



---

**Постоянный форум по вопросам  
коренных народов**

Двенадцатая сессия

Нью-Йорк, 20–31 мая 2013 года

Пункт 8 предварительной повестки дня\*

**Будущая работа Постоянного форума,  
включая вопросы Экономического  
и Социального Совета и новые вопросы**

**Исследование по вопросу о воздействии бурного  
развития добывающей промышленности на жизнь  
коренного населения в Австралии**

**Записка Секретариата**

В соответствии с решением Постоянного форума по вопросам коренных народов, принятым на его одиннадцатой сессии (см. E/2012/43, пункт 106), член Форума г-жа Мэган Дэвис провела исследование по вопросу о воздействии бурного развития добывающей промышленности на жизнь коренного населения в Австралии, которое настоящим представляется Форуму на его двенадцатой сессии.

---

\* E/C.19/2013/1.



## Исследование по вопросу о воздействии бурного развития добывающей промышленности на жизнь коренного населения в Австралии

### I. Введение

1. Как и во многих других странах, в Австралии в течении прошлых лет наблюдалось несколько периодов бурного развития добывающей промышленности, отличительной чертой которых являлись серьезное увеличение объемов инвестиций в горную промышленность или объемов производства, и сейчас в стране наблюдается бурное развитие в сфере добычи полезных ископаемых и энергетический бум<sup>1</sup>. И хотя Австралия смогла избежать проблем, возникших в других странах и связанных с феноменом, известным как «парадокс изобилия» или «проклятие ресурсов», когда в странах с богатыми запасами природных ресурсов наблюдаются проблемы с соблюдением законности и надлежащей работой государственных учреждений, а население некоторых регионов живет в крайней нищете, в стране существует несколько добывающих регионов, в которых коренное население составляет значительное большинство и которые, согласно социально-экономическим данным, живут в крайней нищете<sup>2</sup>.

2. В Австралии более 20 процентов земельного массива принадлежит коренным народам в той или иной форме статусной системы владения землей<sup>3</sup>. Поэтому неудивительно, что более 60 процентов проектов в добывающей отрасли в Австралии осуществляются в непосредственной близости от мест проживания коренных общин<sup>4</sup>. Большая часть этих проектов реализуется в регионе Пилбара в Западной Австралии<sup>5</sup>. Нынешнее бурное развитие добывающей промышленности в Австралии оказало существенное влияние на коренные общины, в настоящем исследовании представлен обзор позитивных и негативных аспектов резкого подъема в горной добыче на основе существенного количества печатных материалов, появившихся с момента начала подъема. К положительным моментам можно отнести заключение соглашений с коренными народами, экономическое развитие и наращивание потенциала, появление новых рабочих мест и развитие инфраструктуры. Негативные последствия включают в себя снижение благосостояния общин, в том числе его культурной составляющей, пагубное влияние на окружающую среду, нанесение ущерба святым местам и повышение стоимости жизни, включая сокращение доступа к жилью

<sup>1</sup> Ric Battellino, “Mining boom and the Australian economy”, *Bulletin* (Reserve Bank of Australia, 2010).

<sup>2</sup> Marcia Langton and Odette Mazel, “The resource curse compared: Australian Aboriginal participation in the resource extraction industry and distribution of impacts”, in *Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous Peoples in the Global Mining Boom*, Marcia Langton and Judy Longbottom, eds. (Oxford, Routledge, 2012).

<sup>3</sup> Marcia Langton and Odette Mazel, “Poverty in the midst of plenty: Aboriginal people, the ‘resource curse’ and Australia’s mining boom”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, No. 1 (2008), pp. 31–65.

<sup>4</sup> Australia, Department of Industry, Tourism and Resources, *Working with Indigenous Communities: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry* (2007), p. 3.

<sup>5</sup> John Taylor and Benedict Scambary, “Indigenous people and the Pilbara mining boom: a baseline for regional participation”, Research Monograph, No. 25 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2005).

по приемлемым ценам и услугам в сфере здравоохранения для коренных народов.

