

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ВЫЗОВЫ И ПРАКТИКИ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО



ОБ ИССЛЕДОВАНИИ

В данном исследовании представлен обзор практик и требований к взаимодействию горнодобывающих компаний с местными сообществами, а также ряд практических рекомендаций по предотвращению конфликтов в горнодобывающей отрасли.

Отчет является продолжением ранее разработанного «Руководства по управлению конфликтами в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики» (2017)¹, которое позволило выявить динамику и причины конфликтов между местными сообществами и горнодобывающими компаниями. В рамках данного исследования также изучаются пути адаптации существующей передовой практики для предотвращения конфликтов в других регионах.

В 2018 году Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики обратился к фонду PeaseNexus с просьбой оказать поддержку в проведении исследований с целью решения социальных проблем в горнорудном секторе. Однако в связи с изменениями в политическом контексте и сменой руководства Комитета в ходе сотрудничества, фонд PeaseNexus самостоятельно обеспечил осуществление исследования вплоть до его завершения.

Данный документ подготовлен независимым консультантом Аймээрим Турсалиевой, руководителем программы по вовлечению бизнеса фонда PeaseNexus в Центральной Азии Назгуль Аксариевой и, специалистом по поддержке программы Индирой Рақымовой. Исследование проведено совместно с Государственным комитетом промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики и Международным деловым советом.

Мы хотели бы поблагодарить Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики за поддержку в проведении полевых исследований. Мы также признательны Международному деловому совету за помощь в проведении интервью с горнодобывающими компаниями и за проверку достоверности предоставленной информации.

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

¹ Руководство по управлению конфликтами в горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики: http://www.gkpen.kg/images/Investor's%20Guidebook_russian.pdf

ПРЕДИСЛОВИЕ

PeaceNexus является швейцарским фондом, целью которого является укрепление потенциала организаций, играющих важную роль в построении мирных и инклюзивных обществ. В рамках программы по вовлечению бизнеса фонд PeaceNexus обеспечивает разработку решений проблем в области миростроительства на местном уровне. Мы оказываем поддержку сообществам, местным организациям гражданского общества, компаниям и правительствам с целью улучшения деловой практики в нестабильных и затронутых конфликтами странах.

Помимо других регионов фонд PeaceNexus также осуществляет деятельность в Центральной Азии. Наряду с тем, что инвестиции в горнодобывающий сектор могут обеспечивать рабочие места, содействовать развитию сектора услуг и инфраструктуры, предоставлять ряд возможностей, опыт показывает, что этот процесс также может усиливать напряженность в связи с загрязнением окружающей среды, неравными выгодами для различных социальных групп и недоверием местного населения к инвесторам и местным органам власти.

Мы работаем над повышением осведомленности о причинах конфликтов и выносим рекомендации по предотвращению такой напряженности как на местном, так и на национальном уровне.

Как и в других странах Центральной Азии, горнодобывающая промышленность вносит значительный вклад в экономику Кыргызстана. Однако её деятельность вызывает споры на уровне сообщества, которые могут препятствовать проведению работ и приводить к оттоку инвестиций. В рамках данного исследования мы стремимся продемонстрировать передовые практики горнодобывающих компаний, работающих в Кыргызстане. С учетом того, что горнодобывающие компании осуществляют свою деятельность в различных обстоятельствах, связанных с их географическим положением, размерами месторождений и этапами проведения горных работ, в данном документе предлагаются рекомендации по внедрению ответственной практики добычи полезных ископаемых.

Роль правительства в горнодобывающем секторе имеет важное значение для долгосрочного устойчивого развития. В связи с этим коммуникация и взаимодействие между компаниями и государственными органами имеют решающее значение не только для урегулирования споров в сообществах, затронутых горнодобывающей деятельностью, но и для развития эффективного предпринимательства, способствующего социальной сплоченности.

Мы надеемся, что данный документ предоставит возможность горнодобывающим компаниям и другим заинтересованным сторонам понять контекст конфликтов, связанных с деятельностью горнодобывающей промышленности, и путем конструктивного диалога принять меры по решению социальных проблем в горнорудном секторе.



Катриона Гурле

Исполнительный директор
фонда PeaceNexus

ВВЕДЕНИЕ

Развитие горной промышленности является одним из стратегически важных направлений для роста и развития страны¹. Горнодобывающая отрасль является важным сектором экономики Кыргызской Республики, в основном, за счет добычи золота. Согласно последнему отчету Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) за 2015–2017 годы, вклад горнодобывающего сектора в ВВП составил около 11 процентов, доля в промышленном производстве - 50 процентов и экспорте - более 40 процентов. Отрасль обеспечивает более 15 тысяч рабочих мест по всей стране. За последние годы несколько горнодобывающих объектов приступили к масштабным работам по подготовке к добыче, а также планируется открытие около 30 мелких рудников в период с 2019 по 2020 годы.

Несмотря на это, развитие отрасли сдерживается рядом проблем. С запуском новых горнорудных проектов наблюдается рост конфликтов между инвесторами и местными сообществами, что ведет к ухудшению инвестиционного климата и снижению внешних инвестиций в стране. Ключевой проблемой является отсутствие доверия и инклюзивного диалога между компаниями и местными сообществами, а также правительственными структурами. Стоит также отметить, что Закон «О недрах» имеет ряд недочетов и расхождений, которые приводят к частым разногласиям как между разными государственными ведомствами и добывающими предприятиями, так и между местным сообществом и предприятиями².

