



УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ
Институт государственного управления и политики



«Урегулирование местных конфликтов в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики: системный подход»

Назгуль Кулова





УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

ДОКЛАД #59, 2021

«Урегулирование местных конфликтов в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики: системный подход»

Назгуль Кулова

Резюме: Данный отчет был составлен с целью поддержки усилий правительства Кыргызской Республики по снижению местного конфликтного потенциала в горнодобывающей отрасли. В документе рассматриваются основные факторы, вызывающие недовольство местных жителей проведением разведочных и добычных работ, а также приводятся рекомендации для правительства по их решению. Предлагаемые меры составлены в соответствии с принципами передовой международной практики и в рамках системного подхода, где экономическое развитие сопровождается социальной справедливостью и вовлеченностью, а также устойчивостью окружающей среды.

Рекомендация по оформлению статьи в списке литературы:

Кулова, Н. Урегулирование местных конфликтов в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики: системный подход // Доклады Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии (УЦА). – 2021. – №59. – С. 1-55.

Ключевые слова: местные конфликты, горнодобывающая отрасль, Кыргызская Республика, системный подход.

JEL коды: Q32, Q38, Q58

Институт государственной политики и управления был создан в 2011 году для содействия системным и углубленным исследованиям по вопросам, связанным с социально-экономическим развитием Центральной Азии, а также для изучения альтернативных вариантов политики.

Институт государственной политики и управления входит в состав Высшей школы развития Университет Центральной Азии (УЦА). УЦА был основан в 2000 году. Президенты Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана и Его Высочество Ага Хан подписали Международный договор и устав, учреждающие этот светский частный университет, ратифицированные соответствующими Парламентами и зарегистрированные в Организации Объединенных Наций.

Доклады Института государственной политики и управления – это рецензируемая серия, в которой публикуются материалы по широкому кругу тем, касающихся социальных и экономических вопросов, государственного управления и государственной политики в контексте Центральной Азии. Он задуман как динамичная площадка для того, чтобы авторы могли обмениваться идеями с аудиторией, интересующейся существующими и зарождающимися проблемами, стоящими перед всем регионом Центральной Азии. Комментарии к документу или вопросы по их содержанию следует направлять по адресу ippa@ucentralasia.org. Доклады могут цитироваться без получения предварительного разрешения.

Редакторы серии:

Богдан Кравченко и Роман Могилевский.

Об авторе: Назгуль Кулова является аналитиком государственной политики в горнодобывающем секторе. Она работала в Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам, консультировала международные организации и являлась представителем в Кыргызской Республике Института управления природными ресурсами. В сферу ее компетенции и интересов относятся вопросы управления, лицензирования и экономики.

Обложка: Россыпная золотодобыча без рекультивации земель в Ала-Буке. © Руфат Эргешов.

ISSN: 2664-7001

Авторское право © 2021

Университет Центральной Азии

720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Токтогула, 138

Тел.: +996 (312) 910 822, E-mail: ippa@ucentralasia.org

Данное исследование было проведено в рамках совместного проекта Оксфордского Университета, Независимого исследовательского института Монголии и Университета Центральной Азии «Gobi Framework for Sustainable Infrastructure Partnerships», финансируемого Британским советом по экономическим и социальным исследованиям и Фондом исследования глобальных проблем.

Содержание настоящего документа является исключительно предметом ответственности авторов и ни в коей мере не является отражением взглядов Университета Центральной Азии. Текст и данные настоящей публикации могут быть воспроизведены при условии указания источника.

Содержание

1. Введение и контекст	10
1.1. О данном отчете.....	16
1.2. Методология.....	17
1.3. Структура.....	18
2. Экологические и социальные риски	18
2.1. Факторы, вызывающие обеспокоенность и недовольство местных жителей.....	19
2.1.1. Риски загрязнения водных и других природных ресурсов.....	19
2.1.2. Воздействие операций на привычный уклад жизни.....	21
2.1.3. Безопасность труда.....	22
2.1.4. Рекультивация россыпных месторождений.....	22
2.2. Рекомендации.....	22
2.2.1. Заблаговременное согласие местных жителей на осуществление деятельности золотодобывающих компаний.....	23
2.2.2. Эффективное информирование местных сообществ.....	24
2.2.3. Общественный экологический мониторинг.....	27
2.2.4. Механизмы по рассмотрению жалоб местных сообществ.....	29
2.2.5. Усиление законодательства в части рекультивации.....	30
2.2.6. Оценка системы компенсаций.....	30
2.2.7. Усиление роли профессиональных союзов.....	31
3. Экономические и социальные выгоды	32
3.1. Выгоды золотодобывающей отрасли для местных сообществ.....	32
3.2. Факторы, вызывающие обеспокоенность и недовольство местных жителей.....	34
3.2.1. Распределение выгод.....	34
3.2.2. Использование бюджетных средств и социальных пакетов.....	35
3.2.3. Трудоустройство.....	35
3.2.4. Индивидуальная старательская деятельность.....	36
3.3. Рекомендации.....	37
3.3.1. Информирование местных сообществ и их участие в процессе принятия решений по распределению выгод.....	37
3.3.2. Оценка текущей системы распределения выгод.....	39
3.3.3. Повышение потенциала ОМСУ и местных сообществ по использованию выгод.....	42
3.3.4. Оценка потенциала местных жителей и потребностей горнодобывающих компаний.....	42
3.3.5. Рассмотрение целесообразности введения законодательных изменений по социальному пакету.....	43
3.3.6. Стимулирование косвенной занятости.....	44
4. Выводы	46
5. Библиография	48

Вставки

Вставка 1. Жизненный цикл рудника и связанные с ним потенциальные выгоды и риски для местных сообществ	14
Вставка 2. Риски загрязнения трансграничных рек Кыргызской Республики	20
Вставка 3. Хвостохранилища и их риски для окружающей среды и людей	21
Вставка 4. Оценка воздействия на окружающую среду.....	25
Вставка 5. Определения разных категорий занятости	47

Рисунки

Рисунок 1. Основные причины местных конфликтов в мире, 2012–2013 гг.	12
Рисунок 2. Система распределения выгод на примере айыльного аймака Каныш-Кия Чаткальского района.....	35

Таблицы

Таблица 1. Количество компаний на стадии проектирования и разработки золота и металлов (кроме Кумтора)	16
Таблица 2. Источники доходов ФРР	36
Таблица 3. Прямая и косвенная занятость в золотодобывающей промышленности (2013 г.)	47

Сокращения

ГАООСЛХ	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
ГКПЭН	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования
ГИЭТБ	Государственная инспекция по экологической и технической безопасности
МСГМ	Международный совет по горному делу и металлам
НПО	Неправительственные организации
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ФРР	Фонды развития регионов

Глоссарий

Айылный аймак	Административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов ¹
Геолого-разведочные работы (разведка)	Работы, проводимые с целью поиска залегания минералов, которые возможно добыть с прибылью
Глава айыл окмоту	Руководитель исполнительного органа местного самоуправления айылного аймака, созданного для обеспечения подготовки и исполнения решений местных кенешей ²
Горная порода	Горная масса, слагающая земную кору
Горный отвал	Часть горной породы, не содержащей минералы
Золотоизвлекательная фабрика	Фабрика по переработке руды с целью извлечения из нее минералов. В зависимости от типа руды и технологий, финальным продуктом может быть сплав Доре или золотосодержащий концентрат
Международная группа по ресурсам	Международная группа известных ученых, образованная в 2007 году Программой ООН по окружающей среде для построения и обмена знаниями с целью улучшения использования ресурсов по всему миру
Международный совет по горному делу и металлам	Международный совет по горному делу и металлам (International Council on Mining and Metals, ICMM) — международная организация, деятельность которой направлена обеспечение безопасности, справедливости и устойчивости в горно-металлургической отрасли. ICMM объединяет 27 горнодобывающих и металлургических компаний и свыше 30 региональных и сырьевых ассоциаций, работая на повышение экологических и социальных показателей ³
Местные заинтересованные стороны	Лица или группы, которые прямо или косвенно затрагиваются проектом, а также те, у которых может быть интерес к проекту и/или способность позитивно или негативно влиять на его результаты ⁴
Местный кенеш	Представительный орган местного самоуправления в айылных аймаках, наделенный полномочиями решать вопросы жизнедеятельности местного населения ⁵

¹ Статья 2 Закона «О местном самоуправлении».

² Там же.

³ <https://www.icmm.com/ru/about-us>

⁴ МФК 10.

⁵ Статья 2 Закона «О местном самоуправлении».

Местный конфликт	Взаимодействие двух или более сторон с несовместимыми целями, которые взаимодействуют друг с другом с помощью различных методов, включая диалог, убеждение, переговоры, арбитраж, судебные действия, протест, запугивание и физическое насилие ⁶
Местные сообщества	Совокупность граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории административно-территориальной единицы, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы обеспечения своей жизнедеятельности самостоятельно через представительные и исполнительные органы местного самоуправления ⁷
Месторождение	Определенная территория с концентрацией минералов, которые можно добыть с прибылью
Месторождение коренного золота	Территория с концентрацией минералов в недрах
Месторождение россыпного золота	Территория с концентрацией минералов возле русел рек ⁸
Минералы	Химические соединения земной коры в виде кристаллов, к которым, в том числе, относятся золото, медь и серебро
Органы местного самоуправления	Представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов обеспечения жизнедеятельности местных сообществ ⁹
Руда	Часть горной породы с содержанием минералов, которые можно добыть с прибылью
Рудник	Производственный комплекс по добыче минералов
Социальная лицензия на осуществление работ	Согласие жителей, проживающих в районе расположения рудников, на проведение геолого-разведочных или добычных работ
Социальный пакет	Добровольное соглашение между компанией и органом местного самоуправления о содействии социально-экономическому развитию региона, на территории которого расположен объект недропользования общегосударственного значения, находящийся на стадии разведки или разработки полезных ископаемых (все рудники, где проходили опросы, относятся к таким объектам) ¹⁰ . Соглашение готовится на основе программы социально-экономического развития местного сообщества и включает программу инвестирования в социально-бытовые условия (подготовка кадров, трудоустройство местного населения, строительство инфраструктуры и другие условия) ¹¹

⁶ Andrews et al., 2016.

⁷ Статья 2 Закона «О местном самоуправлении».

⁸ <https://www.911metallurgist.com/prospecting-placer-gold-deposits/>

⁹ Статья 2 Закона «О местном самоуправлении».

¹⁰ Постановление Правительства “Об утверждении Реестра участков недр общегосударственного значения” № 339 от 3.07.2019.

¹¹ Статья 30 Закона о недрах.

Резюме

В Кыргызской Республике противостояние местных жителей деятельности золотодобывающих компаний значительно усилилось после 2010 года. В некоторых случаях оно приводило к агрессивным действиям местных жителей, таким как проведение митингов, перекрытие дорог, поджог техники. Основными причинами являлись обеспокоенность сообществ отрицательным воздействием деятельности горнодобывающих компаний на окружающую среду, здоровье, привычный уклад жизни, а также восприятия коррупции, недостаточности социальных и экономических выгод и недоверие к органам государственной власти и золотодобывающим компаниям.

Однако местные конфликты, связанные с горнодобывающей деятельностью, характерны не только для Кыргызской Республики. За последние две декады рост конфликтов, в том числе агрессивных, наблюдается во всем мире. По некоторым оценкам, это напрямую связано с ростом количества горнодобывающих компаний, который произошел вследствие беспрецедентного увеличения спроса и цен на металлы и пятикратного увеличения инвестиций в мировую горнодобывающую отрасль. Как и в Кыргызской Республике, главными причинами местных конфликтов в мире являлись недовольства местных жителей, связанные с вопросами окружающей среды и здоровья, неравномерного распределения выгод и рисков, консультаций и участия, а также вопросов земли и традиционного уклада жизни. Кроме того, конфликтам способствовали и более обширные контекстуальные условия развивающихся стран - коррупция, слабое соблюдение верховенства права, слабые государственные институты, крайняя нищета в отдаленных районах расположения горнодобывающих объектов.

Взаимосвязь роста местных конфликтов в мире и увеличения числа горнодобывающих предприятий объясняется самой природой горнодобывающих проектов – когда различные стороны пытаются контролировать ресурсы, а также социальными, экологическими и экономическими воздействиями. Помимо создания хороших возможностей для экономического развития в виде государственных доходов, рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса, горнодобывающая деятельность также сопряжена и с неотъемлемыми рисками. К ним относятся, например, загрязнение водных ресурсов и негативное влияние на экосистемы и биоразнообразие.

Эти выгоды и риски, по своей сути, не являются сбалансированными. Правительства, как правило, заинтересованы в развитии горнодобывающей отрасли, так как основная выгода в виде налоговых доходов по большей части направляется в государственный бюджет. Однако социальные и экологические риски несут сообщества, проживающие вблизи расположения горнодобывающих объектов, и их приоритеты могут отличаться от приоритетов государства. Так, правительства разных стран традиционно концентрировались на финансовых выгодах и правах компаний и не уделяли должного внимания экологическим и социальным рискам воздействия отрасли.

Большое количество местных конфликтов по всему миру привели международное сообщество к переосмыслению традиционной модели в горнодобывающем секторе. В настоящий момент международные эксперты и институты, включая секторальные организации, рассматривают влияние сектора на местные сообщества с точки зрения устойчивого развития. Это целостный ответственный подход к управлению минеральными ресурсами, где экономическое развитие сопровождается социальной справедливостью и вовлеченностью, а также устойчивостью окружающей среды.

Обеспечение реализации такого подхода зиждется на трех принципах:

1. Минимизация негативного влияния на окружающую среду, защита жизнедеятельности местных сообществ, включая здоровье сотрудников рудников, и выплата компенсаций за фактически причиненный вред.
2. Использование выгод отрасли для максимизации потенциала местного развития – сокращения бедности и содействия большему равенству.
3. Обеспечение значимого вовлечения местных сообществ в принятие решений по аспектам горнодобывающих проектов, влияющим на их жизнь.

В 2012–2016 гг. правительство Кыргызской Республики провело ряд реформ с целью снижения местных конфликтов, которые согласуются с некоторыми принципами устойчивого развития местных сообществ. К ним относятся увеличение доходов местных бюджетов и других социально-экономических выгод, вовлечение органов местного самоуправления в процесс принятия решений по выдаче лицензий, постоянные разъяснительные работы, которые проводились представителями государственных органов. Несмотря на то, что эти меры привели к некоторому снижению противостояния местных жителей деятельности золотодобывающих компаний, конфликты, принимающие агрессивную форму, на сегодняшний день сохраняются.

Существующий конфликтный потенциал может носить в Кыргызской Республике долгосрочный характер с учетом роста количества горнодобывающих компаний, которые недавно приступили к добыче золота и планируют начало добычи в средне- и долгосрочной перспективе. Например, в период проведения реформ в горнодобывающей отрасли, до 2015 г. золото добывали только 3 рудника, включая Кумтор. По состоянию на 2019 г., помимо Кумтора, к производству золота и других металлов приступили уже 13 компаний; еще 13 золотодобывающих объектов находятся на стадии подготовки к освоению.

Риски сохранения и, возможно, увеличения конфликтов в долгосрочной перспективе указывают на необходимость дополнительных реформ, которые следует проводить в соответствии с принципами устойчивого развития местных сообществ. Сохранение статус-кво может привести к тому, что конфликты продолжают оказывать негативное влияние на инвестиционный климат, приводить к сдерживанию инвестиций, а также к увеличению количества таких компаний, у которых более высокая степень терпимости к рискам и менее высокая – к вопросам репутации.

Несмотря на то, что в образовании местных конфликтов, как правило, задействовано несколько сторон, учитывая разные практики, применяемые в Кыргызской Республике горнодобывающими компаниями и ОМСУ, главная роль по снижению конфликтов принадлежит правительству. Согласно исследованию Канадского института мировых ресурсов, то, насколько эффективно правительства справляются с установлением механизмов управления по оптимизации экономических выгод и минимизации социальных и экологических рисков, напрямую влияет и на появление, и на предотвращение конфликтов.

Для эффективного выполнения функции по обеспечению устойчивого развития местных сообществ правительству Кыргызской Республики целесообразно использовать комплекс регулятивных, коммуникационных, координационных механизмов и аналитических инструментов. Первым шагом в данном направлении, как бы банально это не звучало, является обеспечение масштабной прозрачности. Это поможет снизить обеспокоенность местных жителей возможным негативным воздействием горнодобывающих операций на окружающую среду, стать эффективным инструментом в борьбе с широким распространением недостоверной информации, а также позволит сформировать у местных жителей реальные представления и ожидания.

Обеспечение прозрачности потребует от правительства внесения соответствующих изменений в законодательство, создания единого государственного портала данных в горнодобывающей отрасли и проведения широких информационных кампаний с использованием самых разных средств коммуникации. Вероятность эффективной и последовательной реализации этих мер повысится, если будет разработана специальная государственная коммуникационная стратегия.

Во-вторых, правительству необходимо обеспечить значимое вовлечение местных сообществ в процесс принятия решений по аспектам золотодобывающих проектов, которые касаются их напрямую: участие в оценке воздействия деятельности золотодобывающих компаний на окружающую среду, общественном экологическом мониторинге, а также при распределении выгод. Это позволит не только снизить жалобы местных жителей, связанные с негативным воздействием горнодобывающих работ на традиционный уклад жизни, возможной коррупцией и неэффективным использованием денежных средств, но также снизить их обеспокоенность возможным негативным воздействием горнодобывающих операций на окружающую среду.

Обеспечение значимого вовлечения местных сообществ в процесс принятия решений потребует проведения углублённых исследований, законодательного введения определённых механизмов, а также предоставления помощи со стороны независимых экспертов (преимущественно научных и академических институтов) для повышения потенциала как жителей, так и ОМСУ. Для решения этих целей у государства средства есть – это фонды развития регионов – средства, поступающие от горнодобывающих компаний за пользование природными ресурсами и размещение отходов, а также Фонд развития природы и Фонд социального партнёрства по развитию регионов.

В-третьих, правительству важно обеспечить эффективную систему компенсаций за негативное воздействие и справедливую систему распределения выгод в зависимости от степени такого воздействия. В настоящий момент местные жители могут не получать никаких компенсаций за причиняемые неудобства, как, например, сотрясение домов, а выгоды, в соответствии с законодательством, получают только жители, проживающие на административной территории, где располагаются рудники. Разработка обеих систем – сложная задача и требует углублённого изучения как международной практики, так и ситуации в Кыргызской Республике, а также консультаций со всеми заинтересованными сторонами.

В-четвертых, с целью определения возможных инструментов по стимулированию прямой занятости местных жителей – одного из самых острых конфликтных вопросов, правительству следует провести оценку текущего и прогнозного спроса горнодобывающих компаний на трудовые ресурсы (количество и компетенции/навыки), а также того, насколько потенциал местных жителей соответствует требованиям компаний. Стимулирующие и регулятивные инструменты, как, например, повышение потенциала местных жителей в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах или введение конкретных квот по найму минимального количества местных жителей (практикуется в большинстве добычных странах мира) не должны ограничивать эффективность сектора.

В-пятых, правительству следует изучить вопрос о целесообразности введения в законодательство нормы об обязательном заключении социального пакета, а также норм, в соответствии с которыми в социальных пакетах необходимо будет прописывать конкретные условия, когда компания должна нанимать местных жителей и обязательное предоставление, в рамках ежегодной отчетности, информации о количестве нанимаемых местных жителей. Эти меры в некоторой степени позволят снизить жалобы местных

сообществ, связанные с несоблюдением компаниями квот по найму местных жителей, установленные в социальных пакетах.

