаний, осуществляющих деятельность за рубежом; и оказание поддержки НПО, проводящим независимую оценку показателей деятельности компаний по линии корпоративной социальной ответственности.

60. Гражданское общество и международное сообщество могли бы оказывать содействие улучшению показателей деятельности горнодобывающих компаний путем:

а) дальнейшей поддержки мер по усилению прозрачности в горнодобывающей отрасли, включая предоставление большего объема информации о проектах разработки недр широкой общественности и затронутому местному населению, прозрачность доходов и их распределения, а также показатели работы компаний;

b) продолжения документального оформления и оценки показателей работы отрасли и распространения полученных результатов среди широкой общественности;

c) содействия применению отдельными компаниями передового опыта и добровольных стандартов, значительная часть которых выполняется в течение последнего десятилетия;

d) поощрения систем независимой сертификации, учитывающих природоохранные и социальные проблемы, связанные с добычей золота и драгоценных камней;

e) установления требования о представлении компаниями отчетов о мерах, принимаемых на началах корпоративной социальной ответственности и с целью обеспечения устойчивости;

f) оказания местным общинам помощи в наращивании потенциала, особенно в сфере кустарно-старательской добычи полезных ископаемых.

### **C. Совершенствование управления на национальном уровне**

61. Наряду с усилением прозрачности на международном уровне, неизменным условием устойчивого развития являются обеспечение прозрачности и подотчетность правительств перед своим населением в части эксплуатации природных ресурсов, доходов, получаемых от нее, и их перераспределения.

62. Передовая практика выдачи лицензий на недропользование характеризуется следующими признаками: наличие эффективной системы управления информацией по вопросам разработки недр; четкость и прозрачность существующего порядка; применение объективных критериев для предоставления лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых; и ограниченность административного усмотрения. В качестве примера усиления прозрачности можно привести следующий: в министерстве шахт и энергетики Намибии имеется компьютеризованная система управления правоустанавливающей документацией на горные отводы, охватывающая все сделки, совершаемые в течение всего срока действия правоустанавливающего документа на горный отвод, и обеспечивающая доступ общественности к такой информации.

63. На национальном уровне имеются следующие возможности в части обеспечения большей прозрачности в отношении контрактов между правительствами и горнодобывающими компаниями:

a) принятие продвигаемых на международном уровне кодексов прозрачности, таких как Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности и Система сертификации в рамках Кимберлийского процесса;

b) раскрытие большего объема информации о контрактах на разведку и добычу, подписанных между правительствами и компаниями за счет публикации согласованного набора переменных характеристик таких инвестиций;

с) предоставление различным государственным инстанциям и ветвям власти, а также широкой общественности информации о режиме налогообложения горнодобывающей деятельности и условиях, применимых к конкретным инвестиционным проектам (например, об освобождении от уплаты налогов);

д) подготовка и распространение информации о бюджете, в том числе на местном уровне.

Один из способов оказания содействия в выполнении этих задач состоит в принятии законодательства, гарантирующего свободу информации.

64. Прозрачность распределения и использования доходов можно усилить за счет:

а) их надлежащего законодательного оформления;

б) обеспечения соблюдения правил распределения и регулярного предоставления информации местным и территориальным администрациям о порядке их получения;

с) установления юридических каналов наблюдения и надзора за использованием доходов;

д) обеспечения эффективных механизмов обратной связи для местного населения, регионов и на национальном уровне для информирования о первоочередных задачах и потребностях, оценки эффективности использования доходов и предоставления сведений о ее результатах;

е) создания надлежащих механизмов коммуникации между учреждениями, участвующими в управлении доходами на различных уровнях, и поощрения коммуникации между учреждениями;

ф) формирования потенциала на местах для рационального использования доходов.

65. Правительства могут увеличить местный вклад горного производства в устойчивое развитие путем:

а) признания земельных прав общин, в том числе коренных народов, и обеспечения доступа местного населения к судебной-административной системе в порядке осуществления земельных прав;

б) создания и обеспечения соблюдения правовой базы, призванной обеспечить эффективное участие местных общин и неблагополучных групп населения в процессе принятия решений по разработке недр;

с) поощрения НПО к просвещению местных общин об их правах и наращиванию их потенциала для взаимодействия с горнодобывающими компаниями на этапе осуществления проектов;

д) создания и реализации систем обжалования в судебном порядке для затронутых общин в дополнение к поощрению использования механизмов прямого урегулирования споров между компаниями и затронутыми общинами.

66. Многие эксперты считают, что в целях совершенствования системы управления в отрасли необходимо серьезно изучить вопрос о конфликте интересов в правительстве и регулирующих органах. Тот факт, что квалифицированный персонал государственных учреждений имеет возможность перейти на более высокооплачиваемые должности в отрасли, оставив государственную службу, был квалифицирован в качестве источника коррупции и конфликта интересов как в развитых, так и развивающихся странах. Негативные последствия этого могут усугубляться в тех случаях, когда функциональные возможности правительств уже и без того ограничены.

## **VI. Нарращивание и укрепление национального потенциала**

67. Вопрос о необходимости наличия у правительств достаточного потенциала сохраняет свою актуальность на протяжении всего жизненного цикла операций по добыче полезных ископаемых. Во многих странах, включая развитые, выявлены определенные пробелы в потенциале, имеющемся в распоряжении правительств, квалифицируемые в качестве одного из основных препятствий достижению более позитивных результатов. Правительствам необходимо наращивать свой потенциал для проведения геологических изысканий запасов своих полезных ископаемых, установления справедливых взаимоотношений с компаниями, разработки законодательных и нормативно-правовых актов по горнодобывающей отрасли, обеспечения соблюдения природоохранных и социальных нормативов, мониторинга воздействия горнодобывающей деятельности на экономику, социальную сферу и окружающую среду и рационального использования доходов от разработки недр.

