

Аналитический документ

Партнерство Казахстан-ЕС по критически важным сырьевым материалам (критическим минералам)

Призыв к прозрачности и подотчетности

Публикуй, что платишь – Казахстан, Эхо

Стратегическая сырьевая дипломатия и партнерские отношения ЕС находятся на подъеме, и не только с тех пор, как ЕС принял Закон о критически важном сырье для обеспечения поставок для возобновляемых источников энергии, цифровизации, оборонной и космической промышленности. В связи с этим Germanwatch публикует два обзора, написанных авторами из Казахстана и Колумбии, чтобы обрисовать и усилить их взгляды на сырьевую дипломатию ЕС. Второе мнение, подготовленное Леоном Пеньуэлой, Фабианом Андресом и Валентиной Муньос Берналь из Колумбийского центра по поиску ресурсов для бизнеса и прав человека, анализирует Закон ЕС о критическом сырье и будет доступно на веб-сайте Germanwatch. Авторы являются важными партнерами Germanwatch; мнения, выраженные в этой серии, не обязательно отражают мнение Germanwatch.



В данной работе мы рассмотрели и оценили Меморандум о взаимопонимании (МОВ)¹ по критически важным сырьевым материалам между Казахстаном и ЕС (также известный как ресурсное партнерство между Казахстаном и ЕС) на соответствие принципам прозрачности, подотчетности и участия общественности. Критически важные сырьевые материалы (критические минералы, далее- КМ) стали считаться новой нефтью. Спрос на критические минералы увеличился на несколько порядков, в том числе, благодаря глобальным усилиям по достижению международных и национальных климатических целей и ускорению энергетического перехода. Таким образом, для стран, богатых критическими минералами, таких как Казахстан, крайне важно избежать «ресурсного проклятия», когда имеют место меньшее экономическое процветание и плохое управление, по сравнению со странами с меньшими ископаемыми ресурсами.

¹ European Commission, 2022, [Memorandum of Understanding between the Republic of Kazakhstan and the European Union on a Strategic Partnership on Sustainable Raw Materials, Batteries and Renewable Value Chains](#) (accessed 29 May 2024).

В нашем анализе мы отметили недостаток прозрачности в подготовке Меморандума о взаимопонимании и Дорожной карты по его реализации. Оба документа были разработаны без надлежащего информирования и консультаций с общественностью. Мы считаем, что ЕС должен использовать политику в области ресурсов, такую как партнерства по сырьевым материалам, для обеспечения прозрачности и подотчетности в странах своих интересов. Сотрудничество не должно приносить пользу только странам Глобального Севера, но и выгодно всему обществу стран-партнеров в целом

1 Общественный контроль имеет решающее значение для минимизации риска ресурсного проклятия

7 ноября 2022 года ЕС подписал Меморандум о взаимопонимании с Казахстаном о создании стратегического партнерства в области устойчивого сырья, аккумуляторов и цепочек создания стоимости возобновляемого водорода. Нет сомнений в том, что ЕС заинтересован в партнерстве с центральноазиатским гигантом по критически важным сырьевым ресурсам: Казахстан богат ресурсами нефти и газа (девятое место в мире по доказанным запасам нефти и 16-е место по запасам газа). Казахстан имеет более 5 000 месторождений полезных ископаемых, оценочная стоимость которых составляет десятки триллионов долларов США. Страна занимает первое место в мире по разведанным запасам цинка, вольфрама и барита; второе — по серебру, свинцу и хромитам; третье – по меди и флюориту; четвертое — по молибдену; и шестое место по золоту. Наконец, страна по запасам урана и угля занимает второе и восьмое места в мире соответственно.²

Представители стран ЕС были вовлечены в сырьевой сектор Казахстана задолго до официального партнерства по КМ. С момента обретения независимости в 1991 году Казахстан привлек 420 млрд долларов США прямых иностранных инвестиций (ПИИ).³ Около половины валовых ПИИ приходится на добывающий сектор (в основном нефть, газ и металлические руды). ЕС стал первым иностранным инвестором в Казахстане, и в 2018 году на его долю по-прежнему приходится 48% от общего (валового) притока ПИИ. ЕС на сегодняшний день является основным торговым партнером Казахстана с долей 40% во внешней торговле.⁴ По данным ЮНКТАД (см. график ниже), основной экспорт ее партнерам включает топливо (61%), руду и металлы (15% вместе взятые). В 2022 году в пятерку крупнейших импортеров вошли Италия, Китай, Россия, Нидерланды и Турция.

