

Distr.  
GENERAL  
  
E/C.7/1994/9  
29 December 1993  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ  
Вторая сессия  
22 февраля-4 марта 1994 года  
Пункт 7с предварительной повестки дня\*

ПОТРЕБНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СЕКТОРЕ  
ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЛКИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ И СТРАНАХ, ЭКОНОМИКА  
КОТОРЫХ НАХОДИТСЯ НА ПЕРЕХОДНОМ ЭТАПЕ

Деятельность мелких горнодобывающих предприятий в развивающихся странах  
и странах, экономика которых находится на переходном этапе

Доклад Генерального секретаря

---

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения 1993/302 Экономического и Социального Совета. В докладе признается позитивная и активная экономическая роль сектора мелких горнодобывающих предприятий и рассматриваются социальные и экологические последствия, связанные с законодательством и существующими правилами, а также механизированной добычей, при этом особое внимание уделяется роли и вкладу женщин. Высказываемая в данной связи обеспокоенность вызвана склонностью мелких горнодобывающих предприятий к незаконной деятельности, что представляет собой все более острую проблему для развивающихся стран и стран, экономика которых находится на переходном этапе.

---

\* E/C.7/1994/1.

Основной причиной незаконной деятельности мелких горнодобывающих предприятий является бедность населения сельских районов развивающихся стран. Она усугубляется отсутствием альтернативных возможностей в области занятости, недостаточной возможностью получения образования и профессиональной подготовки и необходимостью обеспечения прожиточного минимума.

В экологическом плане деятельность мелких горнодобывающих предприятий, как правило, создает значительные проблемы в области здравоохранения, безопасности и в социальной сфере. В настоящем докладе рассматриваются потребности в эффективном режиме законодательных/ регуляционных мер, а также в подходе, применяемом в настоящее время Организацией Объединенных Наций в области рационального природопользования и мелиорации. В нем делается вывод о том, что правительствам необходимо играть более активную роль в секторе мелких горнодобывающих предприятий, в особенности в плане финансовой помощи, подготовки кадров, а также охраны окружающей среды и мелиорации.

Во всех секторах горнодобывающей промышленности, идет ли речь о крупных или мелких предприятиях, огромное значение имеют факторы охраны здоровья и безопасности, влияющие на условия работы шахтеров. В настоящем докладе изложены проблемы и пути решения указанных важных вопросов.

С учетом интереса, проявляемого к вопросу о роли женщин в горнодобывающей промышленности, в настоящем докладе рассматривается положение женщин в секторе мелких горнодобывающих предприятий и содержится раздел, посвященный Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и выдвинутым на ней предложениям в отношении женщин и окружающей среды.

Проблемы, возникающие в секторе деятельности мелких горнодобывающих предприятий, могут быть решены в рамках регионального, национального и международного сотрудничества. Организация Объединенных Наций уже играет определенную роль в деле оказания помощи развивающимся странам и странам, экономика которых находится на переходном этапе, по двум направлениям – путем распространения информации и путем осуществления конкретных проектов. В настоящее время правительства проявляют все большую заинтересованность в преобразовании мелких горнодобывающих предприятий в законный и официальный сектор, что обеспечит рациональное использование ресурсов и получение полной экономической выгоды, и предпринимают согласованные усилия в этом направлении.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 5	5
I. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЛКИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНАХ . . . . .	6 - 25	6
A. Аллювиальная добыча золота в бассейне Амазонки, Бразилия . . . . .	7 - 13	6
B. Промышленная разведка полезных ископаемых и добыча драгоценных камней в Индии . . . . .	14 - 25	8
1. Промышленная разведка полезных ископаемых в Западной Бенгалии . . . . .	14 - 21	8
2. Добыча драгоценных камней в Ориссе . . . . .	22 - 25	11
II. МЕЛКОМАСШТАБНАЯ ДОБЫЧА И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ		26 -
48      12		
A. Адаптация соответствующего законодательства и нормативных актов . . . . .	27 - 36	12
B. Сбалансированное экологическое законода- тельство и нормативные акты и экологически обоснованные методы природопользования . . . . .	37 - 48	15
1. Программа рационального природополь- зования (ПРП) . . . . .	38 - 45	16
2. Рекультивация земельных участков . . . . .	46 - 48	18
III. МЕЛКИЕ МЕХАНИЗИРОВАННЫЕ ГОРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ СЛУЖИТЬ ОБРАЗЦОМ ДЛЯ КОПИРОВАНИЯ . . . . .	49 - 61	20
A. Благородные металлы: небольшое золотодобыва- ющее предприятие в Буркина-Фасо . . . . .	50 - 53	20
B. Горные предприятия по добыче нерудных/ неметаллических полезных ископаемых . . . . .	54 - 61	21
1. Передвижная бригада по разработке место- рождений полезных ископаемых на Ямайке . . . . .	59 - 61	22

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ И ТЕХНИКА БЕЗОПАСНОСТИ: УЛУЧШЕНИЕ УСЛОВИЙ РАБОТЫ ГОРНЯКОВ . . . . .	62 - 72	23
V. ПОЛОЖЕНИЕ И РОЛЬ ЖЕНЩИН НА МЕЛКИХ ГОРНЫХ ПРОМЫСЛАХ		73 -
89 26		
A. Повышение внимания роли женщин, занятых на горных промыслах . . . . .	73 - 83	26
B. Устойчивое развитие и женщины, занятые на мелких горных промыслах . . . . .	84 - 86	30
C. Женщины, занятые на горных промыслах в Эфиопии: анализ проблемы . . . . .	87 - 89	31
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ . . . . .	90 - 98	32
Справочные материалы . . . . .		34

## ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с решением 1993/302 Экономического и Социального Совета и представленной на первой сессии Комитета по природным ресурсам рекомендацией 1/ Совету просить Генерального секретаря подготовить ко второй сессии Комитета доклад о мелкой горнодобывающей промышленности, в котором необходимо рассмотреть деятельность в развивающихся странах и странах, экономика которых находится на переходном этапе, включая социально-экологические последствия, национальное законодательство, регулирующее деятельность предприятий в этой области, и деятельность механизированных предприятий, уделяя при этом особое внимание роли и вкладу женщин-шахтеров.

2. Предпринимавшиеся в 70-е годы усилия были нацелены главным образом на развитие крупной горнодобывающей промышленности, связанной, как правило, с государственной собственностью. Это положение радикальным образом изменилось в результате экономического спада в 80-х годах, вследствие чего возросла экономическая жизнеспособность мелких горнодобывающих предприятий. Хотя мелкая горнодобывающая промышленность оказывает незначительное воздействие на мировой рынок полезных ископаемых, она существенно влияет на национальную и региональную экономику. Мелкие горнодобывающие предприятия во многих случаях могут становиться средними и крупными предприятиями благодаря расширению потенциальных запасов руд и их географического расположения.

3. Международное сообщество, а также правительства проявляют все больший интерес к развитию внутреннего частного сектора (официального и неофициального) и признают тот факт, что в случае успешного развития официального частного сектора может быть ускорен процесс создания рабочих мест. В начале 90-х годов неофициальный сектор в развивающихся странах, а также в странах, экономика которых находится на переходном этапе, во все большей степени стал выполнять экономические функции, связанные с обеспечением благосостояния.

4. В феврале 1993 года участники Международного семинара по руководящим принципам, касающимся развития мелких и средних горнодобывающих предприятий (организованного Организацией Объединенных Наций в сотрудничестве с правительством Зимбабве и неправительственной организацией "Международное агентство по мелкомасштабной добыче полезных ископаемых" и проведенного в Хараре), разработали руководящие принципы, касающиеся правовых, фискальных и финансовых аспектов; технических, экологических и социальных аспектов; а также мер в области маркетинга, инвестиций и поддержки правительств. Эти руководящие принципы, а также выводы, которые были приняты более чем 150 участниками из 35 стран и учреждений, были предоставлены Комитету по природным ресурсам на его первой сессии. Участники семинара заявили о том, что:

а) потенциальные выгоды мелкого горного промысла преобладают над его негативными сторонами, и правительства должны регулировать, а не затруднять предпринимаемые в этой области энергичные усилия;

b) мелкий горный промысел представляет собой предпринимательскую деятельность, в рамках которой возможно расширение масштабов, в том числе переход нелегального или неофициального промысла в разряд официального. Правительства должны создать надлежащие условия для упорядоченного развития этого сектора;

c) полезные ископаемые представляют собой ценный ресурс, который необходимо рационально использовать, а меры по охране окружающей среды следует рассматривать не как дорогое излишество, а как неотъемлемую часть процесса эксплуатации полезных ископаемых;

d) необходимое для сектора мелкого/среднего горного промысла оборудование вполне можно производить в развивающихся странах.

5. В настоящем докладе сделана попытка свести воедино определенный накопленный опыт, информацию и инициативы, которые были выдвинуты в ответ на рекомендацию Комитета по природным ресурсам, вынесенную на его первой сессии. Существенный вклад в подготовку раздела IV настоящего доклада внесла Международная организация труда (МОТ).

#### 1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЛКИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНАХ

6. Последствия деятельности мелких горнодобывающих предприятий в отдельных регионах можно видеть на примерах Бразилии и Индии. Важное значение поддержки правительств иллюстрируют результаты, полученные в этих двух разных, но весьма важных странах. Обе они будут оказывать все большее воздействие в мире в силу экономических, экологических и демографических факторов.

##### A. Аллювиальная добыча золота в бассейне Амазонки, Бразилия

7. В различных районах Бразилии имеется около 2000 "гаримпос" (участников мелкомасштабного неофициального (аллювиального/первичного/коллювиального) горного промысла), которые наносят значительный экологический ущерб. Примерно половина из них сосредоточена в центральном районе Амазонки, в основном вдоль речных систем. Двумя важными районами "гаримпос" являются район Тапажос в штате Мараньян и Поконе в штате Мату-Гроссу. Однако в районе Тапажос количество активно действующих "гаримпос" в настоящее время уменьшилось по сравнению с началом 80-х годов в результате ухудшения условий работы и снижения цен на золото, а также повышения стоимости горной добычи и топлива, что значительно затрудняет обеспечение необходимого прожиточного минимума.

8. "Гаримпейрос" (мелкие кустари/старатели/неформальные горняки), как правило, не имеют какого-либо формального образования или каких-либо традиций кооперативной деятельности. Не имея других возможностей, они занимаются горной добычей, поскольку горный промысел представляет собой единственный способ получения доходов. Таким образом, их деятельность основывается на получении краткосрочной выгоды, а не на обеспечении долгосрочной экономической жизнеспособности. Они подразделяются в основном на две неоднородные в социальном и экономическом отношении группы: владельцев "гаримпос" и рабочих, причем владельцы "гаримпос" получают прибыль главным образом за счет обеспечения услуг для шахтеров. Большинство "гаримпейрос" происходит из сельских районов, в которых они в основной своей массе были лишены земли. В 1993 году их средний заработок, равный четырем национальным минимальным зарплатам, составлял всего лишь 250 долл. США. Они, как

правило, вкладывают свои скудные накопления в фермерские хозяйства (что еще более усугубляет проблему обезлесения), а не в развитие горнодобывающей промышленности путем усовершенствования методов горной добычи и горнодобывающей техники. В середине 80-х годов определенные инвестиции были вложены в проведение землечерпальных работ, что явилось действенным, но непродолжительным стимулом. Инвестиции направлялись в первую очередь на обслуживание горного промысла и обеспечение поставок, развитие небольших коммерческих предприятий и фермерских хозяйств.