3. Однако следует отметить отсутствие достоверных демографических данных по вопросу влияния горной добычи на коренное население в Австралии, а также тот факт, что инструменты для измерения качества жизни или благосостояния не могут быть адаптированы к другим культурам и не учитывают особенности коренных народов, что означает, что имеющаяся информация весьма ограничена по своему характеру и не дает полного представления о влиянии бурного развития добывающей промышленности<sup>6</sup>. Проблема оценки благосостояния коренных народов уже поднималась в рамках Постоянного форума по вопросам коренных народов (см. E/C.19/2006/CRP.3).

4. Настоящее исследование начинается с рассмотрения соответствующих статей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а затем приводится обзор положительных и отрицательных сторон воздействия бурного развития добывающей промышленности на такие сферы, как заключение соглашений, занятость и социальная сфера, включая такие факторы как жилье, здравоохранение и благосостояние.

## **II. Соответствующие положения Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов**

5. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов содержит ряд соответствующих положений. Статья 3 закрепляет право на участие в процессе принятия решения и разработки мер, которые влияют на личные права на развитие. Статья 8 гарантирует право на равную защиту в соответствии с законом, а также направлена на ликвидацию и предотвращение дискриминации. В статье 10 говорится о правах запрета на принудительное перемещение с земель. В статье 25 подчеркивается важность культурных и духовных ценностей, связанных с землями, а в статье 26 говорится о праве иметь в собственности традиционно занимаемые коренными народами земли и иметь доступ к ним. В статье 28 закрепляется право на компенсацию. Статья 29 обеспечивает право использовать и сохранять ресурсы и земельные участки, а также управлять ими, а статья 32 дает право вносить вклад в принятие решений, когда государства сохраняют за собой право владения полезными ископаемыми или пользования недрами земли. Статья 33 касается права коренных народов определять себя, а также определять и формировать свою этническую принадлежность.

---

<sup>6</sup> Jon Altman and David Martin, eds., "Power, culture, economy: indigenous Australians and mining", Research Monograph, No. 30 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2009).

### III. Воздействие бурного развития добывающей промышленности

#### A. Заключение соглашений

6. Большая часть горнодобывающей деятельности в Австралии проходит на землях коренных народов. Таким образом, следует, что прибыль от подобной деятельности получают те коренные общины, которые проживают на территориях, где осуществляется горная добыча, или в непосредственной близости от них. Заключение соглашений между горнодобывающими компаниями и коренными общинами является одной из черт нынешнего бурного развития. В самом деле, характерной особенностью данного бурного развития является накопление передового опыта в области заключения соглашений, когда добывающие компании применяют более долгосрочный подход, который включает в себя рассмотрение факторов благосостояния и неблагоприятного социально-экономического положения коренных народов. Это означает, что соглашения охватывают не только вопросы распределения доходов, но и такие аспекты, как нищета, образование, учебная подготовка, здравоохранение и культура.

7. Как правило, закон требует, чтобы горнодобывающие компании взаимодействовали с коренными народами и заключали соглашения с коренными общинами в имеющихся юридических рамках, таких как Закон 1993 года о титульном праве аборигенов на исконные земли и Закон о земельных правах аборигенов (Северная территория) 1976 года. Важно отметить, что деятельность по заключению соглашений и процедуры любого соглашения не подразумевают обязательного участия коренных общин или работы с ними лишь по той причине, что они живут вблизи шахты. Напротив, в первую очередь будут принимать участие обладатели прав на собственность, такие как обладатели прав на коренные земли из числа коренных народов. Действительно, признается тот факт, что лишь немногие общины в Австралии получают выгоду от деятельности добывающих компаний<sup>7</sup>.