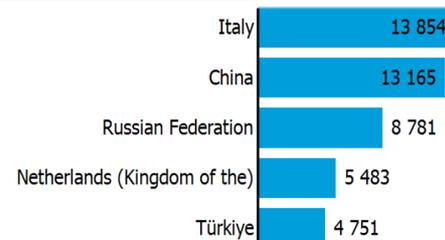
Export structure by product group in 2022

(as % of total exports)



Top 5 partners in 2022

(exports, millions of US\$)



Авторское право: ЮНКТАД, CC 3.0⁵

² Republic of Kazakhstan, n. d., [Official Website of the Republic of Kazakhstan](#) (accessed 27 March 2024).

³ AIFC, 2022, [Annual Report 2022: Five Years of Achievements](#) (accessed 7 May 2024).

⁴ Delegation of the European Union to the Republic of Kazakhstan, 2023, [The European Union and Kazakhstan](#) (accessed 27 March 2024).

⁵ UCTADstat, 2023, [General Profile. Kazakhstan](#) (accessed 27 March 2024).

Сегодня ресурсы Казахстана приносят больше пользы иностранным инвесторам, чем самому Казахстану. Эксперты отмечают, что Казахстану, к сожалению, не удалось избежать ресурсного проклятия.⁶ Страны, получающие большую ренту от эксплуатации природных ресурсов, развиваются медленнее, чем аналогичные экономики, менее богатые ресурсами. Транснациональные компании, такие как Chevron, Exxon Mobil, Shell, Eni и Total, инвестировали в ключевые месторождения нефти и газа (Тенгиз, Карачаганак, Кашаган) и подписали соглашения о разделе продукции с правительством Казахстана. По оценкам экспертов, например, в случае с Кашаганом, одним из крупнейших нефтяных проектов в стране, доля государства в прибыли от добычи во время разработки составит всего 2%.⁷ В интервью телеканалу «Россия 24» в июне 2022 г. президент Казахстана К. Токаев прокомментировал сделку с Chevron (Тенгиз):

«Но сами условия того соглашения были подписаны сообразно пониманию инвестиционных соглашений того периода времени. Видите ли, 30 лет тому назад было одно понимание, мы радовались приходу крупнейших иностранных компаний в нашу экономику, не было законов о привлечении иностранных инвестиций».⁸

Таким образом, ресурсы Казахстана по-прежнему приносят пользу в основном крупным иностранным инвесторам и их чисто экстрактивистскому подходу, в то время как местное сообщество и народ Казахстана выигрывают немного. Низкие позиции страны в индексах свободы человека и восприятия коррупции также свидетельствуют о том, что Казахстан преследует ресурсное проклятие. Кристенсен и др. утверждают, что:

Коррупция играет центральную роль в проклятии ресурсов, потому что необходимость обеспечения прав доступа к месторождениям делает добычу ресурсов по своей природе подверженной коррупции. [...] Коррупция [...] может отвлекать ресурсы от местных проектов развития, снижать эффективность распределения ресурсов и усиливать добывающие политические режимы, тем самым ослабляя положительные эффекты роста добывающей деятельности.⁹

В своем исследовании «Регион в центре внимания - 2020» Intergrity Risk International подтвердила, что, как и в большинстве бывших советских республик, коррупция в Казахстане является эндемичным явлением.¹⁰ В Индексе свободы человека 2023 года Казахстан занимает 106-е место (из 165 стран), попадая в третий квартиль (где четвертый — наименее свободный).¹¹ В Казахстане растут ограничения на меры подотчетности и основные гражданские свободы, что позволяют коррупции оставаться во многом бесконтрольной. Соответственно, страна занимает 101-е место из 180 стран в Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2022 год.¹²

Контракты Казахстана с компаниями Chevron, Exxon Mobil, Shell, Eni и Total до сих пор не были публично раскрыты, несмотря на значительные усилия активистов гражданского

⁶ Akhmetov, Zh., 2023, [Наложено ли на Казахстан "ресурсное проклятие" \[Is Kazakhstan under a 'resource curse'?\]](#) (accessed 27 March 2024), Temirkhanov, M., [Экономика Казахстана: что дальше – стабильность или реформы? \[Kazakhstan's Economy: What's Next – Stability or Reform?\]](#) (accessed 27 March 2024).

⁷ Lobacheva, M., et al., 2020, [Transparency, Participation and Accountability in Kazakhstan. An Action-Research Case Study of the Extractive Industry](#), p. 25 (accessed 15 April 2024).

