



Экономический и Социальный

Distr.  
GENERAL

E/C.7/1996/9  
1 April 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ

Третья сессия

6-17 мая 1996 года

Пункт 9 предварительной повестки дня\*

ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЛКИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения 1994/308 Экономического и Социального Совета. В докладе приводятся оценочные данные о числе занятых на мелких горнодобывающих предприятиях и на примере Африки, Азии и Латинской Америки описываются экономические последствия деятельности мелких горнодобывающих предприятий в отдельных странах. В докладе анализируются новые подходы и изменения с особым акцентом на роль правительств, частного сектора, иностранного капитала и совместных предприятий, неправительственных организаций, кредитных учреждений, местных общин и женщин и приводятся примеры стратегий, реализованных на практике. В докладе рассматриваются также последние изменения в связи с итогами проведенных конференций по вопросам охраны здоровья и техники безопасности, полезных ископаемых промышленного значения и кустарного горного промысла, и в обобщенном виде излагается проект всеобъемлющей стратегии Всемирного банка в отношении кустарного горного промысла.

В заключительной части доклада излагается рекомендация о том, что кустарный горный промысел в развивающихся странах и странах с переходной экономикой следует рассматривать не только в контексте добычи полезных ископаемых, требующей опыта ведения горных работ, но и в социально-экономическом контексте и в связи с проблемой нищеты, что требует многосекторального подхода. В докладе содержится призыв к оказанию технической помощи в области добычи полезных ископаемых, а также в таких областях, как альтернативные приносящие доход виды деятельности, образование, здравоохранение и улучшение положения женщин

\* E/C.7/1996/1.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 4	3
I. МЕЛКИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В ЭКОНОМИКЕ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН И СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ .....		5
- 32		4
А. Оценочные данные о числе занятых .....	5 - 10	4
В. Экономические последствия деятельности мелких и кустарных горных промыслов: на отдельных примерах в Африке, Азии и Латинской Америке .....	11 - 32	6
1. Африка .....	11 - 19	6
2. Азия .....	20 - 26	8
3. Латинская Америка .....	27 - 32	10
II. АНАЛИЗ НОВЫХ ПОДХОДОВ И ИЗМЕНЕНИЙ .....	33 -	11
62		11
А. Правительство .....	33 - 42	11
В. Частный сектор .....	43 - 49	13
С. Неправительственные организации и кредитные учреждения .....	50 - 53	14
D. Местные общины .....	54 - 57	15
Е. Женщины .....	58 - 62	16
III. ПОСЛЕДНИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ В КОНКРЕТНЫХ ОБЛАСТЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	63 - 78	17
А. Техника безопасности и охрана здоровья на мелких горнодобывающих предприятиях .....	63 - 71	17
В. Международная конференция по мелким горнодобывающим предприятиям в северо-западных районах Российской Федерации и международному опыту .....	72 - 73	19
С. Международное совещание "за круглым столом" по вопросам кустарного горного промысла и проект всеобъемлющей стратегии Всемирного банка в отношении кустарных горных промыслов .....	74 - 78	20

## ВВЕДЕНИЕ

1. В своем решении 1994/308 Экономический и Социальный Совет по рекомендации Комитета по природным ресурсам, вынесенной на его второй сессии (22 февраля - 4 марта 1994 года) просил Генерального секретаря представить Комитету на его третьей сессии доклад об изменениях в сфере деятельности мелких горнодобывающих предприятий. Комитет рекомендовал включить в доклад оценку значения мелких горнодобывающих предприятий в экономике развивающихся стран и стран с переходной экономикой, а также анализ новых подходов и изменений с особым акцентом на роль местных общин, частного сектора, иностранного капитала и совместных предприятий, а также с уделением особого внимания последним результатам, полученным в конкретных областях деятельности.

2. Настоящий доклад является частью непрерывной оценки деятельности мелких горнодобывающих предприятий, проводимой Комитетом по природным ресурсам. В нем рассматриваются конкретные вопросы деятельности мелких горнодобывающих предприятий в соответствии с рекомендацией Комитета в ответ на доклад Генерального секретаря о деятельности мелких горнодобывающих предприятий в развивающихся странах и странах, экономика которых находится на переходном этапе (E/C.7/1994/9). В том докладе рассматривались экологические и социальные последствия деятельности мелких горнодобывающих предприятий в отдельных регионах; законодательство и нормативные акты в области мелкомасштабной добычи, регулирующие вопросы охраны окружающей среды; мелкие механизированные горные предприятия, которые могут служить образцом для копирования; охрана здоровья и техника безопасности и улучшение условий работы горняков; и положение и роль женщин на мелких горных промыслах. В заключительной части доклада говорилось, что мелкие горные промыслы, особенно кустарные горные промыслы, служат основой экономики многих стран, ориентированных на сельское хозяйство, и что правовой механизм, который предусматривает признание характерных особенностей этого вида горного промысла, является необходимым условием для формализации этой подотрасли и снижения степени ее отрицательного воздействия на окружающую среду. Необходимо прилагать серьезные усилия в области а) регулирования и развития деятельности мелких горных промыслов, в частности для снижения ущерба, наносимого окружающей среде, сведения к минимуму социальных потрясений и сокращения контрабандных операций; б) укрепления организационных структур и потенциала; и с) передачи технологии. В докладе указывалось, что Комитет, возможно, пожелает рекомендовать системе Организации Объединенных Наций продолжать в соответствии со своими полномочиями и сферой компетенции совершенствовать свою деятельность в этой области.

3. Важным событием в области мелких горных промыслов после второй сессии Комитета явилось проведение в мае 1995 года международного совещания "за круглым столом" по вопросам кустарного горного промысла, организованного Всемирным банком в Вашингтоне, О.К. Основываясь на прецеденте в вопросе мелких и средних горных промыслов, созданном на межрегиональном семинаре Организации Объединенных Наций по руководящим принципам развития мелких/средних горных промыслов (Хараре, 1993 год), участники совещания "за круглым столом" поставили перед собой цель добиться консенсуса в отношении соответствующей стратегии упорядоченного, безопасного и экологически устойчивого развития кустарного горного промысла. На основе выводов и рекомендаций совещания "за круглым столом" Всемирный банк впоследствии предложил стратегию оказания содействия с особым акцентом на правовые и технические мероприятия, в которой подчеркивается установление партнерских отношений с международными организациями, неправительственными организациями, государственными учреждениями, горняками, занятыми на кустарных промыслах, и международными горнодобывающими компаниями.

4. Настоящий доклад ориентирован на вопросы, которые просил рассмотреть Совет. В разделе I описывается значение деятельности мелких горнодобывающих предприятий в экономике развивающихся стран и стран с переходной экономикой как с точки зрения общего числа занятых, так и на примерах конкретных стран Африки, Азии и Латинской Америки. В разделе II анализируются новые подходы и изменения в деятельности мелких горнодобывающих предприятий, включая, в частности, роль местных общин, частного сектора, иностранного капитала и совместных предприятий. В разделе III отражены последние результаты, полученные в конкретных областях деятельности, а также обсуждение Конвенции о технике безопасности и охране здоровья в горнодобывающей промышленности и международное совещание "за круглым столом" по вопросам кустарного горного промысла, в связи с которым особая признательность за внесенный вклад выражается Международному бюро труда (МБТ) 1/. В разделе IV содержатся выводы и рекомендации.

1. МЕЛКИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В ЭКОНОМИКЕ  
РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН  
И СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ 2/

А. Оценочные данные о числе занятых

5. Мелкий горный промысел, особенно кустарный мелкий горный промысел, является трудоемким видом деятельности, которая в последние 25 лет переживала новый подъем во всем мире. В этой сфере занято значительное число людей, большинство из которых живет в отдаленных районах, где трудно найти другую хорошо оплачиваемую работу. Те, кто занят на мелких горных промыслах, особенно на кустарных горных промыслах, обычно являются неквалифицированными работниками, не имеющими практически никакого формального образования. В то же время средние доходы от горного промысла обычно выше необходимого прожиточного минимума, а нередко и превышают доходы от сопоставимой работы в других формальных секторах экономики.

6. В таблице представлена сводная информация о числе занятых на мелких горных промыслах в отдельных странах, по которым имеются оценочные данные.

