

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ КЕЙС-СТАДИ · ALIRPAQ

СВППС при объектах хвостохранилищ в России: между международными стандартами и местной реальностью

Реализация принципа свободного, предварительного и осознанного согласия в двух проектах хвостохранилищ на территории Российской Федерации

Alirpaq · Октябрь 2025

Язык публикации: русский

△ **КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ.** Настоящий кейс-стади анонимизирован для защиты конфиденциальности сторон. Названия компаний, точные местоположения проектов и иные идентифицирующие сведения изменены или исключены. Исходные документы и подробные ссылки могут быть предоставлены по отдельному запросу при соблюдении соответствующих соглашений о конфиденциальности.

I.

Резюме

Настоящий кейс-стади рассматривает реализацию принципа свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС / FPIC) в двух проектах хвостохранилищ в Российской Федерации. Исследование проверяет гипотезу: участие международных финансовых институтов (МФИ) создаёт формальные механизмы соответствия, которые могут парадоксально обеспечивать поверхностное взаимодействие с коренными общинами через ГОНГО¹, тогда как проекты без надзора МФИ полностью уклоняются от ответственности² через структуры компаний-оболочек.³

Ключевые выводы

Кейс А: МФИ-финансирование создаёт форму без содержания

Финансирование МФК обязало к соблюдению экологических и социальных гарантий, включая политику ОР 4.10 по коренным народам. Однако реализация осуществлялась через региональную организацию коренных народов, лишённую подлинного мандата от grassroots-общин. Механизмы совместного использования выгод или реституции так и не были созданы.

Кейс В: Полное отсутствие гарантий

Без требований международного финансирования оператор проекта использовал структуру компании-оболочки (уставной капитал ~100 USD) для дистанцирования материнской компании от экологических и социальных рисков. Результат — значительное сопротивление местных общин из-за документально подтверждённых экологических угроз.

Размывание обязательств при смене владельцев

Кейс А демонстрирует «dilution of obligations»: при четырёх последовательных сменах владельца (2005–2024) каждый новый собственник наследовал инфраструктурные выгоды, тогда как международные обязательства перед коренными народами ослабевали или исчезали.

II.

Правовая база FPIC применительно к хвостохранилищам

Принцип FPIC закреплён в нескольких международных правовых инструментах, применимых к добывающим проектам, включая хвостохранилища. УНПКН 2007 г. (ст. 32)⁴ требует от государств получать свободное и осознанное согласие до одобрения проектов, затрагивающих земли и ресурсы коренных народов. Конвенция МОТ № 169⁵ обязывает проводить консультации через представительные институты с целью достижения согласия.

Глобальный отраслевой стандарт по хвостохранилищам (GISTM, 2020) прямо требует от операторов «работать по получению и поддержанию FPIC от коренных народов» (Требование 1.2).⁶ МССМ (ICMM) признаёт FPIC нормой в области прав человека.⁷ Ключевой пробел: при смене собственника или выходе МФИ механизмы принуждения к соблюдению этих стандартов остаются крайне слабыми.

III.

Кейс А: Золотодобывающий проект с финансированием МФИ

Кейс А — золотодобывающее предприятие на Дальнем Востоке России, получившее финансирование МФК и ЕБРР в 2005 году.⁸ Проект включает обширную инфраструктуру хвостохранилища, классифицированную как категория А по стандартам МФК, что требует комплексной ОВОС. С 2005 по 2024 год проект прошёл через четыре смены владельца.

Организация коренных народов и характеристики ГОНГО

Для целей консультаций проект задействовал региональную ассоциацию коренных народов, анализ конституционных документов которой¹⁰ выявил следующее:

- Декларативные и размытые цели без явных механизмов защиты прав в конфликтах с промышленными проектами.
- Полномочия сосредоточены в Президиуме; нет требования прямого, демократического участия grassroots-общин в ключевых решениях.
- Организация позиционирует себя как представителя коренных народов без верифицированного демократического мандата.
- Нет ограничений на получение финансирования от горнодобывающих компаний; отсутствуют требования к раскрытию конфликтов интересов.