ГКПЭН, в свою очередь, прилагает значительные усилия для снижения конфликтов в этом секторе. Так, в 2013–2015 годах Комитет провел серию информационных мероприятий в добывающих регионах. Благодаря этому, с 2015 по 2017 годы в

данной отрасли наблюдалось снижение числа конфликтов по сравнению с прошлыми годами. Однако, начиная с 2018 г. случаи разногласий и конфликтов между компаниями и местными сообществами, а также государственными структурами снова возросли. Среди ряда других причин это обусловлено сокращением информационно-разъяснительной работы с местными сообществами по вопросам горнодобывающей отрасли.

МЕТОДОЛОГИЯ

Данное исследование проводилось в два этапа. Первый этап представлял собой электронный опрос и интервью с представителями горнорудных компаний. Второй этап состоял из полевых исследований в регионах, где осуществляют деятельность опрошенные компании. Полевые исследования проводились с ноября 2018 года по август 2019 года. В рамках исследования проводились глубинные интервью с представителями компаний в головных офисах в Бишкеке и выборочно с их представительств в регионах. Всего было проведено 30 интервью с представителями компаний-недропользователей на разных этапах развития горнорудного проекта, как в Бишкеке, так и в региональных представительствах с главами айыльных (сельских) округов и депутатами айыльных кенешей, местными активистами и представителями неправительственных организаций. Международный Деловой Совет оказал поддержку в организации данных интервью.

Результаты исследования и проект отчета были представлены на семинаре в 2019 году, в ходе которого 15 горнодобывающих компаний и 4 государственных учреждения внесли свой вклад в процесс их обсуждения и проверки достоверности данных.

Данное исследование было направлено на выявление применяемых стандартов и практик горнодобывающих компаний и

¹ Приложение 1: Горнорудная отрасль

² Институт управления природными ресурсами (2017 г.)

их соответствие стандартам «Индекса ответственной добычи»³. В данном исследовании компании были опрошены по следующим направлениям/стандартам:

- I. Вопросы экологии.
- II. Информирование местных сообществ;
- III. Найм на работу;
- IV. Работа с жалобами;
- V. Местные закупки и содержание;
- VI. Работа со структурами власти;

ОГРАНИЧЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проведение данного исследования и интервью совпало с заседанием Совета безопасности КР, посвященного вопросам горнодобывающей отрасли, на котором были отмечены слабая работа госструктур, ответственных за формирование и исполнение политики в сфере недропользования и привлечение инвестиций. Как следствие, в целях противодействия коррупции в горнорудном секторе участились проверки со стороны сотрудников ГКНБ, которые негативно отразились на деятельности горнодобывающих компаний⁴. Представители компаний опасались давать публичные интервью во избежание фальсификации данных и информации в силу обостряющихся отношений между горнорудными компаниями и правительством. Таким образом, указанные политические процессы повлияли на сбор данных во время первого и второго этапов исследования. Другой проблемой в проведении исследования стало то, что большинство добывающих компаний не имели официального информативного вебсайта. А если у некоторых компаний и были вебсайты, то они годами не обновлялись или предназначались больше для поиска инвесторов за границей, нежели для информирования местных сообществ.

³ Индекс ответственной добычи: <https://responsibleminingindex.org/ru>

⁴ Круглый стол «Основные вопросы законодательства в сфере недропользования и его применения в КР», 27 ноября 2018 г.

КОМПАНИИ, РАБОТАЮЩИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

На сегодняшний день, в Кыргызстане в горнодобывающей отрасли работают как небольшие местные компании, так и крупные иностранные инвесторы. Количество западных компаний в стране резко снизилось после роста конфликтов с местным населением и нестабильной политической ситуации в 2007-2013 гг. В результате наблюдается рост числа инвесторов из Казахстана, Турции и России⁵. Однако, количество китайских компаний преобладает в связи с их готовностью работать в условиях риска⁶. В то же время более ответственный подход некоторых компаний диктуется условиями займа, которые компании берут у международных финансовых институтов, где методы и стратегии работы определены протоколом. Те компании, которые не берут больших займов на реализацию своих горнорудных проектов, но являются частными или частично государственными, выстраивают менее прозрачную стратегию работы и взаимодействия, как с местным населением, так и с государственными органами.

Компании, работая в одном и том же регионе и сталкиваясь с идентичными проблемами, не стремятся работать сообща, а ведут свою деятельность обособленно. Разные формы взаимного сотрудничества между горнодобывающими компаниями происходят на разных горных платформах и ассоциациях⁷ на национальном уровне в городе Бишкек. Наиболее активной платформой является Международный Деловой Совет (МДС). МДС успешно ведет целенаправленную работу по объединению бизнеса и помогает лоббиро-

⁵ Международный деловой совет (2018 г.). Добыча и переработка цветных металлов: общий вклад сектора в экономику Кыргызской Республики и влияние фискальных инициатив на него. Бишкек. Источник: www.ibt.kg/ru/download/1234

⁶ Данные из электронной базы Министерства Юстиции КР: <https://register.minjust.gov.kg> и Фонд Развития Регионов: <https://frr.gov.kg/FRR/index.html>

⁷ ЦК Горно-металлургического профсоюза КР, Международный Деловой Совет, Кыргызская горная ассоциация, Ассоциация недропользователей КР и тд.

вать их интересы на законодательном уровне.