8. В основе обсуждений бурного роста добывающей промышленности лежит предположение, что коренные общины способны получить существенную прибыль от горнодобывающей деятельности на традиционно принадлежащих им землях. Это предположение становится все более справедливо в отношении Северных территорий и регионов Кейп-Йорк, Пилбара и Кимберли. Однако, как показывает недавнее изучение финансовых и прочих положений соглашений между группами коренного населения и добывающими компаниями, многие группы коренного населения и их общины в Австралии по-прежнему не в состоянии настоять на получении существенных выплат. Для этих групп вопрос являются природные ископаемые проклятием или возможностью, пока что остается чисто теоретическим.

9. Опыт показывает, что сложно определить качество соглашений на добычу полезных ископаемых и их преимущества по причине конфиденциальности подобных соглашений: вполне вероятно, что для значительной части коренных общин само по себе заключение соглашения не обязательно гарантирует полу-

<sup>7</sup> Ciaran O'Faircheallaigh, "Curse or opportunity? Mineral revenues, rent seeking and development in Aboriginal Australia", in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds.

чение существенных или справедливых результатов<sup>2</sup>. Кроме того, эффективность соглашения может зависеть от управляющей организации коренных народов, ее навыков и ресурсов. Как следствие, в то время как право вести переговоры на основании Закона о титульном праве аборигенов предоставляет возможности для коренных общин, низкий уровень занятости, образованности и низкая готовность к работе в отдаленных районах ограничивают положительное влияние бурного роста добывающей промышленности на общины<sup>2</sup>. Кроме того, утверждается, что правительства штатов Австралии, например штата Западная Австралия, усугубили эти препятствия для коренных общин в результате установления несправедливых соглашений о налогообложении и неспособности перераспределить богатства, получаемые в этих регионах<sup>2</sup>.

10. В любом случае, именно обладатели прав, в частности обладатели прав собственности на землю из числа коренных народов, стали первопроходцами в становящемся все более распространенным деле заключения соглашения между добывающими компаниями и обладателями прав из числа коренных народов. Официальное признание прав коренных народов способствовало тому, что добывающие компании стали применять новый подход, признавая негативное влияние горнодобывающей промышленности на коренные общины и их право на получение прибыли в этой связи<sup>2</sup>. Одно существенное преимущество состоит в том, что распространение практики заключения соглашений привело к накоплению коренными общинами знаний, навыков и передового опыта в области ведения переговоров по соглашениям.

11. Были определены четыре основных способа распределения доходов от горнодобывающей деятельности среди коренных общин: индивидуальные выплаты (наличными средствами или натурой) отдельным лицам; предоставление услуг; осуществление инвестиций в предприятия, которыми владеют представители коренных народов; и инвестиции в фонды капитального развития<sup>7</sup>. Действительно, трастовые фонды стали одним из существенных достижений бурного роста добывающей промышленности по ряду причин, в том числе их способность повышать административную и финансовую эффективность. Однако в отношении подобных доверительных фондов имеются опасения, связанные выплатами роялти доверительными фондами, которые влекут налоговые последствия для организаций коренных народов. Кроме того, некоторые коренные общины, которые получают выгоды от соглашений и доходы, выразили свои опасения, связанные с тем, что выплаты увязаны с будущими доходами трастовых фондов. Еще одна проблема, возникшая в связи с бурным развитием, заключается в стремлении к взиманию ренты либо модели поведения, когда приоритет отдается конкуренции за доступ к существующим ресурсам, в то время как возможности производства новых/дополнительных ресурсов игнорируются либо их значение преуменьшается<sup>7</sup>. Существуют опасения, что бенефициары могут отдать предпочтение индивидуальным выплатам, а не более устойчивому в долгосрочной перспективе подходу, как например выплаты роялти за выгоды для общин.

12. Если отвлечься от этих проблем, одним из наиболее положительных достижений настоящего бурного роста добывающей промышленности является использование горнодобывающими компаниями совместно с коренными общинами партнерского подхода, который предполагает осуществление инвестиций последними в развитие общин и инфраструктуры. Основным мотивирующим фактором является стремление гарантировать надежные доходы от бурного

развития для общин, получаемые благодаря применению партнерского подхода, в котором большое внимание уделяется вопросу самоопределения коренных народов. Действительно, нередко добывающие компании предоставляют коренным общинам, живущим в регионах добычи полезных ископаемых, инфраструктуру и услуги, которые не смогли им предоставить ни правительство штата ни федеральное правительство.