9. Экологический ущерб, который причиняет "гаримпажень" (мелкомасштабный горный промысел) является очевидным и достаточно хорошо отражен в документах. Он будет сохраняться до тех пор, пока не будут созданы экономические альтернативы такому подобному "золотой лихорадке" виду горной добычи. Одна из экологических проблем, связанных с неофициальным горным промыслом, происходит в результате использования и сброса ртути, применяемой для обнаружения золота на основе процесса амальгамирования. Происходящее в результате этого загрязнение воздействует на пищевую цепь и создает проблемы для всех живых организмов. Вторая проблема, вызываемая этой деятельностью, связана с разрушением берегов рек в результате перемещения миллионов тонн гравия, песка и почвы в процессе деятельности старателей. Реки разносят отложения на сотни километров, что сказывается на деятельности в нижнем течении рек и ведет к распространению малярии. И наконец, что не менее важно, "гаримпажень" обостряет проблему обезлесения и приводит к разрушению среды обитания местных видов, а также активно способствует распространению малярии среди индейцев. Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что старатели не имеют возможности и не заинтересованы в том, чтобы решать вопросы, связанные с воздействием указанного незаконного горного промысла на окружающую среду.

10. Экологические последствия горного промысла "гаримпейрос" связаны с рядом вопросов:

- a) может ли добыча золота "гаримпейрос" быть приемлемой в экологическом отношении;
- b) соизмерима ли прибыль, получаемая в результате горного промысла, с тем экологическим ущербом, который он наносит;
- c) достаточна ли прибыль, получаемая в результате горного промысла, для финансирования мероприятий в области контроля/надзора и восстановления.

11. Любое правительство должно рассматривать эти вопросы в рамках проводимой им политики по обеспечению устойчивого развития. Хотя четких ответов на этот счет нет, правительства должны поощрять те виды деятельности, которые наносят наименьший ущерб окружающей среде. При разработке проекта, призванного смягчить отрицательное воздействие, которое "гаримпажень" оказывает на экосистему Амазонки, необходимо учитывать секторальные и межсекторальные задачи. Поэтому помощь "гаримпейрос" следует увязывать с более широкими усилиями, посредством которых решаются такие вопросы, как планирование в области землепользования, экономическое зонирование и реализация программ оценки природных ресурсов. В то же время при разработке альтернативных мелкомасштабных экономических мероприятий следует учитывать опыт, накопленный в других районах Бразилии или в рамках других уязвимых экосистем мира. Следует провести оценку экономической жизнеспособности, рыночных циклов и предпринимательских потребностей мелких предприятий. В целях содействия развитию предпринимательства следует предоставлять ссуды на преференциальных (некоммерческих) условиях. "Гаримпейрос" сыграли и в состоянии и далее играть важную роль в области экономического

развития, проводя разведку новых районов и осуществляя эту деятельность на недорогостоящей основе.

12. Наилучшей альтернативой для штатов бассейна Амазонки было бы обеспечение властями возможностей для альтернативного развития, а также проведение ими политики, стимулирующей официальный горный промысел в регионе. Для достижения этой цели необходим поэтапный подход, сочетающий потребности биологического разнообразия, заготовки леса, развития фермерских хозяйств, лесовозобновления и социального развития. Сокращения расходов на горный промысел можно достичь в результате повторного использования ртути и усовершенствования горнодобывающей техники и методов добычи. Кроме того, необходимо решать такие вопросы в области здравоохранения, как борьба с эпидемией малярии, которая является основной проблемой "гаримпейрос".

13. В настоящее время правительство рассматривает общие альтернативные подходы в отношении района Тапажос. К их числу относятся: а) легализация горного промысла "гаримпейрос", включая введение системы титулов на владение землей; б) внедрение надлежащих методов добычи и обработки полезных ископаемых, экономическая оценка залежей полезных ископаемых и месторождений, внедрение оборудования в целях механизации горной добычи, мелиорация земель, улучшение инфраструктуры и профессиональная подготовка; с) меры в области охраны здоровья и безопасности, включая программу определения медико-санитарных и социальных потребностей семей "гаримпейрос" в целях предоставления информации участвующим в решении этой проблемы национальным и международным учреждениям по оказанию помощи; d) экологический контроль и профессиональная подготовка в деле смягчения последствий и прекращения применения ртути. Необходимо использовать такие методы, как цианидация. Для осуществления цианидации необходимо применять более дорогостоящие технологии химической и физической обработки руды, а также использовать уже накопленный в этой области опыт во всем мире. Согласно существующим оценкам, для осуществления этих мер в течение трехлетнего периода потребуется 21,5 млн. долл. США. Сложности этой проблемы и связанные с ее решением расходы затрудняли осуществление этих мер. Для ее оперативного решения необходимы более согласованные усилия международных учреждений и финансирующих организаций.

#### В. Промышленная разведка полезных ископаемых и добыча драгоценных камней в Индии

##### 1. Промышленная разведка полезных ископаемых в Западной Бенгалии

14. В районе Бирбхум, штат Западная Бенгалия, Индия, правительство штата осуществило проект, предусматривающий создание независимого автономного предприятия по добыче камня на нужды строительства. В районе Бирбхум проблемы нищеты и безработицы особо остры. Потребность в камне, а также низкий уровень капиталовложений в Калькутте и промышленном поясе Асансол-Дургапур создают прекрасные возможности для уменьшения остроты проблемы бедности.

15. В 1972-1973 годах местные органы власти района Бирбхум решили приступить к разработке обширных залежей камня в целях стимулирования занятости. Они создали корпорацию по добыче полезных ископаемых (КДПИ) и наняли рабочих в качестве предпринимателей для осуществления трудоемкой, мелкомасштабной и недорогостоящей деятельности с использованием полумеханизированных среднemasштабных технологических операций в целях развития предпринимательства. Указанная корпорация оказала содействие в деле подготовки кадров в реальных условиях работы и способствовала росту уверенности среди местных жителей, что



содействовало их участию в частных предприятиях. Она также способствовала дальнейшему развитию добывающих отраслей промышленности с использованием соответствующей технологии, приспособленной для местных условий. Отбор предпринимателей осуществлялся с учетом их инициативности, энергичности, серьезного подхода, опыта и, особенно, решимости завершить начальные 4–5 лет развития горного промысла. Был также проведен набор опытных молодых людей из других районов с целью содействия профессиональной подготовке местных шахтеров в деле практической разведки, переработки и реализации полученной продукции на рынке. Корпорация выкупила всю произведенную предпринимателями продукцию, осуществила оперативную выплату наличных средств и взяла на себя сбыт продукции на рынке. Благодаря этому мелкие предприниматели были освобождены от финансовых проблем и смогли полностью посвятить себя горному промыслу. Корпорация выплатила правительству штата арендную плату за право добычи материалов, которые были вывезены из местных районов.

16. Корпорация обеспечила предоставление различными банками и финансовыми учреждениями небольших займов на осуществление первоначальных операций и закупок. Она также предоставила определенный рабочий капитал. Первоначальные инвестиции составили около 160 долл. США на одного рабочего (аналогичная сумма на любом современном промышленном предприятии составляет от 3200 до 320 000 долл. США). В целях освоения рынков были проведены испытания камней в государственных лабораториях на предмет их использования в качестве материала для строительства дорог, изготовления бетонных изделий и блоков. Проведение испытаний в государственных лабораториях способствовало преодолению первоначальных предубеждений и сопротивления, проявляемых потребителями в отношении продукции этого проекта.

17. Район осуществления этого проекта, который до этого был заброшенным, непроизводительным и пустынным, в настоящее время представляет собой зону активной горнодобывающей деятельности. Шахты обеспечивают работой примерно 4000 человек. На камнедробилках, расположенных за пределами района горного промысла, заняты еще 1500 человек, в результате чего общее число непосредственно занятых в этом проекте составляет 5500 человек; примерно 29 процентов от этого количества составляют женщины. Получаемая финансовая прибыль в значительной степени способствует уменьшению остроты проблемы бедности благодаря производительной, неинфляционной системе занятости. Некоторые предприниматели в настоящее время пытаются создать несколько небольших предприятий по производству свай из предварительно напряженного бетона.

18. Женщины–работчие составляют важную часть рабочей силы, занятой в рамках проекта. Почти все они замужем и работают вместе со своими мужьями и другими членами семьи и тем самым вносят существенный вклад в бюджет семьи. Они выполняют значительный объем тяжелых ручных работ, и, хотя за одинаковую работу женщинам традиционно платят меньше, чем мужчинам, точно определить конкретные экономические показатели, трудно, поскольку этим женщинам платят на сдельной основе и работают они вместе с другими. Количество прогулов у них значительно меньше, чем у мужчин, и оно в большей степени обусловлено семейными обстоятельствами. Женщины несут большую ответственность за удовлетворение потребностей детей младшего возраста и представляют собой стабилизирующий фактор в рамках хозяйства бедной племенной общины. Таким образом, любая оказываемая женщинам–работчим социально–экономическая поддержка будет способствовать улучшению положения в области образования, медико–санитарного обслуживания и улучшения условий жизни детей.

19. Проведение обширных горных работ привело к ухудшению экологического положения в районе, и необходимо принять меры для улучшения положения в этой области. Для достижения этой цели можно было бы и следовало бы использовать небольшую часть поступлений от горного

промысла. Однако уровень поступлений предпринимателей еще не позволяет им одновременно обеспечивать потребности инвестирования горнодобывающей промышленности и решать проблемы окружающей среды. Поэтому необходимо совместно с банком "Экуипмент бэнк" приступить к осуществлению проекта в области окружающей среды на основе значительных начальных финансовых средств, предоставленных некоторыми донорами.

20. Что касается перспектив на будущее, то в Калькутте и в Асансол-Дургапуре спрос на камень возрастает. Запасы этого полезного ископаемого могут удовлетворить потребности всего штата и обеспечить широкие возможности для его экспорта в соседнюю Бангладеш после того, как будет решена проблема, связанная с отсутствием железнодорожной ветки, необходимой для перевозки значительно большего объема продукции. Следует также оказать содействие предпринимателям в деле постепенного оснащения их шахт необходимым механическим оборудованием в целях повышения производительности, снижения уровня расходов на производство, уменьшения масштабов применения тяжелых работ и повышения заработной платы и улучшения условий, с тем чтобы они соответствовали условиям рыночной экономики. Одно из имеющихся предложений связано с механизмом финансирования разработок в будущем, например, путем создания резервного или общего фонда оборудования, учитывая тот факт, что очень немногие предприниматели могут позволить себе закупку дорогостоящего современного оборудования.

21. И наконец, предприниматели создали ассоциацию, финансируемую за счет поступлений от продажи их минеральных ресурсов. Однако им недостает профессиональной подготовки в области долгосрочного планирования и производственной деятельности. После прохождения надлежащей подготовки шахтеры смогут обеспечить выплату любых займов. В заключение можно со всем основанием утверждать, что при надлежащем и творческом осуществлении этого проекта он может явиться основой для дальнейшей промышленной разработки других минеральных ресурсов в регионе. Благодаря ему уже достигнуто значительное уменьшение остроты проблемы бедности.

## 2. Добыча драгоценных камней в Ориссе

22. Орисса является одним из самых богатых в плане полезных ископаемых штатов Индии, в котором осуществляется добыча более 20 различных драгоценных камней (включая алмазы) на территории более 2000 кв. км в шести районах. Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата Организации Объединенных Наций оказывает содействие правительству штата Орисса в деле разведки имеющихся в нем залежей драгоценных камней и осуществления горной добычи, а также в расширении его потенциала оценки драгоценных камней. В настоящее время решаются технические и экономические вопросы развития отрасли по добыче драгоценных камней, а также проблемы занятости, в частности представителей местных племен, при этом особое внимание уделяется проблемам женщин и охраны окружающей среды. Если штат Орисса сможет воспользоваться расположенными на его территории богатыми залежами драгоценных и полудрагоценных камней, то он сможет расширить свои ресурсы для удовлетворения потребностей в области развития и обеспечить поступления иностранной валюты, поскольку рынок драгоценных камней находится в основном за пределами Индии. В настоящее время драгоценные камни становятся фактически основной статьёй экспортных поступлений Индии. В рамках проекта были наняты международные эксперты для обследования районов горной добычи и обеспечения ряда технических мер, включая оборудование для современной лаборатории, которая может использоваться для анализа и оценки драгоценных камней. Для прохождения профессиональной подготовки в области новых технологий за рубежом были направлены геологи, включая двух женщин, и было закуплено современное портативное оборудование для обработки драгоценных камней в целях ускорения темпов разведки залежей драгоценных камней.

