

Участие в сфере горной промышленности: Шведский опыт совместного участия в области добывающей промышленности

Грегори А. Ползер
(Gregory A. Poelzer)

Аннотация: В Швеции недавнее распространение геологоразведочных работ, продиктованное ценами на природные ресурсы и политикой государства, открывает возможность социально-экономического развития на Севере. Однако, оно также порождает проблемы необратимых социальных и экологических изменений, что стимулирует требования большей степени включенности и больших возможностей для участия в процессе развития. Значительная часть литературы по теории государственного управления придает большое значение вопросам совместного участия в принятии решений (далее – «участие», «участие в принятии решений»). Поэтому, определение того, где и когда государство имеет влияние на участие, сохраняет важность для тех, кто заинтересован во влиянии новых государственных мер на процесс участия. Данная работа рассматривает два случая (кейса) в Швеции - в Паяле и в Кируне, и оценивает, насколько практика в указанных сообществах соответствует законодательству, и насколько новые участники готовы принимать на себя обязательства. Выводы данного исследования поднимают дополнительные вопросы о роли государства и ставят вопрос о важности законодательства для реализации участия. Данная статья является частью специальной коллекции кратких дискуссионных работ, презентованных на Семинаре Валлей (Walleye Seminar) 2014, который проводился в северном Саскачеване, и который рассматривал вопросы консультаций с местным населением севера и с заинтересованными лицами, и их участия в освоении природных ресурсов.

Введение

В течение около десяти лет, цены на минеральное сырье, а также объем добычи полезных ископаемых, значительно выросли в мировом масштабе, в первую очередь благодаря росту китайской и индийской экономик. В результате, недавний резкий рост геологоразведки сделал возможным начало новых проектов практически во всех юрисдикциях, обладающих залежами полезных ископаемых, и стимулировал новые дебаты по поводу нынешнего акцента на экономическом росте. Эти дебаты вращаются в основном вокруг рисков причинения ущерба окружающей среде, социальных и культурных изменений, и позитивных экономических эффектов для местного населения. Многие высказывают озабоченность тем, что государственное регулирование не в состоянии адекватно отреагировать на данные вызовы (Bridge, 2004). Хотя наиболее серьезные негативные последствия деятельности горнодобывающей отрасли сосредоточены в странах со слабой институциональной системой, вопросы, касающиеся ценности добывающей отрасли, в настоящее время доминируют в обсуждении новых добывающих предприятий в развитых странах.

Рост озабоченности экологическими показателями горнодобывающих компаний в совокупности с признанием того факта, что горнодобывающие проекты зачастую оказывают негативное влияние на социально-экономическую обстановку в близлежащих населенных пунктах, приводит к росту внимания к таким проектам и к требованиям учета большего количества факторов в процессе принятия решений (McMahon and Remy, 2001). По своей природе проект в сфере добычи полезных ископаемых требует учета множества интересов: экономических, экологических, прав собственности, прав на земельные участки, трудовых прав, интересов местных бизнесов и рабочей силы, прав коренных народов, и т.д. (Hall & McGinty, 1997). Однако, некоторые интересы получают больше внимания, чем остальные, а формальные и неформальные договоренности определяют результат. Многие утверждают, что, хотя правительства совершенствуют процесс консультаций для того, чтобы обеспечить больше возможностей для реализации совещательного подхода, участники процесса, представляющие экологические или социальные интересы, остаются в маргинализованном положении. Путем описания схемы структуры управления горнодобывающей отраслью в условиях устоявшейся демократии, я попытаюсь предложить систему оценки того, насколько бизнес учитывает требования о большей степени участия в принятии решений.

Вопрос об участии в принятии решений выходит за рамки избирательной системы, которая сама по себе может оказаться недостаточной для учета общественного мнения (Budge, 1996). Как следствие, повышается интерес к деятельности на более локальном уровне. Однако, в отличие от выборов, методы, используемые для вовлечения общественности и заинтересованных лиц в процесс принятия решений, остаются неструктурированными в сравнении с участием в официальных и неофициальных процессах. И хотя на первый взгляд, существует простая цель обеспечить участие всех, кого затрагивают результаты процессов принятия решений, в таких процессах и в обсуждении предлагаемых решений до их принятия (Dryzek, 2001: 651), реализация такого участия принимает различные

формы, лидирующая роль в которых может принадлежать различным действующим лицам. Одной из сфер, для которых характерны указанные аспекты, является добывающая промышленность. Она требует балансирования различных интересов, и поэтому обеспечивает возможность изучения практики участия.