**Число занятых на мелких горных промыслах**

**(В тысячах занятых)**

Страна	Оценочное число занятых	Источник данных <u>a/</u>
Китай	3 000	Jennings (1993 год)
Бразилия	1 000	Davidson (1990 год)
Индия	500	Chakravorty (1989 год)
Заир	500	Jennings (1994 год)
Индонезия	465	МБТ (1990 год)
Филиппины	250	Муусо (1993 год)
Объединенная Республика Танзания	100	Noetstaller (1994 год)
Мали	100	Всемирный банк (1992 год)
Сьерра-Леоне	100	Всемирный банк (1992 год)
Боливия	70	Priester (1996 год)
Буркина-Фасо	60	Всемирный банк (1992 год)
Гвинея	60	Всемирный банк (1992 год)
Гана	30	Всемирный банк (1992 год)
Ангола	30	Всемирный банк (1992 год)
Замбия	30	Всемирный банк (1992 год)
Зимбабве	30	Всемирный банк (1992 год)
Перу	20	МБТ (1990 год)
Итого весь мир	6 345	Jennings (1993 год)

Источник: Noetstaller (1995 год), с дополнительными данными из Муусо (1993 год) и Priester (1996 год) (см. ссылки в конце текста).

a/ См. ссылки в конце текста.

7. В представленных в таблице оценочных данных не проводится различие между мелким механизированным и кустарным горным промыслом. Однако признано, что большинство занятых в этом секторе работают на кустарных горных промыслах. Кроме того, поскольку кустарный промысел в основном носит неформальный или незаконный характер, достоверные данные зачастую отсутствуют. Поэтому представленные в этой таблице оценочные данные следует считать заниженными.

8. Судя по приведенной в таблице итоговой цифре по миру в целом в этом секторе занято более 6 миллионов человек, что составляет более 20 процентов от числа занятых в отрасли в целом. Если предположить, что на каждого работающего приходится в среднем еще четыре члена семьи (заниженная оценка), то получается, что кустарный и мелкий горный промысел служит прямым экономическим источником средств к существованию для более чем 30 миллионов человек. Если предположить в качестве верхней границы оценки, что на каждого рабочего приходится девять дополнительных членов семьи, то этот общий показатель возрастет до 60 с лишним миллионов человек.

9. Из 6 с лишним миллионов человек, занятых на мелких горных промыслах, значительное число составляют женщины. Во многих районах с высокой плотностью кустарных горных промыслов доля женщин составляет от 10 до 50 процентов рабочей силы. Женщины нередко работают по многу часов в день носильщицами руды и концентрата, промывщицами, сортировщицами руды или поварами и многие из них растят при этом детей.

10. Особенно прискорбным и неприемлемым аспектом кустарного горного промысла является использование детского труда, особенно в районах крайней бедности, где детские заработки составляют неотъемлемую часть семейного дохода. Из-за своего малого роста дети используются для разработки труднодоступных залежей, занимаются откаткой руды или концентрата или помогают готовить пищу. По причине незаконности использования детского труда и удаленности районов, где он используется, оценочные данные о числе детей, занятых на этих промыслах, получить трудно.

В. Экономические последствия деятельности мелких и кустарных горных промыслов:  
на отдельных примерах в Африке, Азии и Латинской Америке

1. Африка

11. Число занятых на мелких горнодобывающих предприятиях в Африке и масштабы их деятельности существенно возросли за последние 15-20 лет. Одной из причин такого роста является кризис, охвативший горнодобывающую промышленность в 70-е и 80-е годы, когда отмечалось значительное сокращение спроса на ископаемое сырье, резкое падение цен на полезные ископаемые и существенное сокращение капиталовложений крупных горнодобывающих предприятий в разработку полезных ископаемых. В ходе этого кризиса многие африканские страны увидели в деятельности мелких горнодобывающих предприятий средство диверсификации добычи полезных ископаемых и уменьшения своей зависимости от одного вида полезных ископаемых в плане экспортных поступлений – зависимости, которая приводила к болезненным финансовым последствиям в периоды снижения цен на полезные ископаемые. Еще одним преимуществом развития деятельности мелких горнодобывающих предприятий являлось то, что для этого необходимо было выполнить менее жесткие финансовые и технические требования, что позволило сократить издержки, связанные с первоначальными капиталовложениями.

12. Второй причиной возрождения деятельности мелких горнодобывающих предприятий в Африке, включая, в частности, активизацию кустарного горного промысла, стали последствия стихийных бедствий, в особенности засух в южной части Африки в 1973-1975 и 1984-1985 годах. Эти засухи привели к тому, что многие жители сельских районов, посевы в которых были уничтожены, стали искать другие источники средств к существованию. Кустарный горный промысел позволил многим из них сравнительно быстро получить доходы и в силу своего трудоемкого характера способствовал решению проблемы неполной занятости. Он также привел к сокращению масштабов миграции сельского населения в города по сравнению с той, которая имела бы место при отсутствии указанной альтернативы.

13. Несмотря на многообразие добываемых полезных ископаемых, в целом их можно подразделить на четыре основные группы: драгоценные и полудрагоценные полезные ископаемые, включая драгоценные камни, тяжелые минералы, полезные ископаемые промышленного значения и базовые минералы. Из этих четырех групп основная часть деятельности мелких горнодобывающих предприятий (58 процентов) приходится на группу драгоценных и полудрагоценных полезных ископаемых, из которых наиболее важное значение имеет золото, составляющее 52 процента от всех добываемых драгоценных и полудрагоценных полезных ископаемых (см. NRD/MRU/TP/1/92).

14. На страновом уровне экономический эффект деятельности мелких горнодобывающих предприятий может быть весьма значительным. В Зимбабве золото является важным фактором экономического благополучия страны, и на его экспорт начиная с 1986 года приходилось в среднем 36 процентов всех поступлений от экспорта полезных ископаемых. В период после 1980 года число лиц, занимающихся мелким горным промыслом, включая единоличных владельцев и кооператоров, существенно увеличилось. В начале 90-х годов произошло резкое увеличение доли мелких горнодобывающих предприятий в официальной золотодобыче: она увеличилась с 5 процентов в 1988-1989 годах до примерно 30 процентов в 1993 году (см. UNCTAD/COM/45, стр. 11-12 английского текста). Этот рост официальной доли сектора объясняется главным образом мерами, принятыми в целях перевода на официальную основу деятельности горняков, которая до этого была незаконной.

15. Помимо официально зарегистрированных мелких горнодобывающих предприятий горным промыслом также занимаются многочисленные неорганизованные кустари, включая промывщиков аллювиального золота, многие из которых занимаются этой деятельностью незаконно в целях пополнения своих доходов. Поскольку большая часть полезных ископаемых, добываемых этим незаконным путем, сбывается по каналам параллельного рынка, официально регистрируется не весь объем добычи, в результате чего в 1992 году страна лишилась поступлений в иностранной валюте на сумму в 100 миллионов долларов Зимбабве (15,4 млн. долл. США) (см. UNCTAD/COM/45, стр. 13 английского текста).

16. Гана также предприняла ряд шагов в целях перевода деятельности мелких горнодобывающих предприятий на официальную основу. В 1989 году такая деятельность была узаконена в рамках проекта развития мелкого горного промысла; за прошедшее время, с 1989 по 1994 год, 30 000 лиц, занимающихся кустарным горным промыслом, принесли стране 68,56 млн. долл. США в виде добытого золота и 71,5 млн. долл. США в виде алмазов (Ньямеке, 1995 год). Во многих случаях добыча велась на заброшенных отвалах отработанной породы и была экономически оправданной лишь благодаря предприимчивости кустарей.

17. В Объединенной Республике Танзании экономическая роль кустарного горного промысла существенно расширилась благодаря претворению в жизнь в конце 80-х годов политики либерализации торговли минералами, которая узаконила деятельность частных предприятий, занимающихся торговлей минералами, и позволила развернуть полузаконный кустарный горный промысел в новых районах активного освоения. Доля горнодобывающего сектора в валовом внутреннем продукте (ВВП) увеличилась с 0,4 процента в 1987 году до 1,5 процента в 1994 году, причем среднегодовые темпы роста составляли 24 процента в год (Организация Объединенных Наций, 1993 год). Увеличились поступления от этой деятельности в государственный бюджет, а также выросла занятость и доходы лиц, непосредственно занимающихся горным промыслом, которые в своей основной массе являются сельскими жителями. В число полезных ископаемых, добычей которых особенно охотно занимаются кустари, входит золото, алмазы, соль, а также такие полезные ископаемые промышленного назначения, как слюда и гипс.