В-шестых, в добычных регионах необходимо создавать косвенную занятость – развивать малый и средний бизнес, который мог бы осуществлять поставки продукции на рудники. Золотодобывающие компании по разным причинам не могут нанять всех желающих, а безработица в регионах большая. Кроме того, в некоторых регионах есть села, где с приходом крупных горнодобывающих компаний старатели – жители, добывающие золото при помощи простейшего оборудования, потеряли постоянный заработок. Стимулирование развития местного малого и среднего бизнеса потребует разработки со стороны правительства соответствующих обучающих программ и инструментов по развитию и поддержке малого бизнеса в регионах (например, доступ к финансированию, бизнес-инкубаторы). Некоторые средства на эти мероприятия есть – фонды развития регионов и Фонд социального партнерства по развитию регионов.

В-седьмых, правительству следует ввести в законодательство правила, которые бы увеличили вероятность проведения рекультивации на россыпных месторождениях золота. Ощутимая ответственность компаний за не проведение таких работ и детализация их финансирования в нормативных правовых актах позволят частично снизить большое количество жалоб местных жителей, связанных с отходами, вырубленными деревьями, брошенным оборудованием и вырытыми каналами.

В-восьмых, правительству целесообразно оказать содействие как ОМСУ, так и сообществам в наращивании их потенциала по эффективному использованию денежных средств, поступающих от золотодобывающих компаний. Для разработки и реализации соответствующих программ целесообразно выделять часть поступающих от горнодобывающей отрасли доходов на постоянной основе. При этом такие программы должны стать одним из приоритетных направлений расходования средств, так как инвестиции в человеческий капитал заложат основу для снижения и предотвращения конфликтов в долгосрочной перспективе.

В-девятых, правительство может взять на себя координационную роль и стимулировать проведение диалога между организованными группами работников и компаниями, а также заключение соглашений, в соответствии с которыми у работников будут надлежащие права по обеспечению защиты их прав, равных возможностей и безопасности труда. Такие меры смогут снизить количество жалоб сотрудников из числа местных жителей, связанных с ненадлежащими условиями работы и проживания, а также с отказом некоторых компаний выплачивать компенсации за причиненный ущерб здоровью.

Решение конфликтов является крайне непростой задачей и потребует от правительства политической воли, долгосрочной перспективы и системного подхода – комплексного рассмотрения как экологических и социальных, так и экономических аспектов золотодобывающей деятельности, влияющих на местные сообщества. Однако при надлежащей реализации соответствующих реформ Кыргызская Республика сможет не только улучшить инвестиционный климат, но и добиться долгосрочного устойчивого развития местных сообществ – одного из главных приоритетов страны.

1. Введение и контекст

В Кыргызской Республике противостояние местных жителей деятельности золотодобывающих компаний значительно усилилось после 2010 г. К примеру, по состоянию на

2013 г. конфликты были зафиксированы практически во всех районах страны¹²; 43 золотодобывающих объекта были признаны правительством как проблемные¹³. В отдельных случаях конфликты принимали агрессивную форму – проведение митингов, перекрытие дорог, поджог лагерей, захват техники, избиение сотрудников и охраны золотодобывающих компаний¹⁴. Согласно исследованию, проведенному Oxus International в 2011–2012 гг. в 7 районах расположения золотодобывающих объектов¹⁵ 52 % местных жителей относились к отрасли негативно или крайне негативно, 26 % придерживались нейтральной позиции и только у 20 % восприятие отрасли было положительным или крайне положительным.

В основе конфликтов лежали обеспокоенность местных жителей отрицательным воздействием деятельности горнодобывающих компаний на окружающую среду, здоровье и привычный уклад жизни, восприятие недостаточности социальных и экономических выгод, недоверие к органам государственной власти и золотодобывающим компаниям, а также высокое восприятие коррупции¹⁶. Политизированность вокруг рудника Кумтор, отсутствие или недостаток достоверной информации и прямого общения компаний и государственных органов с местными жителями создали благоприятную почву для манипуляций со стороны отдельных лиц, которые использовали страхи и обеспокоенность жителей в своих личных коммерческих интересах¹⁷.

Местный конфликтный потенциал стал одной из ключевых составляющих нестабильности в золотодобывающем секторе, которая привела к сдерживанию инвестиций, а в некоторых случаях к уходу компаний из страны, например, в Узбекистан, а также к увеличению количества китайских компаний, которые были более подготовленными для работы в условиях повышенных рисков¹⁸.

Однако местные конфликты характерны не только для Кыргызской Республики. За последние две декады во всем мире наблюдается рост конфликтов, связанных с горнодобывающей деятельностью – количество конфликтов в период с 2002 по 2013 г. выросло с 10 до 453¹⁹. По некоторым оценкам, около 47 % конфликтов в разных странах мира, включая страны Европы, носили агрессивный характер – протесты, сопровождаемые проявлением физического насилия²⁰. Согласно данным Всемирного экономического форума, в последние годы получение “социальной лицензии на осуществление работ” у местных сообществ для горнодобывающей промышленности было проблематичным – многие предложенные проекты были отвергнуты, операции прерывались протестами²¹.

Анализ 167 конфликтных ситуаций в 2012 и 2013 гг., проведенный Канадским институтом международных ресурсов и развития, показал, что причины конфликтов в добычных странах схожи с ситуацией в Кыргызской Республике. Так, главными причинами являлись вопросы окружающей среды (28,1 %), неравномерного распределения выгод и рисков (12,2 %), консультаций и участия (10,0 %), здоровья и безопасности (9,5 %), а также вопросы земли и традиционного уклада жизни (7,2 %)²². Кроме того, конфликтам способствовали и более обширные контекстуальные условия стран – коррупция, слабое

¹² СРГО (2013). С. 50.

¹³ Орешкин (2013).

¹⁴ Ашыркулов и Рыскулов (2013). С. 26.

¹⁵ Оксус Интернешнл (2013). С. 4.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Богдецкий и Новиков (2013). С. 15.

¹⁹ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 33.

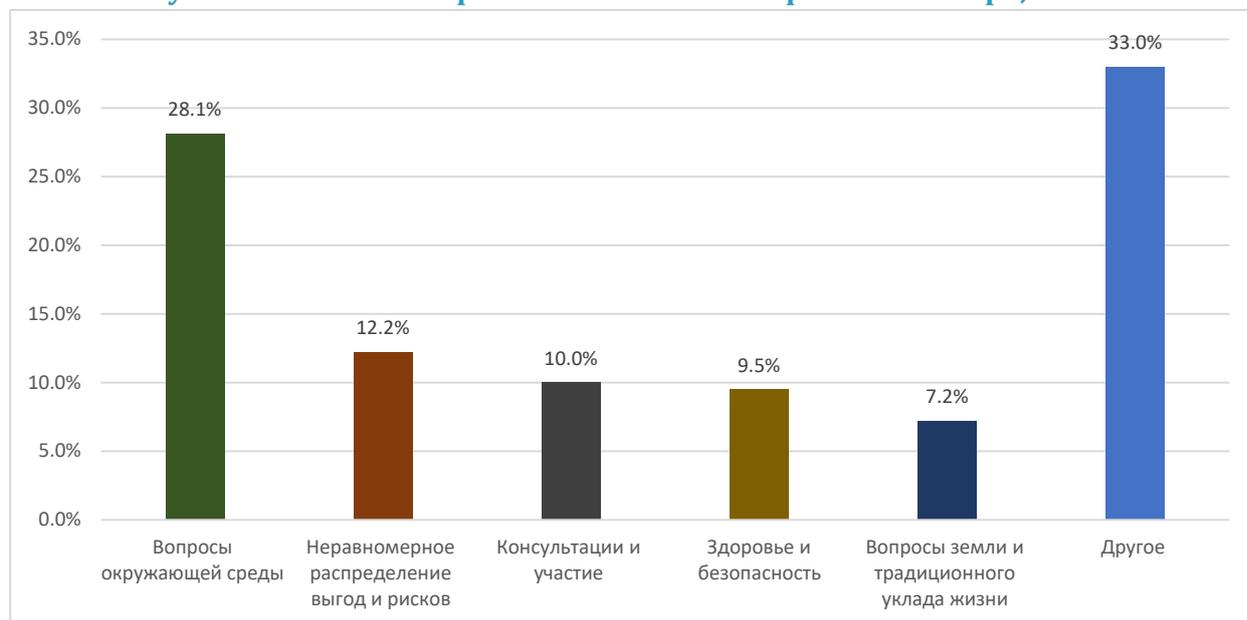
²⁰ Эндрюс и др. (2016). С. 39, 40.

²¹ Мэннинг и Толедано (2019).

²² Эндрюс и др. (2016). С. 35–36.

соблюдение верховенства права, слабые государственные институты, крайняя нищета в отдаленных районах расположения горнодобывающих объектов²³.

Рисунок 1. Основные причины местных конфликтов в мире, 2012–2013 гг.²⁴



По некоторым оценкам, рост конфликтов в мировом горнодобывающем секторе напрямую связан с ростом количества горнодобывающих компаний, произошедшим вследствие беспрецедентного увеличения спроса и цен на металлы и пятикратного увеличения инвестиций в мировую горнодобывающую отрасль²⁵. Взаимосвязь роста местных конфликтов и увеличения числа горнодобывающих предприятий объясняется самой природой горнодобывающих проектов – когда различные стороны пытаются контролировать ресурсы²⁶, а также социальными, экологическими и экономическими воздействиями. Помимо создания хороших возможностей для экономического развития в виде, например, государственных доходов, рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса, горнодобывающая деятельность также сопряжена и с неотъемлемыми рисками. К ним относятся, например, загрязнение водных ресурсов, негативное влияние на экосистемы и биоразнообразие, потеря природных ресурсов²⁷.

Конфликты в районах расположения горнодобывающих объектов, прежде всего, влияют на внутригосударственную стабильность. Так, они представляют угрозу национальному единству и миру и создают препятствия для использования выгод отрасли для развития²⁸. Кроме того, конфликты оказывают негативное влияние на горнодобывающие компании и инвестиционный климат стран. По некоторым оценкам, задержка в проведении горных работ из-за конфликтов обходится компаниям от 10 до 50 тыс. долларов США в день при проведении геолого-разведочных работ и порядка 750 тыс. долларов США в день во время добычных операций²⁹. Страны с высоким местным конфликтным потенциалом чаще привлекают горнодобывающие компании, у которых более высокая степень терпимости к рискам и менее высокая к вопросам репутации – практика таких фирм с

²³ Аюк и др. (2020). С. 18, 147.

²⁴ Эндрюс и др. (2016). С. 35–36.

²⁵ Эндрюс и др. (2016). С. 18; Эндрюс и др. (2018). С. XIII.

²⁶ Аюк и др. (2020). С. 147.

²⁷ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 27.

²⁸ Аюк и др. (2020). С. 249.

²⁹ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 33.

большей вероятностью не основывается на высоких стандартах в части охраны окружающей среды, прав человека и финансовых показателей³⁰.

Большое количество местных конфликтов по всему миру привели международное сообщество к переосмыслению традиционной модели в горнодобывающем секторе, где правительства концентрировались на финансовых выгодах и правах компаний и не уделяли должного внимания экологическим и социальным рискам воздействия отрасли³¹. В настоящий момент международные эксперты и институты, включая секторальные организации³², рассматривают влияние сектора на местные сообщества с точки зрения устойчивого развития – целостного и ответственного подхода к управлению минеральными ресурсами, где экономическое развитие сопровождается социальной справедливостью и вовлеченностью, а также устойчивостью окружающей среды³³. Международная группа по ресурсам в своем отчете, выпущенном в 2020 г.³⁴, предложила заменить термин “социальная лицензия на осуществление работ” на “лицензию устойчивого развития на осуществление работ”.

Обеспечение реализации такого подхода зиждется на трех принципах³⁵, которым необходимо следовать на протяжении всего жизненного цикла рудника (см. вставку 1):

1. Минимизация негативного влияния на окружающую среду, защита жизнедеятельности местных сообществ, включая здоровье сотрудников рудников и выплату компенсаций за фактически причиненный вред.
2. Использование выгод отрасли для максимизации потенциала местного развития – сокращения бедности и содействие большему равенству.
3. Обеспечение значимого вовлечения местных сообществ в принятие решений по аспектам горнодобывающих проектов, которые влияют на их жизнь.

Вставка 1. Жизненный цикл рудника и связанные с ним потенциальные выгоды и риски для местных сообществ

Жизненный цикл рудника (ЖЦР) – это модель функционирования успешного горного предприятия. Только одно обнаружение концентрации золота в недрах на три тысячи является успешным; только 10 % месторождений в мире имеют достаточное количество золота для добычи с прибылью³⁶. ЖЦР делится на пять стадий, каждая из которых длится несколько лет (в разных источниках количество фаз разное; в этой вставке этапы рассматриваются с точки зрения влияния на местные сообщества).

1. Геолого-разведочные работы или разведка

Целью данной стадии является исследование больших территорий для обнаружения в недрах достаточного количества золота, которое возможно добыть с прибылью. В Кыргызской Республике, помимо геолого-разведочных работ, выделяют также геолого-поисковые работы – это начальная фаза разведки.

Геолого-разведочные работы проводятся при помощи геофизических, геохимических, буровых и других видов работ, которые не имеют значительного негативного влияния на окружающую среду³⁷. Тем не менее, беспокойство местных жителей могут вызывать, например, порча дорог вследствие транспортировки тяжелого оборудования, вырубка лесов и удаление растительного слоя, загрязнения от пыли.

³⁰ Аюк и др. (2020). С.147.

³¹ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 99.

³² Прежде всего, это Международный совет по горному делу и металлам.

³³ См. Ганхуяг и Грегуар (2018) и Аюк и др. (2020).

³⁴ Аюк и др. (2020). С. 5.

³⁵ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 12, 13; Хартия о природных ресурсах (2013). С. 21, 22; Мэнли и Питман (2016). С. 67; Эндрюс и др. (2016). С. 24.

³⁶ Корпорация Ньюмонт (2020).

³⁷ В зависимости от месторождения, на самых последних стадиях геолого-разведочных работ проводят также взрывные работы, которые имеют более значительное влияние на окружающую среду.

Экономических выгод на данном этапе практически нет – лишь очень ограниченное количество рабочих мест для местных жителей (например, грузчики) и определенные платежи (как, например, в Кыргызской Республике, плата за удержание лицензий). Но так как на данном этапе формируются страхи жителей о потере земельных ресурсов, негативном воздействии на окружающую среду, а также ожидания в части экономических возможностей³⁸, во время проведения геолого-разведочных работ обязательно должны проводиться консультации с местными сообществами с предоставлением информации, даже если компания не знает, будет ли в недрах найдено достаточное количество золота для добычи.

2. Детальная оценка и проектирование

После того, как компания убедилась, что месторождение является перспективным, она приступает к детальной технико-экономической оценке проекта³⁹ и далее к проектированию строительства рудника. Данная фаза включает детальную оценку влияния предстоящей деятельности на окружающую среду, где взаимодействие с местными сообществами является критическим фактором по предотвращению потенциальных конфликтов. На данном этапе компания предоставляет (должна предоставлять) жителям всю необходимую информацию по ожидаемым негативным последствиям, мерам по их минимизации и другим мероприятиям по защите окружающей среды, а также по выгодам (например, налоги в местные бюджеты, рабочие места и социальная инфраструктура), которые компания планирует предоставить жителям.

3. Строительство рудника

Более существенные риски негативного влияния на окружающую среду и здоровье возможны на этапе строительства фабрики и инфраструктуры (дорог, линий электропередач, зданий и т.д.) в виде загрязнения воды, почвы и воздуха вследствие взрывных работ, которые производятся в основном для прокладки дорог и площадок. Взрывные работы сопровождаются шумом и вибрацией которые могут в значительной степени мешать жизненному укладу людей, проживающих вблизи горнодобывающего объекта. Кроме того, на данном этапе возможны вырубка уже более значительного количества лесных насаждений и удаление растительного и почвенного слоев. Также появляются риски переселения местных жителей, которые живут слишком близко от объектов строительства. В зависимости от компании, возможности по получению выгод местными сообществами во время этой фазы увеличиваются, например, строительство социальной инфраструктуры или предоставление временных рабочих мест.

4. Добыча

Добыча полезных ископаемых также включает проведение взрывных работ для высвобождения горной породы (руды) из недр, ее измельчение до порошкообразного состояния и извлечение из нее золота путем переработки руды с применением воды и токсичных веществ. Воздействия от добычных операций сильно различаются в зависимости от типа рудника и применяемых технологий. Тем не менее, основные экологические риски включают хранение и выброс токсичных отходов, а также выброс ядовитых газов в атмосферу и, как следствие, загрязнение воздуха, почвы, воды и потерю плодородных земель. Именно на данном этапе у местных сообществ появляются самые большие возможности получения выгод.

5. Закрытие рудника

На данной стадии все горное имущество демонтируется, проводится восстановление растительного покрова, а также закрытие и опечатка хранилищ с отходами. При надлежащем проведении процесса закрытия рудника негативные экологические последствия являются минимальными. Тем не менее, есть риски того, что недобросовестные компании могут оставлять сооружения и оборудование в ненадлежащем состоянии, включая хранилища с опасными отходами, что может иметь негативное долгосрочное влияние на воду, почву, воздух и вызывать перманентное сокращение биоразнообразия. На данной стадии прекращаются налоговые поступления и сокращаются рабочие места, что при отсутствии заблаговременного планирования устойчивого социально-экономического развития районов может приводить к негативным социальным последствиям.

³⁸ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 30.

³⁹ Оценка показывает, окупят ли будущие продажи находящегося в недрах золота будущие затраты, включая желаемый процент возврата капитала с учетом страновых рисков.

В 2012–2016 гг. правительство Кыргызской Республики предприняло ряд мер по снижению местных конфликтов. Эти меры согласуются с некоторыми принципами устойчивого развития местных сообществ⁴⁰. Во-первых, был проведен ряд законодательных реформ, направленных на увеличение доходов местных бюджетов и других выгод сообществ посредством введения системы распределения доходов от горнодобывающей отрасли и социального пакета (см. глоссарий). Во-вторых, на законодательном уровне также были предусмотрены механизмы вовлечения органов местного самоуправления в процесс принятия решений по выдаче лицензий (путем включения в состав конкурсных и аукционных комиссий). В-третьих, представители государственных органов постоянно проводили разъяснительные работы с местными сообществами по выгодам и рискам золотодобывающих проектов, а также прав собственности на недра.

Несмотря на то, что эти меры привели к некоторому снижению противостояния местных жителей деятельности золотодобывающих компаний⁴¹, конфликты, принимающие агрессивную форму, на сегодняшний день сохраняются. Например, в апреле 2018 г. местные жители с. Тогуз-Торо подожгли строящиеся здания и технику на месторождении Макмал⁴², а в августе 2019 г. в результате столкновений местных жителей и сотрудников горнодобывающей компании на месторождении Макмал пострадали больше 20 человек⁴³.

Существующий конфликтный потенциал может носить долгосрочный характер с учетом роста количества горнодобывающих компаний, которые недавно приступили к добыче золота и планируют начало добычи в средне- и долгосрочной перспективе. Например, в период проведения реформ в горнодобывающей отрасли до 2015 г. золото добывали только три рудника, включая Кумтор. По состоянию на 2019 г., согласно данным ГКПЭН (см. таблицу 1), помимо Кумтора к производству золота и других металлов приступили уже 13 компаний; еще 13 золотодобывающих объектов находятся на стадии подготовки к освоению⁴⁴ (весь список компаний, добывающих золото и находящихся на стадии проектирования, приводится в приложении 1 к данному отчету).