23. Как и во многих других странах, добыча драгоценных камней в штате Орисса связана с проблемой незаконного горного промысла. Поскольку в Индии все полезные ископаемые принадлежат государству, то добыча и извлечение драгоценных камней местным населением, даже на принадлежащих им земельных участках, считаются незаконными. Хотя добыча драгоценных камней в Ориссе ведется уже длительное время, ведение законного промысла началось совсем недавно. Драгоценные камни из штата Орисса продаются на мировых рынках, на которых хорошо известно высокое качество ее необработанных камней. Драгоценные камни исключительно высокого качества (алмазы и рубины) появились на рынках Лондона и Бангкока. Местное население, проживающее вблизи районов залегания драгоценных камней, а также торговцы драгоценными камнями отдают себе полный отчет в наличии и ценности драгоценных камней Ориссы. В Ориссе драгоценные камни находятся на поверхности или вблизи от поверхности земли, а также в русле рек, благодаря чему местное население может копать неглубокие шахты во многих районах залегания драгоценных камней и просеивать речной песок с целью нахождения таких камней, как гранаты, рубины и даже алмазы. Дельцы, привлекаемые находками таких камней, стимулируют этот вид деятельности. Правительственные должностные лица указывают, что эти дельцы скупают драгоценные камни за бесценок и перепродают их за миллионы рупий.

24. Хотя правительство пытается установить контроль над незаконной деятельностью, добыча драгоценных камней путем промывки или горного промысла продолжается, и в этой деятельности участвует 50 000–60 000 человек. В целях исправления сложившегося положения правительство штата Орисса образовало свою собственную компанию "Орисса майнинг корпорейшн" (ОМК) в целях разведки и добычи драгоценных камней в штате. Только ее деятельность является законной, и в результате ее осуществления был обнаружен ряд перспективных районов добычи таких драгоценных камней, как рубины, гранаты, аквамарины и "кошачий глаз". Поскольку они оказались худшего качества, это не принесло ожидаемой экономической отдачи. Для улучшения коммерческих аспектов своей деятельности ОМК образовала совместное предприятие с крупной частной фирмой "Джемстоун корпорейшн" (ГЕМКО) (распределение пакета акций соответственно

51 и 49 процентов), в котором работают признанные специалисты по драгоценным камням, обладающие опытом в деле разведки и реализации продукции на рынке с помощью международной сети.

25. Однако с учетом проводимой федеральным правительством новой политики поощрения приватизации государственных предприятий правительство штата Орисса в настоящее время планирует предложить частным предпринимателям концессии на разработку участков в районах залегания драгоценных камней посредством проведения конкурентных торгов. В свете этой политики совместное предприятие ГЕМКО и ОМК приступило к коммерческой разработке трех участков залегания рубинов в районе Калаханди. Отныне частные подрядчики могут арендовать землю у правительства, тем самым обеспечивая законность всей деятельности. Если речь идет о сельскохозяйственных угодьях, то ОМК обычно выкупает эту землю у фермеров по высокой цене, поскольку участки залегания драгоценных камней имеют большую стоимость.

## II. МЕЛКОМАСШТАБНАЯ ДОБЫЧА И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

26. В целях поощрения развития мелкомасштабной добычи как средства повышения доходов и уменьшения нищеты и предоставления возможностей для предпринимательской деятельности необходимо, наряду с мерами по защите окружающей среды, создать стабильную правовую систему и ввести "правила игры".

### A. Адаптация соответствующего законодательства и нормативных актов

27. Высказываются мнения, что законодательство, относящееся к мелкомасштабной добыче, должно отличаться от общих правовых норм в области горной добычи. Тем не менее для создания стабильной правовой системы в области добычи в одном из законодательных актов необходимо сформулировать общую для такой системы стратегию. Независимо от масштабов организуемой добычи законодательство в области добычи должно учитывать ряд фундаментальных принципов. Без этих фундаментальных факторов невозможно обеспечить, чтобы добыча – будь то крупномасштабная, мелкомасштабная или кустарная – осуществлялась с соблюдением должных предосторожностей. При организации добычи того или иного ископаемого правительство должно быть уверено, что в районе, на который подается заявка, действительно имеется полезное ископаемое, которое можно добывать, что предлагаемый метод добычи обеспечит оптимальную разработку месторождения и что налицо достаточный опыт добычи и рационального природопользования.

28. В рамках крупномасштабных проектов добычи заявителю обычно предлагается представлять дорогостоящие подробные планы, отражающие методы добычи и обработки ископаемых, используемую технологию, план финансирования, план рационального природопользования (включая рекультивацию земель) и подготовку кадров и планируемые выгоды для районов добычи. Несомненно, нет необходимости прибегать к столь же подробным планам в рамках мелкомасштабных проектов добычи, однако все же должно представляться предложение, дающее ответы на следующие вопросы: что предусматривается добывать, как будет производиться добыча и с помощью каких методов и каким образом будет обеспечено финансирование.

29. Поскольку работники мелких добывающих предприятий обычно не располагают даже самыми основными навыками в области геологии, методов добычи, учета и финансирования, зачастую используемые ими методы добычи неадекватны, наносят ущерб и нередко становятся причиной нарушения законов о добыче полезных ископаемых. Именно в этой области помощь

правительства крупным и мелким горнодобывающим предприятиям должна предоставляться с определенной дифференциацией. Мелкие горнодобывающие предприятия нуждаются в помощи при определении геологического потенциала, при обеспечении финансирования проекта и отработке надлежащих процедур добычи. Если правительство стремится обеспечить устойчивое развитие районов мелкомасштабной добычи, оно должно быть готово помочь горнодобывающим предприятиям.

30. Еще одна проблема в рамках мелкомасштабной добычи возникает в области здравоохранения и безопасности. Зачастую проводимые мероприятия недостаточно регламентируются и являются опасными в связи с отсутствием санитарных норм и основных норм безопасности. Поэтому разрабатываемые правительством нормы в области охраны здоровья и безопасности должны охватывать такие вопросы, причем должно даваться обязательство проводить контроль и инспекцию на местах с обеспечением последовательного правоприменения. Однако нормы в области окружающей среды, в частности в отношении качества воздуха, качества воды и шума, не должны быть иными для проектов различных масштабов. Снижение требовательности при применении таких норм на мелких добывающих предприятиях приведет к ухудшению состояния окружающей среды в данном районе и к непоследовательности в разработке стандартов, которые должны в равной мере применяться ко всем.

31. В целом большинство стран располагает адекватным законодательством в области добычи, охватывающим нормы, которые должны соблюдаться при разработке месторождений. Зачастую необходимо проводить определенную адаптацию, с тем чтобы обеспечить соответствие применяемой политики современному уровню развития методов добычи. Как правило, слабым местом является контроль и правоприменение, особенно в таких областях, как охрана здоровья, безопасность и защита окружающей среды. Часто трудовое законодательство не соответствует требованиям или игнорируется. Штрафы за несоблюдение законодательства и нормативных актов могут использоваться как превентивная мера, если нарушитель осознает, что в результате может пострадать прибыль от осуществления проекта. Тем не менее правительства часто имеют дело с горнодобывающими предприятиями, располагающими весьма небольшим капиталом, вследствие чего они не способны платить штрафы. Поэтому в таких областях, как подготовка кадров, организация семинаров, помощь специалистов и материальное стимулирование, должны применяться новые подходы (включая облегчение доступа к кредитам). Должное соблюдение существующих норм можно обеспечивать с помощью материальных стимулов, в частности в отношении таких элементов, как использование экологически чистых технологий. Правительства могут помогать мелким горнодобывающим предприятиям в подборе наиболее адекватной с точки зрения данного плана добычи технологии, предоставляя налоговые стимулы для закупки или аренды оборудования, а также для других технологических инвестиций. В таких областях, как методы учета и добычи, могут предоставляться субсидии на подготовку кадров.

32. Одна из важных проблем при формулировании нормативных правовых подходов к добыче отмечается в области собственности на землю. Во многих странах существуют совершенно различные подходы к собственности на землю, что чревато разнообразными проблемами, касающимися, в частности, программ разведки, систем утверждения лицензий, компенсаций и участия государства. Например, в Папуа-Новой Гвинее право собственности на землю принадлежит местному клану, без одобрения которого получить доступ к земельным участкам невозможно. Хотя в других странах может существовать частная собственность на землю, правительства могут создавать механизмы, позволяющие отчуждать землю с согласия собственника и даже экспроприировать ее в целях добычи полезных ископаемых. Вопросы собственности на землю приобретают даже более щекотливый характер в области мелкомасштабной добычи, особенно в том, что касается незаконной добычи. Участники конференции "Права на полезные

ископаемые и мелкомасштабная добыча в будущей Южной Африке", которая состоялась в Минтеке, Йоханнесбург, Южная Африка, в августе 1993 года, указали, что проблемы собственности на землю представляют собой одно из наиболее серьезных препятствий на пути успешного создания в стране стабильного сектора мелкомасштабной добычи.

33. Признано, что ухудшение состояния окружающей среды чаще всего возникает в результате мелкомасштабной добычи. Как указывалось ранее в этом докладе, отсутствие у сотрудников горнодобывающих предприятий знаний о том, каким образом следует вести разработку месторождения, как соблюдать существующие нормы и использовать химические вещества, отражается на состоянии здоровья местного населения и положении в области окружающей среды. Отсутствие достаточных финансовых ресурсов представляет собой еще одну проблему. В случае ухудшения состояния окружающей среды правительства должны обеспечить и оплатить очистные мероприятия, не обязательно закрывая при этом горнодобывающие предприятия. Компенсацию за эти расходы можно получить за счет доходов от будущей деятельности, что позволяет заставить платить предприятие, ответственное за загрязнение, однако на природной основе, не ставя под угрозу продолжение его деятельности. В других странах ассоциации мелких горнодобывающих предприятий образовали фонды (на основе средств, полученных от горнодобывающих предприятий), из которых будут выплачиваться средства в случае такого ущерба. Такая процедура возможна при законных операциях; однако в случае ведения незаконной добычи она невозможна, поскольку никакой формализованной системы в этом случае не создается.

34. Мелкомасштабные операции по добыче связаны с очевидными расходами. Даже при том, что разработка месторождения может стоить дешевле, чем при крупномасштабной операции, финансовые последствия все же являются сравнимыми. Это особенно справедливо для деятельности по рациональному природопользованию. Необходимо разработать тот или иной прагматический подход в рамках системы налогообложения, который учитывал бы такие затраты и обеспечивал рентабельность проекта для мелких предприятий. Определенные простые процедуры позволили бы также свести к минимуму последствия. Например, если горнодобывающие предприятия сталкиваются с трудностями в соблюдении определенных стандартов, правительство (или ассоциация мелких горнодобывающих предприятий, если таковая существует) могут оказать помощь, открыв доступ к консультационным услугам в отношении оборудования и методов. Нахождение практических решений позволит повысить эффективность производства в большей степени, чем штрафные санкции (применение которых зачастую невозможно обеспечить) или прекращение проекта.

