



БУДУЩЕЕ ДОБЫВАЮЩЕЙ

Глобальная стратегия PWYP будет запущена в 2020 года, в соответствии с ней будет осуществляться управление движением в период с 2020 по 2025 г. В рамках этого процесса мы рассматриваем ключевые вопросы, касающиеся движения, посредством ряда обзорных статей, публикаций и вебинаром.

Первая часть материалов касается вопроса о том, как PWYP следует относиться к необходимости добычи ресурсов в целом и в каких условиях должна производиться добыча, если она допустима. Также вопрос состоит в том, что государственным властям следует предпринять сейчас, чтобы быть готовыми к дню, когда выгодная добыча некоторых ресурсов

больше не будет возможна. Но самый важный вопрос стоит перед членами PWYP. Нам стоит подумать о том, можем ли мы как движение способствовать развитию добывающей промышленности и на каких условиях, особенно учитывая то, что это всегда подразумевает ряд уступок.

Ответы на эти вопросы нельзя получить просто за счет призывов к прозрачности. Программа прозрачности может помочь яснее увидеть уступки, но она не может поспособствовать их устранению.

В программе прозрачности Publish What You Pay (PWYP), в том числе в разделе «Цепочка перемен», не в полной мере учтены два вопроса, важность которых будет только возрастать в эпоху климатических изменений, истощения ресурсов и постоянно усиливающейся нагрузки на землю, воду и другие не сопряженные с добычей ресурсы.

Первый вопрос касается того, стоит ли вообще заниматься добычей нефти, газа и полезных ископаемых. Второй вопрос заключается в том, что государственным властям следует предпринять сейчас, чтобы быть готовыми к дню, когда выгодная добыча некоторых ресурсов больше не будет возможна в силу истощения или резкого снижения спроса на нефть, газ и уголь в результате глобального движения по предотвращению климатических изменений.

Эти два вопроса являются центральными в рамках миссии PWYP, но ответы на них нельзя получить просто за счет призывов к прозрачности. PWYP следует занять твердую позицию по двум вопросам и затем решить, какие меры следует принять в рамках программы прозрачности для подкрепления данной позиции.

РЕШЕНИЕ В ПОЛЬЗУ ДОБЫЧИ

Выгода от добычи обычно ниже ожидаемой, однако цена может быть слишком высока. Нигерия - один из крупнейших африканских производителей нефти, но в 2014 году выгода каждого жителя страны от этой отрасли составляла всего \$200, этого абсолютно недостаточно для борьбы с бедностью. Однако добыча нефти стала причиной серьезного загрязнения, ожесточенных конфликтов и нарушений прав человека в дельте Нигера. Во многих странах складываются похожие ситуации.

Добывающая промышленность обычно сопряжена с уступками, например, со стороны терпящих ущерб групп населения, а также со стороны гражданского общества, рассчитывающего на получение доходов от данной отрасли. Программа прозрачности может помочь яснее увидеть эти уступки, но она не может

способствовать их устранению, так как у истока проблемы стоят принципы и приоритеты, а не наличие информации. Например, для нефтедобывающей компании или министерства финансов, скорее всего, приоритетом будет нефтяное месторождение, расположенное под лесом, в то время как для местного населения и ученых, занимающихся вопросами климата, ситуация будет прямо противоположной.

Большинство этапов в «Цепочке перемен» предполагают, что добывающая промышленность будет развиваться дальше или уже достигла определенного развития. Один из этапов «Цепочки» посвящен решениям в пользу добычи, но он затрагивает лишь информирование местного населения о решении с помощью оценки воздействия проекта на окружающую среду. Однако данная оценка не способна дать всех ответов на вопросы, сопряженные с решениями в пользу добычи.

Как только месторождение признается рентабельным, экономическое и политическое давление, направленное на способствование добыче, может становиться настолько мощным на момент информирования местного населения, что с ним практически невозможно справиться. Даже при добросовестном проведении оценки воздействия будет по-прежнему сложно сравнить затраты и выгоду, так как они варьируются в зависимости от групп населения, и очень много важных данных, таких как долгосрочная прибыльность ресурса и влияние добычи на местное население, не может быть точно известно заранее.