Оценка воздействия и последствий от изменений в государственном управлении связана с теоретическими и практическими сложностями. Поскольку новые модели государственного управления включают в себя или зависят от участия и содействия негосударственных участников, успех процесса требует удовлетворения ожиданий действующих лиц (Huntington, 1996; Friedman, 200). Как следствие, изучение концепции, лежащей в основе участия, становится очень важным для понимания результатов такого процесса.

Хотя в международном масштабе Швеция и не является крупным центром горнодобывающей промышленности, она служит крупным производителем железа в пределах Европейского Союза и гордится историей добывающей промышленности продолжительностью больше столетия. Из-за цен на фьючерсы на железо, расходы на разведку взлетели за последнее десятилетие с чуть менее 300 миллионов шведских крон (45 миллионов канадских долларов) в 2005 году до максимума почти в 800 миллионов шведских крон (120 миллионов канадских долларов) в 2011 году (SGU, 2013). Возможно, еще более важно то, что разработка полезных ископаемых в Швеции требует учета множества вопросов, включая, среди прочего, вопросы платы за право разработки природных ресурсов, аренды, охраны окружающей среды, прав коренного населения на земли и их традиционную экономику, и вопросы социально-экономического благосостояния в сельской местности. Реальность, в которой существуют разнонаправленные интересы наряду со стабильными политическими институтами, делает Швецию сильным кандидатом, на примере которого может изучаться практика участия в сфере добывающей промышленности.

Учитывая, что промышленные проекты сталкиваются с растущим давлением на предмет соответствия указанным критериям, оценка возможностей для участия является методом определения, с одной стороны, того, каким образом вопросы возникают, а с другой, как как они разрешаются. Кроме того, в контексте новых государственных требований, а также в связи с ростом числа требований по принятию мер, не предусмотренных законодательством, критически важным является определение того, какие аспекты участия в принятии решений подпадают под законодательное регулирование. Таким образом, данная статья имеет целью ответить на два вопроса: каковы возможности участия в процессе разработки месторождений, и до какой степени на текущий момент практики участия местного населения находятся вне рамок официального законодательного процесса?

Остальная часть настоящей работы структурирована следующим образом. Во-первых, рассматривается литература по государственному управлению и участию в принятии решений с акцентом на областях, относящихся к добывающей промышленности. Во-вторых, представляется информация по кейсам и использованной методологии. В-третьих, описываются и объясняются выводы

касательно того, какие элементы включает в себя участие, и дается оценка соответствия законодательства существующим практикам. В-четвертых, обсуждаются последствия действия механизмов участия для добывающей промышленности и для политической сферы в целом, с указанием областей для дальнейшего изучения.

Теория: Новые управляющие?

Из-за внутренних решений и внешнего давления, государство реализует новую роль в политическом процессе после резкого смещения во времена Рейгана и Тетчер к передаче государственных функций в руки частных провайдеров. Теоретическая работа по государственному управлению хорошо известна, но ее следует подвергнуть пересмотру. Одним из ключевых аспектов является рассмотрение роли государства в качестве посредника и контролера, а не активного участника, что позволяет рынку и общественным механизмам брать на себя эти функции (Rhodes, 2007; Pierre & Peters, 2005; Bdansky, 1999). Данное изменение в природе общественной политики и в сфере предоставления услуг прослеживается в различных секторах, таких, как образование, здравоохранение, и охрана окружающей среды, например. Далее, сочетание демократических процессов и конкурентной природы капиталистической экономики означает, что характер системы государственного управления показывает значительное увеличение взаимозависимости в экономических, социальных и культурных сферах (Michalski et al., 2001: 15). С разрастанием традиционных иерархических структур, система требует все большей взаимозависимости и поэтому роли и ответственность участников политической системы становятся менее разграниченными, а планируемые результаты требуют от участников разработки стратегий по обмену ресурсами (Rhodes 2007: 1247; Rhodes, 1995). Государство все еще пытается руководить системой, но в некоторых случаях больше не обладает уровнем власти, которым оно располагало ранее. Намерение вовлечь все большее количество участников в процесс создает вероятность того, что в результате будут учтены различные интересы. В теории, данные новые государственные управленческие модели идут рука об руку с большей вовлеченностью и открытостью (Risse, 2004; van Kersbergen and van Waarden, 2004) –ключевыми целями процесса участия в принятии решений.