Таблица 1. Количество компаний на стадии проектирования и разработки золота и металлов (кроме Кумтора)⁴⁵

	Стадия проектирования	Добыча
Баткенская область	1	2
Джалал-Абадская область	6	4
Иссык-Кульская область	1	0
Нарынская область	2	1
Ошская область	1	4
Чуйская область	1	1
Таласская область	1	1
Итого	13	13

⁴⁰ СРГО (2013). С. 52; Кулова (2018). С. 25.

⁴¹ Кулова (2018). С. 25.

⁴² Радио Азаттык (2018).

⁴³ Радио Азаттык (2020).

⁴⁴ Стадия проектирования может включать как технико-экономическую оценку проекта, так и строительство рудника.

⁴⁵ ГКПЭН (2019).

Риски сохранения и, возможно, увеличения конфликтов в долгосрочной перспективе указывают на необходимость проведения дополнительных реформ в соответствии с принципами устойчивого развития местных сообществ. Согласно исследованию Канадского института мировых ресурсов, то, насколько эффективно правительства справляются с установлением механизмов управления по оптимизации экономических выгод и минимизации социальных и экологических рисков, напрямую влияет или на появление, или на предотвращение конфликтов⁴⁶.

Дополнительные реформы особенно важны с учетом значимости золотодобывающей деятельности для местных экономик. Если на национальном уровне, в сравнении с рудником Кумтор⁴⁷, роль других компаний является менее существенной, для районов, где располагаются золотодобывающие объекты, вклад компаний является значительным. Например, по имеющимся приблизительным подсчетам, в 2016–2017 гг. золотодобывающими компаниями в местные бюджеты (Чаткальского, Ала-Букинского, Кеминского, Чон-Алайского районов)⁴⁸ было направлено приблизительно 890 млн сомов, или 16,5 % всех платежей^{49, 50}.

1.1. О данном отчете

С целью поддержки усилий правительства Кыргызской Республики по снижению местного конфликтного потенциала в данном отчете представлен перечень мер, направленных на содействие частичному решению основных факторов обеспокоенности местных сообществ, в соответствии с принципами устойчивого развития местных сообществ. В основе отчета лежит системный подход, который, согласно правительству Кыргызской Республики⁵¹, необходим для решения проблем в горнодобывающей отрасли. Применительно к местному конфликтному потенциалу, системный подход заключается в комплексном рассмотрении как экологических и социальных, так и экономических аспектов золотодобывающей деятельности, влияющих на местные сообщества, а также вопросов социальной интеграции, которые с ними связаны.

Для разработки рекомендаций, во-первых, был проведен детальный анализ ключевых проблемных вопросов, возникающих у местных жителей. Во-вторых, был изучен международный опыт в части того, каким образом международные институты предлагают решать эти проблемы – как было отмечено, причины конфликтов в мире схожи с таковыми в Кыргызской Республике. В-третьих, где было необходимо, был проведен анализ релевантных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Рекомендации носят конкретный характер и включают проведение исследований по отдельным экологическим, социальным и экономическим вопросам, внесение изменений в некоторые законодательные акты, улучшение государственной коммуникации и координационной роли правительства. В данном отчете не рассматриваются более обширные вопросы управления, которые могут влиять на образование конфликтов. К ним относятся коррупция, эффективность государственного мониторинга и надзора, нормативная пра-

⁴⁶ Эндрюс и др. (2016). С. 115.

⁴⁷ В период с 2013 по 2017 г. на него приходилось порядка 9 % ВВП, 5,9 % государственных доходов и 36 % экспорта (отчет ИПДО 2015–2017 гг., таблицы 4.7.1, 5.2 г, 5.2 д, 5.2 е, отчет ИПДО 2013–2014, таблицы 20 и 21, Платежный баланс КР за 2017 г.).

⁴⁸ Следующие ключевые платежи направляются в местные бюджеты: земельный налог, налог на имущество, плата за удержание лицензии, отчисления от общегосударственных доходов (ст. 48 Бюджетного кодекса), 20 % от платежа на развитие и содержание местной инфраструктуры.

⁴⁹ Эти приблизительные данные рассчитаны посредством умножения суммы всех платежей (Отчет ИПДО 2015–2017, таблицы 5.2.д и 5.2.е) на усредненную долю платежей, поступающих в местные бюджеты – 16,5 % (Отчет ИПДО 2015–2017, таблица 4.3.2 а).

⁵⁰ Отсутствие в открытом доступе данных по бюджетам каждого из айылных аймаков не позволяет подсчитать долю бюджетов, которые составляют платежи золотодобывающих компаний.

⁵¹ Knews (2019).

вовая база в целом, включая стратегические документы, общий потенциал государственных и муниципальных органов управления. Разработка рекомендаций по этим аспектам требует отдельного обширного анализа системы управления горнодобывающей отрасли.

1.2. Методология

Данный отчет является качественным исследованием и основан на использовании трех основных источников информации. Во-первых, с целью детального анализа проблемных вопросов, с которыми сталкиваются местные жители Кыргызской Республики, были проанализированы интервью с 41 человеком из числа местных жителей, муниципальных работников, органов местного самоуправления и сотрудников районных государственных администраций в трех районах расположения золотодобывающих компаний:

- a. Город Нарын и Нарынский район Нарынской области (15 интервью);
- b. Чаткальский район Джалал-Абадской области (13 интервью);
- c. Ала-Букинский район Джалал-Абадской области (13 интервью).

Опросы были проведены летом 2019 г. в рамках «Проекта устойчивого инфраструктурного партнерства Гоби» – совместного проекта Оксфордского Университета, Независимого исследовательского института Монголии и Университета Центральной Азии, финансируемого Британским советом по экономическим и социальным исследованиям и Фондом исследования глобальных проблем.

Несмотря на информативность интервью, поскольку они проводились только в трех районах, мнения, выраженные местными жителями, могут не являться репрезентативными. Это означает, что некоторые из существующих элементов конфликтных ситуаций в данном отчете могли быть не затронуты. Тем не менее, большинство нареканий, высказанных местными сообществами в интервью, совпадают с результатами предыдущих отчетов, составленных по местным конфликтам в Кыргызской Республике (ни один из отчетов), не является репрезентативным⁵².

Кроме того, конкретные жалобы, высказанные местными сообществами, являются не фактами, а их озабоченностью, предположениями, убеждениями и восприятиями. Подтверждение фактов требует изучения значительного количества различных документов (например, проектной документации, актов государственных проверок, договоров поставок товаров и т.д.), которых нет в открытом доступе, или проведения интервью с представителями всех сторон, имеющих отношение к каждой из многочисленных жалоб. Всё это требует значительного времени. Возможно, в связи с трудоемкостью процесса валидации мнений местных жителей, в мире большинство исследований на тему местных конфликтов в добычных секторах, проведенных академическими институтами и неправительственными организациями, основываются на мнениях и интересах местных сообществ и предоставляют ограниченную информацию по перспективам и практикам горнодобывающих компаний; еще меньше по перспективам и практикам правительств⁵³.

Вне зависимости от доказательности или обоснованности мнений, высказанных местными жителями, **они являются причинами и спусковыми механизмами конфликтов** и, соответственно, требуют принятия эффективных мер для их решения.

⁵² Например, согласно методологии исследования Oxus International, результаты проведенных организацией опросов являются индикативными только в отношении сел, где проводились интервью, а не целых районов. Исследование академии ОБСЕ строилось на изучении мнений местных жителей только в двух селах. В остальных отчетах, использовавшихся для данного документа, информации о методологии либо не было, либо ее было недостаточно для определения степени репрезентативности.

⁵³ Эндрюс и др. (2016). С. 16.

Во-вторых, с целью проведения сопоставительного анализа причин конфликтов в Кыргызской Республике и мире, а также для изучения рекомендаций международных институтов по их решению был проведен обзор международных отчетов, составленных по экологическим, социальным и экономическим аспектам горнодобывающей деятельности, влияющим на местные сообщества. Так как в мире были опубликованы сотни работ по местным конфликтам в добычных секторах, большая часть которых содержит рекомендации для горнодобывающих компаний⁵⁴, в особенности в части экологической и социальной устойчивости⁵⁵, при выборе литературы для данного документа использовались два критерия.

- Большинство используемых отчетов были составлены либо для нескольких целевых аудиторий, включая правительства, либо непосредственно для правительств.
- Где возможно, были использованы самые последние отчеты, аккумулирующие информацию по обширному накопленному опыту в мире и составленные ведущими международными организациями, специализирующимися на различных вопросах управления природными ресурсами. Такие организации включают различные подразделения и проекты ООН, Всемирный Банк, Всемирную группу по ресурсам, Всемирный экономический форум, Институт мировых ресурсов, Институт управления природными ресурсами, Канадский институт развития международных ресурсов, Колумбийский центр по устойчивым инвестициям, Международную финансовую корпорацию, Межправительственный форум по горному делу и металлам.

В-третьих, с целью проведения сопоставительного анализа рекомендаций международных институтов с действующими на сегодняшний день законодательными правилами были изучены релевантные нормы, закрепленные в 20 нормативных правовых актах Кыргызской Республики в части недропользования, окружающей среды, местного самоуправления, землепользования, миграции, налогообложения и распределения доходов от золотодобывающей отрасли.

Кроме того, были использованы другие источники информации, которые находятся в открытом доступе. Это отчеты, составленные организациями в Кыргызской Республике, в том числе по местным конфликтам, данные, публикуемые на интернет-сайтах государственных органов и в государственных статистических отчетах, а также информация, представленная на интернет-сайтах ведущих местных и международных СМИ.

1.3. Структура

Документ состоит из четырех разделов. В разделах 2 и 3 кратко описываются экологические, социальные и экономические аспекты золотодобывающей деятельности, вызывающие нарекания со стороны местных сообществ, а также даются рекомендации для правительства по решению каждого проблемного вопроса. Приводятся пояснения по некоторым специфическим вопросам для того, чтобы читатель смог более наглядно представить проблемы, с которыми сталкиваются местные жители в Кыргызской Республике. В разделе 4 предлагаются основные выводы анализа и обобщаются рекомендации.

2. Экологические и социальные риски

Экологические и социальные риски горнодобывающей деятельности, включающие загрязнение окружающей среды, негативное влияние на экосистемы и биоразнообра-

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 4.

зие, потерю природных ресурсов, являются ключевыми факторами неприятия широкой общественностью горнодобывающей отрасли в мире и все чаще порождают конфликты между горнодобывающими компаниями и местными сообществами⁵⁶. Кроме того, горнодобывающая промышленность предполагает риски и для жизни и здоровья работников рудников, в особенности в развивающихся странах, где стандарты безопасности труда ниже, чем в развитых⁵⁷.

Несмотря на многочисленные инициативы по получению социальной лицензии на осуществление работ посредством смягчения социальных и экологических последствий, негативное воздействие горнодобывающих проектов по-прежнему остается основной проблемой⁵⁸.

В Кыргызской Республике экологические и социальные вопросы также вызывают большое недовольство местных сообществ. К наиболее часто поднимаемым проблемам относятся предположения жителей о загрязнении окружающей среды, в частности, водных ресурсов, негативное влияние добычных операций на привычный уклад жизни, отсутствие рекультивации на россыпных месторождениях золота, а также безопасность труда.

2.1. Факторы, вызывающие обеспокоенность и недовольство местных жителей

2.1.1. Риски загрязнения водных и других природных ресурсов

Самую большую обеспокоенность местных жителей вызывает предполагаемое загрязнение водных ресурсов в связи с тем, что водные источники используются для полива сельскохозяйственных угодий, а также являются источником питьевой воды для скота а, в некоторых случаях – для населения. Ухудшение состояния здоровья сельчан, в особенности женщин и детей, вымирание речной рыбы, а также ухудшение качества сельскохозяйственных угодий жители связывают с работой золотодобывающих предприятий. Некоторые сельчане опасаются, что загрязнение водных ресурсов может привести к катастрофическим последствиям не только для их региона, но и для страны в целом, а также для сопредельных государств в связи с трансграничной природой некоторых рек, которые берут свое начало на территории Кыргызской Республики (см. вставку 3).

Вставка 2. Риски загрязнения трансграничных рек Кыргызской Республики⁵⁹

Кыргызская Республика находится на высотных отметках, в зоне формирования поверхностных стоков и в случае техногенных аварий возможно загрязнение территорий трансграничных республик. В республике берут истоки несколько трансграничных рек, включая реки Нарын и Чаткал. Река Нарын, протяженностью 807 км, берет начало в горах Тянь-Шань в Кыргызской Республике и протекает по Ферганской долине в Республику Узбекистан, где, сливаясь с рекой Карадарья, формирует реку Сырдарья. Река Чаткал, протяженностью 217 км, протекая, в том числе, по территории Ала-Букинского и Чаткальского районов, впадает в реку Чирчик в Республике Узбекистан, которая используется для нужд ирригации и производства электроэнергии. Кроме того, на реке Нарын находятся несколько комплексных водохранилищ, включая Токтогульское, используемое для нужд гидроэнергетики в Кыргызстане и ирригации и противопаводковой защиты в Узбекистане⁶⁰.

В связи с влиянием изменения климата в Кыргызской Республике ожидается рост речного стока к 2025 г., что увеличивает риски наводнений. Это, в свою очередь, предполагает определенные риски на утечку отходов золотодобывающих предприятий, что, соответственно, может привести к неблагоприятным

⁵⁶ Аюк и др. (2020). С. 157; Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 27.

⁵⁷ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 36.

⁵⁸ МСГДМ (2012).

⁵⁹ Данная вставка была составлена на основе отчета ЕАК ООН (2011). С. 69–93.

⁶⁰ См. ЕАК ООН (2011). С. 69–93.

последствиям не только для граждан Кыргызской Республики, но и соседнего Узбекистана. Например, в 1977 г. во время сильных дождей была смыта часть отходов Кадамжайского сурьмяного комбината, которая распространилась по нижележащей территории вплоть до Узбекского поселка Вуадиль⁶¹.

Тем не менее, следует отметить, что трансграничные водные ресурсы загрязняются промышленными сточными водами на территориях практически всех стран Центральной Азии. Например, сообщается о загрязнении водных ресурсов реки Сырдарья (которая активно используется в целях орошения земель) промышленными сточными водами в Казахстане, Узбекистане и Таджикистане и городскими сточными водами в Кыргызской Республике. Из-за некоторых промышленных объектов, находящихся на территории бассейна реки Чирчик, включая Узбекский металлургический комбинат, выбросы загрязняющих веществ от этих производств часто превышают установленные стандарты.

Предположения жителей о том, что водные ресурсы загрязняются, связано с тремя основными факторами. Во-первых, это использование химических реагентов, в частности, цианистого натрия (цианида). Из-за случая утечки цианида в 1998 г. в реку Барскоон, которая впадает в озеро Иссык-Куль, многие жители всех опрошенных регионов по сей день опасаются негативных последствий его использования – загрязнения не только водных, но и других природных ресурсов. К примеру, по словам некоторых жителей Ала-Букинского района, в этой местности произошел большой конфликт, когда местные жители узнали, что одна из компаний использует цианид на своей золотоизвлекательной фабрике.

Во-вторых, риски загрязнения водных ресурсов сообщества связывают со строительством и эксплуатацией хвостохранилищ (см. вставку 4). Согласно сведениям некоторых респондентов, одно из хвостохранилищ было построено у подножья гор, рядом с поверхностными водными ресурсами. Жители опасаются, что при землетрясении, наводнении или несоблюдении принципов безопасности (в частности, при сливе отходов в реки), есть высокие риски загрязнения водных ресурсов. И в-третьих, обеспокоенность местных жителей возможным загрязнением водных ресурсов связана с проведением геолого-разведочных и строительных работ в целом.

Вставка 3. Хвостохранилища и их риски для окружающей среды и людей

Специфика добычи минералов заключается в том, что на переработку направляется лишь небольшая часть руды (горной породы); основная же часть накапливается в виде отходов и сбросов. Например, для извлечения семи граммов золота, в среднем, необходимо переработать одну тонну отходов материалов⁶². Отходные материалы, или хвосты, образующиеся после обогащения минералов (“высвобождения” минералов из горной породы), хранятся в хвостохранилищах – наземных сооружениях в виде резервуаров, огороженных дамбой.

В большинстве случаев с обогатительных фабрик по специальным трубам в хвостохранилища направляется пульпа – смесь воды, химических реагентов, необходимых для обогащения руды, а также пылеобразного песка (измельченная до порошкообразного состояния горная порода, которая не содержит или содержит недостаточное количество полезных ископаемых, которые можно продать с прибылью). По некоторым оценкам⁶³, в Джалал-Абадской области планируемый объем складирования хвостов за весь срок эксплуатации 18 месторождений золота составит более 84 тыс. тонн на 272 га.

Ненадлежащее управление хвостохранилищами может иметь значительные долговременные социальные, экологические и экономические последствия, исправление которых зачастую является крайне сложным и дорогостоящим. Токсичные отходы могут просачиваться в почву сквозь защитный слой и специальную геомембрану (непроницаемая пленка из полиэтилена высокой плотности) и приводить к загрязнению почвы и подземных вод. Атмосферный воздух и земельные ресурсы также подвержены загрязнению через уносимую пыль с хвостохранилищ⁶⁴. Что касается слива хвостов в реки, то это при-

⁶¹ См. Шаббаева (2014).

⁶² Аюк и др. (2020). С. 138.

⁶³ СРГО (2013).

⁶⁴ Шматко.

водит к серьезным последствиям для окружающей среды и в настоящий момент используется только на четырех крупных рудниках в Индонезии и Папуа Новой Гвинее⁶⁵, кустарными добытчиками по всему миру, а также на мелких и средних рудниках в неизвестном количестве в России и Китае⁶⁶.

Далее, при прорыве дамбы, например, в случаях землетрясений, наводнений или перелива пульпы через дамбу, большое количество жидкости с токсичными хвостами может приводить к значительным загрязнениям водных и других природных ресурсов, а также человеческим жертвам. Например, в 2015 г. при прорыве хвостохранилища на руднике железа Германо в Бразилии 33 млн кубометров вылившихся отходов привели к смерти 19 человек, уничтожению около 1500 гектаров лесов, загрязнению двух рек и, как следствие, проблемам с доступом к питьевой воде у 400 тысяч жителей⁶⁷. За 16 дней отходы достигли береговой линии Атлантического океана⁶⁸. 36 факторов стали причинами аварии, включая ненадлежащие процедуры при строительстве хвостохранилища, некачественные мониторинг и поддержка дренажных систем, но перед непосредственным прорывом хвостохранилища, произошли три мелких землетрясения⁶⁹.

С 1985 г. 68 аварий на хвостохранилищах различного уровня и масштаба произошли в 18 странах, включая страны Европы, Латинской Америки, Африканского континента, США, Австралию, Новую Зеландию, Китай и Канаду⁷⁰. Такие аварии имеют последствия не только для окружающей среды и людей, но и для самих компаний. К примеру, ВНР Billiton, совместно управляющая рудником Германо, выделила 174 млн долларов США в специальной фонд для исправления последствий катастрофы и выплаты компенсаций. Против компании также подали гражданский иск на большую сумму⁷¹.

Хорошая новость заключается в том, что при ответственном подходе к строительству и управлению хвостохранилищами аварий можно избежать, а риски негативных последствий свести к минимуму. К примеру, иногда горнодобывающие компании, в том числе некоторые компании, работающие в Кыргызской Республике, практикуют более дорогостоящие методы полусухого и сухого складирования, когда пульпа перед отправкой в хвостохранилище обезвоживается и большая часть отделенной воды направляется обратно на фабрику с целью обогащения руд, а «отфильтрованные» хвосты в прессованном виде перевозятся на хвостохранилище. Данные методы являются более безопасными для окружающей среды по сравнению с методом мокрого складирования (когда в хвостохранилище направляется пульпа).