Слишком часто позицией правительства «по умолчанию» является развитие добычи. Если PWYP не хочет принимать данную позицию «по умолчанию», тогда мы не можем полагаться на оценки воздействия проектов на окружающую среду, при принятии решений мы должны руководствоваться принципами того, какие виды добычи приемлемы и в каких условиях (ознакомьтесь с заключением, чтобы подробнее узнать о достижении данной цели).



БУДУЩЕЕ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И КЛИМАТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Нефть, газ и полезные ископаемые являются исчерпаемыми ресурсами, которые когда-нибудь могут закончиться. В случае углеводородов, даже если данные ресурсы не будут исчерпаны, цена на них может значительно упасть в ходе последующих десятилетий, если глобальному движению по борьбе с климатическими изменениями удастся обуздать спрос на ископаемое топливо, что просто необходимо, если мы хотим избежать самых катастрофических последствий климатических изменений.

Правительству, особенно в странах с относительно небольшими или истощающимися ресурсами, необходима четкая и реалистичная стратегия, определяющая текущие принципы управления ресурсами с целью дальнейшей подготовки к их исчезновению или невозможности выгодной добычи.

Разработка правильной стратегии и ее практическое применение - очень сложная задача. Например, стране, которая хочет перейти с добычи на высококачественную переработку, необходима образовательная система, способная обеспечить население необходимыми навыками. Это может потребовать длительных инвестиций в реформы, направленные на изменения в рамках учреждений, политического курса и общественного мнения.

Обычно у правительства есть подобные стратегии, например планы национального развития или планы ООН по внедрению целей в области устойчивого развития. Но на практике действия не всегда совпадают с данными целями. Например, правительство может

давать обещания, касающиеся защиты окружающей среды для будущих поколений, и одновременно выдавать разрешения на разработку крупных месторождений, или использовать и без того дефицитный бюджет для повышения зарплат государственных служащих перед выборами.

Большая прозрачность позволила бы гражданам четче осознавать доступность ресурсов, чтобы подготовиться к будущему, но она не может дать ответы на вопросы по поводу того, какие ресурсы следует добывать, при соблюдении каких условий и как должны распределяться доходы. Также этого невозможно добиться за счет борьбы с коррупцией. Коррупция - это основное препятствие для устойчивого развития, так как из-за нее расходуются жизненно необходимые средства и практикуется краткосрочное планирование в рамках политического курса. Однако проблема того, как зависимые от полезных ископаемых страны должны вести подготовку к будущему, остается очень сложной даже при отсутствии коррупции.

PWYP необходимы собственные идеи по поводу того, как государственные власти должны управлять добычей нефти, газа и полезных ископаемых в настоящий момент, чтобы быть готовыми к будущим трудностям. Текущее видение и миссия, учитывающие лишь то, что добывающая промышленность должна способствовать процветанию и улучшению качества жизни всех граждан, являются слишком обтекаемыми, чтобы работать над конкретными проблемами, с которыми должно столкнуться правительство и общество при подготовке к этапу, следующему за добычей ископаемых.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ЗА РАМКАМИ «ЦЕПОЧКИ ПЕРЕМЕН»

PWYP необходимо выйти за рамки «Цепочки перемен», чтобы задаться двумя принципиальными вопросами. Первый вопрос:

- **Следует ли добывать нефть, газ и полезные ископаемые в стране? Если нет, то какие критерии должны использоваться для принятия решений о разворачивании проектов по добыче?**

Глобальное движение PWYP отличается разнообразием участников, возможно, всем членам не удастся прийти к соглашению по поводу данных критериев. Однако у PWYP должна быть определенная позиция на двух уровнях.