18. В некоторых странах мелкий горный промысел является преобладающей или единственной формой добычи некоторых минералов. В Центральноафриканской Республике, где весь экспорт полезных ископаемых приходится на золото и алмазы, 100 процентов золота и 90 процентов алмазов добывается кустарями. Эта деятельность вносит существенный вклад в экономику Центральноафриканской Республики, где лишь объем экспорта алмазов составил 2133 млн. франков КФА (4350 млн. долл. США), то есть примерно 8 процентов от общих экспортных поступлений страны (Бокоум и Самба, 1995 год).

19. В Гвинее доля мелких предприятий в золотодобыче составила в 1990 году 66 процентов, в 1991 году – 74 процента, а в 1992 году – 78 процентов. В 1993 году на них пришлось почти 100 процентов общенационального объема добычи, поскольку в 1992 году в связи с реорганизацией и поиском новых партнеров была приостановлена деятельность единственного среднего горнодобывающего предприятия в стране. Что касается добычи алмазов, то доля мелких горнодобывающих предприятий в общенациональном объеме добычи составила приблизительно 52 процента (Организация Объединенных Наций, 1993 год).

## 2. Азия

20. Мелкий горный промысел является преобладающей формой горной добычи во многих странах Азии; в Китае, Индии, Филиппинах, Индонезии, Малайзии и других странах в этой отрасли занято более 4 миллионов человек.

21. По состоянию на 1992 год число частных мелких горнодобывающих предприятий в Китае составляло 167 351; из них 82 921 предприятие занималось добычей угля, металлических руд и стройматериалов, а остальные 84 430 предприятий специализировались на добыче глины и камня для строительства шоссе и железных дорог и осуществления ирригационных проектов (Чжин, 1995 год). Значительная часть мелких горнодобывающих предприятий занимается добычей угля. За период с 1980 по 1988 год ежегодный объем добычи угля мелкими горнодобывающими предприятиями, включая предприятия, действующие под управлением префектур, округов, городов, деревень и частных лиц, удвоился и достиг 520 тонн, что составило 53,6 процента от общенационального объема добычи. В течение указанного периода общее число местных угольных шахт увеличилось с 20 000 в 1980 году до 80 000 в 1988 году, причем 79 000 таких шахт действовали либо на совместной, либо на самостоятельной основе под управлением округов, городов и частных лиц (см. TCD/NRED/E.13, стр. 23 английского текста). Этому росту способствовал ряд политических мер, которые были реализованы в течение этого периода правительством Китая и включали смягчение контроля в вопросах владения, техническую поддержку и льготный налоговый режим и льготные процентные ставки по кредитам. Однако в последнее время из-за ущерба окружающей среде, наносимого деятельностью мелких горнодобывающих предприятий, и серьезной обеспокоенности в связи с техникой безопасности в шахтах правительство сворачивает предоставление этих льгот.

22. В Филиппинах насчитывается примерно 250 000 или более горняков, занятых на мелких горнодобывающих предприятиях, деятельность которых распространяется почти на половину из 80 провинций страны (Майко, 1993 год). Законы и стимулы, которые были приняты в 1984 и 1991 годах в целях поощрения развития деятельности мелких горнодобывающих предприятий путем реформы земельных прав и прав на разработку полезных ископаемых, позволили освоить новые месторождения, обеспечили занятость в сельских районах и стимулировали их развитие.

23. С другой стороны, правительство столкнулось с рядом проблем, в том числе с черным рынком и связанным с этим отсутствием налоговых поступлений от мелких предприятий, которые не представляют официальных данных об объемах добычи. В 1992 году на официальный объем добычи мелких предприятий приходилось лишь немногим более 25 процентов общенационального



объема золотодобычи, составившего 29 138 килограммов. Однако объем неофициальной добычи превышает этот показатель. Согласно данным исследования, проведенного правительством, фактический общий объем добычи золота мелкими предприятиями в 1989 году предположительно составил более 26 000 кг, тогда как по официальным данным общий объем добычи за этот год составлял 8228 кг (Mining Journal, 1995). Кроме того, взывание налогов с официально добываемого золота также является затруднительным по причине отдаленности и недоступности разрабатываемых месторождений, проблем в области безопасности и высокой степени мобильности, характерной для горняков.

24. Мелкие горнодобывающие предприятия в Филиппинах также активно занимаются добычей металлургического хромита; в период 1989-1990 годов было добыто 221 000 метрических тонн, или 90 процентов общенационального объема добычи металлургического хромита (Майко, 1993 год). Кроме того, мелкие горнодобывающие предприятия проявляют интерес к разработке месторождений нерудных полезных ископаемых, включая мрамор и другие камни, используемые в качестве строительных материалов, глину и полезные ископаемые промышленного значения.

25. В Индии деятельность мелких горнодобывающих предприятий играет весьма важную роль в национальной экономике. Разработка 38 из примерно 60 видов полезных ископаемых, добываемых в Индии, ведется исключительно на мелких шахтах, осваивающих небольшие по размерам месторождения, расположенные на всей территории страны; 85 процентов из 4200 шахт, официально зарегистрированных правительством, занимаются мелким горным промыслом. Предполагается, что на всех мелких шахтах, включая как зарегистрированные, так и не зарегистрированные правительством (которых насчитывается примерно 4000-5000), занято примерно 500 000 человек (Чакраворти, 1994 год).

26. В общей сложности на мелкие горнодобывающие предприятия приходится 36 процентов добычи всех нетопливных полезных ископаемых в Индии, где к мелким горнодобывающим предприятиям относятся предприятия с объемом добычи до 100 000 тонн в год. На мелкие предприятия приходится 15,5 процента добычи известняка (к мелким относятся 85 процентов шахт), 9,5 процента добычи железной руды (80 процентов мелких шахт), более 13,6 процента добычи бокситов (93 процента мелких шахт) и более 60,5 процента добычи марганца (97 процентов мелких шахт). По другим сопутствующим минералам на мелкие горнодобывающие предприятия приходится примерно 70 процентов общенационального объема добычи. В дополнение к этому на мелкие горнодобывающие предприятия приходится 36,9 процента поступлений от экспорта полезных ископаемых и 0,17-0,20 процента валового национального продукта (ВНП) Индии (Чакраворти, 1994 год).

### 3. Латинская Америка

27. По оценкам, в Латинской Америке насчитывается свыше одного миллиона человек, занимающихся мелким и кустарным горным промыслом, и основная часть приходится на Бразилию, Боливию, Венесуэлу и Чили. С точки зрения объема производства и числа занятых этот подсектор представляет собой крупный, а в некоторых странах и преобладающий компонент горнодобывающей промышленности, о чем говорят следующие примеры.

28. В Бразилии в период 1979-1994 годов 845 тонн золота было добыто "гаримпейрос" (мелкими/кустарными неорганизованными старателями) в основном из региона Амазонки. Из общего объема золота, добытого на настоящий момент в Бразилии, на долю "гаримпо" (мелких/кустарных неорганизованных горных промыслов) приходится 2650 тонн, или примерно 78 процентов. Среднегодовое производство возросло с 5 тонн в год в 1970 году до 78 тонн в год в 1990 году, что в значительной степени предопределило темпы роста производства в размере 13 процентов в течение периода 1969-1990 годов, которые были самыми высокими в западном

мире. Перераспределение связанных с этой деятельностью доходов затронуло и другие группы населения помимо самих старателей и косвенно обеспечило занятость порядка 2–4 млн. человек (Арантес, 1995 год).

29. В последнее время структура производства претерпевает изменения: рост эксплуатационных затрат, падение цен на золото и истощение аллювиальных месторождений привели к значительному снижению после 1989 года масштабов деятельности "гаримпо". Среднегодовой объем производства снизился с 72 тонн в среднем в год в период 1983–1989 годов до 38 тонн в 1990–1994 годах (Арантес, 1995 год).

