



# РУКОВОДСТВО МПФ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ: УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ КУСТАРНОЙ И АРТЕЛЬНОЙ ДОБЫЧИ

*В целях расширения направления, заданного Рамочной политикой в области горной добычи (РПГД), государства-члены МПФ определили необходимость более конкретных инструкций по решению ключевых вопросов, связанных с горнодобывающей деятельностью и устойчивым развитием. В ответ секретариат МПФ на ежегодной основе будет разрабатывать руководства, которые будут основываться на изложенных в РПГД руководящих принципах и дополнять их, чтобы помочь странам-участницам в реализации Рамочной политики. Руководство МПФ для правительств: управление сектором кустарной и артельной добычи (КАД) - это первый отчет из серии отчетов, а данная информационная записка включает краткое изложение этого руководства. Отчет подготовлен Алемом Кроуфордом (МПФ).*

Сектор кустарной и артельной добычи полезных ископаемых имеет сложную диверсифицированную структуру во многих развивающихся странах. Он включает как неорганизованных шахтеров, пытающихся заработать на жизнь, так и небольшие организованные производственные артели, которые в состоянии ответственно осуществлять добычу полезных ископаемых. Для многих стран кустарная и артельная добыча (КАД) является важным источником заработка, но при этом наносит вред окружающей среде. Поэтому существует острая необходимость в улучшении качества жизни горнорабочих, осуществляющих деятельность за рамками официальных юридических и экономических систем, чтобы повысить их вклад в устойчивое развитие сектора.

## КАКОВА ЦЕЛЬ ДАННОГО РУКОВОДСТВА?

В настоящем руководстве представлен поэтапный процесс разработки, внедрения и мониторинга эффективной стратегии управления КАД для правительств стран-участниц. Руководство содержит шаги по обеспечению эффективного, всестороннего развития и реализации стратегии, а также эффективного управления процессом в целом.

## ДЛЯ КОГО РАЗРАБОТАНО ДАННОЕ РУКОВОДСТВО?

Данное руководство предназначено для правительств развивающихся стран, где имеет место кустарная и артельная добыча. Оно актуально для управления на различных уровнях, включая национальный, субнациональный и местный уровни.

## КАК ВЫ МОЖЕТЕ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАТЬ?

Руководство разделено на три этапа: начало работы, разработка и реализация стратегии управления сектором КАД.

## КЕМ РАЗРАБОТАНО РУКОВОДСТВО?

Руководство по управлению кустарной и артельной добычей полезных ископаемых для правительств разработано RCS Global и МПФ при участии заинтересованных сторон в ходе многочисленных глобальных консультаций в течение предыдущих двух лет.



**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM  
on Mining, Minerals, Metals and  
Sustainable Development



## ЭТАП 1: НАЧАЛО РАБОТЫ

### ЦЕЛЬ:

Обеспечить эффективную разработку и реализацию национальной стратегии управления КАД.

### ШАГИ:

#### 1.1 ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ КАД

Первый шаг заключается в создании правительством специальной группы для ведения процесса разработки стратегии управления КАД. Данная рабочая группа по КАД включает представителей министерств, ведомств и департаментов, которые имеют отношение к управлению сектором КАД, включая добычу полезных ископаемых, землепользование, финансы, окружающую среду, планирование, водные и трудовые ресурсы. Рабочая группа обеспечит руководство и координацию стратегии правительства по управлению КАД, а правительство должно обеспечить ресурсы, возможности и политическую поддержку, необходимые для этого.

#### 1.2 СОЗДАНИЕ ПЛОЩАДКИ ДЛЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Проведение обстоятельных консультаций, доступных на постоянной основе, с участием всех затронутых групп заинтересованных сторон, имеет ключевое значение для разработки и реализации легитимной и высокоэффективной стратегии управления КАД. Такие консультации обеспечат заинтересованным сторонам возможность обсуждать, оспаривать и получать информацию о правительственной политике и решениях в секторе КАД. Таким образом, рабочая группа по КАД должна работать над созданием площадки для диалога, обеспечивая всестороннее, прозрачное, сбалансированное с гендерной точки зрения рассмотрение вопросов с учетом возможных конфликтов, а также регулярный сбор информации о политике и практике ее применения.