35. В то же время большинство правительств не находят возможным обеспечить применение существующих норм и контроля. Это связано с целым рядом факторов: отсутствием квалификации, отсутствием подготовки кадров, недостаточным уровнем организации, недостаточным вниманием к вопросам инспекций и контроля, неадекватными процедурами применения законодательства и отсутствием финансовых средств, необходимых для эффективного внедрения системы регулирования. Ошибочно полагать, что для обеспечения должного функционирования горнодобывающего сектора необходимо большое количество персонала. Министерство должно располагать тремя компонентами: активная и хорошо подготовленная группа геологической разведки, отдел горнорудных работ и инспекции, обеспечивающий лицензирование и инспекцию, и отдел политики и планирования, обеспечивающий действенность законодательной и нормативной системы и предоставляющий консультационное обслуживание по вопросам корректировки деятельности, а также распространение информации среди работников горнодобывающего сектора. Группа геологической разведки предоставляет геологическую информацию и помощь. Для работников мелких горнодобывающих предприятий подготовка кадров по вопросам, в частности, базовой геологии, картографии, разметки районов добычи и оценки

информации может принести реальную пользу в их деятельности и уменьшить экологические последствия, повысив безопасность и эффективность защиты окружающей среды. Отдел горнорудных работ и инспекции выполняет две функции: рассматривать и удовлетворять заявки и проводить контроль и инспекцию в отношении оперативной деятельности. Весьма целесообразно располагать зональными отделениями с работающими в них инспекторами, поскольку они позволяют предоставлять правительственную помощь в местах ведения горнодобывающих работ и могут делать это более оперативно.

36. Проблемы инспекционной деятельности правительства обусловлены во многих случаях низкими окладами персонала и слабым руководством, а также отсутствием квалификации, необходимой для оказания консультационной помощи и содействия горнодобывающим предприятиям. Отсутствие средств приводит к ограничениям поездок на места, вследствие чего правоприменительные мероприятия не проводятся. Если правительства стремятся должным образом подходить к экологическим последствиям деятельности мелких горнодобывающих предприятий, то всеобъемлющая и постоянная подготовка сотрудников министерства является обязательным условием. Поступления от добычи полезных ископаемых в бюджет правительства зачастую переводятся в статьи общих поступлений, и лишь небольшие средства возвращаются министерству-исполнителю. Правительствам следует разработать определенные механизмы, при которых министерства, обеспечивающие поступления от видов деятельности, которые они регулируют, получали бы определенный процент на содержание своего персонала, проведение программ подготовки кадров и осуществление контроля и правоприменительных мероприятий. Когда персонал получает необходимые средства для выполнения своих обязанностей, повышается ответственность за порученное дело и появляется гордость за достигнутые успехи.

#### В. Сбалансированное экологическое законодательство и нормативные акты и экологически обоснованные методы природопользования

37. Экологически обоснованная добыча возможна при условии сбалансированного экологического законодательства и экологически обоснованных методов природопользования. В настоящее время экологические параметры включаются во все мероприятия по проектам Организации Объединенных Наций. Системы рационального природопользования и ревизий, а также процедуры рекультивации земельных участков представляют собой подход к созданию структурно организованных систем, обеспечивающих последовательное соблюдение высоких экологических стандартов. Для проектов Организации Объединенных Наций предлагаются две полезные программы или процедуры.

##### 1. Программа рационального природопользования (ПРП)

38. Программа рационального природопользования (ПРП) представляет собой всеобъемлющую структурно организованную систему, в рамках которой определяются все компоненты деятельности предприятия в области природопользования – от политики, отчетности, определения ресурсов, законодательного контекста и требований по соблюдению законодательства до оперативной деятельности, подготовки кадров и документации (управление системой). Она дает достаточно широкие возможности для проведения экологических ревизий на местах горных работ (или объектах по переработке). После внедрения надлежащей системы роль ревизии будет состоять в оценке эффективности системы, выборочном контроле за результатами, а также в проведении мероприятий в связи с появлением неожиданных результатов или результатов, свидетельствующих о несоблюдении законодательства, и в рекомендации коррективных мер, способных повысить эффективность системы экологического обеспечения оперативной деятельности.

39. Требование об ответственности всех предприятий, деятельность которых в значительной степени влияет на состояние окружающей среды, за свое влияние становится признанным элементом многих национальных стратегий. ПРП будет включать в себя регулярную отчетность правительству по вопросам эффективности экологических программ. В основу ПРП положены экологические данные и информация о предлагаемых горнодобывающих работах, представляемая в форме акта экологической экспертизы (АЭЭ) или на основе информации, собранной благодаря ревизии экологического аспекта деятельности. В случае, если этот процесс приводит в действие механизмы ревизии, ревизия экологического состояния позволяет собрать всю соответствующую экологическую информацию, необходимую для осуществления эффективных мероприятий по защите окружающей среды и программ ее восстановления, а также любую другую базовую экологическую информацию, необходимую для оценки программы контроля за состоянием окружающей среды.

40. ПРП должна включать в себя документацию, охватывающую всю необходимую информацию, планы, цели, стратегии, задачи и системы управления, применяемые на местах. Вопросы ответственности персонала, его полномочий и имеющихся ресурсов, ведения отчетности по вопросам экологии, сетей коммуникации и обратной связи и программ подготовки сотрудников по вопросам экологии должны также отражаться в документации ПРП. ПРП должна использоваться для оценки процесса обновления правительственных и корпоративных экологических норм и требований. Она также должна включать в себя план ревизии, предусматривающий постоянно действующий механизм проверки уровня соблюдения правил и характера экологической деятельности в рамках всех элементов проекта. Эти процедуры должны быть структурно организованы, что позволит определять области, где должны быть/возможны улучшения в области



экологии, и они должны включать в себя механизм осуществления плана действий, нацеленного на достижение таких улучшений. ПРП и ее цели и задачи будут также увязаны с национальной политикой в области окружающей среды, отраженной в законодательстве данной страны в области экологии.

41. Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата Организации Объединенных Наций совместно с Программой Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды (ЮНЕП) подготавливает "Руководящие принципы в области экологии для горнодобывающего сектора". Это издание включает в себя конкретные указания, в которых уточняются элементы системы рационального природопользования, приемлемые для организаций всех типов и размеров. Этот документ даст организациям возможность ввести процедуры осуществления установленных стратегий и целей в области окружающей среды, а также достигать соблюдения существующих норм и обеспечивать постоянное совершенствование в этой области на основе регулярного обновления информации. Ревизии и обзоры управленческой деятельности в области экологии представляют собой неотъемлемую, хотя и независимую часть системы. Ревизии призваны давать оценку системе рационального природопользования и уровню достижения экологических целей. Обзоры предназначены для оценки того, насколько сохранилось значение той или иной экологической политики, обновления процедур оценки экологических последствий и проверки эффективности ревизий и последующих мер. Внедрение всеобъемлющей системы рационального природопользования имеет важное значение для любой организации, поскольку эта система позволяет обеспечить соблюдение установленных экологических норм и демонстрировать факт такого соблюдения внешним сторонам.

42. Ревизии экологических мероприятий представляют собой важнейший механизм обратной связи со старшими должностными лицами управленческого звена корпораций по вопросам эффективности экологических аспектов управления оперативной деятельностью и оценки той степени, в которой оперативная деятельность соответствует установленным экологическим нормам. Процедура ревизии включает в себя сбор всех соответствующих основных и текущих экологических данных, докладов, программ и т.д. Обычно составляется перечень охватываемых инспекцией вопросов, который используется в ходе посещения ревизионной группой объектов на местах. В зависимости от целей мероприятия группа может представлять собой внутреннюю или внешнюю группу. Результаты ревизии должны включать в себя выводы и рекомендации, а также изложение путей их осуществления. Эти выводы и рекомендации должны обсуждаться с руководством объектов на местах до завершения подготовки доклада и его представления компании или кооперативу.

43. В целях внедрения обоснованных и приемлемых методов природопользования все больше распространяется практика, при которой система утверждения арендных договоров на организацию горнодобывающих работ включает в себя условия следующего характера:

а) соблюдение соответствующих экологических стандартов (на основе международно признанных стандартов);

б) программа рационального природопользования (включая план мероприятий при возникновении экологических бедствий, план ревизий, программу подготовки сотрудников и план свертывания или прекращения работ);

в) механизм финансирования работ по рекультивации земельных участков и свертыванию добычи;

d) программа экологического контроля, результаты которой должны рассматриваться соответствующим правительственным учреждением или учреждениями с регулярными интервалами, например ежегодно, причем должно предусматриваться обновление программы рационального природопользования с учетом результатов контроля и в соответствии с прогнозами по оценке экологического воздействия.

44. Программа контроля должна тесно увязываться с утвержденным правительством планом рационального природопользования, что позволит обеспечить и продемонстрировать соблюдение экологических параметров утвержденного плана горнодобывающих работ и нормативных актов. Поэтому программа контроля представляет собой основной элемент процесса ревизий, поскольку она позволяет обеспечить надлежащую осведомленность о степени соблюдения установленных норм и о результатах систематических обзоров и выявлять любые нарушения установленных правил. В программе контроля должны также определяться необходимые мероприятия, которые должны проводиться в целях обеспечения более эффективного соблюдения экологических стандартов. Кроме того, программа контроля должна предусматривать оценку графика контроля и строиться с учетом необходимости обеспечить простоту применения и возможность сбора полезных данных, которые могут использоваться непосредственно горнодобывающей компанией. Простота – важный фактор эффективности программы экологического контроля.

45. Программа рационального природопользования представляет собой механизм, дающий возможность убедиться в том, что новый фактор заботы о состоянии окружающей среды уже стал неотъемлемым компонентом деятельности горнодобывающей отрасли. Мелкие горнодобывающие предприятия столкнутся при осуществлении ПРП как с техническими, так и с финансовыми трудностями; поэтому роль правительства заключается в оказании им содействия в области передачи технологии, подготовки кадров по вопросам экологии, создании финансовых стимулов и предоставлении гарантийных фондов.

## 2. Рекультивация земельных участков

46. Важной целью рекультивации земельных участков является возвращение пострадавшим площадям в кратчайшие сроки их оптимальной экономической и экологической ценности. (Рекультивация не всегда может быть нацелена на возвращение таких площадей в их первоначальное состояние.) Рекультивация и восстановление земель предусматривают реградацию, благоустройство и озеленение отвалов, шурфов, неиспользуемых промышленных площадей и других неблагоприятных участков. Часто предусматривается восстановление или строительство новых сточных сооружений, дорог и зданий. Цели восстановления – уменьшение загрязнения, восстановление земель и ландшафтов, улучшение эстетического вида объектов и предотвращение дальнейшего ухудшения их состояния. Задачи восстановления земель должны предусматривать их использование по меньшей мере с той же продуктивностью, какая была характерна для них до вмешательства: восстановление может включать в себя возврат к ведению сельского или лесного хозяйства, восстановление природного ландшафта или возможность использования для жилья, промышленной деятельности, отдыха и др. Обычно восстановление требует достаточного количества почвы соответствующего качества для оформления рельефа, укрепления и озеленения участков.