30. В Чили горняки-кустари добывают меди, золота, серебра, цинка и свинца на 10 млн. долл. США, в то время как более организованные мелкие предприятия добывают эти металлы в виде руды на сумму 40 млн. долл. США и в виде рудного концентрата на сумму 139 млн. долл. США. По оценкам, насчитывается 8000 временных горняков-кустарей, однако их число значительно колеблется в зависимости от сезона, наличия других видов работы и цен на металлы. Средний заработок горняка-кустаря составляет 150–230 долл. США в месяц, однако горняки живут в плохих социально-экономических условиях, что препятствует успешному осуществлению программ помощи, основанных исключительно на повышении производительности (Асторга, 1993 год).

31. В Боливии на мелких горнодобывающих предприятиях занято примерно 70 000 работников, из которых около 50 000 являются членами кооперативов, около 20 000 – не связаны с кооперативами и менее 1000 – горняки-кустари, являющиеся частными, самостоятельными предпринимателями. Объем добычи мелких предприятий страны в 1993 году составил 153 млн. долл. США, а в 1994 году достиг 170 млн. долл. США (Пристер, 1996 год). Эти результаты достигнуты в трудных социально-экономических условиях, когда правительство Боливии осуществляло структурную перестройку, число занятых на государственных предприятиях сокращалось, а международные учреждения отказывались от участия в финансировании государственных планов развития. Итоговым результатом этих явлений стал экономический вакуум для сектора мелкомасштабной горной добычи, так как его участники потеряли ранее существовавшую поддержку.

32. Однако в последнее время правительство Боливии, располагающее большими запасами неиспользуемого горного оборудования в государственной горнодобывающей компании КОМИБОЛ, изучает возможность передачи этих неиспользуемых машин и оборудования горнодобывающей промышленности в частную собственность горняков-кустарей. Кроме того, одна из стран-доноров работает с правительством и организациями, занимающимися мелкомасштабной горной добычей, в целях содействия концептуальной разработке идеи создания неправительственного учреждения, которое бы оказывало услуги этому сектору, включая кооперативные и мелкие частные горные выработки.

## II. АНАЛИЗ НОВЫХ ПОДХОДОВ И ИЗМЕНЕНИЙ

### A. Правительство

33. Горнодобывающая промышленность многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой в настоящее время находится на этапе перехода, начало которому положил роспуск государством ранее принадлежавших ему компаний с передачей функции добычи полезных ископаемых частному сектору. В связи с этим пересматривается роль органов государственного управления.

34. В контексте мелкомасштабной горной добычи роль государства приобретает особое значение, так как в большинстве случаев оно представляет собой единственную организованную структуру, способную обеспечить эффективность и устойчивость этой деятельности. В некоторых случаях правительства берут на себя задачу перевода работы этого сектора на официальную основу. Одним из основных препятствий на пути такого перевода является отсутствие у кустарей официального или постоянного юридического статуса: наряду с миграцией горняков-кустарей это создает проблему учета, не позволяющую организовать какой-либо административный контроль над этим сектором. К другим препятствиям относится отсутствие средств для организации такого управления, сформировавшийся "черный рынок" и даже традиционные связи с незаконными посредниками и торговцами наркотиками, которые не только предлагают немедленную оплату, но иногда и могут осуществить предварительное финансирование операций.

35. Чтобы облегчить решение задачи официального оформления этого сектора, можно было бы, как это широко признается, упростить процедуры регистрации и нормативного регулирования деятельности горняков, занимающихся горной добычей для обеспечения средств к существованию, с тем чтобы они могли действовать в благоприятных организационных и законодательных условиях. Во многих развивающихся странах еще предстоит решить принципиальный для горняков-кустарей вопрос о передаче прав на полезные ископаемые. Кроме того, именно государство лучше всего способно обеспечить сбор подробной информации и контроль за мелкомасштабной горной добычей: эти исходные данные помогут разработать и модифицировать соответствующую политику.

36. Ниже приводятся несколько примеров, дающих представление об используемых стратегиях, большинство которых включает законодательную реформу, повышение коэффициента извлечения благодаря применению более совершенного оборудования и подготовке кадров, замену государственных закупочных организаций лицензированными торговцами, обеспечение доступа к финансированию, содействие в сбыте и предоставление налоговых льгот.

37. На Филиппинах принятие в 1991 году закона о народной мелкомасштабной горной добыче привело к децентрализации функций выдачи разрешений, которые были переданы местным законодательным советам. Этот закон предусматривает отведение участков исключительно под мелкомасштабную горную добычу и поощрение создания кооперативов в качестве низовых рабочих структур и владельцев разрешений на добычу. В него включены положения, предусматривающие техническую и финансовую помощь со стороны государства, включая услуги лабораторий, горно-обогатительных предприятий и услуги по сбыту.

38. В Объединенной Республике Танзании принятие в 1990 году закона о развитии и защите национального предпринимательства привело к увеличению числа заявок на получение лицензий, дающих право на разведку, добычу и сбыт продукции. Для поощрения развития этого сектора были сняты ограничения на импорт горнодобывающего оборудования. Еще более важным моментом стало создание открытых рынков для торговцев и проведение международных ярмарок драгоценных камней, на которых иностранные покупатели имеют возможность установить прямые коммерческие связи с торговцами драгоценными камнями. В рамках своей законодательной реформы правительство уделило особое внимание горнякам-кустарям. Следует особо отметить отмену прежних ограничений, запрещавших продажу или передачу прав на добычу полезных ископаемых. Подготовка кадров ведется в поддерживаемом государством центре Мадини. В целом, в Объединенной Республике Танзании решаются некоторые из основных проблем независимых горняков: гарантии владения, передача прав на горную добычу и либерализация рынков.

39. В Чили существует самостоятельная государственная компания "Эмпреса национал де минерия", известная под названием ЕНАМИ, которая приобретает минеральное сырье и концентраты у мелких и средних шахт и является каналом сбыта для горняков, которые в ином случае не могли бы функционировать самостоятельно из-за чрезмерного финансового бремени

прямых мелкомасштабных торговых операций. ЕНАМИ также предоставляет кредиты и техническую помощь и изучает возможности разведки и разработки.

40. В Зимбабве государственная помощь носит форму технической поддержки, управленческих услуг, программ найма на предприятия и услуг консультантов, большинство из которых предоставляется через полугосударственную Корпорацию развития горнодобывающей промышленности Зимбабве (КГПЗ). КГПЗ, наряду с местными и международными неправительственными организациями, является одним из основных образований, отвечающих за организованное создание центра мелкомасштабной горной добычи. Совместные усилия правительства и неправительственных организаций рассматриваются в качестве моделей для других стран.

41. Одним из лидеров в области развития мелких горнодобывающих предприятий также считается Гана. В рамках проекта развития мелкомасштабного горного промысла, финансируемого совместно Всемирным банком и "Дойче гесельшафт фюр текнише цузамменарбайт", обеспечивается реализация на практике новых законов, легализирующих мелкомасштабную горную добычу, предоставляется техническая помощь и помощь в сбыте продукции и определены упрощенные процедуры лицензирования. Часть доходов от сборов поступает местным органам управления, с тем чтобы помочь им контролировать деятельность в их областях. Созданы районные центры для регистрации заявок и оказания технической помощи. В районах действуют имеющие лицензии посредники, которые выезжают на места и способствуют быстрому заключению сделок. Становлению организационных основ содействует увеличение поступлений от горнодобывающей деятельности.

42. Используемый в Венесуэле подход аналогичен подходам других развивающихся стран в том, что полугосударственная организация выступает в качестве механизма развития этого сектора. В случае данной страны вся разведка и добыча золота, включая мелкомасштабную горную добычу, поручена "Корпорасьон венесолана де Гайана (КВГ)". Для обеспечения контроля над этой деятельностью горняки объединены в подчиненные этой компании предприятия, а для кустарной горной добычи выделены специальные районы. Создано 14 зон для мелкомасштабной горной добычи; однако контракты предоставлялись лишь предпринимателям и кооперативам, а не отдельным горнякам, которым эта деятельность дает средства к существованию.