За последнюю декаду множество международных организаций, включая Всемирный Банк, разработали рекомендации по безопасному управлению хвостохранилищами. Китай, на территории которого находятся более 12 тысяч хвостохранилищ, достиг значительных успехов в управлении отходами, в частности, улучшения качества инженерного проектирования, строительства и мониторинга хвостохранилищ⁷². Из-за большого количества аварий на хвостохранилищах в прошлом владельцы компаний в этой стране теперь должны предоставлять анализ устойчивости и контроля за наводнениями, которые проводятся профессиональными инжиниринговыми компаниями⁷³.

2.1.2. Воздействие операций на привычный уклад жизни

Помимо жалоб на предполагаемое загрязнение водных и других природных ресурсов, местные жители также выражают недовольство действиями компаний, нарушающими их привычный уклад жизни. Во-первых, жители жалуются на сотрясение домов, порчу дорог и пыль, связанные с проведением компаниями взрывных работ, а также с тяжелогрузными машинами, зачастую проезжающими на большой скорости, иногда в ночное время. Во-вторых, обеспокоенность сельчан вызывает вырубка лесных насаждений. И в-третьих, местные жители, в частности, в Нарынском районе, жалуются на невозможность выпаса скота на огороженных территориях пастбищ, где проводятся буровые работы, а также

⁶⁵ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 36.

⁶⁶ ГДМУР (2002). С. 242.

⁶⁷ Роше и др. (2017). С. 17.

⁶⁸ Де Са (2019).

⁶⁹ Роше и др. (2017). С. 17.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ Там же.

⁷² Роше и др. (2017). С. 6.

⁷³ Там же.

на смерть скота от падения в ямы, раскопанные на пастбищах для установления линий электропередач. Некоторые респонденты отмечали, что они не получают компенсаций за причиняемые неудобства.

Из-за неудобств, доставляемых деятельностью компаний, к которым местные жители не были готовы, некоторые респонденты выражали глубокое убеждение, что прежде чем приступать к каким-либо работам **на их земле**, горнодобывающие компании должны сначала встретиться с сельчанами и получить их согласие. Такие же нарекания (касательно предоставления лицензий) были озвучены и в отношении государственных органов (которые местные жители в целом называют Бишкеком).

2.1.3. Безопасность труда

Проблемы, связанные с безопасностью здоровья сотрудников рудников из числа местных жителей на производственных объектах, были выделены несколькими сельчанами, в том числе сотрудником одной из компаний. Жители работают не только водителями или охранниками, но и задействованы на золотоизвлекательных фабриках, которые представляют определенные риски для здоровья. По словам некоторых жителей, работники на рудниках недовольны недостатком специальной одежды, а также условиями работы и проживания. Например, по словам депутата местного кенеша Ала-Букинского района, жители жалуются, что им приходится спать и есть в одной комнате. Кроме того, большое недовольство жителей вызывает также отказ некоторых компаний выплачивать компенсации за причиненный ущерб здоровью.

2.1.4. Рекультивация россыпных месторождений

Еще одной проблемой, в основном в Чаткальском и Ала-Букинском районах, которая вызывает большое недовольство жителей, является тот факт, что практически все компании, добывающие золото на россыпных месторождениях (в особенности вдоль русел рек Чаткал и Кассан-Сай), не проводят рекультивацию нарушенных земель после извлечения золота⁷⁴. Местные жители видят вырубленные деревья, брошенное оборудование, вырытые каналы и отходы. Они полагают, что должный государственный надзор не обеспечивается. Согласно заведующему лабораторией зоологии и позвоночных животных Института биологии НАН Кыргызской Республики Аскара Давлетбакова⁷⁵, сотрудники НАН КР наблюдают ухудшение экологической системы в Чаткальском районе с 2013 г. – при добыче золота в реке Чаткал и её поймах и притоках компании вырубает лес, оставляют отходы возле раскопанного ими русла реки и не проводят никакой рекультивации.

По словам нескольких респондентов, если от крупных компаний люди видят экономическую пользу, которую они рассматривают как компенсацию за экологические риски и фактические неудобства, то от месторождений россыпного золота они не видят ничего, кроме вреда - владельцы компаний не оказывают социальную помощь, не предоставляют или предоставляют очень мало рабочих мест.

2.2. Рекомендации

Минимизация воздействия добычных операций на водные ресурсы и другие компоненты окружающей среды и обеспечение участия местных сообществ в принятии решений по

⁷⁴ После прекращения прав пользования недрами горнодобывающие компании обязаны за свой счет, в соответствии с техническим проектом и под контролем ГИЭТБ, а также при участии органов государственной администрации и местного самоуправления, сначала ликвидировать или законсервировать горное имущество с целью обеспечения безопасности населения и окружающей среды, а после рекультивировать использованный земельный участок с целью восстановления ландшафта и плодородия нарушенных земель.

⁷⁵ БарсМедия (2019).

горнодобывающим проектам являются одними из главных принципов устойчивого развития местных сообществ. Эти же принципы необходимы для устранения обеспокоенности местных сообществ и решения их проблем, связанных с потенциальным негативным воздействием горнодобывающей отрасли и фактическими неудобствами. В этом разделе приводятся рекомендательные меры, которые при надлежащей реализации могут способствовать снижению обеспокоенности местных сообществ экологическими и социальными рисками и, таким образом, частичному снижению конфликтного потенциала.

2.2.1. Заблаговременное согласие местных жителей на осуществление деятельности золотодобывающих компаний

Жалобы некоторых местных жителей касательно не проведения с ними консультаций и не получения их одобрения до начала горнодобывающих операций характерны не только для Кыргызской Республики. С начала 2000-х гг. международное сообщество, включая крупные международные компании, стали повсеместно признавать право местных сообществ на выражение свободного, заблаговременного и информированного согласия⁷⁶. Это объясняется необходимостью предоставления жителям возможностей для участия в решениях и процессах, влияющих на их жизнь, как например, размещение опасных отходов на определенном участке.

Выражение заблаговременного согласия основывается не только на информировании жителей о потенциальном негативном и положительном воздействии операций и проведении консультаций, но также включает возможность их отказа в предоставлении такого согласия. Это может приводить к тому, что золотодобывающие компании могут так и не начать свою деятельность. Несмотря на то, что на международном уровне запрет на проведение работ со стороны жителей не является частой практикой⁷⁷, такой опыт в Кыргызской Республике есть – например, месторождение железа Джетым в Нарынской области и месторождение меди и золота Талдыбулак в Таласской области.

Вводить ли законодательное правило по обязательному получению согласия местных жителей перед выдачей лицензии – вопрос сложный, требующий обсуждения с привлечением всех заинтересованных сторон. Тем не менее, важным остается учет мнений и предложений жителей по вопросам воздействия на них добычных операций.

В законодательстве Кыргызской Республики есть нормы, в соответствии с которыми перед началом проведения каких-либо работ компании обязаны проводить консультации с местными жителями (см. вставку 5). Однако суть таких консультаций заключается в предоставлении доступа сообществ к документации по оценке воздействия предстоящих операций на окружающую среду (документы должны находиться в зданиях местных государственных администраций, органов местного самоуправления и территориальных органов ГАООСЛХ) и письменном фиксировании высказанных общественностью замечаний и предложений. Собрания с общественностью проводятся только в случае ее заинтересованности; при этом в законодательстве не приводятся детальных процедур выражения такой заинтересованности⁷⁸. Заявление некоторых респондентов из числа местных жителей Нарынского, Чаткальского и Ала-Букинского районов о неосведомленности о

⁷⁶ Права жителей на свободное, заблаговременное, информированное согласие закреплены в нескольких международных документах. Например, руководство ОЭСР для горнодобывающих компаний, руководящие принципы ООН по бизнесу и правам человека, программное заявление Международного совета по горному делу и металлам, стандарты деятельности по экологической и социальной устойчивости Международной финансовой корпорации. Несмотря на то, что право на выражение заблаговременного согласия относится к коренным народам (проживающим на территориях США, Канады и Австралии), согласно исследованию ПРООН (см. Gankhuyag and Gregoire 63), такие права в равной степени относятся и к местным сообществам, проживающим рядом с рудниками.

⁷⁷ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 93.

⁷⁸ Положение «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике».

деятельности некоторых компаний может указывать на не проведение предварительных консультаций с сообществами или на их проведение с узким кругом лиц.

Вставка 4. Оценка воздействия на окружающую среду⁷⁹

Любая золотодобывающая компания перед началом проведения каких-либо работ (включая геолого-разведочные) обязана проводить ОВОС – это процедура по выявлению, анализу, оценке и учету предполагаемого воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье населения. Документация ОВОС включает не только подробное описание всех рисков намечаемой деятельности, но и описание мер, которые компании обязуются предпринимать для их предотвращения или минимизации.

Во время проведения ОВОС компании обязаны проводить консультации с общественностью (общественные объединения, население), которая подвергается возможному неблагоприятному воздействию намечаемой деятельности. Главной целью консультаций является поиск взаимоприемлемых для компании и общественности решений по предотвращению или минимизации вредного воздействия на окружающую среду, а также формирование согласованного предложения о возможности и целесообразности реализации намечаемой деятельности исходя из экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий ее реализации.

Перед началом проведения любых операций горнодобывающие компании в Кыргызской Республике должны получить положительное заключение государственной экспертизы на ОВОС, выдаваемое ГАОС-СЛХ. Пакет документов, направляемых на экспертизу, также должен включать замечания и предложения общественности.

Для повышения вероятности учета мнений местных сообществ до начала проведения работ правительство может, во-первых, внести дополнения в Положение «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике», а именно нормы, которые бы обязывали горнодобывающие компании проводить встречи с местными жителями до начала работ, а также публиковать итоги проведения таких консультаций, например, на сайте ГАОС-СЛХ. Во-вторых, правительству целесообразно ввести законодательные правила, которые бы обеспечивали участие в предварительных консультациях различных групп местных сообществ (женщины, молодежь, пенсионеры, инвалиды)⁸⁰. Такие нормы могут снизить вероятность проведения встреч только с определенным кругом лиц. Например, в прошлом на практике были случаи, когда встречи по обсуждению документации ОВОС проводились в основном с так называемыми «лояльными» представителями местных сообществ, когда компании нанимали людей для участия в слушаниях и платили денежное вознаграждение за высказывания в поддержку проекта⁸¹.

2.2.2. Эффективное информирование местных сообществ

Восприятие местных жителей того, что функционирование рудников приводит к загрязнению водных и других природных ресурсов, а также негативно влияет на здоровье, может указывать на то, что сообщества не имеют достаточной информации о степени фактических рисков горнодобывающей деятельности и о том, какие меры предпринимаются компаниями по их минимизации. Согласно мнению абсолютного большинства респондентов, информация, которую местные жители хотят получать, не всегда им доступна или вообще отсутствует.

В таких условиях, а также с учетом того, что большинство сельчан еще не пользуются интернет-ресурсами для целенаправленного поиска данных и, по всей видимости, не

⁷⁹ Данная вставка была составлена на основе анализа статьи 2 Закона об охране окружающей среды, статьи 13 Закона об экологической экспертизе и статей 2, 3, 4, 8, 15, 16, 22 Положения о порядке проведения ОВОС в Кыргызской Республике.

⁸⁰ Мэнли и Питман (2016). С. 61.

⁸¹ Кулова (2017). С. 26.

активно используют свое право на запрос информации в государственные органы для получения какой-либо информации, жители полагаются на имеющиеся, самые доступные источники информации – это сотрудники горнодобывающих компаний из числа местных жителей и другие сельчане (таксисты, учителя в школах, соседи и т.д.). Ввиду недостаточного понимания специфических вопросов отрасли и законодательных норм, эти группы лиц могут делать субъективные выводы и, самое главное, широко их распространять. Например, некоторые села активно используют ВатсАпп группы для обмена новостями, фото и видео, в связи с чем любая информация, включая непроверенную, распространяется очень быстро.

Широкое распространение непроверенной информации может негативно сказываться на отношении к золотодобывающим компаниям большинства жителей и формировать благоприятные условия для возникновения конфликтов. Например, по словам сотрудницы одной из районных администраций, многие конфликты возникают из-за недопонимания, когда большинство местных жителей, ввиду незнания законов, верят людям, распространяющим ложную информацию, и что при исправлении информации мнение жителей меняется.

Для снижения озабоченности местных сообществ отрицательным воздействием горнодобывающей деятельности и предотвращения негативных последствий от недостатка достоверных данных правительству целесообразно разработать и реализовывать механизмы по регулярному доведению корректной информации до местных жителей.

Эффективное информирование сообществ включает два ключевых элемента – регулярный доступ сообществ к важной для них информации и проведение разъяснительных мероприятий⁸². Основные вопросы для правительства заключаются в том, какую именно информацию, кому и каким образом следует доводить до местного населения.

Какую информацию следует раскрывать

Результаты интервью показали, что, по сути, местным сообществам нужны информация и разъяснения по влиянию на окружающую среду каждого отдельного вида работ (см. вставку 1), а также регулярные данные по состоянию окружающей среды. По всей видимости, информационные потребности местных сообществ в Кыргызской Республике схожи с потребностями жителей в других странах, поскольку в части раскрытия экологической информации рекомендации международных институтов сводятся именно к рискам негативного воздействия и фактического состояния окружающей среды. Например, правительствам рекомендуется публиковать данные по мониторингу состояния окружающей среды, разрешения на выброс вредных веществ, документацию оценки воздействия на окружающую среду и здоровье людей, затратам компаний по предотвращению/минимизации экологических рисков, а также отчеты по соблюдению компаниями законодательных норм⁸³.

Анализ релевантных нормативных правовых актов Кыргызской Республики⁸⁴ показал, что документы, содержащие вышеуказанные данные⁸⁵, обязательной публикации не подлежат – предоставление данной информации возможно по запросу заинтересованных сторон. Для устранения этих недостатков правительство может либо разработать отдельный нормативный правовой акт по раскрытию экологической информации, либо внести

⁸² Хеллер и др. (2016). С. 13, 47, 37, 55; Скольдеберг и др. (2013). С. 27, 30.

⁸³ Айверкс и Венугопал (2013). С. 3; Экселл и Моузес (2017). С. 8; Хеллер и др. (2016). С. 36.

⁸⁴ Закон об охране окружающей среды, Закон и Положение о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства, Положение о порядке проведения ОВОС в Кыргызской Республике.

⁸⁵ ОВОС, проверочные листы по экологической и радиационной безопасности, разрешения (лицензии) на обращение с радиоактивными материалами и токсичными химическими веществами, лицензия на утилизацию, размещение, уничтожение и захоронение отходов токсичных материалов и веществ, экологический паспорт, результаты инспекционных проверок.

изменения в соответствующие законы и постановления. Эта мера является целесообразной еще и потому, что с 2001 г. Кыргызская Республика является стороной Орхусской конвенции ЕЭК ООН, которая требует от правительств не только обеспечения доступа граждан к полной экологической информации, но и ее распространения⁸⁶.

Отдельного упоминания заслуживает информация по обеспечению безопасности функционирования хвостохранилищ и обращения с опасными отходами. Так, согласно статье 13 закона «О хвостохранилищах», эксплуатирующие и специализированные организации должны проводить анализ результатов деятельности по обеспечению безопасности персонала и населения, окружающей среды в зоне проведения работ с хвостохранилищами и горными отвалами. Согласно этой же статье, компании должны представлять ежегодный отчет по итогам такого анализа не только специально уполномоченным государственным органам, но и публиковать его в средствах массовой информации. Правительство может усилить данную норму, введя требование о публикации отчетов анализа другими средствами (см. следующий подраздел).

Законодательные требования по раскрытию определенных документов являются важным компонентом обеспечения доступа местных жителей к информации, однако не гарантируют понимания ими ее смысла, поскольку документы составляются на техническом языке и могут быть объемными. Например, документация по оценке воздействия на окружающую среду может состоять из нескольких томов. Это указывает на целесообразность разработки упрощенных форматов экологических документов и утверждения их в нормативных правовых актах. Согласно заключению Всемирной группы по ресурсам, релевантные данные, информация, а значит, знания, должны представляться на простом и понятном языке⁸⁷. Такие примеры приведены в Положении об оценке воздействия на окружающую среду. Это формы заявления о воздействии на окружающую среду (ЗВОС)⁸⁸ и заявления об экологических последствиях (ЗЭП)⁸⁹.

Кому и как следует доводить информацию до местных жителей

Что касается эффективного доведения информации до местных жителей, то правительству следует использовать сразу несколько способов. Во-первых, это прямое общение с местными жителями. Согласно Институту управления природными ресурсами, эффективное и прямое общение с жителями как представителей правительства, так и компаний является крайне важным фактором для формирования у жителей реалистичных ожиданий – нереалистичные ожидания могут способствовать образованию недовольств и конфликтов⁹⁰.

На практике, согласно результатам интервью, представители государственных органов взаимодействуют с жителями в основном непосредственно до или во время конфликтов и в некоторых случаях во время ежегодных общественных слушаний. Что касается компаний, то эффективные консультации с местными сообществами выстраивают не все предприятия, тогда как в восприятии жителей именно прямое общение с компетентными представителями компаний неразрывно связано с получением информации.

В этой связи правительство может ввести четкие и детальные законодательные правила,

⁸⁶ Закон № 5 от 12.01.2001 «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхусская конвенция статья 5.

⁸⁷ Аюк и др. (2020). С. 220.

⁸⁸ Резюме нетехнического характера, содержащее основные выводы выполненной оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.

⁸⁹ Документ, официальное сообщение инициатора проекта о параметрах изменения окружающей среды в результате осуществления намечаемой деятельности.

⁹⁰ Мэнли и Питман (2016). С. 62, 112.

обеспечивающие проведение регулярных консультаций государственными органами (например, сотрудниками региональных подразделений ГАООСЛХ и ГЭИТБ) и ОМСУ, а также компетентных представителей компаний. К примеру, в некоторых случаях доверие к компаниям подрывается из-за недостаточной компетентности и ограниченных функций координаторов – сотрудников компаний из числа местных жителей, которых компании нанимают для взаимодействия с общественностью.

Результаты опросов не дали достаточных данных для формирования конкретных предложений, поэтому перед введением законодательных правил необходимо проведение дополнительного углубленного исследования, включая успешную практику, существующую в стране.

Несмотря на потенциальную эффективность предоставления информации местным жителям во время проведения консультаций сложным представляется обеспечение соблюдения этого требования в каждом отдельно взятом айыл окмоту. Поэтому размещение экологической информации по каждому золотодобывающему объекту на едином государственном портале является вторым способом доведения достоверной информации до жителей. В этом случае у всех заинтересованных сторон, как на местном, так и на национальном уровне, будет инструмент для обеспечения подотчетности правительства и компаний.

В-третьих, правительству целесообразно проводить информационные кампании, используя несколько каналов. Согласно мнению некоторых респондентов, вероятность доведения информации до местного населения может быть значительно повышена, если она будет распространяться через комитеты старейшин, молодежи и женщин при айыл окмоту, через раздачу брошюр родителям учащихся в школах и посредством радио, телевидения, а также социальных сетей, с учетом их широкого распространения в регионах. Кроме того, вероятность понимания достоверной информации местными жителями может быть значительно увеличена при использовании инфографики и кратких пояснительных видео.