#### 1.3. АНАЛИЗ КОНТЕКСТА КАД

Для разработки эффективной стратегии управления КАД правительство должно полностью понять контекст, в котором такая стратегия будет разработана и реализована. Анализ контекста должен включать: обзор национального сектора КАД, его масштаб, местоположение, экономику, методы и воздействия; оценку имеющегося и необходимого правительственного потенциала для управления КАД; карту логистической цепочки и политико-экономический анализ.

#### 1.4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПАРТНЕРАМИ

Правительству также следует обратиться к потенциальным национальным и международным партнерам и экспертам, которые могут иметь соответствующий опыт в управлении КАД и могли бы помочь в разработке, финансировании, внедрении и мониторинге Стратегии управления КАД. К ним относятся двусторонние доноры и партнеры по развитию, субъекты частного сектора, финансовые организации, компании, занимающиеся переработкой и сбытом продукции горнодобывающей отрасли, и соседние государства.

### МЕРОПРИЯТИЯ:

Мероприятия, проводимые на этом этапе, включают:

- Создание команды для проведения работ;
- Проведение кабинетных исследований;
- Выявление и картирование основных заинтересованных сторон;
- Налаживание связей с потенциальными партнерами.

### РЕЗУЛЬТАТЫ:

Рабочая группа по КАД

Анализ контекста КАД

Платформа, план и процесс для диалога заинтересованных сторон по КАД





## ЭТАП 2: РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ КАД

### ЦЕЛЬ:

Разработать концепцию КАД и Стратегию управления, направленные на устранение негативных воздействий и повышающие положительное влияние всех типов КАД в стране.

### ШАГИ:

#### 2.1 РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ СЕКТОРА КАД

Первая часть разработки Стратегии управления КАД заключается в формировании концепции сектора КАД, поддерживающей устойчивое развитие и местные источники заработка. Для разработки этой концепции необходимо, чтобы правительство определило проблемы КАД, которые имеют наибольшее значение для страны; сформулировало цели, которые должны быть реализованы в рамках Стратегии управления КАД; определило методы КАД, применяемые в стране, и классифицировало эти методы следующим образом: неприемлемые, нежелательные и рекомендуемые. Это поможет правительству сформировать концепцию, которая будет представлять собой то, как национальный сектор КАД должен выглядеть в будущем.

#### 2.2. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕКТОРА КАД ПО ТИПАМ И ПРИОРИТЕТАМ

После разработки концепции КАД правительству необходимо проанализировать национальный сектор КАД и решить, каким образом КАД можно разделить по типам, чтобы отразить все разнообразие деятельности, классифицируемой как "КАД" (т.е. по типу продукции, степени механизации, масштабу, разработке россыпных месторождений или твердых горных пород). Это обеспечит разработку стратегий КАД, отвечающих конкретным потребностям и задачам различных методов КАД и групп заинтересованных сторон, вместо того, чтобы пытаться навязать единую стратегию для неоднородного сектора. После определения подкатегорий КАД необходимо расставить приоритеты в зависимости от того, в какой степени правительство может рассчитывать на решение проблем, уменьшение или повышение чистого воздействия от типа КАД. В свою очередь, правительству будет необходимо разработать Стратегию управления КАД для каждого из установленных типов КАД. При этом каждая стратегия будет включать экономическую часть для изучения экономического потенциала сектора КАД и подход к устранению последствий КАД посредством совершенствования применяемых методов.

#### 2.3 РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ КАД

Для разработки Стратегии управления КАД необходимо подобрать инструменты и программы, которые помогут сектору КАД раскрыть свой экономический потенциал, что позволит смягчить негативные последствия и улучшить положительные результаты для каждого типа КАД. Для разработки экономической части по каждому виду деятельности КАД правительство подбирает инструменты и программы (то есть программы, которые оно будет осуществлять, продвигать или поддерживать), чтобы помочь сектору КАД раскрыть свой экономический потенциал. Для разработки подхода необходимо принять следующие решения: о землеотводах для КАД, об оказании содействия или поощрении участия в программах логистических цепочек; об оказании услуг и технической помощи работникам в сфере КАД и при ведении деятельности в секторе КАД.