Добывающие компании привносят большие изменения в развитие регионов в Кыргызстане. В частности, одним из основных изменений является обеспечение рабочих мест и развитие инфраструктуры, что меняет социальную и экономическую динамику этих регионов.

ОТНОШЕНИЕ К КИТАЙСКИМ КОМПАНИЯМ

Китайские компании активно реализуют крупные и малые горнорудные проекты в Кыргызстане. К крупным проектам относятся ОсОО «Алтын Кен», ОсОО «Кайди», ОсОО «Кичи Чаарат», ОсОО «Фул Голд Майнинг», ЗАО «Зет Эксплорер» и небольшие предприятия, такие как «Терексай Жаштары», «Чаткал 17», «KG Group» и другие. Исследование показало, что подробную информацию о деятельности большинства китайских компаний сложно найти из открытых источников. Представляется также затруднительным нахождение информации о малых горнорудных проектах, инвесторами которых являются китайские компании, так как зачастую они регистрируют их на граждан Кыргызстана.

В силу того, что сегмент китайских компаний нов и чужд для Кыргызстана, понимание их роли и коммуникация с ними находятся на этапе формирования, как у местного населения, так и у государственных структур, которые непосредственно ведут с ними работу. Одним из факторов сложности налаживания сотрудничества и доверия между китайскими компаниями и местными сообществами является языковой барьер и различие культурных ценностей. К примеру, большинство респондентов высказались в поддержку российских и казахстанских инвесторов, аргументировав это общим историческим прошлым и схожестью культур и языка.

По результатам данного исследования,

китайские компании также зачастую идут на поводу у местного населения и местных властей для обеспечения бесперебойной деятельности компании. Однако, данные действия не влияют на снижение уровня конфликтности на местном уровне. Данный факт обусловлен тем, что в таких компаниях часто отсутствуют опытные кадры в менеджменте, которые знают местную специфику и особенности, чтобы выстраивать правильную коммуникационную стратегию.

КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

I. ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИИ

В период с 2000 по 2013 гг. главными причинами конфликтов местных сообществ с компаниями были чаще всего экологические вопросы.^{8 9} Местное население опасалось экологических катастроф на добывающих предприятиях. Однако, по мнению компаний, местные сообщества, где идет этап добычи, чаще всего жалуются на нехватку рабочих мест, нежели на нарушения экологических стандартов или норм. Опрошенные компании также утверждают, что если ранее они редко публиковали свои экологические отчеты и результаты в ОВОС¹⁰, то сейчас подобные документы можно найти на вебсайтах компаний и ознакомиться с ними более детально^{11 12 13}.

Основная проблема заключается в том,

8 Oxus International (2013). Тенденции в сфере горной добычи: влияние разведки и добычи на восемь сообществ в Кыргызской Республике. Источник: https://issuu.com/efca/docs/extracting_sentiments_the_effect_of

9 ФЕЦА 2013 г., 2017 г.

10 Оценка воздействия на окружающую среду

11 ОсОО «Алтын Альянс»: <http://www.alliance-altyn.kg/ustoychivoe-razvitie/ovos/>

12 ОсОО «Алтын Кен»: <http://www.altynken.kg/technical-interventions>

13 ОсОО «КазМинерал»: <https://www.kazminerals.com/ru/corporate-responsibility/environment/>

что на этапе поисковых работ компании не оповещают местное население должным образом о предстоящих геолого-разведывательных или поисковых работах. Особенно остро реагируют жители тех районов, где поисковые работы ведутся на пастбищных участках, где никогда ранее не велись подобные работы с присутствием большого количества техники и частых взрывных работ. В ходе исследования респонденты из числа экологов и активистов отмечали, что небольшие предприятия, занимающиеся кустарной (артельной) добычей, нарушают ряд экологических стандартов и редко рекультивируют местность после добычи, тем самым нанося ущерб окружающей среде. Многие компании работают на участках, где в советское время велись масштабные горнорудные проекты. Впоследствии все индустриальные отходы в виде хвостохранилищ или других горных отвалов не контролируются надлежащим образом, тем самым вызывая еще большее возмущение местных сообществ в виде экологических протестов.

II. ИНФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

У большинства компаний работа с местным населением не является приоритетом, так как их основная деятельность направлена на добычу полезных ископаемых. Однако, в связи с ростом конфликтности на местном уровне от компаний требуют проводить работу по информированию местных сообществ, не принимая во внимание их ограниченность в кадрах и понимании местных нужд. В связи с этим компании полагаются на органы МСУ по вопросам информирования местных сообществ. Но МСУ часто не располагают достаточными ресурсами и знаниями, чтобы проводить работу по информированию населения о предстоящей деятельности компании. Впоследствии неорганизованные действия и информационный вакуум в местных со-

обществах приводят к росту конфликтов.

Если говорить о «местных сообществах», то это - группа людей, которая объединена административно-территориальными границами и общими интересами в сфере жизнедеятельности. Группы взаимодействуют друг с другом на определенной территории для достижения совместных целей.¹⁴ При ведении переговоров компаниям сложно определить, кто есть местное сообщество, очертить его границы и понять, как в сообществах организован процесс принятия решений. Каждый регион отличается своими традициями, разделением по признаку рода и влиянием разных социальных групп, таких как неформальные лидеры, аксакалы, активные молодежные движения и политически настроенные массы. Компании часто выстраивают взаимоотношения с ограниченным кругом представителей местного сообщества, не учитывая интересы остальных социальных групп.