13. Примером партнерского соглашения является соглашение, подписанное компанией «Рио Тинто», по условиям которого коренные общины будут получать 0,5 процента прибыли от деятельности добывающей компании в регионе Пилбара, что по оценкам будет насчитывать миллиарды долларов за 40 лет<sup>8</sup>. Сходным образом, Соглашение об использовании земель коренных народов под алмазную шахту Арджил считается образцом передового опыта в сфере партнерства между горнодобывающими компаниями и коренными народами. Его структура включает в себя два доверительных счета. Восемьдесят процентов роялти перечисляется на счет благотворительного доверительного фонда на цели партнерств в области закона и культуры, образования и учебной подготовки и развития общин, доступ к средствам этого фонда будет открыт лишь по завершению работы шахты в 2018 году. Оставшиеся 20 процентов переводятся на счет дискреционного доверительного фонда, средства которого распределяются между семью группами традиционных собственников из числа коренного населения для наращивания потенциала в сфере здравоохранения, образования и развития предпринимательства. Предполагается, что соглашение будет стимулировать развитие индивидуального предпринимательства и участие в экономической деятельности в отличие от общепринятой практики накопления и распределения выплат<sup>9</sup>. Кроме того, несмотря на недостаточную готовность к работе и отсутствие должной квалификации, уровень занятости среди коренного населения почти достиг установленного в 2005 году целевого показателя в 25 процентов<sup>9</sup>.

## **В. Занятость**

14. В первую очередь новыми возможностями в сфере занятости, появляющимися в результате резкого подъема в горной добыче, могут воспользоваться общины, на землях которых ведется горнодобывающая деятельность, или те общины, земли которых расположены в непосредственной близости. Благодаря бурному росту добывающей промышленности горнодобывающие компании накапливают передовой опыт в области приема на работу, использования и удержания сотрудников из числа коренных народов<sup>10</sup>. Существует множество программ и партнерств, которые стремятся нанять на работу представителей ко-

<sup>8</sup> Karen McNab and Magaly Garcia-Vasquez, "Autonomous and remote operation technologies in Australian mining", Cluster Research Report, No. 2.5 (Brisbane, Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, 2011). Available from [www.csr.mq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf](http://www.csr.mq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf).

<sup>9</sup> Kim Doohan, Marcia Langton and Odette Mazel, "From paternalism to partnership: the Good Neighbour Agreement and the Argyle Diamond Mine Indigenous Land Use Agreement in Western Australia", in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds.

<sup>10</sup> Tony Tiplady and Mary Anne Barclay, "Indigenous employment in the Australian minerals industry" (2007). Available from [www.csr.mq.edu.au/docs/CSR%20Report\\_FINAL%20TO%20PRINT\\_singles.pdf](http://www.csr.mq.edu.au/docs/CSR%20Report_FINAL%20TO%20PRINT_singles.pdf).

ренного населения, включая компании, принадлежащие «Рио Тинто», «Австралийскому своду правил найма», партнерства между федеральным правительством и правительством штатов и «Советом по ресурсам Квинсленда» (в который входят компании «Биллитон», «Экстрата» и «Эм-Эм-Джи сенчюри») и программы коренных народов, такие как «Инициатива коренных народов северо-западного Квинсленда в сфере ресурсоосвоительных отраслей промышленности» и «Партнерство для участия коренного населения в районе бассейна Боуэн».

15. Помимо занятости в рамках общин, живущих в непосредственной близости от мест добычи полезных ископаемых, представители коренных народов, проживающие в регионе и в городах, также работают в шахтах вахтовым методом. Однако, было отмечено, что горнодобывающие предприятия часто располагаются вдалеке от мест проживания коренных общин, и отдельные представители общин не хотят мигрировать для того, чтобы устроиться на работу<sup>11</sup>.