47. Ниже приводится ряд рекомендаций, которые отражают основные принципы рекультивации земель, применимы в отношении предприятий горнодобывающей промышленности и должны всегда соблюдаться:

a) подготовка плана предлагаемой программы рекультивации до начала горнодобывающих работ;

- b) в практически целесообразной степени постепенное восстановление участка, с тем чтобы темпы рекультивации были сравнимы с темпами ведения горнодобывающих работ;
- c) обеспечение безопасности на участке;
- d) следует всегда снимать и хранить верхний слой почвы для последующего восстановления участка и – там, где это возможно, – восстанавливать растительность в пострадавших зонах;
- e) знание правовых требований и обеспечение их учета в рамках плана;
- f) в практически целесообразной степени восстановление естественных структур водостока, если они были изменены или повреждены;
- g) устранение или взятие под контроль остаточных или токсичных материалов. Выявление потенциально токсичных слоев, подлежащих выемке, или определение открытых пластов и их локализация с использованием соответствующих материалов в целях предотвращения распространения токсичных веществ;
- h) обеспечение того, чтобы восстановление рельефа участков проводилось таким образом, чтобы гарантировалась их устойчивость, надлежащий дренаж и возможность долгосрочного использования в желаемом направлении;
- i) сведение к минимуму долгосрочных визуальных последствий путем формирования ландшафтов, совместимых с прилегающими участками;
- j) сведение к минимуму ветровой и водной эрозии в течение процесса рекультивации и после его окончания;
- k) после завершения добычи – демонтаж всех объектов и оборудования на участке, если только от ведомств, занимающихся вопросами регулирования, или от владельцев пострадавших участков не было получено разрешение поступить иным образом;
- l) проведение глубокого разрыхления уплотненных пород для уменьшения уплотнения, если это возможно по состоянию подземных пород;
- m) восстановление – если это соответствует правилам использования земель после завершения добычи – растительности участка с использованием видов флоры, сдерживающих эрозию, обеспечивающих разнообразие растительного покрова и впоследствии становящихся фактором стабильной и сравнительно эффективной экосистемы;
- n) предотвращение появления на участке растений- и животных-вредителей;
- o) контроль и рациональное использование восстановленных участков до достижения ими самообеспеченности или до состояния, удовлетворительного с точки зрения владельца или правительственного органа, ответственного за состояние земельного участка.

48. Ключевым фактором успешной рекультивации является надлежащее планирование. Планы рекультивации должны составляться в кратчайшие сроки и до начала добычи. В то время как более крупные компании могут пойти на расходы, связанные с компиляцией данных, докладов и

планов, мелкие горнодобывающие предприятия не имеют доступа к таким средствам. Поэтому им необходимо предоставлять определенную помощь по линии планирования и финансирования такой деятельности. Можно использовать такие формы, как фонды рекультивации. Независимо от используемого механизма, если правительства стремятся уменьшить степень ухудшения состояния окружающей среды, то они должны расширять свое содействие консультативного и финансового характера на местах до уровня помощи, предоставляемой крупным горнодобывающим предприятиям.

### III. МЕЛКИЕ МЕХАНИЗИРОВАННЫЕ ГОРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ СЛУЖИТЬ ОБРАЗЦОМ ДЛЯ КОПИРОВАНИЯ

49. В мире есть примеры успешного создания мелких национальных предприятий горнодобывающей промышленности. Многие из них работают при техническом содействии со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. В настоящем документе рассматриваются два таких предприятия: одно по добыче благородных металлов, другое – по добыче нерудных полезных ископаемых.

#### A. Благородные металлы: небольшое золотодобывающее предприятие в Буркина-Фасо

50. Месторождение золота в Эссакане в провинции Удалан, расположенной в северо-восточной части Буркина-Фасо, было открыто в 1985 году старателями, добывавшими золото шлихтованием. Это лишь одно из многих месторождений золота в Буркина-Фасо. Рудное тело этого месторождения содержит породы, возникшие в результате первичной и вторичной минерализации.

51. По просьбе правительства Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата Организации Объединенных Наций предпринял попытку организовать кустарей-золотодобытчиков посредством создания в районе этого месторождения мелких горнодобывающих предприятий в рамках финансируемого Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) проекта под названием "Помощь в деле оценки и освоения мелких месторождений золота". Тем не менее из-за огромного числа участвующих в этой деятельности людей (свыше 20 000 человек) эта первоначальная цель оказалась недостижимой. В результате проведенных впоследствии поисково-оценочных работ было установлено, что месторождение в Эссакане значительно больше, чем это ранее предполагалось. В целях извлечения золота из бедных золотосодержащих пород были испробованы различные методы. Применение обычных методов, основанных на принципе гравитационного обогащения и обеспечивающих извлечение полезного компонента на уровне примерно 40 процентов, оказалось нерентабельным. На основании профинансированных за счет проекта исследований эффективности различных методов обогащения металлсодержащих руд был сделан вывод о том, что экономически рентабельное обогащение руды может быть достигнуто за счет использования обработки мокрым способом (выщелачивания), которая обеспечивает выход полезного компонента до 70 процентов.

52. При участии местных и иностранных инвесторов была создана небольшая частная компания, которая объединила кустарей-золотодобытчиков в Эссакане. Компания "Фильер ор", принадлежащая государству Буркина-Фасо, совместно с ранее созданной в Буркина-Фасо французской импортной компанией создали "Золотодобывающую компанию Буркина-Фасо" (СЕМОВ). С августа 1992 года эта частная компания обустроила небольшую шахту, а также успешно организовала переработку рудных отвалов, оставленных старателями и мелкими горнорудными предприятиями. Капиталовложения составляют приблизительно 800 млн. франков

КФА (Communauté financière africaine, Африканское финансовое сообщество) (3,2 млн. долл. США), а объем годовой добычи золота, по оценкам, составляет 500 килограммов. Это предприятие перерабатывает приблизительно 120 000 тонн руды в год и насчитывает в своем штате 40 человек.

53. Ввиду того, что в сахелианском районе Буркина-Фасо много горных отвалов, оставленных старателями, подобных тем, которые имеются в Эссакане, можно предположить, что в ближайшем будущем там будет создано несколько таких предприятий. Широкое внедрение применяемой в Эссакане технологии откроет новые перспективы перед сектором горной промышленности. Широкое использование метода выщелачивания позволит обеспечить эффективное использование имеющихся бедных руд, обогащение которых - традиционными методами - до сих пор было невыгодно. Главная заслуга в освоении месторождения в Эссакане принадлежит Организации Объединенных Наций. Для государственных служащих, а также для сотрудников частных и государственных компаний в этой стране были организованы учебные курсы по обучению методам применения современных технологий извлечения золота. Лица, прошедшие обучение, впоследствии смогут распространять полученные ими знания. В рамках этой программы также изучается вопрос об обеспечении надежных гарантий соблюдения требований техники безопасности, гигиены труда и охраны окружающей среды.

В. Горные предприятия по добыче нерудных/неметаллических полезных ископаемых

54. Нерудные или, иначе, неметаллические полезные ископаемые высокого качества широко используются в промышленности и находят сбыт как на внутреннем, так и на международном рынках. Разные страны применяют различные подходы к разработке нерудных полезных ископаемых.

55. В Уганде правительство создало Угандскую ассоциацию владельцев предприятий по добыче и переработке нерудного минерального сырья. Цель Ассоциации заключается в том, чтобы поощрять и поддерживать развитие отраслей горнодобывающей промышленности, занимающихся добычей нерудного минерального сырья, содействовать эффективному освоению нерудных минеральных ресурсов и - прямо или косвенно, самостоятельно или совместно с другими партнерами - участвовать в освоении этих ресурсов. В настоящее время рассматривается возможность строительства в Мутаке, на юго-западе Уганды, предприятия по добыче и обогащению каолина, которое могло бы обеспечивать сырьем предприятия керамической и лакокрасочной промышленности.

56. Правительству Ганы была вынесена рекомендация относительно создания в координации с Комиссией по минеральным ресурсам Группы по строительству предприятий по добыче нерудных полезных ископаемых, которая размещалась бы при Геологической службе и которая работала бы при помощи трех международных советников.

57. В Малави благодаря сотрудничеству Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Геологической службы Соединенного Королевства потенциальным потребителям были представлены валовые пробы, в результате чего компания "Инжиниринг энд фаундри компани" подала заявку на разработку месторождения полезных ископаемых в Линтайпе. Компания намерена начать добычу глины для изготовления огнеупорных кирпичей, благодаря чему станет возможно отказаться от импорта кирпича из Зимбабве и избежать связанных с транспортировкой строительного материала ненужных расходов.

58. После выяснения перспективности промышленного освоения месторождений и проведения предварительной оценки запасов необходимо принимать меры для привлечения инвесторов. Такие меры могут включать в себя непосредственные контакты с возможными инвесторами и предоставление им образцов минерального сырья, а также предоставление им результатов химического анализа и различных физических испытаний. Это имеет особенно большое значение применительно к неметаллическим или нерудным видам полезных ископаемых, обладающим высокой чистотой и особыми химическими качествами, так как их промышленное использование при более низких транспортных затратах становится экономически более эффективным. Помимо информации о качестве материалов инвесторы также стремятся получить представление о возможности немедленной добычи сырья.

1. Передвижная бригада по разработке месторождений полезных ископаемых на Ямайке

59. В рамках проекта Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению на Ямайке была создана полностью оснащенная (основным необходимым оборудованием) передвижная бригада по разработке месторождений полезных ископаемых. В рамках этого проекта проводилось вскрытие карьеров, обучение национальных кадров эксплуатации оборудования и осуществлялось внедрение надлежащих технологий, соответствующих различным условиям добычи полезных ископаемых. В целях сокращения до минимума негативных экологических последствий разработки месторождений открытым способом были приняты руководящие принципы о допустимых пределах воздействия на окружающую среду. Данный проект нуждался во всесторонней поддержке со стороны геологической службы или министерства горной промышленности в отношении научно-исследовательской работы, персонала, лабораторных работ и других необходимых услуг посредством: а) закупки горного оборудования; б) обучения национальных кадров методам применения и правилам эксплуатации оборудования; в) вскрытия выходов горных пород в целях добычи минерального сырья и демонстрации инвесторам возможности быстрого освоения минеральных ресурсов; г) геологической оценки месторождения при помощи проведения научных исследований, химического анализа и физических испытаний; и е) представления полученных результатов заинтересованным местным и международным инвесторам, занимающимся капиталовложениями в горную промышленность, и обеспечения рекламы таких результатов.

60. На территории нескольких месторождений были вскрыты выходы мрамора на поверхность. Были подготовлены технико-экономические обоснования целесообразности разработки соответствующих месторождений. Эти обоснования использовались местными инвесторами для привлечения финансовых ресурсов или обсуждения условий финансирования, заключения соглашений о сотрудничестве и создания совместных предприятий. Предоставлялись консультативные услуги в отношении оценки технических характеристик и негативных аспектов разработки мрамора открытым способом; была произведена оценка воздействия промышленной разработки мрамора на окружающую среду, и были разработаны рекомендации для подготовки национальных руководящих принципов относительно допустимого воздействия на окружающую среду. Были также пересмотрены национальные законы и положения, регулирующие деятельность горной промышленности.

61. Создание подвижной группы или бригады по разработке месторождений полезных ископаемых доказало свою эффективность как метод для оказания оперативного, практического и непосредственного содействия развитию. Местные инвесторы и горнопромышленники несли часть оперативных расходов передвижной бригады. В финансировании разработки месторождений открытым способом на Ямайке принимали участие международные инвесторы.

#### IV. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ И ТЕХНИКА БЕЗОПАСНОСТИ: УЛУЧШЕНИЕ УСЛОВИЙ РАБОТЫ ГОРНЯКОВ

62. Мелкие горнодобывающие предприятия способны обеспечить трудоустройство значительного числа рабочих, особенно в сельских районах. К сожалению, многие из этих рабочих мест являются опасными и не соответствуют международным и национальным нормативам в области охраны здоровья и техники безопасности на производстве. Обычно недостаток заключается в отсутствии данных. Неконтролируемое мелкомасштабное горное производство может оказывать значительное негативное воздействие на окружающую среду, и работа на кустарных горных предприятиях часто является опасной и осуществляется в условиях антисанитарии. С тем чтобы обеспечить прибыльность и безопасность мелких горных предприятий, необходимо перейти от неорганизованной бесконтрольной деятельности к современным, контролируемым, организованным и осуществляемым при надлежащей поддержке операциям в интересах достижения конкретных целей. Один из основных недостатков кустарной горнодобычи связан с низкой производительностью, несмотря на изнурительный физический труд. Меры по улучшению условий работы и увеличению производства должны быть сосредоточены на качестве деятельности мелких горных предприятий, а не на количественных показателях. Любое улучшение качества человеческого фактора в рамках кустарного горного дела будет связано с еще большим увеличением объема производства, повышением его качества и ценности, так как произойдет рост эффективности, который обусловит большую стоимость даже на стадии первичной обработки.