Компании и применяемые ими практики по работе с местными сообществами зависят от стадии разработки месторождения. Одним из распространённых практик по всей стране является проведение общественных слушаний. Компании проводят общественные слушания с участием местных сообществ раз в год. Это очень эмоциональные мероприятия, как для представителей компаний, так и для местных жителей, так как общественные слушания служат почти единственной площадкой для местного населения выразить свои нужды и претензии при присутствии государственных структур и ключевых лиц компаний.

У многих добывающих компаний в региональных офисах отсутствуют специалисты по работе с местными сообществами. Поэтому, понятие «работа с местным населением или сообществами», к сожалению, ограничивается только сдачей и принятием резюме на работу. Исследование

¹⁴ Ногойбаева, 2015 г. Золото Баткена. Взаимодействие жителей и инвесторов.

выявило, что компании чаще всего привлекают местного представителя из числа оппозиционно настроенных активистов, депутатов местных кенешей (представительный орган), которые не владеют полноценной информацией о деятельности компании, требованиях и стандартах добычи и о социальном пакете¹⁵.

Компании не уделяют должного внимания профессиональному обучению местных представителей, которые играют важную роль в построении диалога и доверия между компанией и местным сообществом. Однако, в качестве положительного примера отмечается работа «КАЗ Минералз Бозымчак», которая предпринимает усилия и вкладывает средства в мероприятия по работе с местными сообществами. Компания выпускает местную газету один раз в месяц для оповещения населения об изменениях или нововведениях. Компания активно участвует в культурной жизни региона, поддерживая сообщества в проведении культурных мероприятий.

Относительно новая практика добывающих компаний по работе с местными сообществами в регионах – это найм на работу депутатов айыльного кенеша (АК). В Чаткале, Ала-Буке, а также Таласе почти половина депутатов АК являлись работниками компаний. Респонденты из числа депутатов АК отметили, что положительной стороной данной практики является то, что АК осведомлен о работе компаний с первых уст. Но учитывая тот факт, что депутаты АК не получают заработную плату за свою работу в АК и очень зависимы от занимаемых позиций в компаниях, это может привести к негативным последствиям. К примеру, неспособность членов АК объективно оценивать ту или иную ситуацию с участием добывающих

предприятий и принимать взвешенное решение. Исследование показывает, что присутствует большой риск снижения доверия к местному самоуправлению. Также одной из важных проблем является то, что местные сообщества не могут принимать участие в мониторинге деятельности компаний и в процессе принятия решений в связи с незаинтересованностью самих компаний, а также оппозиционными взглядами и преследованиями личных интересов представителей местного сообщества. В результате наблюдается отсутствие конструктивного диалога и совместного решения проблем между участвующими сторонами.

III. НАЙМ НА РАБОТУ

Учитывая местную и географическую специфику сел, многие компании совместно с МСУ применяют инклюзивные стратегии найма на примере компании «Чаарат ЗААВ», которая использует квотирование рабочих мест, где приоритет отдается селу/местности близ рудника, затем району, и после области. Однако компании часто сталкиваются с проблемой нехватки квалифицированных работников, в связи с чем они вынуждены переобучать своих работников или нанимать иногородних, что впоследствии также ведет к росту конфликтности с местным населением. Чтобы решить проблему нехватки квалифицированных кадров, «КАЗ Минералз Бозымчак» оплатила обучение 22 студентов по разным специальностям. По мнению работников компании из числа местных жителей, условия труда, проживания и безопасности в компании достаточно хорошие. К примеру, у работников «КАЗ Минералз Бозымчак» есть возможность проходить стажировки на других объектах КАЗ Минералз, в таких как Бозшаколь и Актогай.

Большинство компаний в Чаткальском районе являются китайскими компаниями, что, по мнению респондентов, ведет к росту числа китайских работников. Од-

¹⁵ социальный пакет - это добровольное соглашение между недропользователем и местным органом самоуправления о содействии социально-экономическому развитию региона, на территории которого расположен объект недропользования общегосударственного значения, которое подготавливается на основе программы социально-экономического развития местного сообщества

нако официальные данные по количеству работников отсутствуют ввиду закрытости компаний. На примере «Кичи Чаарат» было выявлено, что компании чаще всего нанимают местных рабочих в рамках социального пакета, и в большинстве случаев местная рабочая сила не влияет на жизнедеятельность компании.

IV. РАБОТА С ЖАЛОБАМИ

Работа с жалобами не ведется компаниями в структурированной форме. Только одна из 10 опрошенных компаний вела целенаправленную деятельность по работе с жалобами: был четко выстроен механизм по работе с жалобами, и выстроена система получения жалобы и предоставления ответа. Компания при этом имела четко прописанную политику по жалобам и специалиста, ответственного за сбор и регистрацию жалоб. Многие компании отвечали, что не получают жалоб от местного населения, кроме жалоб по вопросам трудоустройства. Механизм работы с жалобами не рассматривался компаниями как приоритетное направление по работе с местным населением. Это может быть объяснено тем, что население в селах не привыкло писать письма или составлять свою жалобу в письменном виде. Все жалобы чаще всего озвучиваются либо на общественных слушаниях, либо приватно представителям компаний. После чего жалобы не регистрируются официально, и многие из них даже не рассматриваются.