В существующей практике горнодобывающей промышленности обязанность по проведению исследования экономической целесообразности и воздействия на окружающую среду ложится на плечи компании. Поэтому, хотя законодательство может требовать внедрения некоторых механизмов участия в принятии решений, например, таких, как общественные консультации, способ реализации таких механизмов остается неясным, и их форму будут определять сами компании и/или посредники, проводящие исследования. Тем не менее, государство поощряет прямое участие различных заинтересованных лиц, таких, как неправительственные организации, группы интересов, и, среди прочих, частные лица, в политическом процессе для разрешения и предотвращения конфликтов (Dukes, 1996), а также для снижения критики и сопротивления проектам (Ethridge,

1987). Для стран, заинтересованных в разработке природных ресурсов, необходимо найти тонкий баланс между стимулированием инвестиций и удовлетворением интересов избирателей.

Государство, которое игнорирует мнение общественности, сталкивается с серьезным риском навлечь на себя огромные расходы, относящиеся к реализации принятых управленческих решений; кроме того, неспособность изменить процесс в ответ на мнение общественности делает выработку таких решений все более сложной с течением времени (Williams and Edy, 1999: 231). С теоретической точки зрения, многие утверждают, что большая включенность в процесс участия в принятии решений приводит к росту открытости и улучшению обратной связи (Steffek, 2009), и таким образом, способствует примирению конфликтующих интересов и приводит к тому, что большее количество заинтересованных сторон смогут достичь соглашения (Dukes, 1996). Как следствие, наличие элементов участия имеет большое значение. Те государства, которые заинтересованы в добыче ресурсов, должны устанавливать рамки участия исходя не только из политических ожиданий, но и ориентируясь на возможные доходы.

Для того чтобы дать определение участию в принятии решений, данная работа рассматривает формальные и неформальные процессы. Несмотря на изменения в государственном управлении, государственное регулирование продолжает играть главную роль в установлении условий разработки месторождений. Многоступенчатый процесс в разработки месторождения – от разведки до лицензирования – предлагает различные возможности для участия в принятии решений совместно с различными государственными органами в рамках соответствующих процессов принятия решений. Одна из самых распространенных возможностей участия – это общественные консультации, проводимые при оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые обеспечивают возможность прямого участия для разнообразных заинтересованных лиц. Тем не менее, эти консультации, проведение которых требуется государством, уже более не отражают полный спектр диалога между добывающими компаниями и местным сообществом; как следствие, заслуживают рассмотрения иные элементы, относящиеся к участию. Неофициальные консультационные практики, зачастую связываемые с социальной корпоративной ответственностью (СКО), на сегодня, по-видимому, становятся почти обязательными в горнодобывающей сфере. Соответственно, добывающая промышленность продолжает развивать новые связи и стратегии для того, чтобы все, кого затрагивает процесс добычи полезных ископаемых, осознавали последствия и результаты таких проектов, и чтобы достичь степени согласия с проектом, который позволил бы беспрепятственно вести разработку месторождения. Данная концепция именуется «социальной лицензией на ведение деятельности» (SLO) и на сегодня прочно вошла в терминологию международной добывающей индустрии (Owen and Kemp, 2013). Концепция SLO возникла в результате осознания того, что общественность больше не считает законодательные требования достаточными, и что требуются дополнительные усилия со стороны компаний, чтобы гарантировать восприятие горнодобывающего проекта как «обладающего долгосрочным, текущим

одобрением и согласием общества на осуществление деятельности» (Prno, 2013: 577).

Таким образом, следует упомянуть два важных фактора: требование более широкого участия в принятии решений – как с точки зрения круга участников, так и их возможностей, и опору на негосударственных действующих лиц в реализации механизмов участия.

Кейсы и методология

Добыча полезных ископаемых на Севере Швеции: Паяла и Кируна

На протяжении большей части 20 века Правительство Швеции разрешало добычу полезных ископаемых только для внутренних компаний. Наиболее очевидный пример – это государственная компания Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB). С вводом нового законодательства по добыче полезных ископаемых в 1991, промышленность в Швеции претерпела фундаментальное изменение – она открылась для иностранных компаний. С всплеском добычи по всему миру, в Швеции были предприняты аналогичные усилия по повышению производства, и в результате введения нового законодательства иностранные компании получили возможность добычи полезных ископаемых в Швеции. Данные изменения помогли с выбором кейсов для данного исследования, а именно, проектов в Паяле и Кируне.