В-четвертых, правительство может также привлекать независимые организации гражданского общества. Например, Институт мировых ресурсов на основе изучения надлежащей мировой практики рекомендует правительствам в сотрудничестве с неправительственными организациями предоставлять местным жителям нужную им информацию в понятных для них форматах⁹¹. Данный способ доведения информации до жителей может быть более целесообразным, так как доверия по отношению к таким организациям у местных жителей, согласно мнению некоторых респондентов, больше. Тем не менее, важным фактором является привлечение компетентных организаций, руководствующихся высокими этическими стандартами, а также ставящих во главу угла принцип использования доказательной базы.

Системное проведение консультаций с сообществами, раскрытие данных через единый онлайн портал, проведение информационных кампаний следует предусмотреть в государственной коммуникационной стратегии по горнодобывающей отрасли. Разработка и реализация такой стратегии будет полезна не только для местных сообществ, но и для самих органов государственной власти, а также для компаний и более широкой ответственности в случае, если такая стратегия будет построена на четком видении правительства развития горнодобывающей отрасли.

2.2.3. Общественный экологический мониторинг

Еще одним инструментом, который позволил бы снизить озабоченность населения не только возможным негативным влиянием золотодобывающих операций на окружаю-

⁹¹ Экселл и Моузес (2017). С. 8.

щую среду, но и фактическим влиянием на привычный уклад жизни, а также не проведением рекультивации на россыпных месторождениях, является общественный экологический мониторинг. Общественный мониторинг — это вспомогательный механизм государственного надзора, позволяющий местным жителям осуществлять независимый мониторинг того, как компании соблюдают нормы законодательства в части защиты окружающей среды⁹². Например, в Перу законодательные правила по обеспечению общественного мониторинга были введены после череды местных конфликтов в горнодобывающей отрасли, связанных с экологическими рисками⁹³.

Согласно рекомендациям Всемирного Банка⁹⁴, для обеспечения эффективного общественного мониторинга необходимы независимые структуры на уровне местных сообществ, проведение обучения их членов и публикация результатов такой деятельности. Применительно к Кыргызской Республике, для обеспечения конкретных прав местных сообществ на проведение общественного экологического мониторинга правительство может внести изменения в Закон «Об окружающей среде», где предусматривается термин «общественный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов»⁹⁵, но нет детализации правил – порядок проведения общественного контроля регулируется законодательством об общественных объединениях⁹⁶.

Так, в вышеупомянутом законе можно предусмотреть образование специальных общественных комиссий и детализацию их функций. Например, Всемирный Банк, Канадский институт и Всемирная группа по ресурсам⁹⁷ приводят в пример страны Латинской Америки (Аргентина, Боливия, Панама, Перу), где общественные комиссии по проведению экологического мониторинга осуществляют мониторинг качества водных и земельных ресурсов, атмосферного воздуха, флоры, фауны и даже уровня шума и скорости проезжающих грузовиков⁹⁸. Похожая комиссия существует и в Кыргызской Республике. Например, по словам жителей Нарынского района, с целью защиты окружающей среды по инициативе местных сообществ была образована добровольная комиссия из 15 человек из разных сел. Однако информации в интервью было недостаточно, чтобы определить, по какому принципу избирались члены комиссии и какими полномочиями эта комиссия обладает. С учетом уже существующих при айылных аймаках комитетов молодежи, женщин и старейшин, членов этих комитетов можно рассмотреть в качестве потенциальных участников общественного экологического мониторинга.

Для эффективного осуществления общественного мониторинга правительству также целесообразно оказать содействие в повышении потенциала членов комиссий и покупке средств измерений, используемых для работ в области охраны окружающей среды. На эти мероприятия можно предусмотреть выделение части средств, поступающих в республиканский бюджет от горнодобывающих компаний за возмещение ущерба, причиненного окружающей среде, пользование природными ресурсами (изъятие природных ресурсов из окружающей среды), а также за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду как в рамках допустимых, так и сверх лимитов⁹⁹. Например, в 2015–2017 гг., самые крупные горнодобывающие компании (с учетом Кумтора) направили средства в бюджет в размере 123991 тысяч сомов¹⁰⁰. Также, возможно, правительству следует рас-

⁹² Хеллер и др. (2016). С. 34, 36.

⁹³ Аюк и др. (2020). С. 295.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ См. статью 31 Закона об охране окружающей среды.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Хеллер и др. (2016). С. 33; Эндрюс и др. (2018). С. 295.

⁹⁸ Эндрюс и др. (2016). С. 18.

⁹⁹ Статьи 12,13 Закона об охране окружающей среды.

¹⁰⁰ См. Отчет ИПДО 2015–2017. С. 166, 168, 170.

смотреть целесообразность осуществления государственного социального заказа через местные (районные) фонды развития регионов (подробно рассмотрены в разделе 3), так как рискам могут быть подвержены несколько айылных аймаков отдельного района.

2.2.4. Механизмы по рассмотрению жалоб местных сообществ

Информирование населения и проведение общественного экологического мониторинга не являются исчерпывающими мерами по урегулированию жалоб местных жителей, связанных с экологическими проблемами. Нужны также эффективные механизмы обратной связи. Согласно Всемирному экономическому форуму, отсутствие таких механизмов, приводя к накоплению жалоб, выливается в массовые протесты, встречные обвинения и нестабильность в разных странах мира¹⁰¹.

Согласно результатам интервью, в Кыргызской Республике из-за нечастой практики прямого взаимодействия местных жителей с горнодобывающими компаниями основным инструментом подачи и рассмотрения жалоб для жителей являются письма в ОМСУ и районные администрации. Как правило, письма жителей с жалобами направляются компаниям через ОМСУ или районные администрации и, в зависимости от сути проблемы, ответы предоставляются или через эти же каналы, или через координаторов, например, посредством проведения разъяснительных работ по влиянию добычных операций на окружающую среду. Однако, по мнению некоторых респондентов, из-за того, что знания и навыки координаторов некоторых компаний не всегда соответствуют потребностям сообществ, проблемы только усиливаются.

В меньшем количестве письменные жалобы направляются в государственные органы и Жогорку Кенеш. Кроме того, согласно некоторым респондентам в Чаткальском районе, в отдельных случаях, например, относительно получения компенсаций сотрудниками рудников за причиненный ущерб здоровью, жалобы местных жителей рассматриваются и в судебных инстанциях.

Судебное делопроизводство и государственные внесудебные механизмы рассмотрения жалоб используются и в других странах, однако наиболее часто в международной практике применяются корпоративные механизмы рассмотрения жалоб, как зачастую единственно доступные в отдаленных районах¹⁰². Кроме того, согласно исследованию ПРООН, в связи с дороговизной судебного процесса, а также различными законодательными ограничениями, в последнюю декаду большую популярность в мире завоевал институт общественного омбудсмена (национальные комиссии по правам человека и институты омбудсмена по рассмотрению экологических вопросов), функционирующий уже в 120 странах. Тем не менее, согласно тому же исследованию, несмотря на использование вышеназванных четырех инструментов по рассмотрению жалоб местных сообществ, во многих странах они носят фрагментарный характер и могут быть неэффективными.

Вопрос разработки действительно эффективных процедур по рассмотрению жалоб местных жителей является сложным. Детализированные рекомендации в рассмотренных международных отчетах предоставляются для частных компаний. Однако согласно исследованию Института управления природными ресурсами¹⁰³, правительства являются ответственным органом по обеспечению надежных, беспристрастных и эффективных процедур, которые должны основываться на достаточном техническом и административном потенциале людей, рассматривающих специфические жалобы в горнодобывающей отрасли. Для выполнения данной функции правительству целесообразно провести

¹⁰¹ Смит и др. (2013). С. 46.

¹⁰² Ганхуяг и Грегуар (2018), С. 67.

¹⁰³ Мэнли и Питман (2016). С. 62.

всестороннее исследование эффективности применения существующих практик, а также механизмов, используемых в мире, и на основе такого анализа совместно с гражданским обществом и бизнес-сообществом разработать действенные процедуры.

2.2.5. Усиление законодательства в части рекультивации

Общественный экологический мониторинг и рассмотрение жалоб жителей могут снизить обеспокоенность местных сообществ, вызванную не проведением рекультивационных работ после отработки россыпных месторождений золота. Однако эти меры не приведут к положительным результатам, если у государственных органов не будет механизмов, которые гарантировали бы проведение рекультивации. Анализ релевантных нормативных правовых актов показал, что в части таких механизмов существуют недостатки.

Во-первых, в соответствии со ст. 49 Закона «О недрах», в качестве гарантии проведения рекультивации, каждый недропользователь обязан либо сформировать фонд рекультивации¹⁰⁴, либо предоставить в уполномоченный орган по недропользованию финансовую гарантию. Если детали функционирования фонда рекультивации в законодательстве прописаны¹⁰⁵, то каких-либо правовых норм, регулирующих финансовую гарантию (определение, сумма, критерии к организации, которая может предоставить гарантию и т.д.), – нет.

Во-вторых, анализ Кодекса Кыргызской Республики «О нарушениях» показал, что конкретной ответственности недропользователей за не проведение работ по ликвидации и консервации горного имущества, а также рекультивации – нет¹⁰⁶. В кодексе предусмотрено только наложение штрафа 3-й категории за невыполнение условий снятия, сохранения или нанесения плодородного пласта грунта¹⁰⁷ – 5500 сомов для физических лиц и 17000 сомов для юридических лиц¹⁰⁸.

Такие упущения в законодательстве означают, что у надзорных органов и органов местного самоуправления недостаточно законодательно закрепленных механизмов по привлечению компаний к существенной ответственности за не проведение рекультивации. В этой связи правительству, на основе изучения международной практики, целесообразно внести изменения в законодательство, как в части финансовой гарантии, так и в части ощутимых санкций за невыполнение рекультивации.

2.2.6. Оценка системы компенсаций

Жалобы местных жителей на негативное воздействие деятельности компаний на привычный уклад жизни и отсутствие получения компенсаций могут указывать на необходимость введения эффективной системы компенсаций. Согласно Хартии о природных ресурсах¹⁰⁹, если издержки от деятельности компаний упразднить невозможно, «правительство должно позаботиться о выплате соответствующих возмещений пострадавшим». При этом компенсации могут осуществляться либо напрямую конкретным жителям или сообществам (например, за использование или разрушение земельных ресурсов, ограничение доступа к природным ресурсам), либо через общие выгоды (например, через систему распределения доходов, которая рассмотрена в разделе 3)¹¹⁰.

В законодательстве Кыргызской Республики предусмотрены определенные компенсации.

¹⁰⁴ Фонд рекультивации формируется из ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых денежных средств на специальном счете компании в коммерческом банке на территории КР.

¹⁰⁵ Статьи 13–29 Положения «О рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами» № 517 от 18.08.2017.

¹⁰⁶ Статья 174 Кодекса о нарушениях.

¹⁰⁷ Статья 172 Кодекса о нарушениях.

¹⁰⁸ Статья 27 Кодекса о нарушениях.

¹⁰⁹ ХПР (2013). С. 21.

¹¹⁰ Мэнли и Питман (2016). С. 67.

Так, в рамках ОВОС, горнодобывающие компании обязаны оценивать связанные с окружающей средой социально-экономические последствия реализации намечаемой деятельности и их значимость (потенциал трудовых ресурсов, развитие отраслей народного хозяйства, транспортная и инженерная инфраструктура территории, характер расселения населения, демографическая ситуация, развитие социальной инфраструктуры, уровень жизни населения, здоровье населения, историко-культурная ценность территории)¹¹¹. На основе этой оценки и составляются компенсации. Однако они применимы только к возможному *значительному* вредному воздействию намечаемой деятельности на окружающую среду и улучшению социально-экономических условий¹¹², критерии которых в законодательстве не определены. Отсутствие в открытых источниках данных о выплаченных компенсациях не позволяет сделать выводы для разработки конкретных рекомендаций.

В целом, вопрос компенсаций за причинение неудобств и вреда населению – сложный и в достаточной степени в изученных международных отчетах не охвачен. Однако согласно оценке Комиссии по устойчивому развитию, по состоянию на 2011 год в мире режимы компенсаций оставались неудовлетворительными¹¹³. С целью введения адекватных компенсаций, а также их справедливого распределения между всеми жителями, подверженными негативному воздействию, правительству целесообразно изучить нормативные правовые акты отдельных стран, например, закон США о комплексной экологической компенсации и ответственности, а также использовать данные по социально-экономическим последствиям реализации намечаемой деятельности, которые составляются компаниями на этапе проведения ОВОС. Кроме того, при проведении анализа правительство может рассмотреть и выгоды, генерируемые золотодобывающими компаниями, так как в некоторых случаях они могут рассматриваться в качестве компенсаций.

2.2.7. Усиление роли профессиональных союзов

Жалобы сотрудников из числа местных жителей, связанные с ненадлежащими условиями работы и проживания, а также с отказом некоторых компаний выплачивать компенсации за причиненный ущерб здоровью, следует решать посредством диалога между организованными группами работников и компаниями. Например, за последние декады лучшие горнодобывающие компании мира свели количество травм и болезней, связанных с работой на рудниках, к историческому минимуму во многих случаях благодаря подходу, основанному на сотрудничестве, где не последняя роль принадлежала самим сотрудникам и профессиональным союзам – они старались обеспечивать соблюдение компаниями требований по защите прав работников, равным возможностям и безопасности труда.

В Кыргызской Республике уже существует такая практика. Например, при ОсОО «КАЗ Минералз Бозымчак» есть первичная профсоюзная организация работников, которая официально зарегистрирована как профессиональный союз¹¹⁴. Согласно базе данных министерства юстиции, при ОсОО «Алтынкен» также существуют три подобные организации¹¹⁵. Кроме того, в стране действует и общий горнометаллургический профессиональный союз, который работает со всеми подобными организациями.

Учреждение профсоюзов в Кыргызской Республике не является обязательным и стоит ли вводить такое правило, требует проведения дополнительного исследования. Однако, что может сделать правительство – это взять на себя координационную роль и стиму-

¹¹¹ Статья 2 Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в КР.

¹¹² Статья 4 Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в КР.

¹¹³ Букстон А. (2012). С. 20.

¹¹⁴ <https://register.minjust.gov.kg/register/Public.seam?publicId=203504>

¹¹⁵ <https://register.minjust.gov.kg/register/Public.seam?publicId=519337>

ликовать заключение соглашений между компаниями и работниками на национальном уровне¹¹⁶.

3. Экономические и социальные выгоды

Горнодобывающие проекты могут генерировать определенные выгоды для местных сообществ в виде трудоустройства, строительства и поддержания инфраструктуры, развития местного бизнеса, социальной помощи и, таким образом, способствовать местному развитию. Тем не менее, такие положительные возможности также могут приводить к социальному напряжению и конфликтам, если в восприятии местных сообществ выгоды от проектов распределяются несправедливо и не компенсируют экологические и социальные риски¹¹⁷.

Результаты интервью показали, что положительное влияние золотодобывающих компаний на местное развитие в большей степени подчеркивается сотрудниками районных администраций и муниципальными работниками, тогда как сами жители делают больший упор на предполагаемый наносимый вред окружающей среде и здоровью населения. В данном разделе рассматриваются выгоды, получаемые жителями сел, проживающими вблизи расположения золотодобывающих компаний, а также связанные с ними проблемы – не всегда равномерное и эффективное распределение выгод между селами районов и отдельных айылных аймаков, нецелевое использования средств, поступающих от компаний, недостаток рабочих мест и другие проблемы, связанные с трудоустройством.

3.1. Выгоды золотодобывающей отрасли для местных сообществ

То, какие выгоды получают местные жители, зависит от стадии жизненного цикла золотодобывающего рудника. Например, в Нарынском районе, где компания находится на стадии подготовки к освоению (и еще не добывает золото), выгоды люди практически не видят. Жители же Чаткальского и Ала-Букинского районов (где уже происходит добыча металлов) отметили, что получают определенную пользу от присутствия золотодобывающих компаний. По словам сотрудника одной из местных НПО, количество конфликтов и протестов в Чаткальском районе снизилось после того, как горнодобывающие компании начали выплачивать социальный пакет, трудоустраивать местных жителей и помогать семьям, проживающим в бедности.

Анализ интервью с местными заинтересованными сторонами в этих двух районах показал, что благодаря золотодобывающим компаниям осуществляется закупка сельхозтехники, ремонт зданий, строительство школ, детских садов, спортивных комплексов, систем освещения, местных медицинских пунктов, а также поддерживаются проекты по обеспечению жителей питьевой водой (прокладка труб, доставляющих воду из водных источников в дома жителей). Кроме того, компании предоставляют местным жителям рабочие места и приобретают у них сельскохозяйственную продукцию.

Вся оказываемая помощь предоставляется на добровольной основе (например, помощь уязвимым слоям населения), а также в рамках законодательно установленных норм, которые были введены правительством Кыргызской Республики в 2011–2013 гг. для снижения числа конфликтов¹¹⁸. Во-первых, Законом «О недрах» предусмотрен социальный пакет – добровольное соглашение о содействии социально-экономическому развитию местных сообществ, включающее вопросы трудоустройства, обучения, социальной инфраструктуры и другие меры поддержки местных сообществ. Как показали результаты

¹¹⁶ ГДМУР (2002). С. 404, 124–128.

¹¹⁷ Эндрюс и др. (2016). С. 22; Хеллер и др. (2016). С. 41.

¹¹⁸ Кулова (2017). С. 25.

интервью, несмотря на добровольный характер, социальный пакет был составлен во всех опрошенных районах.

Во-вторых, законодательством предусмотрены отдельные платежи (в дополнение к общим местным налогам и неналоговым платежам), которые поступают от золотодобывающих компаний в бюджеты айылных аймаков, на административной территории которых расположены рудники¹¹⁹. Это 20 % платежа на развитие и содержание местной инфраструктуры (который составляет 2 % валового дохода добывающих компаний) и



отчисления от общегосударственных налогов (см. рисунок 4).

Рисунок 2. Система распределения выгод на примере айылного аймака Каныш-Кия Чаткальского района¹²⁰

В-третьих, 80 % платежа на развитие и содержание местной инфраструктуры (ПРСМИ) и другие платежи (см. таблицу 4) поступают в Фонды развития регионов или ФРР (через республиканский бюджет). ФРР являются учреждениями, созданными с целью поддержания приоритетных инициатив местного сообщества городов и айылных аймаков, направленных на повышение уровня жизни граждан и создание условий для местного экономического развития¹²¹. Учредителем Фонда развития района является районная государственная администрация, а учредителем Фонда развития области – Правительство Кыргызской Республики¹²².

По итогам конкурсного отбора заявок на финансирование айылных аймаков и городов средства направляются, в том числе, на строительство и ремонт инфраструктурных

¹¹⁹ В данном разделе рассматриваются только те платежи, которые уплачиваются компаниями, уже добывающими металлы. В общем же, в системе распределения доходов от горнодобывающей отрасли предусмотрены и иные платежи, поступающие в местные бюджеты, как например, определенный процент от проведенных конкурсов и аукционов.

¹²⁰ При составлении данной схемы использовались следующие НПА: Закон о неналоговых платежах (ст. 128, 130), Типовое положение о порядке формирования фондов развития регионов, Закон о недрах (ст. 30), Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 год и прогнозе на 2020–2021 годы (ст. 10).

¹²¹ Статья 3 Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов.

¹²² Статья 1 Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов.