V. МЕСТНЫЕ ЗАКУПКИ И СОДЕРЖАНИЕ¹⁶

Местные закупки и содержание являются одними из важных элементов взаимодействия местных сообществ и добывающих компаний, где обе стороны могут стать

¹⁶ Местные закупки — это приобретение товаров и услуг из местных источников в пределах того же географического региона, что и место разработки рудника. Местное содержание — это не только приобретение товаров и услуг из местных источников, но также производство этих товаров в данной местности (GIZ, 2016 г.)

равноправными партнерами. Большинство добывающих компаний отметили сложность осуществления местных закупок и содержания в селах, так как там очень неразвита предпринимательская деятельность, отсутствует квалифицированная рабочая сила, а рынок товаров и услуг очень ограничен. Местные закупки осуществляются чаще всего в рамках социального пакета и в контексте снижения конфликтов, но не предпринимаются конкретные шаги по их эффективности.

В ходе исследования были также выявлены компании, которые добровольно поддерживают местные кооперативы и в рамках социального пакета помогают им выстроить бизнес от начала до конца с последующей поддержкой¹⁷, несмотря на то, что повышение потенциала и обучение новым бизнес идеям не является обязательством компаний. К примеру, «КАЗ Минералз Бозымчак» закупает продукцию у местных производителей и с каждым годом увеличивает количество поставщиков. Компания также помогла местному кооперативу «Кок Таш эко таза шире», начиная с процесса планирования бизнеса до выпуска продукции. На момент проведения исследования компания работала уже с пятью местными кооперативами.

VI. РАБОТА СО СТРУКТУРАМИ ВЛАСТИ

На национальном уровне у компаний есть кадры и специалисты, работающие непосредственно с государственными структурами власти. Обязанности каждого государственного органа, вовлеченного в регулирование горнодобывающего сектора, расписаны¹⁸, но существует ряд несогласованностей между самими органами¹⁹. По мнению экспертов в этой

¹⁷ ОсОО «КАЗ Минералз Бозымчак», швейный цех и предприятие по производству соков. Компания ЗАО «ЧАРААТ ЗААВ» - помощь в организации швейной мастерской.

¹⁸ Приложение 2: Государственные институты, вовлеченные в управление и регулирование горнодобывающего сектора

¹⁹ Институт управления природными ресурсами (2017 г.)

отрасли, отсутствует четкое разграничение обязанностей между ГКПЭН и ГЭТИ по надзору над буровыми и добычными работами. По результатам проведенных интервью с представителями государственных органов, это, в первую очередь, связано с самой нормативно-правовой базой и ее недостаточной точностью по решению правовых вопросов компаний.

Коммуникация и совместная работа компаний и государственных структур, в целом, оценивается положительно, но есть ряд вопросов, которые требуют улучшения работы государственных структур. К примеру, задержки в утверждении разрешительной документации, одностороннее и непрозрачное принятие решений по изменению тарифов и платежей.

На местном уровне органы местного самоуправления (МСУ) играют важную роль в развитии добывающей промышленности в регионах. Компании отмечали, что опытный сотрудник МСУ является одним из ключевых факторов эффективного взаимного сотрудничества. Однако проблема в том, что МСУ подотчетны центральным органам власти и не могут выйти за рамки решений вышестоящих органов.

ПОТРЕБНОСТИ КОМПАНИЙ

Все опрошенные компании отмечали, что за 2018-2019 г. ситуация в добывающем секторе значительно ухудшилась. В связи с этим, одна из основных потребностей компаний – снижение количества необоснованных проверок со стороны контролирующих органов Кыргызстана. Почти каждая опрошенная компания на момент опроса участвовала в нескольких судебных процессах, и были случаи преследования сотрудников со стороны уполномоченных государственных органов.²⁰

В качестве одной из ключевых потребностей компании отметили политическую стабильность и гарантии безопасности инвестиций. В частности, из-за частой

²⁰ Пояснение в Приложении 4

смены власти в стране происходят кардинальные изменения в составе уполномоченных госорганов, ответственных за формирование и реализацию политики недропользования, с которыми компании вынуждены заново устанавливать отношения и подписывать новые соглашения.

Исследование также показало, что государственные органы зачастую возлагают ответственность за решение социальных и экономических проблем на компании-недропользователей, работающих на местном уровне. При этом компании сталкиваются с незаконной добычей ископаемых местными жителями. К примеру, после развала Советского Союза в Терек-Сай местное население добывало сурьму кустарным способом. С приходом компаний-недропользователей, имеющих законные лицензии на добычу, для местного населения был закрыт доступ к рудникам, от которых зависела их финансовая стабильность в течение последних 20 лет²¹.

КУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ

Добывающие компании в работе с местными сообществами сталкиваются с традиционными устоями этих сообществ. Есть разные культурные особенности, которые влияют на динамику социальных взаимоотношений между компаниями и местными сообществами, и одна из важных особенностей – земля. Один и тот же ресурс, как например, земля, может рассматриваться по-разному. Понимание местными сообществами своей территории отличается от понимания территории добывающими компаниями. Местные сообщества имеют культурно-исторические права на земли и пастбища, на которых осуществляется их жизнедеятельность. Земля или пастбища понимаются как «земля отцов», «земля предков», которую нужно оберегать и передавать следую-

²¹ Ситуация вокруг месторождений Солтон Сары, Терек и Тереккан

щему поколению²². В то время как компании применяют практики, которые в корне противоречат ценностям местных сообществ. В результате, различия в понимании ведут к повышению конфликтности на местном уровне.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КОМПАНИЙ

I. Вопросы экологии: Компаниям следует четко разграничить свой экологический след от других. На начальном этапе поисковых работ следует поставить свой нулевой отсчет экологического следа²³ и обнародовать результаты первых анализов замера воды, воздуха, почвы, растительного мира. Для снижения экологической обеспокоенности со стороны местного населения следует привлекать представителей местного населения при проведении ежегодных замеров и анализов воды, почвы и растительного мира. В то время как на этапе добычи компании также должны определять свое воздействие на окружающую среду, максимально смягчать это воздействие, а также информировать сообщества об этих воздействиях и мерах по их смягчению.