Размывание обязательств при смене владельцев

Благотворительный фонд, созданный компанией, получил \$3 млн за период эксплуатации (2009-2017) и финансировал культурные программы, языковые материалы и стипендии.⁹ Критически важно: это были благотворительные взносы, а не механизм совместного использования выгод на основе прав. Компенсации за утрату оленьих пастбищ предусмотрено не было.

После смены владельца в 2022 году публичного раскрытия о продолжении выполнения ESAP не последовало. Анализ спутниковых снимков (NDVI, 2016-2024)¹¹ фиксирует расширение хвостохранилища на 29,7 га сверх разрешённых показателей, а также деградацию растительности и водных объектов в зоне объекта.

IV.

Кейс В: Апатитовый проект без финансирования МФИ

Кейс В — предложенный апатитовый проект в Южной Сибири вблизи объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО. Оператор — ООО с уставным капиталом 10 000 руб. (~\$100), что заведомо недостаточно для покрытия потенциальных экологических обязательств при аварии хвостохранилища.

ЗадOCUMENTИРОВАННЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ

- Уровень радона в грунтовых водах превышает допустимые нормы (>85 Бк/кг при лимите 60 Бк/кг).¹³
- Объект расположен в 350–500 м от реки, обеспечивающей 50% пресноводного притока в охраняемое озеро ЮНЕСКО.
- Высокая сейсмическая активность зоны без надлежащей инженерной оценки устойчивости дамбы хвостохранилища.
- Близость к городу, уже входящему в число наиболее загрязнённых в России.

Провал процедуры консультации

Объявление о консультации было опубликовано за 16 дней до слушания (при типичных 30 днях в проектах МФИ); материалы ОВОС предоставлены в единственном удалённом месте на 10 дней. Народный сход¹⁴ отклонил проект; петиции в адрес Президента, Следственного комитета и природоохранных органов¹² получили формальные ответы без существенных мер реагирования.

V.

Сравнительный анализ

Параметр	Кейс А (МФИ)	Кейс В (без МФИ)
Формальное соответствие	ESAP, PCDP, план по коренным народам — разработаны	Только минимальные требования отечественного ЭИА
Организация стейкхолдеров	Региональная ассоциация с характеристиками ГОНГО	Стихийное сопротивление общины; нет признанного партнёра
Совместное использование выгод	Благотворительный фонд (\$3 млн); культурные программы; без equity/роялти	Не предложено и не обсуждалось
Корпоративная ответственность	Размывание обязательств при смене владельцев (2005→2007→2022→2024)	Компания-оболочка; минимальный капитал для покрытия ущерба

Параметр	Кейс А (МФИ)	Кейс В (без МФИ)
Голос общины	Опосредован организацией-посредником; снижается после смены владельца	Прямое сопротивление и петиции; игнорируются властями
Экологический мониторинг	Требовался по ESAP; прекращён после смены владельца	Не предусмотрен
Ключевой риск	Процедурное соответствие без содержания; «театр консультаций»	Полное отсутствие гарантий; корпоративное укрытие от ответственности

Два типа недостаточной защиты

Модель 1: Процедурное соответствие без содержания (Кейс А)

Финансирование МФИ создаёт формальные рамки, выглядящие как защита, но лишённые реального наделяния общины полномочиями. Консультации проходят через организации-посредники с сомнительной репрезентативностью; выгоды распределяются через благотворительные, а не права-основанные механизмы; смена владельца размывает обязательства.

Модель 2: Полное отсутствие гарантий (Кейс В)

Без международного надзора проекты реализуются с минимальной экологической и социальной защитой. Корпоративная структура ограждает конечных бенефициаров от ответственности; общины вынуждены самоорганизовываться без признанного переговорного статуса; регуляторы не применяют существующие нормы защиты.

VI.

Выводы и рекомендации

Ни один из рассмотренных подходов — ни МФИ-финансированный проект с формальными гарантиями, ни внутренний проект без международного надзора — не обеспечивает адекватной защиты прав коренных народов применительно к хвостохранилищам. Подлинное FPIC требует трансформации отношений власти, а не просто установления процедур консультаций.