Расположенный в округе Норрботтен (Norrbotten), рядом с границей Финляндии, муниципалитет Паяла является местом жительства 6289 человек. Экономика региона возобновила рост, когда Нордланд Ресорсез (Northland Resources), небольшая добывающая компания, первоначально располагавшаяся в Канаде, выразила заинтересованность в создании железного рудника в Каунисвааре (Kaunisvaara), к северу от Паялы. Компания Нордланд начала работы в декабре 2012 года в месторождении Тапули (Tapuli) и в настоящее время разрабатывает рудник Сахаваара (Sahavaara). Производство продолжает расти и сегодня, но компания в настоящее время (2014) столкнулась с имущественными проблемами, что поставило под сомнение права собственности и дальнейшую деятельность компании. Тем не менее, рудник пользуется серьезной поддержкой местного населения, во многом благодаря усилиям, предпринятым Нордланд на раннем этапе процесса планирования для организации открытого диалога с жителями Паялы.

Также расположенный в пределах области Норрботтен, населенный пункт Кируна представляет собой одно из старейших мест добычи полезных ископаемых в Швеции, он имеет население в 23023 человека, и во многом является примером крепких отношений между государственной компанией и муниципалитетом. Первоначально добыча осуществлялась открытым способом более ста лет назад, теперь же компания LKAB проводит добычу шахтовым методом в Кируне. Наряду с имеющимися долгосрочными работами по добыче, LKAB намеревается открыть и разработать новые месторождения неподалеку от деревни Сваппаваара (Svappaavaara), что примерно на 45 километров юго-восточнее Кируны. Успех этих

предприятий был неоднозначным, поскольку компания LKAB столкнулась с рядом проблем, вызванных воздействием проекта на окружающую среду. Тем не менее, муниципалитет во многом продолжает поддерживать добычу полезных ископаемых, благодаря как долгой истории добычи полезных ископаемых в данной местности, так и взятым на себя компанией LKAB обязательствам в качестве работодателя и достигнутым социальным результатам среди местного населения.

Методология

Для цели разъяснения возможности участия в процессе добычи в данных случаях, данное исследование преследовало две отдельные задачи. Во-первых, в нем рассматривается законодательство в сфере получения разрешений на добычу полезных ископаемых. Анализ документов выявил случаи, когда участие или консультации служат критерием продолжения процесса, а также положения, которые предполагали или разрешали участие в принятии решений, несмотря на то, что этого не требовалось законодательно. В сочетании, эти правовые инструкции формируют официальный процесс, предписанный государством.

Во-вторых, в попытке сравнить законодательство с реальной практикой, мои коллеги и я провели личные интервью с 21 человеком, включая групповые интервью, между ноябрем 2013 и июнем 2014 в Люлее (Luleå), Паяле, Каунисвааре, Кируне и Сваппавааре. В число респондентов входили представители компаний, представители местного населения, члены местной организации по охране окружающей среды, и также муниципальные служащие. Частично структурированные интервью были сфокусированы на общей теме участия в принятии решений, и также акцентировали внимание на вопросах по консультированию, обмену информацией, и на концепции «социальной лицензии». Длительность интервью составляла от пятнадцати до девяносто минут.

Обзор законодательства и собранная в результате интервью информация выявили ключевые элементы в концепции участия, а также послужили основой для сравнительного анализа. Следующий раздел содержит обзор законодательства, а также основные выводы, сделанные по результатам интервью.

Полученные данные

Шведское законодательство по добыче полезных ископаемых и оценке воздействия на окружающую среду

Чтобы понять роль проведения консультаций в контексте добычи полезных ископаемых в Швеции, важно рассмотреть различные этапы получения разрешения, проанализировав законодательство, в особенности акцентируя внимание на положениях Кодекса по охране окружающей среды о проведении консультаций.