объектов, приобретение техники и оборудования и на открытие новых предприятий в области, районах, городах и айылных аймаках на принципах совместного участия в капитале с инвесторами и/или совместного финансирования с инвесторами¹²³. По данным министерства экономики¹²⁴, в период с 2015 по 2018 г. в фонды развития районов, где проводились исследования, поступило свыше 500 млн сомов:

- Чаткальский район – поступило 166,611 млн сомов и освоено 102,532 млн сомов,
- Ала-Букинский район – поступило 297,128 млн сомов и освоено 280,166 млн сомов,
- Нарынский район – поступило 6,073 млн сомов и освоено 5,357 млн сомов,
- Джалал-Абадская область – поступило 103,348 млн сомов и освоено 8,124 млн сомов.

Таблица 2. Источники доходов ФРР¹²⁵

Фонд развития области	Фонд развития района
50 % ПРСМИ по месторождениям общегосударственного значения, где запасы золота составляют свыше 50 тонн	30 % ПРСМИ по месторождениям общегосударственного значения, где запасы золота составляют свыше 50 тонн
	80 % ПРСМИ по месторождениям общегосударственного значения, где запасы золота составляют менее 50 тонн
3 % итоговой цены за реализацию права пользования недрами объекта конкурса за вычетом бонуса и стоимости пакета геологической информации о недрах	3 % итоговой цены за реализацию права пользования недрами объекта конкурса за вычетом бонуса и стоимости пакета геологической информации о недрах
Средства от платежей за удержание лицензии на право пользования недрами, которые находятся на землях, не относящихся к землям айылных аймаков и городов	ПРСМИ по месторождениям, расположенным на территории земель лесного фонда и земель запасов
Добровольные взносы доноров и спонсоров	Добровольные взносы доноров и спонсоров

3.2. Факторы, вызывающие обеспокоенность и недовольство местных жителей

3.2.1. Распределение выгод

В соответствии с законодательством, платежи в местные бюджеты (часть ПРСМИ, отчисления от общегосударственных налогов) и социальный пакет предоставляются айылному аймаку, на административной территории которого расположен тот или иной рудник. При этом в разных нормативных правовых актах дается разное определение такой территории – по месту нахождения месторождения полезных ископаемых¹²⁶, по месту разработок месторождений¹²⁷, по территории, на которой расположен объект недропользования¹²⁸.

Однако согласно результатам опросов во всех районах, притязания на выгоды или компенсации имеют жители разных сел. Речь, по большей части, идет о социальном пакете. Несмотря на платежи, уплачиваемые компаниями в местные и республиканский бюджет

¹²³ Статья 3 Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов.

¹²⁴ <http://mineconom.gov.kg/ru/post/5608>

¹²⁵ Части 82, 83 Типового положения о порядке формирования фондов развития регионов.

¹²⁶ Статья 130 Кодекса о неналоговых платежах.

¹²⁷ Статья 10 Закона Кыргызской Республики о республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 год и прогнозе на 2020–2021 годы.

¹²⁸ Статья 30 Закона о недрах.

(ФРР), согласно ответам нескольких респондентов, **именно социальный пакет воспринимается жителями, как прямая (и обязательная) помощь компаний.**

Анализ интервью показал, что жителей, имеющих притязания на выгоды, можно разделить на несколько групп. **Во-первых**, это жители населенных пунктов, которые наиболее подвержены экологическим рискам, так как они проживают в селах, расположенных в непосредственной близости от рудника и основных дорог, через которые проезжают большегрузные машины. При этом такие села могут не относиться к административной территории айылного аймака, на которой расположен золотодобывающий объект. Например, один из рудников относится к территориям двух районов – Чаткальского и Ала-Букинского¹²⁹, но, по словам одного из респондентов, в непосредственной близости от рудника проживают жители двух сел Чаткальского района, в связи с чем компания нанимает больше людей из этих населенных пунктов и выплачивает им социальный пакет.

Во-вторых, это жители, проживающие в селах айылного аймака, к административной территории которого относится тот или иной рудник и которые подвержены деятельности компаний в меньшей степени или, возможно, не подвержены вообще ввиду удаленности расположения (эта ситуация относится к примеру, приведенному выше). Вне зависимости от степени подверженности экологическим рискам, из-за законодательных правил, жители таких сел имеют такие же притязания, как и сельчане, проживающие в непосредственной близости от рудника.

В-третьих, это жители, проживающие вдали от рудника, в селах айылных аймаков, к административной территории которого рудник не относится, но которые в той или иной степени подвержены воздействию. Например, местность, через которую проезжают тяжелые грузовики, или местность, по которой течет река, проистекающая из добычного района. Так, по словам некоторых респондентов, жители одного из айылных аймаков Ала-Букинского района не получают никаких выгод, но пьют воду из реки, текущей из Чаткальского района.

3.2.2. Использование бюджетных средств и социальных пакетов

Помимо вопроса справедливого распределения выгод местных жителей также беспокоит то, каким образом выгоды, по большей части денежные выплаты, используются. Во-первых, у местных жителей есть подозрения коррупционных проявлений. Например, в Ала-Букинском районе местные жители организовали протест, когда узнали, сколько денег было выплачено компанией и что средства были использованы не для развития района. Во-вторых, нарекания вызывает недостаточный потенциал ОМСУ. Например, по словам одного из респондентов в Нарынском районе, как только местная администрация получила деньги в рамках социального пакета, ее сотрудники сразу же купили трактор для сдачи в аренду, что, по мнению респондента, противоречит функциям ОМСУ.

3.2.3. Трудоустройство

Рабочие места на рудниках являются самой ощутимой выгодой для жителей районов с высокой безработицей. К примеру, по словам одного из респондентов, до прихода золотодобывающей компании у местных жителей были возможности трудоустроиться только в детских садах, школах и местном самоуправлении. Благодаря стабильной зарплате, некоторая часть жителей (в особенности молодые мужчины) может постепенно улуч-

¹²⁹ В случае, если месторождение расположено на территории двух и более айылных аймаков, относящихся к разным районам, сумма отчисления вносится компанией пропорционально занимаемой площади, расположенной в том или ином районе (статья 130 Кодекса о неналоговых платежах).

шать условия жизни. По словам некоторых респондентов, жители, трудоустроенные на рудниках, строят дома, покупают автомобили и скот. Тем не менее, именно из-за того, что работа на рудниках является самой большой прямой выгодой, вопросы трудоустройства и трудовых отношений являются большой проблемой, из-за которых возникают споры и конфликты.

Во-первых, местные жители требуют предоставления большего количества рабочих мест. Основное недовольство вызывает большое количество иностранных работников и работников из других регионов страны, которые «отбирают» рабочие места у жителей и получают лучшие предложения. В восприятии местных сообществ, местные жители имеют больше прав на трудоустройство, чем жители других регионов в связи с тем, что компании работают на «их» земле. Отсутствие требуемой жителями информации о количестве иностранных работников, а также работников из других регионов способствует появлению споров и предположений, что количество «неместных» работников превышает квоты, установленные в социальных пакетах.

Во-вторых, местных жителей беспокоит вопрос неравенства в практиках найма на работу. По словам некоторых респондентов, одни компании при принятии решений о найме на работу учитывают расстояние между населенным пунктом и рудником. Другие компании используют систему квот, когда каждому селу, в соответствии с его численностью, выделяется определенное количество рабочих мест, в том числе и потенциальных – в листе ожидания. Некоторые жители считают такие практики несправедливыми. В их восприятии, с каждого села (вне зависимости от численности) должны нанимать равное количество людей. Некоторые респонденты полагают, что рабочие места предоставляются тем жителям, у которых есть знакомые из числа работников рудников, и тем, кто готов платить за возможность трудоустроиться. Например, по словам одного из респондентов, при получении рабочих мест жители отдадут первую зарплату человеку, который поспособствовал их трудоустройству.

В-третьих, одной из ключевых проблем также является размер заработной платы. Как было продемонстрировано в разделе 2, местные жители хотят получать больше в связи с высокими рисками для здоровья. По словам некоторых респондентов, компании постепенно повышают зарплаты – после забастовок и конфликтов. Например, в начале деятельности одной из компаний зарплата местных жителей составляла лишь 8 тысяч сомов, потом 14 тысяч, а по состоянию на лето 2019 г. 17 тысяч сомов. Кроме того, работники рудников из числа местных жителей предполагают, что сотрудники из других регионов получают больше местных жителей за один и тот же вид работ, например, за вождение тяжелогрузных машин. Отсутствие требуемой жителями информации по размерам зарплат сотрудников из других регионов, а также по основаниям для установления размеров окладов способствует возникновению недовольств.

3.2.4. Индивидуальная старательская деятельность

Отдельного упоминания заслуживает потеря местными жителями постоянного заработка, который был связан с кустарной добычей золота, в особенности в Нарынском и Чаткальском районах. С приходом крупных горнодобывающих компаний некоторые сельчане оказались без средств к существованию. Например, по словам одного из бывших старателей Нарынского района, около 80 % жителей села Эмгекчил были задействованы в старательской деятельности. Ежемесячная добыча золота достигала 20 кг и на эти деньги кормились около 600 семей. Жители этого села вносили существенный вклад в развитие города Нарын посредством пользования услугами и покупки товаров. Потеря

стабильного заработка является одной из главных причин недовольства в этих селах. Например, первый агрессивный конфликт (где пострадали 6 человек) на месторождении Солтон-Сары, расположенном в Нарынском районе, произошел в 2011 г. – причиной являлось недовольство началом работ на участке, где местные жители добывали золото¹³⁰.

3.3. Рекомендации

Обеспечение долгосрочного развития местных сообществ и равномерное сокращение бедности посредством оптимизации выгод от золотодобывающей отрасли являются одними из главных задач правительств. Достижение этих задач в Кыргызской Республике будет затруднительным, если не обеспечить значимое вовлечение местных жителей в процесс принятия решений по экономическим аспектам горнодобывающих проектов, которые влияют на их жизнь. В этом разделе приводятся рекомендательные меры, которые при их надлежащей реализации помогут в улучшении условий для максимизации потенциала развития местных сообществ, как в части получаемых выгод, так и в части потенциала жителей.

3.3.1. Информирование местных сообществ и их участие в процессе принятия решений по распределению выгод

Жалобы местных сообществ, связанные с коррупционными проявлениями при распределении денежных средств и других выгод, а также с практиками найма на работу, можно снизить, если обеспечить раскрытие релевантной информации, участие жителей в принятии соответствующих решений и проведении ими мониторинга использования выгод¹³¹. Согласно информации Всемирного Банка, такие инструменты социальной подотчетности могут не только снизить возможности для коррупции, но и способствовать сокращению ненужных трат, улучшению эффективности расходования средств для целей развития, снижению напряжения между компаниями и обществом, а также улучшению восприятий поступления выгод от горнодобывающего сектора¹³².

В части раскрытия информации международные институты рекомендуют обеспечивать доступ местных сообществ к бюджетным документам и аудиторским отчетам, программам местного развития, соглашениям по развитию местных сообществ и отчетам по их реализации, социальным платежам компаний вне соглашений и бюджетов, платежам, направляемым в специальные фонды, и отчетам по их освоению¹³³. Что касается вопросов трудоустройства, то рекомендуется публиковать информацию о видах работ, необходимых компаниям на протяжении жизненного цикла рудника, вакансиях на рудниках, процедурах и практиках найма на работу, и данные по шкале всего заработной платы¹³⁴. Результаты интервью показали, что информационные потребности местных сообществ согласуются с рекомендациями международных институтов.

Анализ нормативных правовых актов Кыргызской Республики показал, что в законодательстве предусмотрены нормы, в соответствии с которыми часть необходимой сообществам информации должна публиковаться. Например, в соответствии со ст. 125 Бюджетного кодекса, ОМСУ обязаны размещать на своих официальных сайтах ряд бюджетных документов, включая ежемесячные и годовые отчеты об исполнении местных бюджетов. Далее, согласно ст. 7 и ст. 30 Закона «О недрах», социальный пакет и отчеты о его реализации¹³⁵ должны храниться в зданиях органов местного самоуправления и местной

¹³⁰ <https://respub.kg/2019/08/07/konflikt-na-mestorozhdenii-solton-sary-kogda-zakon-ne-pisan/>

¹³¹ Эндрюс и др. (2016). С. 1, 29; Хеллер и др. (2016). С. 56; МСГДМ (2011). С. 57.

¹³² Хеллер и др. (2016). С. 39, 56.

¹³³ Айверкс и Венугопал (2016). С. 3; Хеллер и др. (2016), С. 5456.

¹³⁴ Там же.

¹³⁵ Отчеты о реализации социального пакета включают этапы и сроки реализации, результаты и расходы.

государственной администрации с момента их подписания и/или получения и должны размещаться на сайте ГКПЭН в течение 10 дней с момента их получения. Однако по состоянию на сентябрь 2020 года, в открытом доступе не было найдено текстов социальных пакетов и необходимых местных бюджетных документов¹³⁶.

Ситуация, когда в открытом доступе отсутствует информация, подлежащая раскрытию в соответствии с законодательством, характерна не только для Кыргызской Республики. Например, согласно Индексу управления ресурсами 2017, добычные страны добились определенного прогресса в принятии правил по раскрытию данных, однако проблемным вопросом остается их соблюдение; в особенности это касается информации, в которой нуждаются местные сообщества – окружающая среда и распределение доходов на местном уровне¹³⁷.

Для увеличения доступа местных сообществ к интересующим их данным, помимо введения законодательных правил по раскрытию дополнительной информации (поступление и использование средств ФРР и социальных платежей компаний вне соглашений и бюджетов), правительству целесообразно также предусмотреть ощутимую ответственность государственных и муниципальных органов за несоблюдение норм нормативных правовых актов.

Что касается публикации данных по трудовым вопросам, то правительство может законодательно закрепить соответствующие нормы. Однако этот вопрос необходимо согласовывать с позицией горнодобывающих компаний – некоторые правила могут подпадать под законодательство, регулирующее коммерческую тайну. Например, интересующий местных жителей вопрос установления оплаты труда относится к внутренней политике компаний, и в Кыргызской Республике золотодобывающие компании, как правило, не считают нужным эти данные раскрывать, так же, как и информацию о политике найма на работу¹³⁸. Такая позиция компаний согласуется с руководством ОЭСР для компаний. Так, согласно этому документу¹³⁹, компаниям рекомендуется балансировать между их приверженностью прозрачности и раскрытием чувствительной информации (бизнес-риски, коммерческая тайна, безопасность персональных данных) посредством обсуждения вопросов конфиденциальности и отчетности с необходимыми заинтересованными сторонами. При принятии решения о том, какие конкретно данные публиковать, следует руководствоваться ожидаемым результатом, который может быть достигнут посредством раскрытия информации - результатом, который будет удовлетворять интересы всех сторон.

Тем не менее, определенные данные по рабочим местам, как например, количество иностранных работников – правительство может раскрывать и без согласования с компаниями. Согласно Положению о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики, специальная межведомственная комиссия занимается распределением квот на иностранных работников в разрезе каждой компании. В случае превышения численности привлекаемых иностранных специалистов в одной компании – 20 % от общего числа работников, работодатель уплачивает пошлину¹⁴⁰ в размере 20000 сомов за каждого иностранного

¹³⁶ На портале «Открытый бюджет» Министерства финансов публикуется информация по доходам отдельных айылных аймаков. Тем не менее, раскрываемые данные не позволяют сделать вывод о том, сколько средств поступает в местный бюджет от отдельно взятой компании, а также, куда доходы местных бюджетов направляются.

¹³⁷ Индекс управления ресурсами (2017). С. 23.

¹³⁸ Такое мнение было высказано представителями МДС на 3-м заседании рабочей группы по прозрачности в горнодобывающей отрасли, которое состоялось в феврале 2020 г. в рамках реализации правительством обязательства по Открытому Правительству.

¹³⁹ ОЭСР (2017). С. 53.

¹⁴⁰ Часть 7 ПОЛОЖЕНИЯ о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики.

работника¹⁴¹. Публикация результатов распределения квот по разным позициям, а также критериев, используемых при принятии соответствующих решений, является уместной, так как квоты распределяются с учетом вклада работодателей в развитие экономики республики, оказания содействия занятости местного населения и предоставления приоритетного права гражданам Кыргызской Республики на занятие вакантных должностей¹⁴².

Как в случае с экологической информацией, одна лишь публикация данных не гарантирует, что информация будет регулярно доходить до большинства жителей. Поэтому правительству, в рамках государственной коммуникационной стратегии, целесообразно использовать все компоненты, необходимые для эффективного информирования жителей, приведенные в разделе 2.

Следующим действенным механизмом не только по снижению коррупции, но и по повышению эффективности использования средств в соответствии с потребностями местных жителей является учет их мнений на стадии планирования бюджета и при распределении других средств. Например, по словам муниципальных работников в Чаткальском районе, местные жители участвуют в принятии решений относительно распределения средств социального пакета, однако ни в одном из интервью не было зафиксировано участие жителей при распределении средств местных бюджетов, а также при подготовке ОМСУ заявок для подачи в ФРР.

Кроме того, результаты интервью в трех районах Кыргызской Республики также не позволили сделать выводы о том, кто или какие группы местных жителей обычно участвуют в заключении социального пакета и распределении доходов. Например, по словам сотрудницы одного из ОМСУ Чаткальского района, из 100 % приглашенных на встречи приходят только около 50 %. Также, по всей видимости, женщины в этом процессе участвуют не активно. Например, в интервью одна из местных жительниц Чаткальского района отметила, что есть сугубо мужские ВотсАпп группы, где, в том числе, обсуждаются новости, касающиеся золотодобывающей деятельности.

Согласно информации Всемирного банка¹⁴³, социальная подотчетность¹⁴⁴ может привести к таким нежелательным последствиям, как продвижение частных интересов, если право голоса в большей степени будет предоставлено лицам, у которых больше возможностей участвовать во встречах с компаниями, нежели тем, кто представляет интересы большинства. Определение лиц или групп лиц, которые могут представлять интересы большинства, вопрос сложный и требует проведения углубленного анализа. Результаты такого анализа позволят разработать определенные процессы и внести соответствующие изменения в законодательство.

Кроме обеспечения участия большинства местных жителей в принятии решений необходимо также предусмотреть правила по осуществлению ими мониторинга и оценки использования средств. Всемирный Банк в качестве примера приводит пилотный проект по поддержке местных органов власти Мадагаскара по управлению бюджетами. Благодаря публикации информации на стендах возле местных администраций, учреждению комиссий по мониторингу из числа местных жителей и проведению встреч, граждане впервые смогли получить информацию по бюджету и обеспечить подотчетность местных органов власти¹⁴⁵. В контексте Кыргызской Республики, функции по осуществлению мониторинга

¹⁴¹ Часть 16 Постановления ПКР Об утверждении ставок государственной пошлины.

¹⁴² Части 14 и 15 ПОЛОЖЕНИЯ о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики.

¹⁴³ Хеллер и др. (2016). С. 6.

¹⁴⁴ Социальная ответственность относится к широкому кругу действий и механизмов, которые граждане могут использовать для привлечения правительства и других вовлеченных сторон к ответственности.

¹⁴⁵ Хеллер и др. (2016). С. 44.

могут выполнять общественные комиссии, которые были упомянуты в разделе 2.

3.3.2. Оценка текущей системы распределения выгод

Существующая в Кыргызской Республике система распределения выгод в целом соответствует международной практике. Во-первых, социальные пакеты (в мире обычно называют соглашения по развитию сообществ) становятся все более популярными в мире, как инструмент по получению социальной лицензии на осуществление работ. Содержание таких документов в разных странах в значительной степени различается, однако надлежащие соглашения включают вопросы местного трудоустройства, развития местного бизнеса, обучения и совместного использования инфраструктуры, построенной компанией для собственных нужд¹⁴⁶.