Правительству также необходимо выбрать инструменты и программы, которые оно будет использовать для смягчения негативных и максимизации положительных воздействий каждого типа деятельности в секторе КАД. Они могут включать лицензирование и регулирование для предотвращения применения несоответствующих методов ведения работ; внедрение передового опыта посредством обучения и демонстрации, различных форм помощи или их комбинации. Такой подход поможет отрасли отойти от тех неприемлемых и нежелательных методов КАД, которые были выявлены в ходе разработки концепции КАД, а также перейти к применению передовых методов ведения работ, которые защищают окружающую среду, права человека и местные источники заработка.

#### 2.4 ЗАВЕРШЕНИЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ КАД

Для завершения правительственной Стратегии управления КАД необходимо консолидировать и проверить на согласованность стратегии для всех типов деятельности в секторе КАД. При разработке стратегий для всех типов деятельности в секторе КАД могут возникнуть несоответствия, которые должны быть устранены. Это включает обеспечение соответствующих видов лицензий для ведения деятельности в секторе КАД, а также учет трансграничных вопросов в стратегии управления.

### МЕРОПРИЯТИЯ:

Мероприятия второго этапа включают семинары для заинтересованных сторон и разработку стратегий.

### РЕЗУЛЬТАТЫ:

Концепция КАД

Стратегия управления КАД (по типам и в целом)



## ЭТАП 3: РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ КАД

### ЦЕЛЬ:

Реализация Стратегии управления КАД и обеспечение ее успеха посредством эффективного мониторинга и оценки.

### ШАГИ:

#### 3.1 ПОДГОТОВКА К РЕАЛИЗАЦИИ

Для реализации Стратегии управления КАД правительству сначала необходимо разработать план реализации. В этом плане должно быть четко указано, какие отделы отвечают за реализацию определенных частей плана, а также сроки и бюджет для выполнения каждой задачи. Для этого до начала реализации может понадобиться укрепление потенциала группы по реализации стратегии; также возможен пересмотр правовой основы, регулирующей сектор КАД. Кроме того, правительству будет необходимо разработать процедуры и системы для регистрации лицензиатов в секторе КАД, а также провести работу по повышению осведомленности общественности. Правительство может рассмотреть возможность запуска экспериментальных программ для выявления проблем до полной реализации стратегии. Если необходимо предусмотреть зоны КАД, это нужно сделать на данной стадии подготовки.

#### 3.2 РЕАЛИЗАЦИЯ

Для реализации стратегии управления КАД на практике от исполнительного органа может потребоваться следующее: создание схемы закупок полезных ископаемых, добываемых КАД, при поддержке правительства; поощрение участия в программах логистических цепочек; проведение программ обучения и подготовки; лицензирование, регулирование, контроль и обеспечение соблюдения норм; проведение переселения жителей в экономических целях при необходимости; разработка процедур принудительной остановки деятельности в секторе КАД; обеспечение транспортной инфраструктуры, водоснабжения, санитарных условий и здравоохранения; предоставление геологических данных или результатов экспертиз; оказание помощи в получении доступа к кредиту или страхованию; обеспечение электроэнергии и соответствующей инфраструктуры; обеспечение обучения для рабочих и их детей; обеспечение безопасности; обеспечение технической экспертизы и предоставление или субсидирование покупки оборудования; субсидирование вложений в добычу и переработку, а также спонсорская помощь по обогащательным фабрикам и опытным заводам.

#### 3.3 МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ОПТИМИЗАЦИЯ

Учитывая количество различных заинтересованных сторон, участвующих в реализации плана управления КАД, решающим фактором успеха является его эффективный мониторинг. Рабочая группа КАД должна отвечать за разработку и осуществление плана мониторинга и оценки, а также за периодическую ревизию плана и его изменение в случае необходимости.

### МЕРОПРИЯТИЯ:

Мероприятия третьего этапа включают планирование, реализацию, разъяснительную кампанию, консультации с заинтересованными сторонами, а также мониторинг и оценку.

### РЕЗУЛЬТАТЫ:

План реализации  
План мониторинга и оценки

---

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу: [Secretariat@IGFMining.org](mailto:Secretariat@IGFMining.org), 1100-220 Лорье Авеню, Оттава, Онтарио, К1Р 5З9, Канада



Секретариат возглавляет:



Секретариат финансирует:



Руководство финансирует:

