



Питер Д. Кэмерон

ОТРАСЛЬ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
КАК ОПЛОТ
УСТОЙЧИВОГО
РАЗВИТИЯ

СВЯЗЬ МЕЖДУ ФАКТОРОМ
УСТОЙЧИВОСТИ И ПРОЦЕССАМИ
РАЗВИТИЯ В ДОБЫВАЮЩИХ
ОТРАСЛЯХ



В настоящей статье рассматриваются четыре ключевые задачи обеспечения устойчивости в добывающих отраслях (ДО), стоящие сегодня перед правительствами стран, и, в частности, анализируется задача в области развития¹. Эти четыре главные задачи изложены ниже.

1. Как правительствами стран решается задача разработки и проведения государственной политики, обеспечивающей получение положительного и устойчивого эффекта от осуществляемых капиталовложений в плане обеспечения экономического роста и развития (вопрос, касающийся процессов развития)?
2. Как можно разработать государственную политику, нацеленную на минимизацию и смягчение экологических издержек и (или) рисков, сопровождающих принятие решения о развитии горнодобывающих и (или) углеводородных отраслей промышленности (вопрос, касающийся состояния окружающей среды)?



АВТОР

ПИТЕР Д. КЭМЕРОН
ДИРЕКТОР
ЦЕНТР ПО ВОПРОСАМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ, НЕФТИ
И МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
УНИВЕРСИТЕТ ДАНДИ
Эл. почта: p.d.cameron@dundee.ac.uk

3. Как нужно осуществлять контроль за социальными издержками и рисками развития горнодобывающих и (или) углеводородных отраслей промышленности (вопрос, касающийся социальной сферы)?
4. Как получаются, используются и распределяются выгоды от обеспечения устойчивости (вопрос, касающийся подотчетности или систем управления)?

ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕССОВ РАЗВИТИЯ

Помимо поступления прямых доходов от сектора ДО его развитие может приносить дополнительные выгоды экономике страны благодаря связям этого сектора с другими отраслями промышленности. Сектор ДО может выступать катализатором процессов создания рабочих мест, борьбы с нищетой, преодоления зависимости стран от получаемой ими помощи и установления прямых и обратных связей². Первое может стать средством поддержки, оказываемой местным или общенациональным малым и средним предприятиям (МСП) в нахождении ими своего места в производственно-сбытовых системах инвесторов и в процессах формирования ресурсонезависимых кластеров промышленных предприятий. Последнее сопряжено с принятием мер по переработке ресурсов или использованию их в целях создания промышленных предприятий на местах. В частности, выступая в качестве рычага развития инфраструктуры (таких ее объектов, как автотрассы, железные дороги, системы водо- и электроснабжения) в тех условиях, где ощущается серьезная нехватка таких объектов, сектор ДО может открыть возможности для создания новых производственных предприятий, в том числе по экспорту сельскохозяйственной продукции и туризму. Если бы это было, пусть даже единственным, обоснованием мер по оказанию поддержки в развитии ДО в странах с низкими и средними доходами, оно стало бы самым убедительным. Можно утверждать, что данный вопрос привлекает к себе сегодня самое пристальное внимание со стороны обсуждающих его специалистов.

В большинстве случаев для эффективного проведения государственной политики в области устойчивого развития принципиально важное значение будут иметь меры по укреплению систем управления, институтов, законов и нормативных материалов.

ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Развитие как горнодобывающих, так и углеводородных отраслей промышленности сопряжено с возникновением рисков, но одновременно с этим благоприятно влияет на состояние окружающей среды, а это неизменно сопряжено с определенными издержками. В XXI веке сложилось гораздо более полное представление о важности заблаговременного планирования с целью максимизации получаемых выгод, смягчения возникающих рисков и установления контроля за последствиями деятельности в секторе ДО для состояния окружающей среды. Обилие инструментариев, инструкций и стандартов свидетельствует как о понимании этих проблем, так и об уверенности в том, что выполнение подготовительной деятельности на предпроектном этапе может иметь положительные последствия. Например, снижение уровня бедности может дать положительный природоохранный эффект. Вместе с тем, несмотря на увеличившийся багаж знаний, вопрос, касающийся состояния окружающей среды, по-прежнему представляет собой огромный вызов, особенно при добыче полезных ископаемых в требующих особого обращения или охраняемых природных зонах, например, в зонах влажных тропических лесов или коралловых рифов (или в экологически уязвимых зонах, например в районах, испытывающих на себе все возрастающее воздействие климатических изменений, подверженных засухам и наводнениям или с уже истощенными запасами природных ресурсов в результате проведенных в них ранее геологоразведочных или добычных работ). Слишком часто случаются разливы нефти с перевозящих ее танкеров, из трубопроводов или нефтяных колодцев и утечки газа в процессах извлечения минерального сырья, даже несмотря на значительное совершенствование применяемых технологий и принимаемые в соответствующих отраслях промышленности масштабные меры по предотвращению таких случаев. Причиненный урон может иметь долговременные, и, возможно, необратимые последствия.

ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Последствия развития сектора ДО для местного населения, коренных народов, женщин и детей в настоящее время осознаются гораздо лучше, чем раньше, но по-прежнему требуют от государственных деятелей, определяющих политический курс в этой сфере, а также от тех, кто отвечает за реализацию этого курса, решительных действий, которые претворялись бы в меры по предупреждению и устранению этих последствий. Существует опасность того, что государственная политика, проводимая в секторе ДО, будет ущемлять интересы уязвимых и обездоленных слоев общества, которые по определению не могут оказывать большого влияния на разработку самой государственной политики. По



указанным выше проблемам наблюдается рост объемов научно-исследовательских материалов. В этих областях компании и инвесторы в целом часто идут в передовых рядах, распространяя рекомендательные материалы, инструментарию и стандарты через объединения или иные союзы, создаваемые в этих отраслях. Эти материалы не могут обладать силой закона, но, как правило, принимаются в виде норм передовой практики.

ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

В большинстве случаев для эффективного проведения государственной политики в области устойчивого развития принципиально важное значение будут иметь меры по укреплению систем управления, институтов, законов и нормативных материалов. Принципиальное значение имеют мероприятия по управлению и надзору, без которых государственная политика и планы не будут наполнены реальным содержанием. Получение согласия местного населения на проведение этих мероприятий требует создания механизмов проведения общественных слушаний и налаживания сотрудничества с населением. Именно в этом отношении самой острой проблемой может стать «получение от общества разрешения на ведение деятельности».

РАЗЛИЧИЯ ВНУТРИ СЕКТОРА ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ

Для понимания причин возникновения проблем с обеспечением устойчивого развития и путей их возможного решения в секторе ДО необходимо иметь представление о сложившихся в нем различиях, среди которых выделяются три главных: различие между добычей углеводородов и горнорудной деятельностью, различие между социальными и экологическими последствиями и различие, где это целесообразно, между разными этапами жизненного цикла ведения конкретной деятельности. Добыча нефти, газа и горнорудная деятельность могут быть сопряжены с огромными различиями между их потенциальными экосоциальными последствиями и производственно-управленческими процессами. Что касается добычи нефти, то загрязнение из-за разлива нефти может вызвать большие проблемы, в то время как в горнорудной деятельности проблемы, связанные с добычей полезных ископаемых кустарным способом и в малых масштабах, имеют в равной степени важное значение, но отличаются от проблем, возникающих в нефтегазовой отрасли. Также могут различаться, причем иногда очень значительно, экологические и социальные проблемы, вызываемые развитием сектора ДО. Применительно к некоторым проблемам они характеризуются наличием иных акторов, применяемых инструментов, нормативных положений, рекомендаций и аналитических материалов. Эти и иные

различия возникают также в зависимости от этапа жизненного цикла реализуемых в добывающих отраслях проектов.

ПОЧЕМУ ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ РАЗВИТИЯ, ПРИОБРЕЛ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ?

Среди стран с уже доказанным и перспективным обилием полезных ископаемых, организаций гражданского общества и доноров растет понимание того, что помимо поступления прямых доходов от сектора ДО его развитие может приносить дополнительные выгоды для экономики страны благодаря связям этого сектора с другими отраслями. Несмотря на то, что необходимость вмешательства государства для оказания поддержки широкомасштабным процессам экономического роста – идея не новая, такое вмешательство в плане его степени и видов с течением времени превратилось в государственную политику, нацеленную на формирование подобных связей. Центральная идея здесь заключается в том, что в длительной перспективе диверсифицированная экономика окажется эффективней экономики, замкнутой в узкие рамки экспорта полезных ископаемых.

Имеются три вида мероприятий, позволяющих направить растущий сектор ДО на достижение целей в области развития, занимающих важное место в развернувшихся сегодня дискуссиях по проблемам закона и государственной политики.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕСТНЫХ РЕСУРСОВ

Это направление государственной политики и применение закона для ее реализации в настоящее время считается одним из путей формирования полезных связей и накопления экономического капитала на общенациональном и субнациональном уровнях³. Крупные добывающие компании, ежегодно расходующие миллионы долларов на производство закупок, могут открыть серьезные для бизнеса возможности в области стимулирования процессов развития экономики на местах, если эти компании

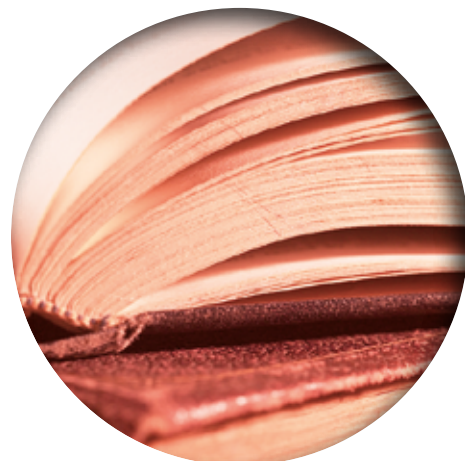
С точки зрения правительства страны, ставящей перед собой амбициозные цели, деятельность в секторе добывающих отраслей можно направить в интересах обеспечения экономического развития, которое может носить более масштабный и долговременный характер по сравнению с самой деятельностью, осуществляемой в секторе добывающих отраслей.

готовы или имеют стимулы к включению местных МСП в свои производственно-сбытовые системы. Во многих отношениях сектор ДО участвует в процессах создания рабочих мест в очень малых масштабах, но благодаря его косвенному и индуцированному влиянию на положение с занятостью в производственно-сбытовых системах, а также предоставлению им услуг по сопровождению проектов можно увеличить ряды рабочей силы специализированного профиля. Это открывает окно возможностей, которое, тем не менее, требует внимания в плане устойчивого функционирования этой рабочей силы в длительной перспективе (например, когда закрываются производственные объекты).

КАКИМ ОБРАЗОМ?

В принципе, правительства стран имеют возможность применять первичное законодательство в целях реализации взятого ими курса на применение местных ресурсов. На практике это делается в нефтегазовой промышленности и в гораздо меньших масштабах в горнодобывающей отрасли, где предпочтение отдается договорным формам работы. Примером из деятельности нефтегазовой промышленности является принятый в Нигерии в 2010 году Закон «О развитии применения местных ресурсов в нефтегазовой промышленности», действие которого распространяется на все сделки или операции, совершаемые или выполняемые в нефтегазовой промышленности Нигерии, а также на всех действующих в ней операторов. В законодательстве Нигерии поставлены четыре главные задачи:

- развивать навыки и умения коренного населения на всех участках производственно-сбытовой деятельности в нефтегазовой промышленности;
- способствовать приобретению коренным населением прав собственности на активы и использованию принадлежащих ему активов в нефтегазовой промышленности;
- усиление мультипликационного эффекта мер по оказанию содействия в создании сервисных предприятий;



- разработка программ специализированной подготовки кадров и создание возможностей для устойчивого обеспечения занятости.

В число стран, в национальных законодательствах которых широко сформулированы положения о применении местных ресурсов в горнодобывающей промышленности, входят Зимбабве, Индонезия и Южная Африка. Согласно закону Индонезии «О горнодобывающей промышленности» (2009 год), компании обязаны в приоритетном порядке нанимать работников из местного населения, пользоваться товарами и услугами местного производства и после пяти лет производственной работы национальных компаний отчуждать иностранные доли в своем капитале. Положения данного закона уточняются в подзаконных нормативных актах. Далее в законе имеются положения, призванные стимулировать развитие процессов обработки и переработки продукции горнорудного производства в Индонезии с тем обещанием, что «степень требуемой обработки и переработки на месте продукции должна быть конкретно указана в правоприменительных подзаконных нормативно-правовых актах» (статьи 95–112 и 128–133).

РЕСУРСЫ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Развитие инфраструктуры играет ключевую роль в получении мультипликационного эффекта в национальной экономике от развития сектора ДО. Это может открыть возможности в других отраслях промышленности, в том числе в областях экспорта сельскохозяйственной продукции и туризма. Тем не менее бреши в инфраструктуре, отмеченные в странах от Монголии до Мозамбика, являются одним из основных узких мест, тормозящих экономический рост в развивающихся странах и странах с развивающимися рынками. Благодаря привлечению заемных средств на инвестиционные цели и разработке новых инициатив реализация крупных инфраструктурных проектов в секторе добывающих отраслей может привести к созданию или расширению масштабов принципиально важной инфраструктуры и позволит приступить к освоению потенциала регионального развития⁴. Сюда можно отнести электроснабжение,

автомобильные трассы, железные дороги, порты и информационно-коммуникационные системы. В практическом плане одним из важнейших вопросов является привлечение средств финансирования. В Африке этот вопрос приобрел особую актуальность из-за нехватки инфраструктуры и средств ее финансирования. Некоторые из новых инвесторов проявили желание вложить капитал в финансирование инфраструктуры (главным образом на проекты в областях гидроэлектроэнергетики, железных дорог) в обмен на получение прав на добычу полезных ископаемых и заключение контрактов по сделкам о выделении «ресурсов для инфраструктуры», а также на налаживание дипломатических связей с правительством конкретной принимающей страны. Некоторые из крупных сделок совершались в форме межправительственных соглашений, заключенных между Экспортно-импортным банком Китая и такими африканскими странами, как Демократическая Республика Конго, которые не имеют возможности давать достаточные финансовые гарантии в обеспечение взятых ими обязательств по кредитам. Суть этих сделок заключается в том, что ресурсы конкретной страны выступают в качестве предмета обеспечения процессов расширения масштабов производства, рационализации работы транспорта и повышения эффективности экспорта путем финансирования этих процессов.

Благодаря привлечению заемных средств на инвестиционные цели и разработке новых инициатив реализация крупных инфраструктурных проектов в секторе добывающих отраслей может привести к созданию или расширению масштабов принципиально важной инфраструктуры и позволит приступить к освоению потенциала регионального развития.

¹ В настоящей статье использованы материалы исследований, выполненных в рамках составления Справочника об источниках информации в области ДО (www.eisourcebook.org) под руководством Центра энергетики, нефти, законодательства и политики в области недропользования при Университете Данди на средства гранта, выделенного Всемирным банком. Указанный справочник выйдет в свет в книжном издании под авторством Питера Кэмерона в середине 2016 года.

² Liebenthal и другие авторы (2005 год), *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of the World Bank Group Experience*, Вашингтон, округ Колумбия, издание Всемирного банка, стр. 1 (на английском языке).