68. В более широком смысле, что, пожалуй, даже еще более важно, правительства также должны быть в состоянии составлять и выполнять планы развития, с тем чтобы в полном объеме использовать горнодобывающую деятельность и минеральные богатства для обеспечения благополучия в других отраслях, работа в которых продолжится после закрытия шахт. Это включает установление прочных прямых и обратных связей между горным производством и остальными секторами экономики. Во многих странах это предполагает укрепление учреждений, способных составлять такие планы.

69. В числе первых была установлена необходимость укрепления технического, правового и фискального потенциала государственного аппарата в интересах улучшения способности правительств заключать справедливые сделки с многонациональными компаниями. Международное сообщество могло бы оказать поддержку в решении этой задачи. Один из возможных вариантов предполагает накопление «критической массы» специалистов, услугами которых можно пользоваться совместно, например, на региональном уровне. НПО могли бы оказать содействие малым странам, испытывающим дефицит соответствующих ресурсов для подготовки достаточного количества кадров. В более общем плане, существует необходимость формирования обширного потенциала национальных правовых и административных систем для наблюдения и надзора за исполнением крупных инвестиционных договоров.



70. Укрепление административного ресурса в части рационального использования доходов от эксплуатации недр, в том числе на субнациональных уровнях, когда это применимо, также имеет исключительно важное значение. В этой области уже осуществляется международное сотрудничество. Так, например, норвежский Институт «Нефть на благо развития» предоставляет консультации и проводит работу по наращиванию потенциал в области макроэкономического управления доходами от добывающих отраслей.

71. На национальном и субнациональных уровнях государственного управления требуется надлежащий потенциал для обеспечения соблюдения законодательных и нормативно-правовых актов, касающихся охраны здоровья, производственной безопасности и окружающей среды. Необходимо укреплять ресурс для подготовки оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу и его мониторинга на последующих этапах реализации проектов. Также важно иметь хорошо оплачиваемый персонал для обеспечения соблюдения норм и правил во избежание истощения кадровых ресурсов учреждений. Во многих странах необходимо укреплять потенциал местных администраций и национальных правительств для безопасного обращения с отходами горного производства и их утилизации.

72. Международные учреждения и инструменты двустороннего, регионального и субрегионального сотрудничества призваны оказать содействие правительствам, в частности, в следующих областях:

a) установление наличия и изучение национальных минеральных ресурсов;

b) организация учебной подготовки и наращивания потенциала в области закрытия шахт и рекультивации их территории;

c) предоставление технической помощи и организация учебной подготовки в порядке оказания содействия странам в наращивании потенциала для эффективного выполнения требований Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности в областях, связанных с мониторингом горного производства и торговли, обеспечением соблюдения, борьбой с контрабандой и сетями нелегальной торговли алмазами и золотом;

d) поддержка проектов законодательных актов, касающихся норм и правил горного производства, в том числе для кустарно-старательских промыслов; переноса положений основных конвенций МОТ и других международных документов во внутреннее законодательство; и природоохранного законодательства, применимого к горнодобывающей деятельности, включая комплексные оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу.

## **VII. Направление дальнейших действий**

73. Как установлено в настоящем докладе, за период после проведения Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году в горнодобывающей промышленности произошли кардинальные изменения. Достигнут прогресс в деле обеспечения прозрачности и ответственного управления в отрасли. Многие крупные компании начали применять в качестве основы своей деятельности передовые добровольные руководящие и иные принципы, одновременно работая над повышением ресурсоэффективности. Стандарты,

принимаемые финансовым сектором и рынками капитала, способны усилить прозрачность и обеспечить, чтобы благополучию населения, затронутого горным производством, уделялось должное внимание.

74. Подобный прогресс, достигнутый в различных областях, не должен отвлекать внимание от сохраняющихся недостатков. Многие страны, вероятно, могли бы увеличить вклад своего минерального богатства в развитие национальной экономики. На повестке дня по-прежнему стоит задача принятия мер к усилению прозрачности с обеспечением предоставления правительствами большего объема информации своим гражданам о горнодобывающей деятельности и доходах, получаемых от нее. Необходимо добиться также еще большего прогресса в таких областях, как охрана прав человека, земельных прав и средств к существованию местных и коренных общин, воздействие горного производства на окружающую среду и социальную сферу и — в более общем плане — взаимоотношения между правительствами, компаниями и гражданами. При этом решающее значение имеет наращивание недостаточного потенциала национальных правительств.

75. Задача международного сообщества заключается в изыскании надлежащих путей, которые позволили бы странам максимально использовать свои минеральные богатства. Этого можно достичь на основе технического сотрудничества; путем обмена передовым опытом; и посредством участия в международных инициативах по обеспечению прозрачности. В ходе обсуждений, состоявшихся на восемнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию, было предложено рассмотреть возможность осуществления инициативы за рациональное горное производство, которая охватила бы такие области, как стимулирование политического диалога, определение товарных стандартов, поощрение ответственного поведения и прозрачности и содействие повышению ресурсоэффективности и расширению масштабов рециркуляции. Речь также шла о международном сотрудничестве, призванном активизировать меры по усилению системы управления, прозрачности и подотчетности; наращиванию технического и управленческого потенциала; разработке новых технологий ведения горных работ; поощрению инвестиций и передачи технологий; и обеспечению восстановления и совместного пользования выгодами.