63. Возможно, горное производство является наиболее опасным видом производственной деятельности. Многие из числа 30 млн. горняков, насчитывающихся в мире, подвержены воздействию целого ряда физических и производственных опасностей. Быстрые изменения в геологических условиях или силы природы, как например наводнения, могут приводить к нанесению значительного ущерба и гибели людей. В дополнение к этим опасностям на протяжении продолжительного времени горняки также подвергаются воздействию сильных шумов, токсичных газов, пыли, химических веществ, вибрации, недостаточного освещения, жары и холода, а также испытывают многочисленные телесные повреждения, связанные с физическим напряжением. На мелких горных предприятиях безопасность работы и здоровье горняков подвергаются особому риску, и на практике между размером шахты и уровнем несчастных случаев существует прямая зависимость. Последние данные по Соединенным Штатам Америки и Канаде показывают, что на менее крупных шахтах существуют более высокие показатели обусловленных несчастными случаями потерь времени на подземных шахтах и в карьерах.

64. В связи с отсутствием достоверных данных, прежде всего в развивающихся странах, несомненно, что на мелких горных предприятиях показатели, касающиеся числа несчастных случаев и распространения заболеваний, являются более высокими по сравнению с тем, как это представляется. К числу причин, которые вызывают трудности, касающиеся безопасности работы и охраны здоровья на мелких горных предприятиях, в частности относятся: недостаточная профессиональная подготовка рабочих и управляющих, нехватка подготовленных инспекторов (и поэтому инспекций), плохое качество горнодобывающего и обрабатывающего оборудования, и его обслуживания, нехватка финансовых ресурсов и перерывы в деятельности горнодобывающих предприятий.

65. Не существует каких-либо причин, оправдывающих недостаточное внимание к вопросам безопасности и охраны здоровья. Так как многие мелкие горные предприятия действуют в условиях нехватки капитала, они не желают затрачивать дефицитные ресурсы на улучшение техники безопасности и охрану здоровья, особенно в связи с тем, что такие издержки не обеспечивают какой-либо финансовой отдачи в краткосрочной перспективе. Кроме того, многие

или все рабочие могут являться совладельцами шахты, и поэтому они склонны допускать более высокую степень личной опасности, с тем чтобы повысить уровень прибыльности без учета каких-либо возможных регулирующих положений. В тех случаях, когда шахтеры заняты в кустарном горном производстве, по сравнению с теми случаями, когда они являются совладельцами, относительно высокие ставки заработной платы, которую они часто получают за сдельную работу, могут быть достаточными, для того чтобы они игнорировали производственные опасности. С другой стороны, безработица во многих горнодобывающих районах столь высока, что шахтеры часто не имеют практически никакой другой альтернативы за исключением того, чтобы смириться с существующими условиями труда.

66. Подземные выработки особенно опасны, так как часто они создаются беспланово различными группами шахтеров без учета того общего воздействия, которое может оказать прокладка штолен. Ненадежная крепь, малое рабочее пространство, а также средства связи и подъемные устройства усугубляют эти проблемы. В результате недостаточной вентиляции, антисанитарии, отсутствия надлежащего освещения и запыленности возникают медицинские проблемы. Нередко происходят завалы, которые являются одной из основных причин несчастных случаев. К числу самых распространенных заболеваний относятся пневмония и повреждения позвоночника. Часто санитарное просвещение не проводится, и по причине антисанитарии в районах проживания и работы, располагающихся на самой шахте и вокруг нее, могут существовать источники водоснабжения с чрезвычайно высокой степенью содержания



илистых отложений, ртути и органических материалов. Эти факторы приводят к увеличению общих расходов на медицинское обслуживание, так как заболевания распространяются быстрыми темпами.

67. Надлежащее информирование шахтеров мелких горных предприятий по вопросам производственной безопасности может обеспечить проведение таких мероприятий по снижению степени травматизма, которое, возможно, даст наибольшую отдачу. Это означает, что для проведения кампаний по снижению уровня травматизма требуется своевременная информация о числе и причинах несчастных случаев. Горняки должны быть уверены в том, что собранные данные будут использоваться на их благо, а не для их наказания.

68. Шахтеров на мелких горнодобывающих предприятиях необходимо поощрять к улучшению производственной безопасности и здоровья. Они должны быть уверены в том, что в результате изменения существующей практики будут получены материальные блага. С тем чтобы обеспечить успешную реализацию программ по предотвращению несчастных случаев и улучшению здоровья, рабочие и условия их труда должны рассматриваться в своей совокупности. Показатели безопасности тесно связаны с тем или иным видом операций, осуществляемым на данной шахте. Таким образом, средства для улучшения безопасности должны разрабатываться с учетом конкретных операций, осуществляемых на той или иной шахте. Необходимо подготовить общие руководящие принципы, которые будут полезными на практике. Часто самой лучшей основой для разработки конкретных положений, касающихся безопасности и охраны здоровья, служат широкие принципы, которые являются достаточно гибкими для того, чтобы использовать их при различных условиях.

69. Важное экономическое значение горнодобывающей деятельности во многих странах и опасный характер связанной с ней работы, а также неадекватность законодательства обусловили то, что МОТ подготовила конвенцию о безопасности и охране здоровья на горнодобывающих предприятиях. Более подробно проект ее текста будет обсуждаться на Международной конференции труда в 1994 году и еще раз в 1995 году до того, как он будет представлен для принятия Конференцией в последнем из указанных годов. В конвенции будут рассматриваться обязанности правительств, работодателей и рабочих, касающиеся вопросов безопасности и охраны здоровья. В ней может быть предусмотрена конкретная политика в области предотвращения производственного травматизма и заболеваний, а также установлены процедуры для осуществления этой политики, включая технические стандарты, представление отчетности, сотрудничество между работодателями и рабочими, проведение инспекций рабочих мест и расследование несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Может быть предусмотрен целый комплекс превентивных мер и способов защиты, включая вопросы подготовки к чрезвычайным ситуациям и проведения поисково-спасательных операций. Особое внимание при разработке и последующем осуществлении этой конвенции будет уделяться вопросам безопасности и охраны здоровья рабочих, занятых на трудоемких мелкомасштабных операциях в горнодобывающей промышленности. В середине 1993 года всем государствам-членам МОТ была направлена анкета, в которой содержалась просьба о подробном изложении мнений по всем этим вопросам. Ответы на эту анкету определяют сферу действия и содержание первоначального варианта проекта. Выражается надежда на то, что в случае принятия конкретной конвенции о горнодобывающей промышленности будет обеспечена ее широкая ратификация, а также значительные и долгосрочные улучшения в области безопасности горнодобывающего производства.

70. Важное значение имеет наличие стандартов, действующих норм и положений. Для того чтобы обеспечить предоставление информации каждому отдельно взятому горнодобывающему предприятию и шахтерам, необходимо располагать достаточным числом подготовленных сотрудников

для рассмотрения местных потребностей и доведения информации до сведения заинтересованных лиц. Самое большое значение должно придаваться привлечению самих рабочих мелких горнодобывающих предприятий к разработке средств для улучшения производственной безопасности и охраны здоровья. Рабочие находятся на передней линии, и те опасности, с которыми они сталкиваются, непосредственно сказываются на них. Результаты обеспечения непосредственного участия шахтеров мелких горнодобывающих предприятий в осуществлении программ по повышению безопасности могут быть значительными, особенно с учетом образовательного воздействия, так как эти шахты обычно не располагают средствами для найма специалистов по вопросам безопасности и не обеспечивают профессиональную подготовку своих рабочих.

71. Любые меры по стимулированию развития мелких и средних горнодобывающих предприятий необходимо разрабатывать так, чтобы продемонстрировать шахтерам те блага, которые можно получить в результате изменения их традиционных способов работы. Ключевая роль будет принадлежать инспекторам горнодобывающих предприятий, чьи рекомендации должны носить конкретно-прикладной характер, быть простыми для понимания и осуществления. Им не удастся выполнить эту задачу без надлежащей профессиональной подготовки, ресурсов и помощи. Для всех этих мероприятий требуются финансовые средства и организационная поддержка.

72. Мелкомасштабное и среднемасштабное горнодобывающее производство необходимо развивать путем создания таких условий, которые способствовали бы применению лучших методов работы в области горнодобывающей деятельности, производственной безопасности, охраны здоровья и окружающей среды. Такие условия, наряду с организационными механизмами, обеспечивающими эффективное осуществление регламентирующих положений сильными, хорошо информированными правительственными учреждениями, обеспечат процветание мелких и средних горнодобывающих предприятий. Таким образом, будет обеспечено то, что горнодобывающие операции приобретут характер социально и экономически полезной деятельности, как непосредственно связанных с ней предпринимателей и рабочих, так и те регионы и страны, в которых она осуществляется.

## V. ПОЛОЖЕНИЕ И РОЛЬ ЖЕНЩИН НА МЕЛКИХ ГОРНЫХ ПРОМЫСЛАХ

### A. Повышение внимания роли женщин, занятых на горных промыслах

73. В 1993 году масштабы занятости женщин на мелких горных промыслах были относительно скромными, но они неуклонно расширяются, особенно в кустарном и неофициальном секторах. Хотя в статистических данных по странам обычно не проводится различий между мужчинами и женщинами среди рабочих мелких горных промыслов, женщины, как представляется, заняты во всех сферах этой деятельности. Например, несколько женщин, занятых на горных промыслах, приняли участие в Международном семинаре в Хараре. Они подчеркнули, что общее ухудшение экономического положения, сопровождаемое трудностями социального характера, вынуждает женщин заниматься видами деятельности, в которых преобладают мужчины и которые могут стать источником более значительных доходов. Такие женщины, в большинстве своем являющиеся главами семейств, полностью осознают последствия, связанные с отказом от своей традиционной роли, однако для них неофициальный горный промысел является необходимой экономической альтернативой натуральному хозяйству.

74. В связи с повышением значимости вклада женщин, занятых на мелких горных промыслах, в сельскую экономику правительствам развивающихся стран и их партнерам в области развития, т.е. учреждениям по вопросам международного сотрудничества и неправительственным организациям необходимо осуществить ряд мер. Такие меры, в случае их принятия, могут

способствовать решению многих конкретных проблем, с которыми сталкиваются женщины, занятые в неофициальном секторе, включая конкретные экологические вопросы, поскольку они оказывают влияние на благосостояние и здоровье женщин и их детей.

75. Доклад Генерального секретаря о последних достижениях в области деятельности мелких горнодобывающих предприятий в развивающихся странах (E/C.7/1993/11) позволил Комитету по природным ресурсам ознакомиться с хорошо документированным обзором проблем, связанных с женской проблематикой, которые негативно сказываются на положении женщин, занимающихся горными работами. В рамках своей деятельности система Организации Объединенных Наций пытается оказать женщинам содействие в получении доступа к приносящим доход видам деятельности вообще и к работе в горнодобывающей промышленности в частности. В руководящих принципах, принятых в Хараре, косвенно говорится о положении женщин, занятых в горнодобывающей промышленности, и о необходимости обеспечения для них возможности пользоваться таким же статусом, условиями и средствами, как и их коллеги-мужчины, и не являться субъектом предубежденного отношения. Помимо проведения семинаров 2/, которые содействуют распространению информации и стимулируют обмен опытом, были разработаны и представлены донорам несколько проектов. В данном докладе, содержащем обновленные данные, основное внимание будет уделено освещению принятых недавно мер, которые направлены на оказание содействия растущему числу женщин, занятых в горнодобывающей промышленности.