Во-вторых, разные варианты систем распределения доходов существуют во многих странах мира, где в большинстве случаев доходы от нефти, газа и минеральных ресурсов собираются центральными правительствами и часть из них (как в случае отчислений общегосударственных налогов в Кыргызской Республике) направляется в местные бюджеты¹⁴⁷. Кроме того, есть страны, включая Аргентину, Канаду, Китай, Индию, ОАЭ и США, где местные бюджеты получают значительные платежи от компаний напрямую¹⁴⁸.

Зачастую, системы распределения доходов вводятся правительствами для четырех целей: (i) признание прав местных сообществ, проживающих вблизи рудников, на ресурсы (в Аргентине, Колумбии и Малайзии такие права признаны на законодательном уровне), (ii) компенсация за негативное воздействие от добычной деятельности (в Эквадоре и США средства используются местными правительствами для минимизации воздействия на окружающую среду), (iii) способствование экономическому развитию самых бедных регионов страны – как добычных, так и нет (Казахстан, Индонезия, Монголия, Боливия направляют часть доходов от ресурсов в такие регионы), (iv) снижение и предотвращение местных конфликтов (Боливия, Индонезия, Казахстан, Монголия, Нигерия, Папуа Новая Гвинея)¹⁴⁹. Например, в Индонезии система распределения доходов помогла положить конец многолетнему агрессивному конфликту (где погибло от 10 до 30 тысяч человек) в регионах Асер и Западная Папуа¹⁵⁰. Введение в конституцию Нигерии правила о направлении 13 процентов от доходов нефти в местные бюджеты помогло достичь большего мира и безопасности в дельте Нигера¹⁵¹.

В целом, в мире нет единого мнения о том, какой должна быть система распределения доходов (в части справедливого распределения между национальным и местными бюджетами), так же, как и конкретного руководства в части содержания соглашений по развитию сообществ. Например, Международная финансовая корпорация не устанавливает каких-либо критериев для определения доли доходов, которые должны получать местные бюджеты и принимает разные режимы стран, как заданные¹⁵², но приступает к оценке таких систем в следующих случаях¹⁵³:

- Адекватность систем компенсации вызывает вопросы,
- Имеется конфликт между группами заинтересованных сторон в отношении доступа к компенсациям,
- Есть сообщения о коррупции и нецелевом управлении средствами на местном уровне,

¹⁴⁶ Ганхуяг и Грегуар (2018). С. 96.

¹⁴⁷ Бауэр и др. (2016). С.9.

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Бауэр и др. (2016). С.24, 25.

¹⁵⁰ Бауэр и др. (2016). С. 9.

¹⁵¹ Бауэр и др. (2016). С. 11.

¹⁵² Лохде и др. (2015). С. 38.

¹⁵³ Лохде и др. (2015). С. 41.

- Способность управлять и инвестировать средства на местном уровне очень слабая.

Из-за таких факторов распределение доходов может не дать никакого эффекта или даже наоборот. Исследования, проведенные в Бразилии, Колумбии и Перу, показали, что ситуация с образованием, здравоохранением и экономическим ростом в добычных регионах этих стран не улучшилась несмотря на то, что местные бюджеты получают большие доходы от нефтяных и минеральных ресурсов¹⁵⁴. Согласно исследованию КРМГ¹⁵⁵, из 10 горнодобывающих, перерабатывающих и инженерных компаний, вклад в социальное развитие которых составил 1,2 млрд долларов США, только одна смогла предоставить количественные результаты от таких вложений. Это поднимает вопрос об эффективности затрачиваемых средств – больше денег и большее количество получателей не означает, что достигаются результаты.

Отсутствие в открытом доступе необходимых и полных статистических данных и применяемых практик затрудняет разработку определенных рекомендаций в части системы распределения выгод в Кыргызской Республике. Тем не менее, жалобы местных жителей на возможное несправедливое распределение выгод и нецелевое использование средств указывает на необходимость проведения комплексной оценки такой системы с целью обеспечения справедливого распределения выгод. Получение выгод только по принципу административной принадлежности рудника, предусмотренные в законодательстве Кыргызской Республики, не является справедливым, так как некоторые жители, которые напрямую подвержены рискам, могут не получать ничего; другие же могут получать все виды выгод, предусмотренные системой в Кыргызской Республике. Например, айылные аймаки, получающие и прямые платежи в бюджеты, и социальный пакет, имеют также право подавать заявки в ФРР наряду с другими айылными аймаками.

Определение конкретных сообществ, которые имеют право на получение конкретных выгод, вопрос сложный и неоднозначный. Относительно распределения доходов в международной литературе этот вопрос не раскрывается, но примеры приводятся применительно к практикам и рекомендациям для компаний в контексте соглашений по развитию сообществ (социального пакета). Например, согласно исследованию Колумбийского центра устойчивых инвестиций¹⁵⁶, основная категория сообществ, с которыми заключаются соглашения, это те, кто имеет законное право на землю, где располагается рудник. Однако лидирующие горнодобывающие компании в мире включают и другие категории – сообщества, проживающие вблизи рудников, а также тех, которые проживают вдали от рудника, но подвергаются негативному воздействию горнодобывающей деятельности¹⁵⁷. Согласно рекомендациям Международной финансовой корпорации¹⁵⁸, компаниям следует принимать во внимание не только жителей, проживающих непосредственно рядом с рудником, но также тех, кто проживает рядом со связанными инфраструктурными объектами, например, вдоль транспортных маршрутов. Такие рекомендации основываются на том, что сообщества, проживающие за пределами обозначенной компанией зоны воздействия проекта, могут «воспринимать» наличие воздействия или чувствовать, что они были произвольно исключены из выгод проекта¹⁵⁹.

С учетом рекомендаций, составленных международными организациями, и практик ведущих горнодобывающих компаний в мире, где получение выгод зависит от степени подверженности конкретных сообществ различным рискам, текущую систему распре-

¹⁵⁴ Бауэр и др. (2016). С. 25.

¹⁵⁵ Дхаван (2014). С. 3.

¹⁵⁶ Лутит и др. (2016). С. 3.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Секвуэйра и Ворнер (2007). С. 14.

¹⁵⁹ Там же.

ления выгоды следует оценивать параллельно с оценкой систем компенсаций, рекомендованной в разделе 2.

3.3.3. Повышение потенциала ОМСУ и местных сообществ по использованию выгоды

Эффективность использования средств не улучшится значительно только посредством инклюзивного участия местных сообществ в принятии решений. Необходимо также наращивать потенциал как ОМСУ, так и сообществ. Согласно исследованиям Канадского института мировых ресурсов¹⁶⁰, при слабых субнациональных институтах поступление доходов в местные бюджеты не смягчает, а усугубляет конфликты на местном уровне, и для того, чтобы система распределения доходов была эффективным механизмом по управлению конфликтами, нужны инициативы по улучшению потенциала органов местного самоуправления.

Для разработки и реализации программ по повышению квалификаций и знаний местных заинтересованных сторон в эффективном использовании средств правительству и ОМСУ целесообразно выделять часть поступающих от горнодобывающей отрасли доходов на постоянной основе. При этом такие программы должны стать одним из приоритетных направлений расходования средств, поступающих от горнодобывающих компаний, так как инвестиции в человеческий капитал заложат основу для снижения и предотвращения конфликтов в долгосрочной перспективе. Такие целенаправленные программы можно реализовывать на базе фондов развития регионов. К примеру, по словам сотрудника одной из районных администраций, часть средств, поступающая в ФРР, направляется на разработку местных программ социально-экономического развития айылных аймаков.

3.3.4. Оценка потенциала местных жителей и потребностей горнодобывающих компаний

Жалобы местных жителей на нехватку рабочих мест на рудниках в регионах с высокой безработицей являются естественными. Согласно исследованиям Колумбийского центра по устойчивым инвестициям¹⁶¹, в восприятии местных жителей, трудоустройство — это выгода за необходимость терпеть определенные неудобства. Вообще, с проблемами найма на работу местных жителей сталкиваются не только компании Кыргызской Республики. С приходом горнодобывающей компании вопрос местного трудоустройства становится ключевым в общественных обсуждениях в наименее развитых, развивающихся и развитых странах в одинаковой степени¹⁶². И для мировой золотодобывающей отрасли обеспечение рабочими местами местных жителей является и будет являться важнейшим вопросом¹⁶³. Когда компания может трудоустроить только ограниченное количество работников (в связи с капиталоемкостью сектора и определенными квалификационными требованиями к работникам), жители разочаровываются¹⁶⁴.

Из-за остроты вопроса разные правительства используют разные политики и стратегии для содействия местной занятости в горнодобывающем секторе. Согласно заключению Межправительственного форума по горному делу и металлам, в мире используются два подхода – стимулирующий (налоговые послабления, сотрудничество с компаниями по повышению потенциала местных жителей, предпочтение при предоставлении лицензий и положения, не имеющие обязательной силы, например по проведению обучения жителей) и регулятивный (законодательно закрепленные квоты по соотношению местной и

¹⁶⁰ Эндрюс и др. (2016), С. 21.

¹⁶¹ Кордес и др. (2016). С. 38.

¹⁶² Грайс и Серкл (2018). С. Iii.

¹⁶³ Бриттон и др. (2015). С. 23.

¹⁶⁴ Остенссон и Роэ (2017). С. 5.

иностранной рабочей силы, обязательное проведение тренингов для местных жителей, а также визовые ограничения для иностранных работников)¹⁶⁵.

Стоит отметить, что значение термина “местный работник” в разных странах варьируется. На национальном уровне под термином «местный» понимается гражданин страны; все граждане – независимо от того, проживают ли они в районе расположения горнодобывающего проекта или мигрировали, считаются «местными»¹⁶⁶. На местном уровне – в районе расположения горнодобывающего проекта под термином “местный” зачастую понимается лицо, происходящее из данной местности или проживающее на этой территории¹⁶⁷. В этой подсекции применяется последнее определение.

Из-за различий контекста и потенциала разных стран на каждом этапе развития в мире нет единого лучшего подхода, который может быть применен в одинаковой степени ко всем странам. Большинство богатых ресурсами стран применяют разные комбинации обоих подходов¹⁶⁸, где те или иные регулятивные меры используются более 90 % добычных стран¹⁶⁹. Однако в настоящий момент в мире не хватает анализа эффективности различных политик по созданию местных рабочих мест¹⁷⁰.

Межправительственный форум по горному делу и металлам рекомендует правительствам применять те или иные инструменты для стимулирования местной занятости, основываясь на реалистичной оценке потенциала местной рабочей силы по удовлетворению потребностей горнодобывающих компаний¹⁷¹. В контексте Кыргызской Республики для достижения баланса между спросом и предложением рабочей силы правительство может провести оценку текущего и прогнозного спроса горнодобывающих компаний (количество и компетенции/навыки) в соответствии с прогнозами развития отрасли, как например, количество и размер компаний и прогнозные показатели по срокам эксплуатации рудников. Далее правительство может оценить, насколько потенциал местных жителей соответствует требованиям компаний.

Такая оценка важна для понимания того, какие цели следует ставить для стимулирования местной занятости и какие инструменты использовать. Например, по каким направлениям (специальностям) целесообразно повышать потенциал местных жителей в краткосрочных, средне- и долгосрочных перспективах и вводить ли конкретные квоты на наём минимального количества местных жителей с учетом того, что государственная политика по стимулированию местной занятости не должна ограничивать эффективность сектора.

3.3.5. Рассмотрение целесообразности введения законодательных изменений по социальному пакету

Жалобы местных сообществ, связанные с несоблюдением компаниями квот по найму местных жителей, установленных в социальных пакетах, являются очень важной проблемой. Согласно исследованиям Канадского института мировых ресурсов, такие соглашения являются ключевым инструментом для предотвращения конфликтов и установления долгосрочных целей развития, однако невыполнение условий соглашений может стать мощным катализатором конфликтов¹⁷².

Повышение вероятности соблюдения условий социальных пакетов требует внесения

¹⁶⁵ Грайс и Серкл (2018). С. Iv.

¹⁶⁶ Кордес и др. (2016). С. 38.

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ Грайс и Серкл (2018). С. Iii.

¹⁶⁹ Бриттон и др. (2015). С. 19.

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ Грайс и Серкл (2018). С. 9, 10.

¹⁷² Эндрюс и др. (2016). С. 29.

изменений в закон «О недрах». Во-первых, согласно ст. 30 данного закона, социальный пакет, включающий подготовку кадров и трудоустройство местного населения, является добровольным соглашением. Это означает, что золотодобывающие компании не несут формальной ответственности за несоблюдение норм, прописанных в таких соглашениях. В частности, компании могут предоставлять местным жителям меньшее количество рабочих мест, чем было обговорено между ОМСУ (и, возможно, частью местных жителей) и компанией на стадии заключения социального пакета.

Такая ситуация характерна не только для Кыргызской Республики. Так, анализ соглашений, проведенный Колумбийским центром по устойчивым инвестициям, показал, что в соглашениях по развитию сообществ обычно не предусмотрены процедуры или штрафные санкции для случаев, когда компании не соблюдают квоты по найму местных жителей, предусмотренных в соглашениях¹⁷³. Более того, положения соглашений предоставляют компаниям значительную свободу в применении практик найма на работу или ослабляют их обязательства посредством ограничения условий, при которых компания должна нанимать местного жителя, а не кандидата из другого региона¹⁷⁴.

Необязательный статус социального пакета, а также отсутствие информации о том, какие именно положения прописываются в части местного трудоустройства, указывают на необходимость изучения вопроса о целесообразности введения в законодательство нормы об обязательном заключении социального пакета, а также ответственности компаний за несоблюдение его положений. К примеру, с целью обеспечения соблюдения норм соглашений, заключаемых с местными сообществами, Колумбийский институт по устойчивым инвестициям предлагает привязать исполнение таких соглашений к инвестиционным договорам, где нарушение положений соглашения будет являться основанием для расторжения инвестиционного договора¹⁷⁵. Применительно к контексту Кыргызской Республики невыполнение норм социального пакета может быть основанием для приостановки или аннулирования действия лицензии.

Во-вторых, в Закон «О недрах» можно внести изменения, в соответствии с которыми в социальных пакетах необходимо будет прописывать конкретные условия, когда компания должна нанимать местных жителей (например, наличие определённой квалификации), а также обязательное предоставление, в рамках ежегодной отчетности, информации о количестве нанимаемых местных жителей. Например, такие страны, как Южная Африка, Филиппины и Замбия, используют обязательную отчетность компаний для мониторинга соблюдения ими законодательно установленных квот¹⁷⁶.

3.3.6. Стимулирование косвенной занятости

Обеспечение местных жителей рабочими местами на рудниках следует рассматривать, как одну из ключевых задач правительства. Однако в сравнении с другими секторами экономики, горнодобывающая отрасль является капиталоемкой и не требует большого количества работников. Например, обрабатывающая промышленность является в 17,5 раз более трудоемкой отраслью¹⁷⁷. Тем не менее, золотодобывающая отрасль может предложить большее количество рабочих мест для местных жителей в виде косвенной занятости, когда горнодобывающая компания нанимает подрядные организации, например, по оказанию строительных, кейтеринговых или транспортных услуг.

¹⁷³ Кордес и др. (2016). С. 10.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Кордес и др. (2016). С. 13.

¹⁷⁶ Грайс и Серкл (2018). С. 25.

¹⁷⁷ Бриттон и др. (2015). С. 19.

Вставка 5. Определения разных категорий занятости¹⁷⁸

Прямая занятость включает работников горнодобывающих компаний и нанимаемых ими подрядных организаций, которые осуществляют постоянные работы непосредственно на руднике (например, инженеры). Косвенная занятость включает работников подрядных организаций, которые не задействованы на самом руднике, но осуществляют поставки товаров и услуг. Косвенными работниками могут быть и местные жители в рамках осуществляемых компаниями программ социальных инвестиций. Например, жители могут быть задействованы не только в поставке продуктов питания и текстильной продукции, но и в строительстве социальных инфраструктурных объектов (школы, поликлиники, библиотеки), поддерживаемых компаниями.

Индукцированная или “мультипликаторная” занятость образуется, когда прямые и косвенные работники расходуют средства в районах расположения рудников (магазины, транспорт, государственные услуги).

Некоторые исследования показывают, что количество косвенных занятых в несколько раз превышает количество работников, задействованных непосредственно на рудниках.

Таблица 3. Прямая и косвенная занятость в золотодобывающей промышленности (2013 г.)¹⁷⁹

Регион	Прямая занятость	Косвенная занятость
Южная Америка	140000	398000
Северная Америка	66000	127000
Европа	8000	15000
Россия и СНГ	67000	183000
Азия	414000	1132000
Африка	308000	1241000

Международная статистика, приведенная выше, указывает на возможности создания косвенных рабочих мест для местных сообществ. Это, в частности, касается районов проживания бывших старателей. Надлежащей международной практикой не рекомендуется их игнорировать (что, по словам респондентов, происходит в Кыргызской Республике), а способствовать их трудоустройству. Такая позиция международных институтов объясняется тем фактом, что местные жители и местная экономика сильно зависят от такого вида деятельности. Например, по некоторым подсчетам, количество производимого в мире золота посредством кустарной и мелкомасштабной добычи составляет 20–30 %¹⁸⁰; количество людей, вовлеченных в деятельность – около 40 млн, а зависящих от нее – около 150 млн в 80 странах мира¹⁸¹.

Сложность создания косвенных рабочих мест заключается в том, что требования международных компаний к качеству товаров и услуг, как правило, высокие, что вызывает сложности у местных сообществ. Например, одно из исследований¹⁸² показало, что мультипликаторы занятости крупных горнодобывающих предприятий были значительными на региональном и национальном уровнях, но на местном уровне никакой разницы обнаружено не было.

Для решения проблем с потенциалом местных сообществ по поставке товаров и услуг,

¹⁷⁸ МСГДМ (2011). С. 103.

¹⁷⁹ Бриттон и др. (2015). С. 19.

¹⁸⁰ Аюк и др. (2020). С. 81.

¹⁸¹ Пагет и др. (2017). С. 3.

¹⁸² Кордес и др. (2016). С. 24.

удовлетворяющих стандартам компаний, правительству целесообразно разработать специальные обучающие программы и ввести инструменты по развитию и поддержке малого бизнеса в регионах (например, доступ к финансированию, бизнес-инкубаторы), созданию промышленной базы, инфраструктуры и т.д. Данные меры согласуются с приоритетом государственной политики – развитие регионов.

Разработка и реализация данных мер требует как долгосрочного, так и среднесрочного подходов. Если развитие промышленности и инфраструктуры требует значительных стратегических инвестиций, которые можно привлечь, в том числе в рамках государственно-частного партнерства, то на создание условий по развитию малого бизнеса в регионах у Кыргызской Республики определенные средства есть. Помимо Фондов развития регионов, существует еще Общественный фонд «Фонд социального партнерства по развитию регионов», учрежденный Министерством экономики в 2019 г. в рамках обновленного соглашения по проекту Кумтор. Первоначальный взнос фонда составил 5 млн долларов США; далее в этот Фонд ежегодно будет поступать 0,4 % доходов компании¹⁸³. И хотя в открытых источниках имеется мало информации о конкретных функциях и деятельности фонда, в соответствии с постановлением правительства¹⁸⁴, его средства должны использоваться исключительно для финансирования проектов, направленных на развитие регионов Кыргызской Республики.