Прежде всего, общая глобальная позиция, которую поддерживают и продвижению которой способствуют все члены PWYP. Данная позиция должна основываться на международных законах и стандартах. Например, PWYP может потребовать, чтобы проект одобрялся только в том случае, если подтверждается, что он получил Свободное, предварительное и осознанное одобрение (FPIC) среди жителей, которых он затрагивает, и что он не противоречит международным обязательствам страны, касающимся борьбы с климатическими изменениями.

Каждая национальная коалиция PWYP может затем занять более четкую позицию второго уровня, согласно ситуации на месте. Например, национальная позиция может быть следующей:

- добывающая деятельность не может вестись в чувствительных областях, например на территории защищенных лесов и водоемов;
- новые проекты по добыче загрязняющих окружающую среду ресурсов (таких как уголь) или ресурсов, при обработке которых используются опасные для окружающей среды процессы (такие как захоронение отходов под водой) не должны получать одобрение;
- разработка новых месторождений не должна разрешаться, пока правительство не докажет, что может добиться максимальной выгоды для общества в долгосрочной перспективе в рамках уже существующих проектов.

Эти два уровня должны быть связаны друг с другом и отражать принципы PWYP путем акцента на праве граждан быть в курсе политических решений, участвовать в принятии решений и получать от правительства отчет о результатах за счет программ прозрачности и общественных обсуждений. Если политическая обстановка в некоторых странах не позволяет развить более четкую национальную позицию в отношении данных проблем, то коалиции в этих странах могут просто руководствоваться международной позицией.

Второй вопрос, требующий ответа:

- **Что должны делать власти, чтобы подготовиться к тому моменту, когда углеводороды и полезные ископаемые будут**

исчерпаны или их добыча не будет приносить достаточной выгоды?

Все национальные коалиции должны найти ответ на этот вопрос, но он не должен быть одинаковым для всех стран-участниц PWYP. Некоторые коалиции могут способствовать созданию накопительного фонда со всеобщим доступом к данным, как в Восточном Тиморе. Некоторые – могут настаивать на том, чтобы больше доходов от полезных ископаемых вкладывалось в здравоохранение, образование и другие общественные сферы, важные в рамках долгосрочного развития. Альтернативой также может служить требование о регулярном публичном отчете правительства, посвященном истощению ресурсов, чтобы общество было в курсе ситуации.

После получения ответов на данные два вопроса, возможно задать третий: Доступ к каким данным должен быть предоставлен правительством и компаниями, чтобы заинтересованные граждане могли контролировать их работу по вопросам 1 и 2?

Как упоминалось выше, предоставление большего количества информации не решит проблем, касающихся принятия решений по поводу добычи, а также того, какое участие добывающая промышленность и доходы с нее должны принимать в подготовке к будущему. Но, как только PWYP займет принципиальную позицию в отношении данных проблем, будет проще увидеть, в каких областях необходимо больше прозрачности. Например, какие проверки понадобятся, чтобы подтвердить, что общество искренне, свободно и осознанно одобрило проект. Требуется ли правительству предоставлять обществу отчет о долгосрочных планах, касающихся устранения зависимости от природных ресурсов?

PWYP будет легче найти повод обратиться к правительству или добывающим компаниям и год за годом получать больше разнообразной информации, если данные обращения напрямую связаны с успешным будущим развитием, план которого настолько четок, что возможна оценка продвижения. PWYP требуется более четкая позиция по поводу того, как добывающая промышленность должна участвовать в жизни общества сейчас и в будущем. Определенная позиция относительно решений в пользу добычи и будущего добывающей промышленности позволит коалиции добиться данного результата.

Диармид О'Салливан

Авторами данных обзорных статей являются члены PWYP, их цель – стать отправной точкой обсуждения ключевых тем и вопросов, важных для организации в целом. Все взгляды и заявления, содержащиеся в данных статьях, касаются только их авторов и не всегда отражают позицию Publish What You Pay.



ПУБЛИКУЙ,
ЧТО ПЛАТИШЬ