16. Организации коренных народов и добывающие компании поняли, что найму сотрудников на работу в добывающие предприятия мешают низкий уровень образования и навыков, что ограничивает готовность к работе представителей местного коренного населения<sup>2</sup>. Низкий уровень занятости и доля в составе рабочей силы коренного населения являются не мерой спроса, а отражением того факта, что многие коренные народы не в состоянии воспользоваться возможностями устройства на работу, требующую определенной квалификации, даже когда таковые имеются<sup>11</sup>. Даже в случае соглашений, которые считаются образцами передового опыта, таких как Соглашение об использовании земель коренных народов под алмазную шахту Арджил, возникает проблема готовности к работе<sup>9</sup>. Однако на алмазной шахте Арджил было отмечено, что лица, прошедшие учебную подготовку по специальной программе для коренных народов, и впоследствии прекратившие работу на этой шахте, смогли устроиться на работу в других местах<sup>12</sup>.

17. Еще одним широко обсуждаемым фактором, который влияет на уровень занятости коренного населения, является сокращение возможностей долговременной занятости, поскольку добывающая деятельность становится все более автоматизированной и контролируется дистанционно. По одной из оценок в будущем будет наблюдаться сокращение количества сотрудников, работающих на местах, на 30–40 процентов<sup>8</sup>. Учитывая, что 50 процентов сотрудников из числа коренного населения занимают должности, не требующие высокой квалификации, подобная масштабная автоматизация существенно отразится на уровне занятости коренного населения<sup>8</sup>. Наконец, прочие факторы, влияющие на уровень занятости среди коренного населения, включают в себя состояние здоровья и благополучие, хронические заболевания, задержания и заключение под стражу<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> John Taylor, "Measuring indigenous outcomes from mining agreements in Australia", in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds., p. 60.

<sup>12</sup> See the survey of Aboriginal former employees and trainees of Argyle Diamond Mine carried out by the Centre for Social Responsibility in Mining in 2007, available from [www.csr.m.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf](http://www.csr.m.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf).

<sup>13</sup> John Taylor, "Data mining: indigenous peoples, applied demography and the resource extraction industry", in "Power, culture, economy", Altman and Martin, eds., p. 69.

## С. Социальное воздействие

18. Социальное воздействие бурного развития добывающей промышленности было подробно описано в средствах массовой информации и литературных произведениях Австралии. Добывающая промышленность оказала существенное влияние на местную социальную структуру<sup>14</sup>, а коренные общины, проживающие в непосредственной близости от мест добычи полезных ископаемых, живут в условиях постоянной незащищенности<sup>2</sup>. Даже в регионе Пилбара, где коренные народы получают больше выгоды от текущего бурного развития добывающей промышленности, стремление корпораций нанимать на работу представителей коренных народов в соответствии с положениями землепользования и другими соглашениями, незначительно повлияло на социально-экономические условия жизни местного коренного населения<sup>2</sup>.

19. Причины подобной незащищенности или влияния на социальную структуру весьма разнообразны и включают в себя миграцию некоренного населения в коренные общины и наличие временной рабочей силы, не привязанной к какому-либо месту<sup>14</sup>; улучшение состояния дорог, означающее активизацию дорожного движения и увеличение масштабов туризма; и конфликты в общинах, обусловленные предполагаемыми и реальными возможностями получения дохода, образования и устройства на работу. В частности, бурное развитие добывающей промышленности четко обозначило недостаток государственных инвестиций в сферу услуг, строительство и инфраструктуру в районах добычи полезных ископаемых и ухудшение экономического положения коренного населения<sup>2</sup>.

20. К примеру, бурное развитие добывающей промышленности привело к нехватке жилья и повышению стоимости аренды, что сделало и без того сложную ситуацию на жилищном рынке еще более напряженной. Кроме того, практика работы вахтовым методом сделала социальное жилье менее доступным. В регионе Пилбара, например, правительство штата продало государственное жилье частной строительной компании с целью создания поселений для людей, работающих вахтовым методом. Подобные меры могут привести к повышению числа бездомных среди коренных народов. Кроме того, напряженная ситуация на жилищном рынке и повышение количества бездомных приводит к распаду семей, нервным срывам и распространению различных форм жестокого обращения, включая насилие и злоупотребление алкоголем.