II. Информирование местного населения: Компаниям следует полноценно информировать местные сообщества о предстоящей деятельности перед началом или во время поисковых работ. Для более эффективной работы по информированию региональным офисам добывающих компаний следует нанимать кадры для работы с местными сообществами, специалистов по вопросам экологии, работников по информированию, и предоставлять информационные материалы местному

²² Жан Де ла Круа (2010 г.). Моральная география в Кыргызстане: какое значение имеют пастбища, плотины и святые места в стремлении к хорошей жизни.

²³ Нулевой отсчет экологического следа подразумевает, что перед началом этапа разведки компания должна провести надлежащую оценку загрязнения воды, воздуха, почвы и других загрязнений, чтобы отличить их воздействие на окружающую среду от предыдущих.

населению, включая, к примеру, краткую информацию о компании и этапах работы; политику найма на работу; результаты экологических экспертиз, и т.д. Если некоторые сёла располагаются далеко от районных центров, необходимо установить информационные стенды в здании МСУ, почты или в другом надлежащем месте. Наличие дополнительных информационных площадок или средств информирования помогло бы компаниям повысить осведомленность об их деятельности. Компаниям также стоит рассмотреть практику проведения «дня открытых дверей», когда могут быть приглашены местные сообщества (ученики местных школ, учителя, медработники, женщины, аксакалы) для ознакомления с деятельностью и офисом компании, знакомства с сотрудниками компании, которые непосредственно работают с местным населением, и для разъяснения их функций. Кроме того, компаниям необходимо **информирование широкого гражданского общества о своей деятельности:** Компании информируют о своей деятельности только на местном уровне, где непосредственно ведутся разведка или добыча. Однако для широкой общественности информация о компаниях не доступна. Недавние митинги против добычи урана, прошедшие весной 2019 года, продемонстрировали нарастающую активность гражданского общества против деятельности горнорудных компаний. Митинги, в частности, показали, что деятельность горнорудных компаний затрагивает интересы не только сельского населения в местах, где работают добывающие компании, но и гражданского общества в Бишкеке. Поэтому важно формировать позитивное восприятие горнорудных компаний для гражданского общества в Бишкеке, Оше и других больших городах страны.

III. Найм на работу: Политика найма на

работу должна быть максимально прозрачной и максимально инклюзивной. Учитывая низкий уровень образования в отдаленных регионах, компаниям следует применять такие практики как «наставник-ученик» либо предоставлять для местного населения возможности переквалификации в нужные для компании профессии. В ходе отбора сотрудников компаниям следует присылать письменные уведомления о том, что кандидат не прошел отбор с указанием причины. Компаниям также рекомендуется следить за работой субподрядчиков по найму и за выполнением обязательств по найму в местных сообществах.

IV. Работа с жалобами: Местные сообщества должны иметь легкий доступ к внесудебным механизмам работы с жалобами. Эти механизмы должны включать в себя заранее подготовленную форму жалоб, которая должна быть легкой для заполнения, с указанием сроков рассмотрения и быть общественно доступным документом. Компании должны предоставлять подробные письменные ответы на жалобы о той или иной проблеме местных жителей.

V. Местные закупки и содержание: Изучение потенциала местного сообщества в предоставлении услуг и товаров можно сделать одним из важных шагов на этапе разведывательных работ или составления ТЭО, и по мере развития горнорудного проекта вести непрерывную работу по развитию и поддержке местных бизнес инициатив для дальнейшего партнерства.

VI. Многосторонний договор о партнерстве/сотрудничестве:²⁴ Заключение многосторонних договоров о партнерстве могло бы дать возможность компаниям более конструктивно вести переговоры со всеми заинтере-

ресованными сторонами. К примеру, такие протоколы или договоры могут быть заключены между МСУ, компанией и представителями местного населения. Многосторонние договоры о партнерстве могут быть заключены по вопросам трудоустройства, крупным экологическим спорам и другим конфликтным вопросам.

VII. Создание крепких союзов и площадок: Создание и продвижение эффективных площадок/мероприятий для объединения горнорудного бизнес сообщества может стать ключевым моментом для достижения успеха. Горнорудные компании, государственные органы, местные сообщества и другие стороны могли бы делиться опытом и извлеченными уроками по разрешению общих проблем.

VIII. Внедрение практик в деятельность компаний, которые позволят предотвращать конфликты на местном уровне: Внедрение таких практик/понятий как конфликт-чувствительность и анализ проблемных тематик в горнорудном проекте поможет в предотвращении конфликтов или его эскалации. К примеру, практика, учитывающая риск возникновения конфликтов, подразумевает процесс определения механизмов смягчения/разрешения конфликтов в местных сообществах, в то же время она может помочь компаниям минимизировать риски и ускорить возможности построения доверительных отношений между инвесторами и местными сообществами.