Регулирование выдачи разрешения на новую добычу полезных ископаемых обеспечивается Актом о полезных ископаемых (the Minerals Act) (1991:45),

регулирующим разведку и разработку месторождений «концессионных минералов», и Кодексом по охране окружающей среды (the Environmental Code) (1998:808), применяемым к деятельности, которая потенциально может негативно повлиять на окружающую среду. Для начала разработки нового месторождения необходимы три вида разрешений: разрешение на геологоразведку, концессия на эксплуатацию (разрешение добычу полезных ископаемых), которые выдаются Инспекцией по горной промышленности, и наконец, экологическое разрешение согласно Кодексу по охране окружающей среды, которое выдается Судом по охране окружающей среды. До начала разработки месторождения компания должна получить концессию на эксплуатацию и экологическое разрешение.

До рассмотрения концессии на эксплуатацию и экологического разрешения, разведывательные работы требуют разрешения на разработку от Инспекции по горной промышленности согласно Акту по добыче полезных ископаемых, за которым следует план работ. План работ предоставляется затронутым добычей владельцам земель и заинтересованным лицам (то есть пользователям земли); данный документ включает описание планируемых работ, расписание, и оценку ожидаемого воздействия на частные права и общественные интересы. Получатели должны предоставить любые имеющиеся возражения Инспекции по горной промышленности в течение трех недель. Это первый этап обмена информацией с теми лицами, которые намерены осуществлять добычу полезных ископаемых. Важно, что здесь представляется возможность для владельцев и пользователей земли высказать свои опасения государственному органу.

На следующем этапе Акт по добыче полезных ископаемых, глава 4, часть 2, требует предоставления ОВОС в составе заявления на получение концессии на эксплуатацию от Инспекции по горной промышленности. Данный процесс определяет экономическую целесообразность месторождения, и удостоверяет, что стандарты безопасности соблюдены. Он также определяет иные варианты использования земли в районе, затрагиваемом разработками. Инспекция по горной промышленности рассматривает соответствие предложенного промышленного проекта Кодексу по охране окружающей среды, который регулирует земельные и водные отношения.

Инспекция по горной промышленности затем *рекомендует* начать проведение консультаций с заинтересованными сторонами в рамках процесса ОВОС (согласно Геологическому Обзору Швеции, SGU, 2013), однако, согласно материалам GeoRange (2011), на данном этапе не установлено никаких официальных требований о проведении консультаций, если только предложенное месторождение не расположено в области ведения оленеводства, в последнем случае, должны быть оценены последствия реализации проекта. В Геологическом Обзоре подчеркивается, что, хотя юридические требования по проведению консультаций с заинтересованными лицами отсутствуют, налаживание диалога с соответствующими заинтересованными лицами является значимым фактором успеха в получении разрешения на добычу полезных ископаемых.

Как только выдается концессия на эксплуатацию, компания может приступить к разработке месторождения полезных ископаемых. Однако, компании

все еще требуется экологическое разрешение от Суда по охране окружающей среды, в соответствии с главой 9 Кодекса по охране окружающей среды, определяющей экологически опасные виды деятельности. Горнодобывающие проекты обычно также требуют соблюдения главы 11, которая содержит положения касательно водных работ.

Кодекс по охране окружающей среды, глава 6, часть 4, требует от любого, кто намерен подать на получение экологического разрешения, провести консультации с заинтересованными лицами, включая местную администрацию и частных лиц, интересы которых могут быть затронуты проектом, до подготовки отчета о воздействии на окружающую среду. В частности, консультации «должны относиться к месту, сфере, проектировке и степени воздействия на окружающую среду осуществляемой деятельности или предпринимаемых мер, и к содержанию и структуре отчета о воздействии на окружающую среду» (Ds 2000:61). Согласно GeoRange (2011), процесс ОВОС добычи полезных ископаемых может быть рассмотрен как двухэтапный процесс, поскольку требуемая ОВОС для получения концессии на эксплуатацию отличается от ОВОС, необходимой для получения экологического разрешения. Далее, GeoRange подчеркивает, что, хотя принятый в Швеции процесс ОВОС традиционно фокусировался на биофизических аспектах окружающей среды, Кодекс по охране окружающей среды дает расширенное определение окружающей среды, включая социо-экономические и культурные аспекты. Хотя оценка воздействия на социальную среду (ОВСС) не требуется законом, такая оценка начинает проводиться как часть процесса ОВОС по проектам разработки природных ресурсов в Швеции за последние несколько лет, в частности, в проектах, затрагивающих оленеводство и населенные пункты народа саамов. GeoRange рекомендует, чтобы, несмотря на то, что координирование работ в рамках ОВСС и ОВОС дает ряд преимуществ, любые документы, относящиеся к ОВСС, хранились отдельно от документов, относящихся к ОВОС, для облегчения осуществления оценки проекта государственными органами и другими заинтересованными лицами.