76. Подобно своим коллегам-мужчинам, женщины разделяются на две четкие категории: горняки-кустари или старатели (рабочие-горняки неофициального сектора), которые составляют большинство, и владельцы горных отводов, деятельность которых предполагает некоторую степень механизации 3/. Представителям обеих групп необходима профессиональная подготовка. Женщины находятся в особенно невыгодном положении из-за недостаточного уровня образования, поскольку очень многие из них не имеют доступа к получению формального образования и квалификации.

77. В связи с тем, что женщины, принадлежащие к первой группе, обычно неграмотны, живут в сельской местности и иногда относятся к группам коренного населения, осуществление узконаправленных программ по смягчению последствий нищеты может способствовать улучшению их экономического и социального благополучия. Такие программы должны иметь долгосрочные стратегии, направленные на создание как можно лучших условий для обеспечения устойчивого развития на местном, региональном и национальном уровнях в целях борьбы с нищетой. Женщины-старатели относятся к группе, находящейся в наиболее неблагоприятном положении, и им в первую очередь необходимо оказывать содействие путем повышения уровня здравоохранения и базового образования; для улучшения их экономического положения им в конечном итоге необходимо оказать помощь в приобретении прав на владение землей. Кроме того, посредством организации и привлечения групп, создаваемых по общинному признаку, необходимо разработать политику, направленную на устранение положений и других препятствий, которые мешают развитию неофициального сектора и его интеграции в экономику. В то же время должны существовать программы для низового уровня, направленные на ликвидацию дискриминации в отношении женщин.

78. Для женщин, находящихся в более привилегированном положении, участие в горнодобывающей деятельности является также своего рода альтернативой, предоставляет им возможность заниматься предпринимательством и возможность осуществления долгосрочных инвестиций. Женщины, занятые в горнодобывающей промышленности и принадлежащие к этой категории, полагают, что трудности, с которыми они сталкиваются в ходе развития своей предпринимательской деятельности, связаны не с дискриминацией женщин по признаку пола, а с

предубеждениями, укоренившимися в самой культуре, преодоление которых представляет собой наибольшую трудность. В отличие от рабочих-горняков неофициального сектора женщины, принадлежащие к категории предпринимателей, отличаются грамотностью, и некоторые из них имеют университетский диплом; они уже добились определенной экономической независимости и смотрят на горное дело как на одну из привлекательных альтернативных возможностей приложения своего труда.

79. Кредитные учреждения по своей сути консервативны, и, поскольку женщины не обладают политическим влиянием, доступ к капиталу представляет собой одну из серьезных проблем. Она усугубляется тем фактом, что внутреннее законодательство в основном не способствует предоставлению кредитов женщинам как таковым. Такого рода законодательство отражает предубеждения на культурном и бытовом уровнях, преобладающие во многих типах общества. В настоящее время несколько развивающихся стран изменяют свои законодательные положения, с тем чтобы обеспечить более конструктивный вклад женской части населения в экономическое развитие. В странах с переходной экономикой женщинам предоставляются равные права. В результате этого, как полагают, женская часть населения лучше подготовлена для всестороннего участия в общественной жизни и развития предпринимательской деятельности. Принимаются новые законодательные положения для облегчения женщинам возможности получения права на владение собственностью и получение кредита. Такие изменения в законодательстве должны сопровождаться созданием механизма беззалогового кредитования, который имеет крайне важное значение для развития предпринимательской деятельности среди женщин.

80. Резюме проектов, которые были подготовлены участниками Международного практикума о роли женщин в обеспечении экологически безопасного и устойчивого развития 2/, имеют три общие для них широкие цели, и в них затрагиваются вопросы, которые необязательно связаны с женской проблематикой. Первая цель включает в себя определение конкретных проблем, касающихся положения женщин, и это направлено на сбор статистических данных о сегрегации по признаку пола в целях разработки соответствующей стратегии вмешательства государства, и предполагает определение и анализ социально-культурных проблем. Вторая цель направлена на содействие самоутверждению женщин, ключевую роль в котором играет процесс обучения. Необходимо организовать процесс обучения для облегчения доступа женщин к овладению экологически безопасными методами горного производства, а также обучения по таким темам, как административное управление и общие вопросы охраны окружающей среды и мелиорации земель. Считается, что женщины, будучи тесно связаны с землепользованием, уделяют весьма пристальное внимание экологическим вопросам. Особенно благотворные результаты достигаются с помощью практической подготовки в рамках осуществления демонстрационных проектов. Третья цель предусматривает создание механизма предоставления женщинам, занимающимся предпринимательством, небольших кредитов с учетом социально-правового статуса женщин и связанных с этим проблем. Вытекающие отсюда задачи касаются оценки и отбора горных участков и пересмотра законодательства в целях облегчения доступа женщин к владению такими участками, особенно в обществе с патриархальным укладом. В основе успешного осуществления программы предпринимательской деятельности лежит обеспечение доступа к получению кредитов. Необходимо разрабатывать программы охвата для выявления талантливых и настойчивых женщин, с тем чтобы использовать их в качестве примеров для подражания, и для развития в них чувства уверенности в себе благодаря использованию учебной методики и новаторских подходов.

81. Коммерческие банки не готовы к предоставлению небольших кредитов по умеренным процентным ставкам и не заинтересованы в этом. Тем не менее существуют альтернативные возможности. Некоторые страны создают механизмы предоставления небольших кредитов. Кредиты финансируются по льготным ставкам многосторонними и региональными банками

развития. Некоторые неправительственные организации, включая международные благотворительные и религиозные организации, которые действуют на низовом уровне, создают успешно функционирующие оборотные фонды для финансирования мелких предпринимателей на начальном этапе.

82. Создание потенциала, а также финансирование на начальном этапе могут осуществляться через местные профессиональные ассоциации. В Зимбабве хороший пример являет собой Ассоциация шахтеров мелких горнодобывающих предприятий Зимбабве (АШМГПЗ). Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) при техническом содействии Группы по разработке переходной технологии (ГРПТ) в настоящее время организует учебный курс для женщин – членов АШМГПЗ. В отличие от кооперативов такие ассоциации могут в большей степени подходить для удовлетворения потребностей рабочих–горняков. Структуре многих кооперативов рабочих–горняков мелких горных промыслов не хватает гибкости для развития индивидуальной предпринимательской деятельности. Тем не менее кооперативы могут играть на неофициальном уровне полезную формализующую роль в деле объединения отдельных рабочих–горняков для достижения экономии за счет увеличения масштабов производства, что имеет решающее значение для получения лицензий, улучшения возможностей сбыта и привлечения технической и финансовой помощи. Хотя горное дело считается нетрадиционной сферой приложения усилий женщин, участие женщин в деятельности кустарных и мелких/средних горных промыслов необходимо поощрять и усиливать. В сельских районах многие женщины, которые, будучи главами семей, являются их кормильцами, могут заниматься горным делом для обеспечения минимального пропитания путем намывания золота в реках.

83. Для ускорения социально–экономического развития сельских общин правительствам необходимо стремиться проводить политику, способствующую созданию рабочих мест, не связанных с ведением сельского хозяйства, особенно для женщин. В отличие от традиционных сельскохозяйственных работ эти новые виды деятельности могут содействовать устранению предубеждений в отношении занятий женщин, сложившихся в

результате особенностей культуры. В развивающихся странах мелкие горные промыслы могут явиться для многих занятых в них женщин шагом вперед на пути к достижению самообеспеченности и расширению социально-экономической свободы.

В. Устойчивое развитие и женщины, занятые на мелких горных промыслах

84. Как указано в документе E/C.7/1993/11, мелкие/средние горные промыслы оказывают неблагоприятное воздействие на социальную и физическую среду. В сельских районах на долю женщин приходится значительная часть сельскохозяйственных работ, и они традиционно играют чрезвычайно важную роль в ежедневном обеспечении водой, ее рациональном применении и потреблении. В связи с этим истощение ресурсов и загрязнение сказываются на средствах существования женщин и их детей. По этой причине странам предлагается отразить в национальной политике и программах связанные с женской проблематикой аспекты Повестки дня на XXI век 4/, с тем чтобы цели развития включали в себя вопросы, касающиеся окружающей среды. Женщинам, с учетом их традиционной роли, необходимо разрешить принимать в этом участие и использовать для этих целей свои конкретные знания.

85. В принципе 20 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 5/ говорится о том, что "женщины играют жизненно важную роль в рациональном использовании окружающей среды и развитии". Вопрос об участии женщин в процессе развития был включен во все программные области, в частности в программную область главы 24, озаглавленной "Глобальные действия в интересах женщин в целях обеспечения устойчивого и справедливого развития", в которой рассматриваются программы действий, касающиеся глобального развития и политики в области развития, для обеспечения устойчивого развития. На Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в пункте 24.11 Повестки дня на XXI век было подчеркнуто, что органам системы Организации Объединенных Наций, вовлеченным в деятельность по осуществлению Повестки дня на XXI век, "следует обеспечить, чтобы интересы женщин были в полной мере учтены в политике во всех областях, во всех программах и мероприятиях". Однако большинство мероприятий, включенных в главу 24, должны осуществляться на национальном уровне.

86. В связи с этим в главе 24 содержится весьма ясный призыв к обеспечению всестороннего участия женщин в национальных и международных мероприятиях по рациональному использованию экосистем и предотвращению ухудшения состояния окружающей среды. В ней подчеркивается также, что участие женщин имеет чрезвычайно важное значение для успешной реализации Повестки дня на XXI век. К числу целей, которые предлагается поставить перед национальными правительствами, относится рассмотрение возможности разработки и издания к 2000 году стратегии в отношении изменений, необходимых для устранения конституционных, правовых, административных, культурных, поведенческих, социальных и экономических препятствий на пути обеспечения всестороннего участия женщин в процессе устойчивого развития и в общественной жизни. Такая стратегия, в частности, позволит обеспечить доступ женщин к получению профессиональной подготовки, всех форм кредитования, особенно в неформальном секторе, и прав на собственность. Кроме того, Глобальные действия в интересах женщин в целях обеспечения устойчивого и справедливого развития, изложенные в Повестке дня на XXI век, включают в себя программы а) по обеспечению и укреплению равноправных возможностей для женщин в плане трудоустройства и получения справедливого вознаграждения в официальном и неофициальном секторах, б) по ликвидации сохраняющихся негативных представлений и предрассудков в отношении женщин и с) по укреплению правовых возможностей женщин в отношении получения права на доступ к природным ресурсам, технологии, банковским операциям и контролю за

загрязнением на рабочих местах. Наряду с этим предлагается содействовать внедрению экологически чистых технологий, разработанных при участии женщин и применяемых, в частности, для обеспечения снабжения чистой водой.

С. Женщины, занятые на горных промыслах в Эфиопии:  
анализ проблемы

87. Эфиопия предлагает расширить участие сельских женщин в приносящих доход видах деятельности, к числу которых относится горное дело. Эфиопские женщины вовлечены во все сферы экономической жизни страны. Кроме того, все больше возрастает значение неофициального сектора горнодобывающей промышленности как дополнения к сельской экономике. В целях усиления экономической роли эфиопских женщин ПРООН включила в свою пятую страновую программу для Эфиопии (1994–1998 годы) компонент, предусматривающий оказание обширной помощи. Специальный компонент такого рода предусматривает повышение статуса и расширение участия женщин в процессе принятия решений, планирования и реализации программ в области освоения полезных ископаемых. Общая смета расходов по данному компоненту составляет 1 млн. долл. США, которые должны быть предоставлены донорами.