³ “Local Content in the Oil and Gas Sector” (2013 год), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; “A Practical Guide to Increasing Mining Local Procurement in West Africa” (2015 год), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; A.M. Esteves, B. Coyne, A. Moreno, Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors” (2013 год), Институт управления природными ресурсами, Нью-Йорк: см. по адресу: http://www.resourcegovernance.org/publications/fact_sheets/local-content-initiatives-enhancing-subnational-benefits-oil-gas-and-mining

РЕСУРСНЫЕ КОРИДОРЫ

Каталитический эффект инвестиционных возможностей в области инфраструктуры может иметь как долговременный, так и региональный характер в форме создания многосударственных зон и так называемых «ресурсных коридоров». Идея этой инициативы пространственного развития заключается в противодействии анклавным (мелкомасштабным, местным, территориально ограниченным) последствиям, типичным для реализации проектов в углеводородной и горнорудной областях путем осуществления на коммерческих началах крупных капиталовложений в добычу нефти, газа и минерального сырья (с созданием необходимых объектов инфраструктуры, производства товаров и услуг), чтобы заложить фундамент для расширения возможностей роста и диверсификации экономики в районах проживания населения, на которых это будет непосредственно сказываться. Поставленная в рамках государственной политики цель заключается в создании жизнеспособного и диверсифицированного экономического пространства, *которое невозможно создать, полагаясь только лишь на рыночную стихию*⁵. Для этого необходимо иметь два ключевых элемента: построение жизнеспособной финансовой базы исходя из прогнозируемого увеличения объемов государственных доходов в результате деятельности сектора ДО и наращивание потенциала государственных ведомств, частного сектора и организаций гражданского общества в вопросах разработки и выполнения согласованных планов развития. Данный подход будет охватывать и районы с населением, которые окажутся затронутыми реализацией такого рода проектов.

Суть концепции создания «ресурсного коридора» состоит в том, что инвестиции в развитие портов, железных и автомобильных дорог могут стать катализатором процессов возникновения обеспечивающих и вспомогательных видов хозяйственной деятельности, создавая «ресурсные коридоры», пролегающие рядом с объектами инфраструктуры по добыче полезных ископаемых и углеводородного сырья⁶. С этим связано требование об облегчении третьим сторонам доступа к объектам такой инфраструктуры. Коллективное использование

этих объектов может положительно сказаться на достижении устойчивого экономического роста⁷.

Важно отметить различия в возможностях, которые создает добыча разного рода минерального сырья. Например, транспортировка бестарных грузов такого сырья, как уголь или железная руда требует строительства железных дорог, в то время как для добычи золота требуется наличие всего лишь автомобильных дорог, но при этом, соответственно, дополнительный доступ к источникам водоснабжения. Аналогичные различия возникают и в отношении спроса на энергоносители. Это окажет свое влияние на специфику спроса третьих сторон на каналы доступа к объектам инфраструктуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, с точки зрения правительства страны, ставящей перед собой амбициозные цели, деятельность в секторе ДО можно направить в интересах обеспечения экономического развития, которое может носить более масштабный и долговременный характер по сравнению с самой деятельностью, осуществляемой в секторе ДО. Это включает благотворные результаты, которые вполне могут иметь как региональный, так и национальный характер. В своем сочетании эти результаты становятся важным обоснованием мер по оказанию поддержки в развитии сектора ДО, несмотря на те сложности, которые это вызывает у правительств многих стран.