Согласно законодательству, для соблюдения Кодекса по охране окружающей среды необходимо обеспечить самый высокий уровень участия в принятии решений по различным вопросам: от экологических до социально-экономических. Однако, содержание данных консультаций остается неясным. Проведенные нами интервью помогли нам понять, как строилась коммуникация, и какие темы были обсуждены.

Формальное проведение консультаций или построение отношений?

Главное, что мы поняли из проведенных интервью, было наличие высокого уровня доверия между местным населением и добывающими компаниями. В обоих случаях, компании вовлекались в дополнительные, хотя и очень разные, виды деятельности, чтобы гарантировать, что взаимоотношения с муниципалитетом и его жителями останутся позитивными. Самое главное, однако, заключается в том, что никто из респондентов не ссылаясь на ОВОС или на Кодекс по охране окружающей среды, когда они говорили о возможностях выражения своей

обеспокоенности по поводу добывающей компании или своей способности повлиять на принятие решений.

В Паяле, по большому счету, установленное доверие между местным населением и Нордланд Резорсез было достигнуто благодаря значительной работе, проделанной владельцами и менеджментом компании на начальных этапах процесса. На этапе разведки, первоначальные владельцы компании посетили населенный пункт для того, чтобы понять местное население и его интересы; это было подтверждено местными жителями и компанией. Согласно представителям отдела связи с общественностью компании, по ходу развития проекта они бронировали конференц-зал в муниципалитете в Каунисвааре каждую неделю в течение процесса разработки, и представители компании были доступны чтобы ответить на любые вопросы. Хотя эти встречи проводились не каждый раз, Нордланд стремился продемонстрировать, насколько серьезно компания относится к взаимодействию с местным населением. Это способствовало установлению хороших личных отношений между менеджментом и жителями муниципалитета, до той степени, когда представители компании общались с местным населением посредством текстовых сообщений. Когда мы спросили о соответствии международным стандартам и практикам, относящимся к корпоративной социальной ответственности или к социальной лицензии на ведение деятельности, представитель Нордланд заявил, что ссылки на эти стандарты важны для инвесторов, но не критичны при взаимодействии с местным населением. Проводимая ими работа фокусировалась на том, чтобы люди чувствовали себя в безопасности и были проинформированы, а не были бы застигнуты врасплох, узнав о создании рудника из газет. С головными офисами, расположенными в Люлеа, одной из стратегий компании было сделать себя как можно более доступными для тех, чьи интересы оказались затронуты рудником: «Если я захочу посетить деревню саамов, почему я должен тратить их время и просить их прийти к нам? Я должен поехать к ним».

Муниципальные служащие Паялы заявили, что в процессе своей работы они получали от Нордланд качественную информацию, хотя один из них сообщил, что усилия по установлению диалога замедлились после начала разработки месторождения. Однако, они рассматривали компанию как заслуживающую доверия, и пользующуюся поддержкой местного населения. Ответы жителей, включая представителя деревни саамов и члена ассоциации по охране окружающей среды, в значительной степени повторяли ответы служащих. Представитель саамов подчеркнул, что Нордланд усердно работал для установления уважительных отношений и диалога с начала процесса, и что компания поддерживала данный диалог на протяжении всей своей работы на месторождении. Другие респонденты выражали свой скептицизм в отношении проекта рудника, но благодаря тому, что Нордланд начал устанавливать диалог на ранних этапах проекта, они стали положительно относиться к планам компании. Опасения, которые сохранялись и которые требовали ответа, в основном касались ухудшения экологической обстановки и проблем местной рабочей силы.

Например, один респондент запросил у Нордланд более точную информацию о выбросах в воду, и был удовлетворен ответом Нордланд.