4. Выводы

Любой горнодобывающий проект связан с социальными, экологическими рисками и экономическими возможностями. Эти воздействия по своей сути не являются сбалансированными. Правительства, как правило, заинтересованы в развитии горнодобывающей отрасли из-за основной выгоды сектора – налоговых доходов. Однако социальные и экологические риски несут сообщества, проживающие вблизи расположения горнодобывающих объектов, и их приоритеты могут отличаться от приоритетов государства. Ситуации, когда негативному воздействию от горнодобывающей отрасли не уделяется должного внимания, а распределение выгод, согласно восприятию местных сообществ, не является справедливым, приводят к недовольству жителей и конфликтам. Примеры ухудшения состояния окружающей среды, нарушений прав человека, потери культурного наследия, социального конфликта и общего недовольства распределением выгод получили широкое распространение в мировом горнодобывающем секторе и называются некоторыми «сломанная бизнес-модель»¹⁸⁵.

Кыргызская Республика не является исключением; золотодобывающая отрасль, по большей части, также характеризуется «сломанной бизнес-моделью». Местные конфликты, которые получили широкое распространение после второй революции 2010 г. и в некоторых случаях принимали агрессивную форму в виде протестов и перекрытия дорог, приводили к остановке разведочных и добычных работ и даже способствовали уходу золотодобывающих компаний из страны.

На сегодняшний день местный конфликтный потенциал далек от завершения. И хотя конфликтные ситуации складываются вокруг определённых компаний, а не всех, агрессивный местный конфликтный потенциал сохраняется. В 2018–2019 гг. имело место несколько конфликтов, которые приводили к поджогу зданий и телесным повреждениям как сотрудников компаний, так и самих жителей.

¹⁸³ <http://kabar.kg/news/stali-izvestny-kto-vozglavil-fondy-v-ramkakh-proekta-kumtor/>

¹⁸⁴ Постановление Правительства КР о создании Общественного фонда «Фонд социального партнерства по развитию регионов».

¹⁸⁵ Вудрофф и Грайс (2019). С. 15.

Несмотря на реформы, проведенные правительством в 2012–2016 гг., направленные на снижение конфликтов – увеличение доходов местных бюджетов и других выгод местным сообществам, вовлечение органов местного самоуправления в процесс принятия решений по выдаче лицензий, постоянные разъяснительные работы, которые проводились представителями государственных органов – у местных сообществ по-прежнему возникает много жалоб. Они обеспокоены рисками загрязнения водных и других видов природных ресурсов, выражают недовольство негативным влиянием на привычный уклад жизни, недостатком или отсутствием компенсаций, ненадлежащими условиями труда и зарплатой, недостатком рабочих мест, несправедливым и неэффективным распределением и использованием выгод, а также недостатком достоверной информации и тем, что их мнение не принимается во внимание не до начала, не во время проведения работ.

Запуск сравнительно большого количества золотодобывающих предприятий за последние 5 лет, а также тот факт, что 13 компаний находятся на стадии подготовки к освоению, предполагает риски продолжения конфликтов в долгосрочной перспективе, что будет негативно сказываться на внутригосударственной стабильности и инвестиционном климате страны. Страны с высоким уровнем местных конфликтов чаще привлекают горнодобывающие компании, у которых более высокая степень терпимости к рискам и менее высокая – к вопросам репутации.

Для изменения статус-кво правительству необходимо провести новые реформы. И хотя в образовании существующих конфликтов нет только одной виноватой стороны, учитывая разные практики, применяемые горнодобывающими компаниями и ОМСУ, а также наличие значительных регулятивных, коммуникационных и координационных инструментов, главная роль в снижении конфликтов принадлежит правительству. Именно правительство, поставив во главу угла принцип устойчивого развития местных сообществ, может значительно улучшить настоящую ситуацию.

Обеспечение масштабной прозрачности, справедливых систем компенсаций и распределения выгод, значимого вовлечения местных сообществ в процесс принятия решений по влияющим на них экологическим, социальным и экономическим аспектам деятельности золотодобывающих проектов, стимулирование косвенной занятости, усиление роли профсоюзов, повышение потенциала ОМСУ и местных сообществ позволит снизить число местных конфликтов и добиться стабильного развития местных сообществ.

Решение конфликтов является непростой задачей и потребует от правительства политической воли, долгосрочной перспективы и системного подхода. Однако при надлежащей реализации соответствующих реформ Кыргызская Республика сможет не только улучшить инвестиционный климат, но и добиться долгосрочного устойчивого развития местных сообществ – одного из главных приоритетов страны.

5. Библиография

Айверкс, Ребекка и Варша Венугопал. Нужна деревня: пути к прозрачности в горнодобывающем секторе на местном уровне. Институт управления природными ресурсами, февраль 2016. www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/sntransparency_20160809.pdf

Аюк И.Т. и др. Управление минеральными ресурсами в 21 веке: ориентирование добычных секторов на устойчивое развитие. Отчет Международной панели по ресурсам.

Программа ООН по окружающей среде, 2020, Найроби, Кения. www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/report_summarymining_governance_feb18_web_004.pdf

Бауэр, Эндрю и др. Распределение природных ресурсов. Институт управления природными ресурсами (NRGI) и Программа развития ООН (ПРООН), сентябрь 2016. www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing_web_0.pdf

Богдецкий, Валентин и В. Новиков. Горное дело, развитие и окружающая среда в Центральной Азии: Руководство с примерами. Редактор: Г. Хью. Экологическая сеть Зои, Университет Восточной Финляндии, группа Гайа, 2012. <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7549>

Бриттон, Эндрю и др. Социальные и экономические воздействия добычи золота. Максвеллстемп для всемирного золотого совета, март 2015. www.gold.org/goldhub/research/socio-economic-impact-mining-gold

Букстон, А. ГДМУР +10: Размышляя о десятилетии горнодобывающей отрасли и устойчивого развития. МИОР. Дискуссионный документ. Международный институт по окружающей среде и развитию, 2012, Лондон. www.pubs.iied.org/16041IIED/

Вудрофф, Никола и Тим Грайс. За рамками доходов: измерение и оценка экологических и социальных последствий в управлении горнодобывающим сектором. Институт управления природными ресурсами, сентябрь, 2019. www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/beyond-revenues-measuring-environmental-social-impacts

Габриэль де Са, Смертельную аварию на хвостохранилище в Бразилии можно было предотвратить, Brazil's deadly dam disaster may have been preventable, Нэшнл Джеографик, январь 29, 2019. www.nationalgeographic.com/environment/2019/01/brazil-brumadinho-mine-tailings-dam-disaster-could-have-been-avoided-say-environmentalists/

Ганхуяк, Уянга и Фабрис Грегуар. Управление горнодобывающим сектором для устойчивого развития: справочник. ПРООН и программа ООН по окружающей среде, Бангкок: Программа ООН по развитию, апрель 2018. www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Extractives/UNDP-MMFSD-ExecutiveSummary-HighResolutio.pdf

Грайс, Тим и Скуэйр Серкл. Местное содержание в горнодобывающем секторе: стимулирование прямой занятости. МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ФОРУМ по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию, опубликовано Международным институтом по устойчивому развитию, октябрь 2018. www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-local-content.pdf

Гулетт, Дэвид. Конфликтная чувствительность в горнодобывающем секторе Кыргызской Республики. Академия ОБСЕ, 2014. www.osce-academy.net/upload/file/Mining_report_final.pdf

Дхаван, Рохитеш. Оценка социальных инвестиций в горнодобывающем секторе. Глобальный горный институт KPMG, KPMG Интернешнл, декабрь 2014. www.assets.kpmg/content/

dam/kpmg/pdf/2014/10/valuing-social-investment-mining-v3.pdf

ЕЭК ООН (2011), СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: роль природоохран-ных конвенций ЕЭК ООН, Европейская экономическая комиссия, 2011, www.unec.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Water_Management_Ru.pdf

Жизненный цикл рудника. Корпорация Ньюмонт, 2020. <https://www.newmont.com/about-us/about-mining/lifecycle-of-a-mine/default.aspx>

Золоторудные месторождения. Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования, сентябрь 2019, <http://www.gkpe.kg/index.php/2019-05-28-04-36-29/8-top/689-2019-09-16-08-03-21>

Индекс управления ресурсами 2017. Институт управления природными ресурсами, 2018. www.api.resourcegovernanceindex.org/system/documents/documents/000/000/046/original/2017_Resource_Governance_Index.pdf?1498599435

Клифф, Дэвид. Управление охраной труда и техникой безопасности в австралийской горнодобывающей промышленности. Центр международного горного дела для развития, 2012. www.im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA_1698_Paper-03.pdf

Кордес, Кэйтлин и др. Занятость в горнодобывающей отрасли и сельском хозяйстве: сколько мифов, сколько реальности? Колумбийский центр по устойчивым инвестициям, июль 2016. www.ccsi.columbia.edu/files/2016/07/Jobs-Paper-Aug-2.pdf

Китайские компании уничтожают природу Чаткала. Что творится в ущельях Чанач и Аючачы. БарсМедиа, 2019, <https://bars.media/?p=10809>

Кубан Ашыркулов и Рыскулов Уланбек. Факторы негативного (неприятного) отношения местного населения к инвесторам, разработчикам месторождений полезных ископаемых, взаимоотношения недропользователей и местных сообществ. Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики, 2013. <https://docplayer.ru/80000143-Nacionalnyy-institut-strategicheskikh-issledovaniy-kyrgyzskoy-respubliki-otchet.html>

Лохде, Лиане Аста и др. Искусство и наука распределения доходов в секторе природных ресурсов. Дискуссионный документ. Международная финансовая корпорация, февраль 2015. www.documents.worldbank.org/curated/en/376881468184783188/The-art-and-science-of-benefit-sharing-in-the-natural-resource-sector-discussion-paper

Лутит, Дженнифер и др. Формирующиеся практики в соглашениях по развитию сообществ. Колумбийский центр по устойчивым инвестициям, февраль 2016. www.ccsi.columbia.edu/2016/02/10/emerging-practices-in-community-development-agreements/

Мэнли, Дэвид и Роб Питмэн. Система сравнительного анализа Хартии природных ресурсов. Институт управления природными ресурсами, 2016. <https://resourcegovernance.org/blog/natural-resource-charter-benchmarking-framework-170-questions-every-resource-rich-country>

Мэннлинг Николас и Перрин Толедано. Семь тенденций, формирующих будущее горнодобывающего и металлургического секторов. Всемирный экономический форум, март 2019. <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/seven-trends-shaping-the-future-of-the-mining-and-metals-sector/>

Митинг и поджог. Что происходит на месторождении Макмал. Радио Азаттык, 2018. <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-makmal/29158760.html>

Настроения: эффект геологоразведки и добычи на восемь сообществ в Кыргызской Ре-

спублике. Оксус Интернешнл для Фонда Евразии Центральной Азии, Бишкек, 2013.

Обзор горнодобывающей промышленности, 2018 год. Время соблазнов. PwC, 2018. www.pwc.ru/ru/mining-and-metals/assets/mine-2018-rus.pdf

Орешкин, Андрей. Договориться с местными. Российская газета – экономика Кыргызстана, июль 2013. <https://rg.ru/2013/07/03/kirgyzi.html>

Остенссон, Олле и Алан Роэ. Устойчивая добыча: как хорошие практики в горнодобывающем секторе способствуют большему количеству и лучшим рабочим местам. Опубликовано офисом Международной организации труда – Женева: МОТ, 2017. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_592317.pdf

Открывая новые горизонты: отчет проекта «Горное дело, минералы и устойчивое развитие» (ГДМУР). Международный институт окружающей среды и развития и Всемирный деловой совет по устойчивому развитию. Опубликовано Earthscan для МИОР и ВБСУР, 2002. www.iied.org/mmsd-final-report

Отчет ИПДО 2015-2017, отчет Инициативы прозрачности добывающих отраслей Кыргызской Республики за 2015–2017 годы. www.eiti.org/files/documents/en_2015-2017_eiti_report_kyrgyz_republic.pdf

Отчет ИПДО 2013-2014, отчет Инициативы прозрачности добывающих отраслей Кыргызской Республики за 2013–2014 годы. www.eiti.org/files/documents/2013-2014_kyrgyz_republic_eiti_report_ru.pdf

Пагет, Дэн и др. Руководство для правительств: управление мелкомасштабной добычей. МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ФОРУМ по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию, опубликовано Международным институтом по устойчивому развитию, январь 2017. www.igfmining.org/guidance-for-governments/artisanal-and-small-scale-mining/

Платежный баланс Кыргызской Республики за 2017 год. Национальный банк Кыргызской Республики, май 2018. www.nbkr.kg/DOC/26072018/00000000050408.pdf

Пособие по развитию сообществ. Международный совет по горному делу и металлам (МСГДМ), июль 2012, Лондон, ВБ. www.icmm.com/en-gb/publications/mining-and-communities/community-development-toolkit

Премьер-министр Мухаммедкалый Абылгазиев обозначил приоритеты развития горнодобывающей отрасли. Правительство Кыргызской Республики, январь 2019. <https://www.gov.kg/ru/post/s/premer-ministr-muhammedkalyiy-abyilgaziev-too-ken-tarmagiyin-kt-r-artyikchylyiktaryin-belgiledi>

Роше, С. и др. Хвостохранилища: безопасность – не случайность. Оценка быстрого реагирования ЮНЕП. Программа окружающей среды ООН и ГРИД-Арендал, 2017, Найроби и Арендал. www.unenvironment.org/news-and-stories/story/new-report-urges-global-action-mining-pollution

Руководящие принципы должной осмотрительности ОЭСР по значимому взаимодействию с заинтересованными сторонами в горнодобывающем секторе. Публикация ОЭСР, Париж, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252462-en>

Руководство по партнёрству в целях развития. Международный совет по горному делу и металлам, 2011. London, UK www.icmm.com/website/publications/pdfs/mining-partnerships-for-development/mpd-toolkit

Секуэйра, Дебра и Майкл Ворнер. Взаимодействие с заинтересованными сторонами

ми: руководство по надлежащим практикам для компаний, ведущих бизнес на развивающихся рынках. Международная финансовая корпорация, Май 2007. www.ifc.org/wps/wcm/connect/affbc005-2569-4e58-9962-280c483baa12/IFC_StakeholderEngagement.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkD13-p

Скольдеберг, Джозеф и др. Изменение правил игры: коммуникации и устойчивость в горнодобывающей промышленности. Международная финансовая корпорация (МФК), Международный совет по горному делу и металлам (МСГДМ) и Брунsvик груп, 2013. www.commddev.org/publications/changing-the-game-communications-and-sustainability-in-the-mining-industry/

Смит, Дэн и др. Природные богатства? Перспективы ответственного управления природными ресурсами в затронутых конфликтами странах. Всемирный экономический форум, 2013. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_NaturalRiches_ResponsibleNaturalResourceManagementConflictCountries_Report_2013.pdf

Совбез КР рассматривает проблемы горнодобывающей отрасли: Коррупция, перепродажа лицензий, проблемы с местным населением. K-news, 2019. <https://knews.kg/2019/01/30/sovbez-kr-rassmatrivaet-problemy-gornodobyvayushhej-otrasli-korruptsiya-pereprodazha-litsenzij-problemy-s-mestnym-naseleniem/>

Солтон Сары: местные жители не расходятся и ждут ответа. Радио Азаттык, 2020. <https://rus.azattyk.org/a/solton-sary-conflict-second-day/30096869.html>

Совместная добыча. Взаимодействие крупномасштабной и мелкомасштабной горной добычи. Сообщества и мелкомасштабная горная добыча (СМГД), Фонд устойчивого развития сообществ в нефтегазовой и горнодобывающей отраслях нефти, газа, Всемирный Банк / Международная финансовая корпорация (CommDev), март 2009. www.documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/pdf/686190ESWOP1120ng0Together0HD0final.pdf

Хартия природных ресурсов. Второе издание, Институт управления природными ресурсами, 2013. www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-2nd-ed

Хеллер и др. Интеграция подходов социальной подотчетности в горнодобывающие проекты. Руководство. Добывающая промышленность и развитие, серия № 31, Группа Всемирного Банка, май 2016. www.documents.worldbank.org/curated/en/612721467991929967/Integrating-social-accountability-approaches-into-extractive-industries-projects-a-guidance-note

Шабаева (2014), Шабаева Г.Р. “Кыргызская Республика и Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий”, Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, Женева, 3-5 декабря 2014 г. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/TEIA/COP_Gva_3-5_Dec_14/Presentations_COP/National_presentation_Kyrg_Rep_in_session_for_web.pdf

Шабаева Г.Р., Безопасность хвостохранилищ и связанные с ней потребности и проблемы в Кыргызстане, Государственный комитет энергетики, промышленности и недропользования Кыргызской Республики. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2019/TEIA/Workshop_Nov_2019/Session_5_RUS/1a_Ms_Gulfiya_Shabayeva_KYR_needs_and_challenges_RUS.pdf

Шматков Г.Г., Рекомендации по безопасности хвостохранилищ, НПП «Центр экологического аудита и чистых технологий». www.unece.org/fileadmin/DAM/env/teia/water/tailingdams/presentations/presentation1.pdf

Экселл, Кэрол и Элизабет Моуез. Жажда справедливости. Прозрачность и борьба бедного населения за чистую воду в Индонезии, Монголии и Тайланде. Институт мировых ресурсов, 2017. www.wri.org/publication/thirsting-for-justice

Эндрюс, Тони и др. Рост конфликтов, связанных с добычными операциями: что под ними скрывается? Канадский институт мировых ресурсов и развития (КИМРР), 2016. www.cirdi.ca/wp-content/uploads/2017/06/Conflict-Full-Layout-060817.pdf

Нормативные Правовые Акты Кыргызской Республики

1. Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года, № 8.
2. Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении” от 15 июля 2011 года, № 101.
3. Закон Кыргызской Республики “О недрах” от 19 мая 2018 года, № 49.
4. Закон Кыргызской Республики «Об обеспечении единства измерений» от 9 июля 2014 года, № 118.
5. Закон Кыргызской Республики «О пастбищах» от 26 января 2009 года, № 30.
6. Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года, № 53.
7. Закон Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 год и прогнозе на 2020–2021 годы” от 26 декабря 2018 года, № 112.
8. Закон Кыргызской Республики “О хвостохранилища и горных отвалах” от 26 июня 2001 года, № 57.
9. Закон Кыргызской Республики “Об экологической экспертизе” от 16 июня 1999 года, № 54.
10. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года, № 45.
11. Кодекс Кыргызской Республики “О неналоговых доходах” от 10 августа 2018 года, № 90.
12. Кодекс Кыргызской Республики “О нарушениях” от 17 апреля 2017 года, № 58.
13. МЕТОДИКА определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2011 года, № 559.
14. Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике от 8 мая 2009 года, № 151.
15. Положение о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 апреля 2019 года, № 175.
16. Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 февраля 2015 года, № 60.
17. Положение о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 августа 2017 года, № 517.

18. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об образования Фонда развития природы» от 27 декабря 2017 года, № 840.
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики “О создании Общественного фонда «Фонд социального партнерства по развитию регионов» от 21 августа 2019 года, № 414.
20. Типовое положение о порядке формирования фондов развития регионов, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 ноября 2014 года, № 633.

Доклады Института государственной политики и управления



Влияние золотодобывающего предприятия Кумтор на социально-экономическое развитие Кыргызстана



Туристическая отрасль в Кыргызстане: тенденции и вызовы



Производство и экспорт фасоли в Кыргызской Республике: анализ производственно-сбытовой цепочки



Вступление Кыргызстана в Евразийский Экономический Союз: оценка воздействия на экономику в условиях неопределенности



Чем отличаются браки по принуждению: данные о схожести в кыргызстанских браках



Текущее состояние и модели развития технологий в Кыргызстане и Таджикистане



Кыргызстан и Инициатива пояса и пути



Политика в сфере высшего образования в Центральной Азии и Афганистане