#### В. Частный сектор

43. В последнее время многие крупные компании, желающие начать операции в развивающихся странах, заинтересовались мелкими горнодобывающими предприятиями и создали специальные подразделения по связи с общинами. Механизмы урегулирования конфликтов и обеспечения того, чтобы функционирование фирмы было выгодным как для самой фирмы, так и для местной общины, в настоящее время предусматриваются в планах развития многих крупных предприятий. В некоторых случаях горняки-кустари получают окраинные участки, охватываемые концессией компании, и/или им разрешается перерабатывать отвалы, а некоторые компании также готовы предоставить кредит и финансирование.

44. Базирующиеся за границей предприятия частного сектора могут совместно с правительством играть конструктивную роль в содействии развитию мелких предприятий горнодобывающей промышленности и сотрудничать в целях улучшения и повышения эффективности деятельности кустарных предприятий. Их непосредственное участие в мелкомасштабной разработке полезных ископаемых может быть ограниченным, однако их присутствие в какой-либо развивающейся стране может оказать позитивное воздействие на мелкомасштабные операции. Сотрудничество и помощь могут иметь различные формы, включая создание совместных предприятий с местными предпринимателями в таких областях, как разработка полезных ископаемых и вспомогательные поставки и услуги, создание дополнительных механизмов и сотрудничество с местными мелкими производителями в области сбыта; предоставление консультативных услуг как правительству, так и

производителям; добровольное возвращение второстепенных и мелких месторождений в распоряжение национального горнодобывающего сектора и совместное или самостоятельное финансирование демонстрационных проектов, учебных программ или учебных заведений горнодобывающего сектора. Частный сектор, как национальный, так и иностранный, может также участвовать в качестве акционеров и разработчиков в деятельности предприятий, занимающихся сбытом и переработкой сырья (формирование добавленной стоимости), а также в качестве имеющих лицензию покупателей и производителей и поставщиков оборудования.

45. В ряде стран между мелкими горнодобывающими предприятиями и многонациональными компаниями на практике сложились отношения, для которых характерны взаимодополняемость и отсутствие конкуренции. Компании разрешили горнякам-кустарям перерабатывать отвалы и разрабатывать заброшенные участки действующих выработок, а также второстепенные районы концессий при условии продажи по крайней мере части произведенной продукции компаниям. Такие возможности используются кооперативами по добыче хромита, действующими в районе Грэйт Дайк в Зимбабве.

46. В некоторых случаях эти взаимоотношения могут в конечном счете привести к тому, что вместо кустарных и мелких коммерческих горнодобывающих предприятий в районе в конечном счете будут действовать предприятия, осуществляющие крупномасштабные механизированные операции. Однако эти компании нередко выделяют местным горнякам и владельцам участков, отведенных под разработку, определенную долю дохода, а также обеспечивают их работой и создают возможности для профессиональной подготовки.

47. Некоторые крупные международные горнодобывающие компании установили контакты с местными горнодобывающими кооперативами и общинами, имеющими права на разработку или уже разрабатывающими перспективные месторождения золота. Так, например, компания "Митцубиши" провела переговоры с горнодобывающим кооперативом в Серра-Пеладе, Бразилия, а компания "Рио тинто цинк" заключила соглашение с кооперативом "Сан Луис" в Эквадоре.

48. Помимо упомянутой выше роли крупных многонациональных компаний, образование независимых групп иностранных инвесторов, проявляющих интерес к добыче полезных ископаемых, может способствовать поиску новых путей организации малого коммерческого производства. Однако во многих случаях, когда группы инвесторов вступали в партнерские отношения, их деятельность наталкивалась на такие предприятия, как отсутствие должным образом определенных руководящих принципов и административных процедур приобретения концессий, получения разрешений и импорта оборудования. Однако тот факт, что исходя из краткосрочных задач они вынуждены сотрудничать с местными партнерами в вопросах управления и совместного несения рисков, потенциально может способствовать развитию местного горнодобывающего сектора. До настоящего времени устойчивые отношения между иностранными предпринимателями и местными горнодобывающими предприятиями существовали на уровне сбыта, когда иностранные инвесторы закупали продукцию, произведенную горнодобывающими предприятиями, и в некоторых случаях выделяли ограниченные финансовые средства для погашения задолженности.

49. Горняками-кустарями, которые, как правило, проводят тщательную разведку местности, открыты многие месторождения драгоценных камней. Поэтому они могут использовать имеющиеся у них возможности в плане разведки месторождений, а затем и их последующего освоения совместно с крупными горнодобывающими компаниями путем создания совместных предприятий, однако в настоящее время такой подход недоиспользуется.

#### С. Неправительственные организации и кредитные учреждения

50. Деятельность местных и международных неправительственных организаций и банков развития благоприятна для субсектора, поскольку способствует информационным потокам и установлению контактов (рынки, ресурсы, технологии и т.д.), обеспечивает участие в разработке технологий, включая их демонстрацию и распространение на местах, укрепляет местные ассоциации горнодобывающих предприятий и групп поддержки, обеспечивает реализацию учебных программ, доступа к кредитам и ссудам и, в ряде случаев, расширяет возможности для получения инвестиций и рынков сбыта. Поскольку многие мелкие предприятия и большинство кустарей зарабатывают лишь средства для существования, международные доноры, учреждения, занимающиеся оказанием технической помощи, и банки развития могут в условиях общей нехватки капитала выполнять роль спонсоров и учреждений, осуществляющих проекты, в таких областях, как базовые исследования и разработка технологий. Существует острая потребность в финансировании мероприятий по составлению описей и баз данных по минеральным ресурсам, подготовке учебных материалов и укреплению организационных структур.

51. Следует отметить, что участие государственных банков и кредитных учреждений зачастую давало разочаровывающие результаты, причем чаще всего причиной этого было непогашение заемщиками полученных ими ссуд. Это явилось одной из причин вынужденного закрытия боливийского и перуанского банков "Банко минеро", которые работали с мелкими горнодобывающими предприятиями. Обычно региональные банки в большей мере способны покрывать такие потери и поэтому могут находиться в лучшем положении с точки зрения взятия риска и, в то же самое время, установления более жестких условий. Так, например, Азиатский банк развития успешно занимается ссудами для мелких угледобывающих предприятий на Филиппинах.

52. Однако неправительственные организации могут быть наиболее подходящими учреждениями для финансирования мелких проектов, поскольку им не всегда требуется прямой доход от вложенных ими средств для продолжения своего функционирования; исключением в этом отношении являются программы возобновляемых фондов. Например, организация "Проекто де инвестигасьон и апликасьон де текнолохиа апроприада", действующая в районе Пуно в Перу, оказала помощь горнодобывающему кооперативу "Сантьяго ананеа" в повышении эффективности добычи полезных ископаемых, что позволило горнякам увеличить коэффициент извлечения и объем добычи: полученные дополнительные доходы позволили создать дополнительные рабочие места и повысить качество коммунальных услуг. В Чили Центр горнодобывающей и металлургической промышленности занимается осуществлением широкомасштабных учебных программ для мелких горнодобывающих предприятий, а в Эквадоре фонд "Сенда" добился значительных успехов в оказании технической помощи с упором как на развитие общин, так и на рациональное использование окружающей среды, чему способствует осуществляемая общинами деятельность.

53. Такой вид помощи со стороны неправительственных организаций может использоваться в качестве одного из инструментов проведения политики, направленной на перевод кустарного горного промысла на официальную основу путем поощрения создания ассоциаций мелких горнодобывающих предприятий, которые стали обеспечивать не только получение, но и распределение средств, поступающих в рамках программ помощи. Оказание помощи через такие организации побуждает старателей, ведущих кочевой образ жизни, регистрироваться и официально оформлять свой статус. Ассоциация мелких горнодобывающих предприятий в Зимбабве является хорошо известной организацией в этой категории структур.

#### D. Местные общины

54. При обсуждении вопроса о роли местных общин можно провести различие между традиционной разработкой месторождений и разработкой месторождений по типу "золотой

лихорадки". Как правило, традиционная разработка является более устойчивой и упорядоченной, и хотя различия главным образом объясняются типом осваиваемого месторождения, община может оказать значительное воздействие на характер разработки месторождения. В число вопросов, которые могут решать местные общины, входят отношения между общиной и ассоциациями горнодобывающих предприятий, степень участия местных органов управления и улучшение людских ресурсов и качества жизни.

55. В Гане, где традиционная разработка месторождений велась еще в доколониальные времена, созданы районные комитеты по горному промыслу, в состав которых входят представители всех групп в общине, непосредственно заинтересованной в осуществлении проекта; они сотрудничают с местными деревенскими советами. Однако во многих случаях роль этих комитетов была ограниченной.

56. В деревнях горняков в Объединенной Республике Танзании в рамках планов самопомощи, подготовленных руководителями деревень, горнодобывающие предприятия строили школы, центры медицинского обслуживания и магазины. Органы управления деревень (включая комитеты по горной добыче) обеспечивают безопасность своих жителей.

57. Однако в тех случаях, когда разработка месторождений ведется по типу "золотой лихорадки", у местных общин может возникнуть больше проблем. Временный характер "золотой лихорадки" может в значительной мере нарушить жизнь местных общин, многие из которых должным образом не готовы к тому, чтобы решать проблемы, вызванные ее последствиями. Прежде всего это может касаться общин коренных народов. В таких случаях необходима внешняя помощь.

#### Е. Женщины

58. Оценки, определяющие степень участия женщин в деятельности мелких горнодобывающих предприятий и предприятий кустарного горного промысла, свидетельствуют о том, что женщины составляют значительную долю занятых в этом субсекторе, а в некоторых областях они являются даже доминирующим элементом. В Гвинее 75 процентов горняков-кустарей составляют женщины; в Зимбабве, на Мадагаскаре и в Мали женщины составляют 50 процентов горняков, а в Боливии – 40 процентов. В Гане женщины составляют 75 процентов торговцев каменной солью.

59. Женщины участвуют в этой деятельности в качестве владельцев концессий, уличных торговцев и лиц, предоставляющих услуги и товары, в качестве рабочих, посредников и агентов по закупке, а также в качестве владельцев оборудования, дающих в аренду такой инвентарь, как лопаты и лотки и приспособления для приготовления пищи. В Гане женщины традиционно занимались промывкой и добычей таких минералов, как золото, бриллианты и соль. Их признанные предпринимательские способности к торговле и коммерции являются частью их культурного наследия, поэтому женщин следует рассматривать как лиц, вносящих ценный вклад в кустарные горные промыслы.

60. Для надлежащего учета как фактической, так и потенциальной роли женщин в мелкомасштабной разработке месторождений полезных ископаемых программы помощи должны быть направлены на устранение факторов, препятствующих участию женщин в этой деятельности, и на обеспечение женщинам равных с мужчинами условий. К числу наиболее распространенных факторов, препятствующих участию женщин в горнодобывающей деятельности, относятся недостаточный уровень грамотности для решения административных вопросов, связанных с владением концессиями, трудности в получении кредитов и отсутствие технических навыков, что препятствует полной реализации возможностей женщин и часто отодвигает их на второй план в

горнодобывающей отрасли. Одним из путей, позволяющих женщинам избежать этих трудностей, является создание кооперативов, которым легче получить кредит и которые могут нанять управляющих для решения административных и технических вопросов. Благодаря этому у женщин высвобождается также время для выполнения семейных обязанностей.

61. Уже отмечалось, что помощь в целях развития небольших горнодобывающих предприятий зачастую была более доступной для мужчин, нежели для женщин. Чтобы устранить это неравенство, следует применять последовательный подход, предусматривающий признание и учет потребностей женщин в целях улучшения разработки таких программ. Это позволит разработать проекты в целях развития, которые смогут более эффективно решать вопросы развития людских ресурсов в целом и повышать уровень жизни всех слоев населения. Это требует сбора соответствующих дезагрегированных данных и обсуждения с соответствующими учреждениями и организациями возможных стратегий улучшения положения. Эти две меры можно объединить в рамках деятельности по сбору данных с привлечением к ней владельцев выработок, рабочих и государственных чиновников.

62. Следует обсуждать с горняками, государственными чиновниками, кредитными учреждениями и соответствующими неправительственными организациями такие вопросы, как техническая подготовка и подготовка по вопросам управления, финансовая помощь и открытие кредитных линий для женских групп, пути расширения экономических возможностей женщин в контексте горнодобывающих проектов, безопасность и охрана здоровья детей, сопровождающих своих матерей, а также самих женщин, и другие вопросы. Естественно, подразумевается участие женщин в реализации всех этих мер на всех уровнях.

### III. ПОСЛЕДНИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ В КОНКРЕТНЫХ ОБЛАСТЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

#### А. Техника безопасности и охрана здоровья на мелких горнодобывающих предприятиях 3/

63. Горнодобывающая промышленность часто является опасной отраслью – более опасной, чем большинство других отраслей. Во всем мире в официальном горнодобывающем секторе занят всего лишь 1 процент рабочей силы, но на него приходится примерно 8 процентов несчастных случаев на производстве со смертельным исходом. Поскольку часть несчастных случаев остается незарегистрированной, фактический уровень травматизма, по-видимому, будет даже выше, особенно если учесть, что во многих странах число работающих на неофициальных или недостаточно регулируемых мелких промыслах существенно превышает число занятых на официальных более крупных горнодобывающих предприятиях. Большая часть такой занятости приходится на сельские районы, где она позволяет уменьшить остроту проблемы недостаточной занятости. Но, к сожалению, часто такая работа сопряжена с опасностью и далеко не соответствует существующим международным и национальным стандартам в отношении условий труда. Например, на небольших горнодобывающих предприятиях часто используется детский труд. Кроме того, статистические данные, когда таковые имеются, свидетельствуют о том, что травматизм со смертельным исходом на небольших горнодобывающих предприятиях, даже в промышленно развитых странах, как правило, в шесть или в семь раз выше, чем на более крупных предприятиях. Это, однако, не означает, что среди небольших горнодобывающих предприятий нет безопасных и чистых производств: они есть, но, как правило, составляют меньшинство. Еще менее ясна картина с травматизмом без смертельного исхода и профессиональными заболеваниями, так как достоверные данные об этом практически полностью отсутствуют. Неофициальные данные свидетельствуют о плачевном состоянии охраны здоровья и



техники безопасности – как на предприятиях, так и в прилегающих к ним жилых и сельскохозяйственных районах.

64. Географическая разбросанность мелких горнодобывающих предприятий, их стремительный рост в период "золотых лихорадок", отсутствие ресурсов у горных инспекций и стремление не привлекать внимания к нелегальной или полунелегальной добыче приводят к ситуации, когда хронически не хватает информации о деятельности, приобретающей все большее экономическое значение. То обстоятельство, что небольшие горнодобывающие предприятия, как правило, находятся вне сферы деятельности организаций работодателей и трудящихся – которые в официальном секторе, с его крупнейшими предприятиями, имеют определенные права и обязанности и возможность влиять на горнодобывающую деятельность, – означает, что вся ответственность за управление небольшими горнодобывающими предприятиями ложится на государство.

65. После двух лет активного обсуждения Международная конференция труда в 1995 году приняла новую Конвенцию о безопасности и гигиене труда в шахтах и сопутствующую рекомендацию. После ратификации Конвенция приобретает силу закона. В рекомендации подробно излагаются согласованные на международном уровне стандарты, которыми следует руководствоваться в национальном законодательстве и практике.

66. Конвенция охватывает все горнодобывающие предприятия. Хотя в ней есть положения относительно исключения из сферы применения Конвенции некоторых категорий горнодобывающих предприятий, при условии, что общий уровень охраны труда на этих предприятиях не уступает уровню, который имел бы место в случае применения Конвенции, следует разработать планы постепенного распространения Конвенции и на горнодобывающие предприятия, которые первоначально были исключены из сферы ее применения. Поскольку горные промыслы, которые считаются незаконными, предположительно всегда будут оставаться вне сферы применения этой Конвенции, необходимо обеспечивать постепенное включение мелких горнодобывающих предприятий в официальный сектор.

67. В Конвенции излагаются конкретные процедуры учета и расследования аварий, несчастных случаев и опасных происшествий на горнодобывающих предприятиях, а также публикации соответствующих статистических данных. В ней излагаются обязанности работодателей по устранению или уменьшению рисков для безопасности и здоровья работников горнодобывающих предприятий, а также права и обязанности работников горнодобывающих предприятий, связанные с техникой безопасности и охраной здоровья. В Конвенции предусматривается создание инспекционных служб для обеспечения эффективного выполнения ее положений.