IX. Культурные аспекты: Компаниям необходимо учитывать культурные ценности в местных сообществах, чтобы правильно выстраивать свою коммуникационную стратегию. В особенности, компаниям стоит обратить внимание на социокультурную связь местных сообществ с землей.

24 Успешный опыт многостороннего сотрудничества в добывающем секторе в Таласской области: <http://www.taz-abek.kg/news:298431>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Горнодобывающий сектор в Кыргызстане активно развивается и проходит этапы модернизации. За последние 20 лет Кыргызстан накопил внушительный опыт работы с иностранными инвесторами и местными сообществами. В данное время некоторые успешные компании имеют прозрачные практики по работе с местным населением и государственными структурами. В связи с этим, необходимо адаптировать существующие успешные практики и внедрять их в конфликтных регионах страны. Государству и бизнес-сообществу Кыргызстана необходимо уделять больше внимания соблюдению социальных и экологических стандартов работы для предотвращения социально-политических конфликтов и дальнейших экологических потерь.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- ОсОО «Альянс Алтын» (2016). Оценка существующего состояния окружающей среды золоторудного месторождения Джеруй. Город Бишкек, 2016 г. Источник: <http://www.alliance-altyn.kg/ustoychivoerazvitie/ovos/>
- Жан Де ла Круа (2010 г.). Моральная география в Кыргызстане: какое значение имеют пастбища, плотины и святые места в стремлении к хорошей жизни. Кандидатская диссертация. Эдинбургский университет
- Германское агентство по международному сотрудничеству (GIZ) (2016 г.). Развитие местного содержания в горнодобывающей отрасли: возможности и вызовы в Кыргызстане. Источник: www.abc.kg/ru/download/1182
- Германское агентство по международному сотрудничеству (2018 г.) Минеральные ресурсы для развития: описание проекта. Источник: <https://www.giz.de/en/worldwide/14122.html>
- Институт управления природными ресурсами (NRGI) (2017 г.). Совершенствование системы управления ресурсами в Кыргызской Республике: 12 приоритетных вопросов горнодобывающего сектора. Источник: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/improving-resource-governance-in-kyrgyz-republic>
- Кумтор Голд Компани (КГК) (2018 г.). Отчеты по окружающей среде и устойчивому развитию КГК. Источник: <https://www.kumtor.kg/en/environment-protection/kumtor-environmental-reports/>
- Международный секретариат Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (2018 г.) Технико-экономическое обоснование: систематическое раскрытие данных ИПДО в Кыргызской Республике. Источник: <https://eiti.org/document/feasibility-study-systematic-disclosures-of-eiti-data-in-kyrgyz-republic>
- Международный деловой совет (2018 г.). Добыча и переработка цветных металлов: общий вклад сектора в экономику Кыргызской Республики и влияние фискальных инициатив на него. Бишкек. Источник: www.abc.kg/ru/download/1234
- Министерство экономики (2014 г.). Среднесрочная и долгосрочная стратегия развития горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики (Неопубликованный проект).
- Ногойбаева (2015 г.). Золото Баткена. Взаимодействие жителей и инвесторов. Источник: https://danaker.org/ru/2016/gold/?fbclid=IwAR0P4Z_zTFPMGVOA13TRmZP5KTRy2LVXZ6cg6Z5zpuuXkPP1eh3dmhZ5rC0
- Oxus International (2013 г.). Тенденции в сфере горной добычи: влияние разведки и добычи на восемь сообществ в Кыргызской Республике. Источник: https://issuu.com/efca/docs/extracting_sentiments_the_effect_of
- Всемирный банк (2014 г.). Работа в горнорудном секторе Центральной Азии: увеличение внутренних закупок горнодобывающим сектором в Центральной Азии. Вашингтон. Источник: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18950/ACS88340WP0P1331680Box385243B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>
- PeaceNexus (2017 г.). Руководство по урегулированию конфликтов в горнодобывающей промышленности Кыргызской Республики Бишкек. Источник: http://www.gkpen.kg/images/Investor's%20Guidebook_russian.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ГОРНОРУДНАЯ ОТРАСЛЬ

Кыргызстан имеет большие объемы минерально-сырьевых ресурсов. По последним данным, на государственном балансе имеются следующие запасы:

<ul style="list-style-type: none"> Золото (с учетом россыпного золота) с разведанными запасами 694,4 тонн (87 месторождений) Серебро - 609,3 тонн (20 месторождений) Медь - 653,2 тыс. тонн (11 месторождений) Железо - 549,1 тыс. тонн (2 месторождения) Ртуть - 40,3 тыс. тонн (4 месторождения) Флюорит - 2 282,3 тыс. тонн (4 месторождения) Олово - 186,8 тыс. тонн (2 месторождения) 	<ul style="list-style-type: none"> Вольфрам - 117,2 тыс. тонн (2 месторождения) Свинец - 41,4 тыс. тонн (4 месторождения) Цинк - 24,8 тыс. тонн (3 месторождения) Сурьма - 265,6 тыс. тонн (7 месторождений) Мышьяк - 65,2 тыс. тонн (2 месторождения) Редкоземельные металлы - 51,5 тыс. тонн (1 месторождение) Молибден - 2 523,1 тонн (2 месторождения) Висмут - 5 082,6 тонн (3 месторождения)
---	--

Источник: Добыча и переработка цветных металлов в Кыргызской Республике: общий вклад в экономику и возможное влияние на него фискальных инициатив, 2018.