Будучи компанией с хорошей репутацией, LKAB пустил глубокие корни в населенных пунктах, в которых они работают, в том числе в качестве одного из крупных работодателей. Впоследствии, многие жители Кируны связывали отношения с компанией с позитивными социальными результатами от горнодобывающей деятельности, такими, как создание рабочих мест и экономическое развитие. LKAB также принял решение об организации постоянных информационных центров для предоставления ответов на любые вопросы, волнующие общественность. Представитель компании подчеркивал важность устойчивости в ракурсе своих отношений с местным населением. Одной из ключевых причин является то, что компания рассматривает устойчивость компании в неразрывной связи с устойчивостью местных населенных пунктов. Соответственно, они воспринимают деятельность по привлечению населения к решению общих задач как добровольную. Один человек заявил, что, хотя действия LKAB были продиктованы законодательством, эта «официально» требуемая часть не была достаточной для них. Компания информирует соответствующие госорганы о соблюдении формальных процедур, но их повседневная деятельность включает в себя множество аспектов сверх официально предусмотренного.

Некоторые местные жители упомянули в позитивном ключе об информационных центрах и о встречах, проводившихся раз в две недели для информирования жителей о текущей деятельности компании LKAB. Один из жителей Сваппаваары сообщил, что эти информационные сессии посещались очень хорошо. Другой отметил важность наличия возможности напрямую задавать вопросы руководству компании. Несколько человек отметили, что в целом высокий уровень доверия к компании был бы невозможен, если бы компания была иностранной. Представитель ассоциации по охране окружающей среды высказал мнение, что уровень отношений с компанией LKAB снизился за последние пятнадцать лет, что особенно волновало данного респондента из-за планов расширения добычи в данной местности. Он же высказал мнение, что информационные офисы предназначены «для туристов», но что он по-прежнему уверен, что LKAB прислушивается к мнению местных жителей. Представители одной из местных деревень саамов выразили свою озабоченность в связи с добычей полезных ископаемых, но были довольны тем, что компания LKAB в последнее время прилагает больше усилий, чтобы выслушать саамов, и что они получили доступ к большему объему информации по сравнению с широкой публикой, так как компания и деревня участвовали в совместном проекте разработки «руководства» по сотрудничеству между оленеводами и добывающими компаниями.

В целом, наибольшую озабоченность в связи с добычей полезных ископаемых демонстрирует сообщество саамов-оленеводов. Как в Кируне, так и в Паяле, добывающие компании консультировались с местными оленеводами до принятия решений по планированию, чтобы гарантировать, что использование

земли останется возможным для всех участников. Тем не менее, все это требует от оленеводов приспособляться к происходящему, и в результате необходима некоторая форма компенсации. Компенсация определяется конфиденциальным юридически действительным соглашением, которое определяет отношения между населением саамов и добывающей компанией. Стоит заметить, что обе стороны подчеркнули отсутствие прямой финансовой компенсации, но также указали на совместные усилия по уменьшению негативного воздействия на оленеводство, чтобы оно могло продолжаться и в дальнейшем. Хотя опрошенные оленеводы были, судя по всему, удовлетворены данными соглашениями и текущими взаимоотношениями, у них сохранялись некоторые опасения по поводу будущего, а также по поводу воздействия добычи полезных ископаемых на оленеводство.

Анализ

Результаты в данном исследовании дают некоторые ответы на вопрос исследования, но и ставят новые вопросы. Первая часть исследуемого вопроса фокусируется на возможностях для участия в принятии решений, и, при рассмотрении законодательства, ответ казался довольно простым. Однако результаты интервью показали другую картину. С учетом сведений, полученных от большинства местных жителей, которые показали общее доверие добывающим компаниям и понимание значимости существующих взаимоотношений, концепция «возможностей для участия» может вводить в заблуждение. В обоих случаях, вопросы и проблемы могут возникнуть в любое время, а не только во время проведения консультаций для соблюдения требований по ОВОС и Кодекса по охране окружающей среды. Это указывает на сдвиг в практике участия – от организованных, структурированных консультаций к культивированию отношений. Это может быть признаком того, что социальные и экологические проблемы не могут быть урегулированы надлежащим образом путем разовых консультаций. Если те, кто живет в затронутых местных населенных пунктах, или те, кто работает в смежных отраслях, получают больше возможностей от участия в процессе принятия решений, результат будет лучше для всех сторон (Pröpper and Steenbeek, 1999; Kooiman, 1993). Таким образом, в случаях, когда местному населению предстоят перемены, требуется долгосрочное взаимодействие, если компания хочет узнать, понять и удовлетворить запросы местных жителей.