68. Следует подчеркнуть, что вводить положения этой Конвенции в действие в той или иной стране можно не дожидаясь ее ратификации. Ратификация часто является довольно длительным процессом, но в ряде стран положения Конвенция уже находят отражение в коллективных трудовых соглашениях. Кроме того, в Конвенции устанавливаются минимальные стандарты, а во многих горнодобывающих странах уже действуют более строгие, по сравнению с положениями Конвенции, правила в отношении техники безопасности и охраны здоровья. Цель Конвенции состоит в том, чтобы дать странам, которые еще не имеют надлежащего законодательства, возможность достичь согласованного минимального уровня и чтобы посредством ратификации и осуществления Конвенции распространить на них надзорные процедуры Международной организации труда (МОТ).

69. Международные и национальные профсоюзные объединения работников горнодобывающей промышленности предпринимают беспрецедентные усилия для обеспечения быстрой и повсеместной ратификации Конвенции. Они также признают, что, поскольку многие работники небольших горнодобывающих предприятий не представлены профсоюзами, последние должны играть особую роль в оказании помощи этим рабочим, многие из которых работают в очень плохих и опасных условиях.

70. Важным вопросом для многих развивающихся стран будет укрепление своих компетентных органов для обеспечения соблюдения положений Конвенции. Поскольку инфраструктура рассчитана на хорошо развитый официальный горнодобывающий сектор, внезапное включение в круг ведения этих органов мелких горнодобывающих предприятий станет серьезным бременем даже для наиболее эффективных органов, не говоря уже о тех, которые и сейчас сталкиваются с проблемой нехватки кадров и ресурсов. Для расширения горных инспекций и повышения их технической компетенции может понадобиться внешняя помощь. МОТ, при необходимости во взаимодействии с другими учреждениями, будет оказывать помощь в этой области.

71. Следует надеяться, что новая Конвенция, установившая принципы национальных действий по улучшению условий труда в горнодобывающей промышленности, будет ратифицирована во многих странах и будет способствовать существенному и неуклонному улучшению безопасности на больших и мелких горнодобывающих предприятиях.

В. Международная конференция по мелким горнодобывающим предприятиям в северо-западных районах Российской Федерации и международному опыту

72. Международная конференция по небольшим горнодобывающим предприятиям в северо-западных районах Российской Федерации и международному опыту состоялась в Петрозаводске, Российская Федерация, 20-23 сентября 1995 года. Конференция была организована Институтом геологии Карельского научно-исследовательского центра и Комитетом по геологии и использованию недр Республики Карелии при содействии правительства Республики Карелии, Международного агентства по мелкомасштабной разработке полезных ископаемых (Канада) и представительства Комиссии Европейского сообщества в Российской Федерации. Карелия является важным районом Российской Федерации в плане залежей неметаллических руд и различных полезных ископаемых промышленного значения, таких, как мусковит, полевои шпат, кварц, шунгит, натуральный камень и карбонатные породы. В конференции приняли участие 115 человек, в том числе представители болгарских, британских, немецких, финских и французских компаний и организаций.

73. Двадцать восемь представленных на конференции докладов были в основном посвящены минеральному потенциалу Республики Коми, а также Новгородской, Вологодской и Мурманской областей как основы для развития мелких горнодобывающих предприятий; геолого-экономическому анализу некоторых видов минерального сырья, его потенциальному использованию в условиях мелкомасштабного производства и методам оценки месторождений с помощью ЭВМ; анализу международного опыта, рыночной конъюнктуры и региональных условий для развития мелких горнодобывающих предприятий в Российской Федерации; опыту, накопленному мелкими компаниями; и технологии обработки минерального сырья. Участники конференции также подготовили резолюцию, которая включала рекомендацию относительно учреждения общественной ассоциации мелких горнодобывающих компаний в северо-западных районах Российской Федерации и просьбу к правительству Республики Карелии принять специальное законодательство по мелким горнодобывающим предприятиям.

С. Международное совещание "за круглым столом" по вопросам кустарного горного промысла и проект всеобъемлющей стратегии Всемирного банка

в отношении кустарных горных промыслов

74. Международное совещание "за круглым столом" по вопросам кустарного горного промысла было создано Всемирным банком в Вашингтоне, О.К., в мае 1995 года. В этом мероприятии приняли участие 80 приглашенных представителей из 25 стран. Среди них были представители международных учреждений, в том числе Секретариата Организации Объединенных Наций, правительств, неправительственных организаций, международных горнодобывающих компаний и представители самих горняков-кустарей.

75. Цель совещания состояла в обмене мнениями и опытом между лицами, связанными с этим подсектором в различных районах мира, в оказании помощи делегатам в разработке стратегий развития этого вида горнодобывающих предприятий в их соответствующих странах и в предоставлении Банку информации, необходимой для разработки его собственной политики в отношении этого подсектора. Хотя и ранее проводились международные семинары и совещания, на которых затрагивались вопросы, касающиеся кустарных горных промыслов, например Межрегиональный семинар Организации Объединенных Наций по руководящим принципам развития мелких/средних горнодобывающих предприятий, состоявшийся в Хараре в 1993 году, это совещание "за круглым столом" является первым международным семинаром, созданным исключительно для обсуждения проблем неофициального горнодобывающего сектора: на предыдущих международных конференциях вопрос о кустарных горных промыслах рассматривался в более широком контексте мелкомасштабной добычи полезных ископаемых.

76. Подобный упор на кустарный горный промысел соответствует целям основных международных организаций, занимающихся финансированием развития, в частности провозглашенной Всемирным банком на совещании "за круглым столом" цели смягчения остроты проблемы нищеты и повышения уровня жизни на основе устойчивого экономического роста и инвестиций в человеческий фактор, и таким целям Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), как смягчение остроты проблемы нищеты, охрана окружающей среды, создание рабочих мест и содействие улучшению положения женщин. Этот упор также соответствует наметившейся во многих развивающихся странах, в частности в Африке, тенденции к значительному повышению темпов роста неофициального сектора.

77. На основе результатов дискуссии на совещании "за круглым столом", а также выводов и рекомендаций этого совещания Всемирный банк в августе 1995 года подготовил проект всеобъемлющей стратегии оказания содействия кустарному горному промыслу. В этом документе сформулирована предлагаемая стратегия оказания содействия кустарному горному промыслу в контексте программы реформы горнодобывающей промышленности, направленной на обеспечение более благоприятных – с точки зрения политики, мер регулирования и организационных форм – условий для привлечения инвестиций в горнорудную промышленность из частных источников. Общая цель такой поддержки заключается в превращении неофициального горного промысла в экологически устойчивую, юридически регулируемую официальную горнодобывающую промышленность.

78. Первой приоритетной целью предлагаемой стратегии является обеспечение благоприятных условий для инвестиций в горнодобывающую промышленность из частных источников за счет проведения реформы законодательных основ деятельности горнодобывающей промышленности, изменения режима ее налогообложения и укрепления государственных учреждений, занимающихся вопросами развития горнодобывающей промышленности. После создания надлежащих законодательных и институциональных механизмов стратегия предусматривает проведение базового обследования в целях оценки проблем и трудностей, с которыми сталкивается сектор кустарного горного промысла, с тем чтобы определить направления оказания помощи. На основе результатов

такого обследования затем может быть разработана программа действий, ориентированная на:

- а) обеспечение благоприятных условий для кустарного горного промысла;
- б) постепенное преодоление технических и финансовых трудностей;
- и в) улучшение экологических и бытовых условий жизни горняков и улучшение условий их труда.

Такая программа действий будет затем предусматривать установление партнерских отношений между правительством, неправительственными организациями, ассоциациями старателей, международными учреждениями-донорами и международными горнодобывающими компаниями и определение их соответствующих функций.

#### IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

79. Мелкомасштабный и кустарный горный промысел представляет собой важную область экономической деятельности, которая на протяжении последних 25 лет переживает во всем мире период возрождения, особенно кустарная добыча полезных ископаемых. Тем не менее необходимы активные усилия в области регулирования и стимулирования мелкомасштабного горного промысла, направленные, в частности, на смягчение экологических последствий, сведение к минимуму социальных потрясений и борьбу с контрабандой.