Основаниями для оптимизма по поводу вероятности успешного использования этих связей в государственной политике по вопросам развития служит изменившееся отношение инвесторов к этой сфере. Частные и иные корпоративные инвесторы принимают все более активное участие в продвижении процессов интегрированного устойчивого развития на местных и региональных уровнях, направляя свои капиталовложения на цели развития для осуществления преобразований в этой области. Одними из первых инициаторов этих процессов стали китайские компании, развернувшие свою работу в Африке. Вместе с тем профессиональные объединения работников

⁴ В интересах развития инфраструктуры реализованы такие инициативы, как совместная инициатива Комиссии Африканского союза и Комиссии ООН для Африки: «Эксплуатация природных ресурсов в целях финансирования процессов развития инфраструктуры»; публикация Центра развития ОЭСР «Перспективы мирового развития» и «Руководящие принципы», в которых рассматривается тема инфраструктуры в связи с работой шахт и рудников. Также Международной финансовой корпорацией и Консультационной службой по вопросам создания инфраструктуры с помощью ГЧП были предоставлены следующие материалы: «Fostering the Development of Greenfield Mining-Related Transport Infrastructure through Project Financing» (2013 год), Вашингтон, округ Колумбия, DC, Всемирный банк, PPIAF.

⁵ Данная тема рассматривается в Справочнике об источниках информации добывающих отраслей: Mtegha, P. Leeuw, S. Naicker и M. Molepo (2012 год), «Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement: A Typology of Sub-Saharan African Corridors», см. по адресу: <http://www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf>. Здесь дается углубленный анализ случаев создания ресурсных коридоров в Мозамбике, Танзании и ДРК.

⁶ Рассмотрение концепции создания «ресурсных коридоров» и анализ ряда примеров из практики их создания см. в работе H. Mtegha, P. Leeuw, S. Naicker и M. Molepo (2012 год), «Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement: A Typology of Sub-Saharan African Corridors», см. по адресу: <http://www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf>



нефтегазовой и горнорудной отраслей по-прежнему очень активно занимаются разработкой рекомендаций, инструментариев и руководств для своих членов (и вместе с ними) в целях повышения уровней применения норм передовой практики в своей производственной деятельности, особенно в плане ее экосоциальных последствий.

Неучастие в этих процессах все больше и больше рассматривается инвесторами как ставящее под угрозу «полученное от общества разрешение на ведение деятельности». Синергетический эффект от капиталовложений, осуществляемых государственным и частным секторами, заключается в обеспечении того, чтобы реализуемые в бедных регионах проекты в секторе ДО способствовали оптимальному освоению потенциала развития на местах, в странах и регионах, затрагиваемых реализацией этих проектов. Это требует от данного сектора и правительств стран принимать участие в мерах по недопущению, смягчению и улучшению последствий причиненного экосоциального ущерба, а также, как минимум, в проведении общественных слушаний⁷. Нефтегазовые и горнодобывающие компании также могут продемонстрировать, что они следуют надлежащим нормам корпоративного гражданства, используя в своей деятельности местные источники и реализуя другие инициативы в интересах развития.

Синергетический эффект от капиталовложений, осуществляемых государственным и частным секторами, заключается в обеспечении того, чтобы реализуемые в бедных регионах проекты в секторе ДО способствовали оптимальному освоению потенциала развития на местах, в странах и регионах, затрагиваемых реализацией этих проектов.

⁷ Рассмотрение этих вопросов см. в документе, подготовленном Колумбийским центром по устойчивым инвестициям при Колумбийском университете: P. Toledano, S. Thomashausen, N. Maenning и A. Shah (2014 год), "A Framework to Approach Shared Use of Mining-Related Infrastructure": см по адресу: http://www.eisourcebook.org/cms/A%20framework%20for%20Shared%20use_March%202014_with%20CCSI%20logo.pdf

⁸ Примером этому служит диалог, налаженный между Всемирным советом по золоту, Всемирным банком и партнерами из организаций гражданского общества: «Золото для развития» (2012 год), материалы конференции. Основное внимание было уделено вкладу крупномасштабной деятельности в области золотодобычи в процессы социально-экономического развития с приведением примеров из опыта работы Танзании, Перу и Ганы; МСГМ подготовили ряд отчетов с обобщением его деятельности в этом отношении, например, доклад по вопросам управления в областях минеральных ресурсов и металлов до 2010 года (2012 год).