Moffat and Zhang (2014) выяснили, что воспринимаемое качество взаимоотношений и справедливость процедур с точки зрения представителей местного населения играют важную роль в строительстве доверительных отношений с добывающей компанией. В своем исследовании авторы подчеркивают, что доверие повышалось, когда члены местного населения ощущали себя услышанными компанией, и когда компания реагировала на их озабоченность. Именно это мы услышали от наших респондентов, что подчеркивает важность предпринимаемых компаниями попыток делать больше, чем предусмотрено законодательством.

Из интервью, и также из обзора документов компании, стало очевидно, что компании LKAB и Нордланд Резорсез уделяли значительное внимание социальным

вопросам. Компании использовали различные меры в сфере корпоративной социальной ответственности, которые продемонстрировали, по крайней мере, подразумеваемое желание получить и поддерживать одобрение местного населения на осуществление деятельности по добыче ресурсов. Обе компании имели местные информационные офисы, где они вели диалог с местными жителями лицом к лицу; они участвовали в таких деятельности, как финансирование спортивных команд, что также приносило определенную выгоду с точки зрения маркетинга; и, что примечательно, LKAB финансирует местные школы и исследования в Университете Технологий в Люлеа, что рассматривается как инвестиции в будущее компании, но и также вносит важный вклад в общество.

Что касается выводов, относящихся ко второй части исследуемого вопроса, масштаб консультаций и согласований, не требуемых законодательством, подтверждает некоторые теоретические предположения касательно государственного управления (Rhodes, 2007). Хотя в Швеции имеется сильная законодательная база в сфере консультаций по воздействию на окружающую среду, наиболее часто упоминаемые виды взаимодействия имеют место почти исключительно за рамками данного законодательства. Опять же, никто не указал на консультации по ОВОС как на критический момент в обеспечении участия и влияния на разработку месторождения. Вместо этого, поскольку диалог между компанией и местным населением начался на ранних стадиях процесса, жители чувствовали, что они могли внести свой вклад в процесс в любое время, в том числе с помощью неформальных методов. Встает вопрос о том, каким образом последствия добычи природных ресурсов должны влиять на местные сообщества в будущем, в особенности, если добывающие компании не хотят вовлекаться на тот уровень отношений, который был показан на примерах Паялы и Кируны.

Например, недавние работы по геологоразведке встретили существенно большее сопротивление, когда многие представители местного населения ссылались на отсутствие диалога и нехватку понимания жизни местного населения как на главный источник напряженности. Поэтому сохраняют актуальность важные вопросы касательно того, каким целям служит в данных обстоятельствах законодательство. Если правительство на самом деле заинтересовано в стимулировании добычи полезных ископаемых, большее внимание должно быть уделено тому, когда и как компании должны начинать работать с местным населением. Государство может установить более жесткие законодательные требования в отношении добывающих компаний, чтобы те устанавливали контакт с населением рано и поддерживали бы отношения в течение всего процесса разработки и эксплуатации месторождения.

Заключение

Отношения между государственным управлением и участием поднимает важные вопросы относительно того, где начинается и где заканчивается влияние государства. Хотя государство все еще отвечает за баланс между государственными и местными интересами, имеющиеся исследования по государственному управлению указывают на непрерывно растущую сложность

исполнения государством этой функции – руководство по-прежнему осуществляется за счет формальных законодательных процессов, в то время как иные действующие лица осуществляют повседневную деятельность. Такие сферы деятельности, как добыча полезных ископаемых, порождают долгосрочные экологические и социальные последствия; соответственно, люди, живущие в затронутых такой деятельностью местностях, больше не считают текущее законодательство достаточным и требуют некоторой формы участия и влияния на результат деятельности.

В результате компании принимают активные меры по сокращению риска издержек из-за конфликтов (Moffat and Zhang, 2014), делая больше чем требует (в некоторых случаях) законодательство, что сокращает потенциальные социальные риски, с которыми сталкиваются международные инвесторы или потребители. В результате, государство оказывается в неловком положении. Доходы от добычи ресурсов остаются критически важными для некоторых государств, которые, соответственно, активно содействуют процессам участия и благоприятным отношениям между компаниями и местным населением в наилучших интересах этих государств. Дальнейшие исследования могут рассматривать другую институциональную среду, как с сильными, так и со слабыми институтами, чтобы определить, насколько эффективным может быть неформальное взаимодействие компаний с местным населением в иных регионах.

Автор

Грегори А. Ползер (Gregory A. Poelzer) – докторант кафедры политологии, Факультет общественных наук, Университет технологий Люлеа.