21. Хотя отмечается, что добывающие компании внесли свой вклад в развитие инфраструктуры и предоставление услуг для коренного населения, в том числе предоставление ресурсов для сферы здравоохранения, многие опасения, связанные со сферой здравоохранения, возникли именно в связи с бурным развитием добывающей промышленности. Как было подчеркнуто в одном из докладов, продолжительность жизни мужчин представителей коренного населения в регионе Пилбара составляет между 52 и 55 годами, а женщин — между 60 и 63 годами, что вызывает вопросы относительно того, не мешают ли проблемы со здоровьем работать в полную силу. В докладе говорится, что, «если мы добавим к этому факт относительно высоких показателей смертности среди ко-

<sup>14</sup> Kerry Carrington, Russell Hogg and Alison McIntosh, “The resource boom’s underbelly: criminological impacts of mining development”, *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 34, No. 3 (2011), pp. 335 and 340.



ренного населения, начиная с совершеннолетия, отмечая, что показатели возрастают по мере достижения наиболее трудоспособного возраста, можно выделить общую тенденцию, когда серьезные проблемы со здоровьем мешают многим членам общины принимать полноценное участие в экономической деятельности в течение продолжительного периода времени»<sup>5</sup>. Таким образом, текущее масштабное ухудшение состояния здоровья среди коренного населения Австралии уже мешает полноценному участию в трудовой деятельности, кроме того, этому способствует недостаточно развитая система инфраструктуры здравоохранения, которой некоторые добывающие компании уделяют особое внимание в своих соглашениях с коренными общинами.

22. Кроме того, было отмечено, что в лагерях, где проживают люди, работающие вахтовым методом, различные заболевания, такие как коклюш и гастроэнтерит, распространяются быстрее. В случае, если в подобных лагерях разразится кризис медицинского характера, нагрузка на местную сферу здравоохранения возрастет еще больше. По мере притока рабочих добывающих шахт в города возникают также опасения в связи со злоупотреблением наркотическими веществами, включая высокие показатели злоупотребления алкоголем и наркотиками. Нередко высокая стоимость жилья в добывающих регионах приводит к повышению стоимости продуктов питания, а это влияет на выбор продуктов питания коренными семьями, в частности фруктов и овощей. И наконец, многие представители коренных народов отмечают влияние бурного развития добывающей промышленности на их культуру, а старшее поколение указывает на уменьшение лидерства. Занятость в добывающей отрасли может повлиять на поддержание должного уровня культурных знаний.

#### IV. Выводы

23. В настоящем исследовании представлен краткий обзор влияния текущего бурного развития добывающей промышленности в Австралии на коренные народы и их общины. Это бурное развитие оказывает как положительное, так и отрицательное влияние. Большая часть добывающей деятельности ведется на землях коренных народов, и перераспределение получаемых в результате бурного развития богатств среди коренных общин происходит несправедливо<sup>2</sup>. Важно и то, как коренные народы планируют свое будущее, им необходимо быть уверенными в получении выгоды от добывающей деятельности в долгосрочной перспективе в сфере занятости, учебной подготовки, образования, инвестиций в предпринимательскую деятельность и развитие общин, в противном случае они окажутся в весьма невыгодном положении, когда шахты закроются либо бурное развитие замедлится и доходы сократятся. Приводились доводы, что поддержка со стороны корпораций коренных народов, обладающих правами на землю, региональных поставщиков услуг и общинных советов должна играть ключевую роль в деле преодоления несправедливого распределения выгод от бурного развития добывающей промышленности и урегулирования его последствий, а также что административное управление коренных народов и их лидеры должны развивать потенциал и организовывать лидерские программы для развития потенциала<sup>3</sup>.