Для международных финансовых институтов

- Требовать документального подтверждения демократического мандата организаций коренных народов, участвующих в консультациях.
- Переходить от благотворительных фондов к механизмам долевого участия в прибыли или роялти, признающим права на землю.

-
- Обеспечивать преемственность обязательств ESAP при смене владельцев через ковенанты, «прикреплённые» к активам.
 - Продолжать мониторинг экологических и социальных показателей после погашения финансирования МФИ.

Для национальных правительств

- Запретить структуры компаний-оболочек для добывающих проектов; ввести требования к минимальному капиталу, соразмерному потенциальным экологическим обязательствам.
- Ввести обязательные финансовые гарантии (залоговые облигации, экологическое страхование) для долгосрочного мониторинга хвостохранилищ.
- Создать независимые экспертные комиссии для проверки ОВОС по проектам вблизи охраняемых территорий.
- Наделить затронутые общины процессуальной правоспособностью для оспаривания утверждённых проектов.

Для организаций коренных народов

- Требовать прав-ориентированных консультаций, а не процедурного участия без права решения.
- Оспаривать легитимность ГОНГО, заявляющих о представительстве коренных народов без верифицированного grassroots-мандата.
- Вести систематическую документацию провалов консультаций и экологических последствий для выхода на международные форумы.

VII.

Заключение

Сектор хвостохранилищ с его историей катастрофических аварий, затрагивающих уязвимые общины, требует особенно строгого применения принципов FPIC. Действующие подходы — формально соответствующие стандартам МФИ или полностью лишённые надзора — системно не защищают тех, кто несёт наибольшие риски и получает наименьшие выгоды от добычи ресурсов.

Подлинное свободное, предварительное и осознанное согласие требует: (1) признания прав коренных народов на землю и ресурсный суверенитет; (2) обязательных механизмов распределения выгод и реституции; (3) права общин на вето в отношении высокорискованных проектов; (4) ответственности, пронизывающей корпоративные структуры; (5) независимого мониторинга; (6) механизмов правоприменения, доступных общинам без зависимости от регуляторов, подверженных захвату.

СНОСКИ И ИСТОЧНИКИ

Примечания

Настоящий кейс-стади основан на реальных проектах, анонимизированных по правовым и этическим соображениям. Исходные документы и подробные ссылки предоставляются по отдельному запросу при наличии соответствующих соглашений о конфиденциальности. Запросы: editor@alirpaq.com

1. IFC Performance Standard 7 (Indigenous Peoples). Washington, DC: International Finance Corporation, 2012.
2. World Bank Operational Policy OP 4.10 on Indigenous Peoples. Washington, DC: World Bank, 2005.
3. EBRD Performance Requirement 7: Indigenous Peoples. London: European Bank for Reconstruction and Development, 2019.
4. UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). UN General Assembly Resolution 61/295, 2007. Ст. 32.
5. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. Geneva: ILO, 1989. Ст. 6, 15, 16.
6. Global Industry Standard on Tailings Management (GISTM). Requirement 1.2. International Council on Mining and Metals, 2020.
7. ICMM Position Statement on Mining and Indigenous Peoples. London: International Council on Mining and Metals, 2013.
8. IFC/EBRD. Environmental and Social Action Plan (ESAP). Дальневосточный федеральный округ. 2005. Документ анонимизирован.
9. Корпоративные отчёты об устойчивом развитии, 2007–2022. Источники анонимизированы.
10. Анализ конституционных документов региональной ассоциации. Источник анонимизирован.
11. Данные NDVI-анализа спутниковых снимков, 2016–2024. Расчёты автора.
12. Петиции общин в федеральные органы власти. 2024–2025. Документы анонимизированы.
13. Данные измерений радона в грунтовых водах. Источник: экспертные показания на публичных слушаниях. Документ анонимизирован.
14. Постановление народного схода. Осень 2025 г. Источник анонимизирован.