80. В целях оказания содействия развитию кустарного горного промысла следует перевести его на законную и официальную основу. Одной из предпосылок для перевода кустарного горного промысла на официальную основу и ограничения оказываемого им негативного воздействия является разработка такого законодательства, в котором признавалось бы существование мелкомасштабного и кустарного горного промысла и учитывались бы его специфические особенности. В частности, в целях уменьшения интенсивности эксплуатации природных ресурсов и ослабления ущерба, наносимого окружающей среде, потребностям кустарного горного промысла следует уделять первоочередное внимание и во многих случаях необходимо создавать альтернативные возможности для трудоустройства горняков.

81. Правительства, местные общины, частный сектор, неправительственные организации и международное сообщество могут сыграть важную роль в улучшении качества жизни горняков-кустарей и членов их семей. Как показывает богатый прогрессивный опыт в этой области, для оказания помощи старателям и членам их семей требуется нечто большее, нежели просто помощь в развитии производства. Уделять внимание техническим, юридическим и финансовым трудностям, которые мешают развитию кустарного горного промысла, а также вопросам загрязнения и деградации окружающей среды необходимо, однако этого недостаточно для решения проблем, связанных с кустарным горным промыслом, поскольку одна из них заключается в том, что, хотя развитие такого промысла и может обеспечить получение дохода в краткосрочном плане, оно не всегда ведет к улучшению условий жизни населения или ускорению социального развития соответствующих районов.

82. В этой связи рекомендуется применять подход, который позволял бы рассматривать кустарный горный промысел не только в качестве секторального вопроса, то есть вопроса развития горнодобывающей промышленности, но и в качестве вопроса социально-экономического развития, который имеет межсекторальный характер. И хотя специалистам по вопросам организации горнодобывающей промышленности хорошо известны преимущества и недостатки кустарного горного промысла, к разработке такого межсекторального подхода следует привлечь социологов, занимающихся вопросами развития общин, экономистов, юристов и специалистов по вопросам общественного здравоохранения, что позволит выдвигать межсекторальные инициативы в целях развития. Помощь в таких областях, как стимулирование деятельности, обеспечивающей альтернативные источники дохода, здравоохранение, просвещение, расширение прав и возможностей женщин и экологическое просвещение, будет необходимым дополнением к той помощи, которая оказывается в целях повышения производительности труда и доходов и

обеспечения постепенного отхода от экологически нерациональных методов добычи полезных ископаемых. Это также должен быть более целостный и ориентированный на человека подход, который обеспечил бы расширение круга лиц, получающих информацию о кустарном горном промысле, и сделал бы мелкомасштабную добычу полезных ископаемых более привлекательной для правительств и доноров.

83. Поэтому мелкомасштабную добычу полезных ископаемых следует рассматривать под более широким углом зрения социально-экономического развития и искоренения нищеты. Для значительной части населения планеты, занимающейся кустарным горным промыслом, добыча полезных ископаемых выполняет функции своего рода "системы социальной защиты", обеспечивая им доход в неблагоприятные с экономической точки зрения периоды. Поскольку такой промысел преимущественно ведется в сельских районах, кустарная добыча полезных ископаемых является эффективным средством борьбы с нищетой в сельской местности и миграцией населения из сельской местности в города и, как таковое, заслуживает поддержки. Принимая меры, направленные на обеспечение более благоприятных условий для деятельности горняков-кустарей, правительство, тем самым, расширяет населению своей страны доступ к альтернативным источникам доходов и повышает его шансы в борьбе с нищетой. Деятельность по оказанию помощи этому сектору также может служить важным каналом для обеспечения крайне необходимой социальной поддержки соответствующих районов и их жителей.

84. Сделанный вывод предлагается в качестве основы для обсуждения, с тем чтобы Комитет мог определить приоритетные области своей будущей работы по вопросам, связанным с мелкомасштабным и кустарным горным промыслом. Ввиду сохраняющейся значимости мелкомасштабного и кустарного горного промысла в развивающихся странах и странах с переходной экономикой и комплексных потребностей данного сектора Комитет может пожелать держать в поле зрения имеющиеся в данном секторе возможности и предпринимаемые в целях его развития усилия. В частности, с учетом важности кустарного горного промысла как "сети экономической защиты" кустарный горный промысел можно рассматривать в качестве одной из тех областей, требующих более активной деятельности на основе комплексного межсекторального подхода к социально-экономическому развитию.

#### Примечания

1/ Выражается также признательность за предоставление материалов по вопросам мелкомасштабного горного промысла Экономической комиссии для Африки, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию. Эти материалы были включены в доклад Генерального секретаря о деятельности системы Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в области полезных ископаемых (E/C.7/1996/7).

2/ Комитет первоначально просил дать количественную оценку значения мелкомасштабной добычи полезных ископаемых в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Однако в связи с почти полным отсутствием количественных данных, характеризующих положение в этой области, данную оценку пришлось сделать на основе ограниченной имевшейся информации.

3/ Информация, использованная в этом разделе, была предоставлена МОТ.

Библиография

Arantes, D. (1995). Main aspects of garimpo mining in Brazil. Paper presented of an international Round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Astorga, T. (1993). Small and medium-sized mines in Chile: policies and development. Paper presented at a United Nations interregional seminar on guidelines for the development of small medium-scale mining, 15-19 February, Harare.

Bocoum, A. and Samba, A. (1995). Le secteur minier artisanal en République Centrafricaine: Aspects socio-économiques et organisationnels. Paper presented at an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Bugnoson, E. (1995). Approaches to providing appropriate technology to small-scale miners. Paper presented at an international round table on Artisanal Mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Chakravorty, S.L. (1994). Role of small-scale mining in national economy. Training course hosted by the Cenhal Mining Research Institute and the National Institute of Small Mines, Calcutta, 1-5 August.

Davidson, J. (1990). Gold mining and garimpeiros. Small Mining International Bulletin (Montreal).

Jennings, N.S. (1995). Letter to the Department for Development Support and Management Services of the United Nations Secretariat regarding health and safety in small-scale mining (24 November).

Jennings, N.S. (1994). Small-scale mining: a labour and social perspective. In Small-scale Mining: A Global Overview, A.K. Gbose, ed. New Delhi: Oxford and IBH Publishing Co. Pvt. Ltd.

Jennings, N.S. (1993). Small-scale mining in developing countries: addressing labour and social issues. Paper presented at a United Nations interregional seminar on guidelines for the development of small medium-scale mining, 15-19 February, Harare.

Jin, Y. (1995). Status and role of private miners in China. China Mining Magazine, vol. 4, No. 2 (March).

Labonne, B. (1995). Women and the management of non-renewable resources: artisanal mining. Paper presented at the Fourth World Conference on Women, 4-15 September, 1995, Beijing.

Mining Journal (1995). Small-scale mining in the Philippines. London (September).

Muyco, J.D. (1993). Small-scale mining in the Philippines: status, developments and policy directions. Paper presented at a United Nations interregional seminar on guidelines for the development of small medium-scale mining, 15-19 February, Harare.

Noetstaller, Richard (1995). Historical perspective and key issues of artisanal mining. Paper presented at an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Nyameke, E.A. (1995). Regularizaion of small-scale gold and diamond mining in Ghana. Paper presented at an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Ofei-Aboagye, E. (1995). Women's participation in artisanal mining in Ghana. Paper presented at an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

Priester, Michael (1996). Letter to the Department for Development Support and Management Services of the United Nations Secretariat regarding small-scale mining in Bolivia, 8 February.

Sezinga, R. (1995). Organizational and socio-economic aspects of artisanal mining: case study of The United Republic of Tanzania. Paper presented at an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

United Nations (1993). Development and Utilization of Mineral Resources in Africa. Report of the Fifth Regional Conference, 10-17 November, Addis Ababa.

United Nations Industrial Organization (1995). UNIDO high impact programmes, programme 4: introducing new technologies for abatement of global mercury pollution. Paper presented at the sixth session of the UNIDO General Conference, 4-8 December, Vienna.

World Bank (1995). A comprehensive strategy towards artisanal mining, Washington, D.C. (August).

World Bank (1995). Proceedings of an international round table on artisanal mining, 17-19 May, Washington, D.C.

World Bank (1992). Strategy for African mining, World Bank Technical Paper, No. 181 (Washington, D.C.).

-----