Также имеется хороший потенциал для наращивания объемов добычи золота, угля, нефти и газа (ИРПР, 2017), но страна в настоящее время сосредоточила свои усилия на добыче угля и золота. На сегодняшний день насчитывается более 2 500 активных лицензий на добычу золота. По последним исследованиям вклад горнодобывающей отрасли в промышленное производство составляет 53,9% (ИПДО, 2018). Одним из крупных доходприносящих проектов в этом секторе является «Кумтор Голд Компани» - дочернее предприятие канадской компании «Центерра Голд Инк». Помимо «Кумтор Голд Компани» в стране работают 8 крупных и средних золотодобывающих предприятий, которые приносят значимый вклад в экономику страны в последние годы. Последние данные по налоговым и неналоговым платежам горнодобывающих компаний государству по итогам исследования, проведенного Международным Деловым Советом и Эрнст энд Янг Аудит:

	Компания	Управляющая/материнская компания	Местоположение головного офиса	Начало производства
1	ЗАО «Кумтор голд Компани»	Centerra Gold Inc. (ОАО Кыргызалтын владеет 26% акций компании)	Канада	1997
2	ОсОО «Алтынкен»	Совместное предприятие Superb Pacific Limited - 60%; ОАО Кыргызалтын - 40%	Китай, Кыргызстан	2015
3	ОсОО «КАЗМинералз Бозымчак»	KazMinerals	Великобритания	2015
4	ОАО «Кыргызалтын»	Гос.компания	Кыргызстан	1992
5	ОсОО «Вертекс голд компани»	Vertex Holding LLC	Кыргызстан	
6	ЗАО «Кичи Чаарат»	Tun-Lin	Китай	2017
7	ОсОО «Фулголдмаининг»	Linbao Gold Ltd, Linsi LLC	Китай	2016
8	ОсОО «Каиди»	Частная	Китай, Кыргызстан	2016
9	ОсОО «Эти Бакыр Терексай»	АО «Эти Бакыр» ОАО «Кыргызалтын»	Кыргызстан	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ, ВОВЛЕЧЕННЫЕ В УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА

- Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования (ГКПЭН) отвечает за разработку и реализацию политики в промышленности и секторе недропользования.
- Министерство экономики разрабатывает общую налоговую, инвестиционную и экономическую политику.
- Министерство финансов разрабатывает политику в части неналоговых платежей и государственных финансов.
- Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООСЛХ) отвечает за разработку и реализацию политики в сфере охраны окружающей среды.
- Государственная инспекция по экологической и технической безопасности (ГЭТИ) при Правительстве Кыргызской Республики осуществляет контроль за соблюдением требований горного законодательства.
- Местные государственные администрации и органы местного самоуправления отвечают за предоставление земельных отводов и прав временного пользования земельными участками.


ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

СПИСОК ОПРОШЕННЫХ РЕСПОНДЕНТОВ

Место работы 1		Место работы 2	Местоположение
№	Mining companies		
1	Работник ОсОО «Казминералс-Бозымчак»	Депутат Кок Таш АО	Ала Бука
2	Представитель ОсОО «Вертекс»	Каныш Кия АО	Каныш Кия
3	Представитель ОсОО «Алтын Альянс»		Талас
4	Представитель ЗАО «Чаарат ЗААВ»	Каныш Кия АО	
5	Представитель ОсОО «Казминералс-Бозымчак»	Депутат Кок Сейрек АО	Кок Сейрек
6	Представитель ОсОО «Казминералс-Бозымчак»	Депутат Кок Таш АО	Кок Таш
7	Представитель ЗАО «Чаарат ЗААВ»		
8	Представитель ОсОО «Хайленд Эксплорейшн»		
9	Представитель ЗАО «Зет Эксплорер»		
10	Председатель правления	ОсОО «Алтын Кен»	Орловка
11	Бывший представитель	АО «Кыргыз Алтын»	
12	Юрист	ОсОО " Вертекс Голд Компани»	

Местное самоуправление			
13	Эко активист	Депутат Каныш Кия АО	Чаткал
14	Эко активист		Чаткал
15	Глава Терек Сай АО		Ала Бука
16	Глава Каныш Кия АО		Чаткал
17	Глава Кок Сейрек АО		Ала Бука
18	Глава Бекмолдо АО		Талас
19	Статистик Каныш Кия АО		Каныш Кия
20	Мэр города Кемин		
21	Председатель Айыл Кенеша Кок Таш АО		Кок Таш
22	Председатель Айыл Кенеша/ Кемин		
23	Сотрудник офиса по миграции Каныш Кия		Чаткал

Фонд развития регионов			
24	Представитель Фонда развития региона Кеминского района		
25	Глава Фонда развития региона Чаткальского района		Каныш Кия
26	Глава Фонда развития региона Таласского района		Талас
27	Государственная эколого-техническая инспекция		Талас
28	Министерство экономики		Бишкек
29	Специалист Фонда развития региона Ала-Букинского района		Ала Бука
Национальные и международные организации/эксперты			
30	Общественный Фонд «Наш Век»		Бишкек
31	Эксперт по Фондам развития регионов		Бишкек
32	Общественный Фонд «Эльназ»		Талас



📍 Кыргызская Республика, г.Бишкек,
ул. Жоомарта Боконбаева 113, 8 этаж.

☎ +996 556 29 03 72

✉ ca_office@peacenexus.org