88. Сельские общины традиционно являются важными производителями и конечными пользователями минеральных ресурсов как в официальном, так и в неофициальном секторах. Роль сельских общин и женщин, занятых на горных промыслах, не получает должного признания и не определена в финансовом отношении. По оценкам, трудовые ресурсы министерства шахт и энергетики и смежных учреждений на 25 процентов состоят из женщин. В частном секторе женщины составляют приблизительно 30 процентов от всех держателей лицензий на проведение горных работ и обработку драгоценных камней. Тридцать пять процентов работ в карьерах выполняется женщинами. По всей вероятности, женщины производят все керамические изделия, используемые в Эфиопии. Непризнание роли этого важного вида домашнего производства не дает возможности реализовать его потенциал в плане повышения качества продукции и размера доходов. Сельское население, которое занимается добычей золота в неофициальном секторе (неопределенную в количественном отношении, но значительную часть занятых этим видом деятельности составляют женщины), не получает выгод от своего занятия горным делом.

89. Недавно Эфиопия ввела в действие Указ о горнодобывающей промышленности, в котором закрепляется право на владение землей. Этот законодательный акт направлен на содействие развитию горнодобывающей промышленности на долгосрочной и устойчивой основе. В этой связи проект Департамента по поддержке развития и управленческому обслуживанию ЕТН/90/016 "Поощрение инвестиций в горнодобывающую промышленность" предусматривает развитие технического потенциала женщин в горнодобывающей промышленности путем обучения женщин-специалистов, которые заняты осуществлением деятельности в рамках проектов. Эта мера не ограничивается только реализацией проекта для Эфиопии. Не устанавливая каких-либо квот отдельно в отношении мужчин и

женщин, Департамент по поддержке развития и управленческому обслуживанию настаивает на том, чтобы женщины, занятые осуществлением проектов, имели такие же возможности быть охваченными программами обучения, как и их коллеги-мужчины.

## VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

90. В настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам, касающимся воздействия деятельности мелких горных промыслов на физическую и социальную среду, и необходимости принятия соответствующих законодательных мер в этой области. Обсуждение политики и стратегии обеспечения эффективного контроля над деятельностью мелких горных промыслов без ущерба для их экономических показателей ведется уже на протяжении определенного времени. Только недавно особое внимание стало уделяться наиболее серьезным недостаткам, характерным для деятельности мелких горных промыслов (в частности, в неофициальном секторе), а именно – ущербу для окружающей среды и ее загрязнению. Хотя большинство мероприятий должно осуществляться на национальном уровне, в результате сотрудничества между соседними странами, осуществляемого под эгидой таких региональных межправительственных организаций, как Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК), или в рамках технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС), могут быть найдены эффективные с точки зрения затрат пути создания совместных предприятий, которые могут принести пользу большому количеству мелких горных промыслов. В настоящее время правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой вновь проявляют интерес к развитию внутреннего частного сектора как средства создания дополнительных рабочих мест. В то же время перед правительствами этих стран стоит задача интегрирования непрерывно расширяющегося неофициального сектора в более структурированный механизм.

91. Принятые в Хараре руководящие принципы предоставляют в распоряжение правительств, учреждений по вопросам развития и неправительственных организаций надежный механизм использования экономического потенциала мелких горных промыслов, а также снижения остроты характерных для них проблем. Деятельность мелких горных промыслов всегда являлась щепетильным вопросом, тем не менее, несмотря на все связанные с ними негативные побочные явления, они оказывают значительное положительное воздействие на национальную и региональную экономику. Однако в некоторых странах их экономический потенциал и жизнеспособность ставятся под сомнение.

92. Мелкие горные промыслы служат основой для многих стран с ориентированной на сельское хозяйство экономикой, и во многих регионах мира наряду с мужчинами в этом секторе заняты женщины. Правовой механизм, который предусматривает признание существования и характерных особенностей мелких и средних горных промыслов, является необходимым условием для их "формализации" и снижения степени их отрицательного воздействия на окружающую среду. Неофициальный сектор горнодобывающей промышленности нельзя рассматривать как экономическое решение проблемы безземелья и тем более как возможность для возвращения в сельскую местность мигрантов и безработных жителей городов. Попустительство приводит к возникновению "лихорадки", которая в скором времени становится неконтролируемой, а инициативы по недопущению ущерба, рассчитанные на краткосрочную перспективу, обычно заканчиваются неудачей при столкновении с напором, присущим деятельности, стимулируемой спросом.

93. Деятельность мелких горных промыслов должна быть поставлена на правовую основу и формализована, с тем чтобы содействовать ее дальнейшему расширению. Если она не может быть экономически целесообразной и экологически устойчивой, то необходимо изыскивать и



расширять альтернативные возможности трудоустройства. Мелкие горные промыслы должны получать выгоду от технологических преимуществ, связанных с расширением масштабов деятельности. Новые технологии добычи золота и творческий подход к вопросам сбыта содействуют снижению производственных издержек в промышленно развитых странах, занимающихся горным делом. Снижению издержек может способствовать и экономия за счет увеличения масштабов производства, а также накопление определенной "критической массы". Рентабельность производства может возрасти благодаря обмену производственными и экологическими технологиями и опытом и созданию совместного механизма сбыта. Национальные и региональные специализированные учреждения могут играть более значительную и важную роль в содействии этому процессу.

94. Поскольку процесс развития предполагает рост экономики, только организованное, хорошо отрегулированное, юридически обоснованное горное производство может отвечать требованиям устойчивого развития. Механизмы управления и контроля обычно не дают желаемых результатов при столкновении с масштабами роста неофициального сектора горнодобывающей промышленности, поскольку по своему характеру результаты в целом ориентированы на краткосрочную перспективу, а по своему масштабу они весьма ограничены. Правительство может достигнуть более устойчивых результатов путем осуществления ориентированных на рынок мер и создания простой и справедливой системы налогообложения, а не путем непосредственного участия в сбыте продукции мелких горных промыслов. И наоборот, постоянное участие и поддержка государственных учреждений имеют чрезвычайно важное значение для содействия профессиональной подготовке, передаче технологии и получению доступа к информации и кредитам. Охрана окружающей среды требует постоянного вовлечения государства в решение этих вопросов. При создании правовой основы, благоприятной для развития предпринимательской деятельности, правительствам необходимо, где это возможно, сосредоточить свои усилия на устранении культурных и поведенческих предрассудков, которые препятствуют вовлечению женщин в деловую жизнь.

95. Разработка месторождений неметаллических ископаемых, в частности строительных материалов, не пользуется достаточным вниманием со стороны правительств. При выработке политики предпринимательской деятельности этим полезным ископаемым следует уделять большее внимание. Они могут оказаться более важными для регионального экономического развития, нежели благородные металлы и драгоценные камни. Наличие конечных пользователей и рынков сбыта, а также возможность простой переработки таких неметаллических ископаемых на месте добычи могут дать толчок промышленному развитию.

96. Начиная с 1972 года, когда пункт о мелких горнодобывающих предприятиях был включен в повестку дня Комитета по природным ресурсам, деятельности Организации Объединенных Наций, в частности успешному выполнению демонстрационных проектов, препятствует ограниченность финансовых средств Организации. Однако такие проекты, как строительство установки по извлечению золота в Эссакане, Буркина-Фасо, а также другие демонстрационные проекты или проекты, рассчитанные на собственные силы, которые осуществлялись при поддержке неправительственных организаций, показали, что деятельность кустарных/мелких горных промыслов может стать экономически рентабельной, а также приемлемой в социальном и экологическом отношении. С учетом этих обстоятельств Комитет по природным ресурсам, возможно, пожелает рекомендовать системе Организации Объединенных Наций продолжать в соответствии со своими полномочиями и сферой компетенции расширять свою деятельность в этой области.

97. В области регулирования и развития деятельности мелких горных промыслов, в частности для снижения ущерба, наносимого окружающей среде, сведения к минимуму социальных потрясений и сокращения контрабандных операций по-прежнему необходимо прилагать серьезные

усилия. Эти усилия должны охватывать такие области, как передача технологии, укрепление организационных структур и потенциала и расширение частного сектора и местной предпринимательской деятельности. Такого рода меры могут способствовать направлению усилий правительств на создание центров развития сельского надомного и полупромышленного производства. Такие центры могут создаваться либо за счет привлечения доходов мелких горных промыслов, как в случае с благородными металлами и драгоценными камнями, либо путем стимулирования добычи неметаллических ископаемых и строительных материалов в карьерах и их переработки. Задача таких центров должна состоять в обеспечении устойчивого социально-экономического развития региона.

98. Такие центры вполне могут иметь притягательный эффект благодаря повышению потенциала районов в плане развития деловой активности и приобщения местного населения к более официальному и успешному участию в предпринимательской деятельности.

#### Справочные материалы

Chakravorty, S.L. (1993). Small-size mining in cluster: a success story from India. Interregional Seminar on Guidelines for the Development of Small/Medium-Scale Mining, 15-19 February 1993, Harare, Zimbabwe.

Dalton, Diana (1993). "Mining and environment: adaptation of related legislation and regulations", Third Workshop of the Mining and Environment Research Network, September 1993, University of Sussex, Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Epps, Janet (1993). Environmental management systems and auditing. Site Management. Interregional Workshop for SADC Countries on Environment Management at Mining Sites in Developing Countries, 6-10 December 1993, Konkola, Zambia.

Estay, Domingo (1992). Environmental sound and sustainable development: the case for women in small-scale mining. Interregional Workshop on the Role of Women in Environmentally Sound and Sustainable Development, 9-15 September 1992, Beijing, China.

Hill, R.N. (1993). The contribution of industrial minerals to the economy of developing countries. Conference on Financial and Technical Support for Small-Scale Mining Ventures, 23 and 24 November 1993, MINTEK, Johannesburg, South Africa.

Jennings, Norman S. ILO (1993). Small-scale mining in developing countries: addressing labour and social issues. Interregional Seminar On Guidelines for the Development of Small/Medium-Scale Mining, 15-19 February 1993, Harare, Zimbabwe.

Labonne, B., and D. Estay (1993). Mission report Brazil: Garimpo mining in the Tapajós Garimpo reserve in the Amazon region. Mineral Resources Branch, Department for Development Support and Management Services of the United Nations Secretariat.

Labonne, Beatrice (1993). Guidelines for the development of small/medium-scale mining. Conference on Financial and Technical Support for Small/Medium-Scale Mining Ventures, 23 and 24 November 1993, MINTEK, Johannesburg, South Africa.

United Nations, Economic Commission for Africa (1993). Constraints in small-scale mining in Africa. Conference on Financial and Technical Support for Small-Scale Mining Ventures, 23 and 24 November 1993, MINTEK, Johannesburg, South Africa.

United Nations Development Programme (1993). Improvement of the resource-population-sustainability balance. Utilization of natural resources for balanced development. Mineral development. Draft, fifth country programme. Addis Ababa.

#### Примечания

1/ См. Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1993 год, Дополнение № 8 (E/1993/28), пункт 17.

2/ Участники Международного практикума о роли женщин в обеспечении экологически безопасного и устойчивого развития, состоявшегося 9-15 сентября 1992 года в Пекине, подготовили конкретные, предназначенные для широкого внедрения предложения по проектам, которые были представлены международным донорам. В области устойчивого развития сельских районов и развития микропредприятий участниками были подготовлены четыре типовых проекта, посвященных деятельности мелких горных промыслов.

3/ Численность женщин, занятых в неофициальном секторе горнодобывающей промышленности, по-прежнему намного превосходит численность женщин, занимающихся предпринимательской деятельностью в горнодобывающей промышленности; однако количество последних возрастает. Например, в Зимбабве приблизительно 400 женщин являются активными членами Ассоциации шахтеров мелких горнодобывающих предприятий Зимбабве (АШМГПЗ), насчитывающей 4000 человек.

4/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

5/ Там же, приложение I.

-----