⁸ Sputnik, 15 June 2022, [We Will Adjust Production Sharing Agreements with Subsoil Users – Tokayev](#) (accessed 7 May 2024).

⁹ Christensen, H. B., Maffett, M., Rauter, T., 2020, [Reversing the Resource Curse: Foreign Corruption Regulation and Economic Development](#) (accessed 7 May 2024).

¹⁰ Integrity Risk International, 2020, [Regional Spotlight: Business and Corruption Risks in Kazakhstan](#) (accessed 27 March 2024).

¹¹ World Population Review, 2024, [Freedom Index by Country 2024](#) (accessed 27 27 2024).

¹² Transparency International, 2024, [Corruption Perceptions Index 2022](#) (accessed 08 April 2024).

общества, несколько обращений, адвокационных кампаний и запросов парламента. Многие лицензии и контракты на добычу полезных ископаемых также остаются неопубликованными, несмотря на постепенное раскрытие информации в соответствии с отчетностью Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО). Многие давно заключенные, но актуальные контракты остаются конфиденциальными. Следовательно, народ Казахстана остается в неведении относительно прибыли, получаемой от огромных недр страны.

На этом фоне будущие сделки ЕС по критически важным сырьевым ресурсам с Казахстаном и другими партнерами должны обеспечивать прозрачность и справедливость для всех. Это включает в себя справедливое распределение выгод от разработки критических минералов, которое охватывало бы различные области, такие как новые технологии, чистая энергия и социальные выгоды для народа Казахстана в целом и местных сообществ.

2 Прозрачность и общественное участие

Институты и организации, такие как ЕС, Всемирный банк или Геологическая служба США, имеют свое собственное определение критически важного сырья в соответствии со своими потребностями. ЕС определяет критические материалы как «сырье, имеющее большое экономическое значение для ЕС, с высоким риском перебоев в поставках из-за концентрации источников и отсутствия хороших, доступных заменителей».¹³ К таким материалам относятся материалы, необходимые для производства устойчивых технологий, таких как солнечные панели, ветряные турбины или электромобили.

ЕС уже подписал меморандумы о взаимопонимании с несколькими странами, богатыми сырьем, такими как Канада и Украина (2021 г.), Намибия и Казахстан (2022 г.), Аргентина, Чили, Демократическая Республика Конго и Замбия (2023 г.).

Закон ЕС о критически важном сырье направлен на увеличение и диверсификацию его поставок. На графике ниже показаны 34 вида минералов, которые ЕС считает критически важными. Те, которые ЕС не только классифицировал как «критические», но даже «стратегические» из-за очень высокой вероятности возникновения дефицита поставок, отмечены темно-желтым цветом.

¹³ European Council, Council of the European Union, 2024, [An EU Critical Raw Materials Act for the Future of EU Supply Chains](#) (accessed 27 March 2024).



Авторское право: Европейский Союз, 2023 ¹⁴

Согласно обзорам по минеральному сырью Геологической службы США за 2021 год,¹⁵ Казахстан входит в число стран с наибольшим количеством запасов нескольких типов критически важных материалов, сравнивая запасы Казахстана с запасами КМ, определенных ЕС, с остальным миром. Казахстан занимает:

- 3-е место по доказанным запасам марганцевых руд;
- 6-е место по аффинажному производству висмута;
- 9-е место по доказанным запасам кобальта и подтвержденным запасам диоксида титана;
- 13-е место по доказанным запасам никеля;
- 14-е место по доказанным запасам марганца (концентрата);
- Кроме того, Казахстан обладает 50 000 тонн доказанных запасов лития.

В рамках Меморандума о взаимопонимании можно выделить четыре основных направления работы:

1. Интеграция устойчивых цепочек создания стоимости критически важного сырья и аккумуляторов.
2. Развитие возобновляемого водорода и его интеграция.
3. Повышение устойчивости цепочек поставок сырья, аккумуляторов и возобновляемого водорода.
4. Исследования и инновации, повышение квалификации и наращивание потенциала.

¹⁴ European Council, 2023, [An EU Critical Raw Materials Act for the Future of EU Supply Chains](#) (accessed 25 November 2023).

¹⁵ U.S. Geological Service, 2021, [Mineral Commodity Summaries 2021](#), U.S. Geological Survey (accessed 27 March 2024).

В Меморандуме о взаимопонимании ЕС и Казахстан декларируют необходимость решения таких важнейших вопросов, как создание местной цепочки добавленной стоимости («экологизация и устойчивость процессов добычи» или «декарбонизация цепочки создания стоимости КМ, в том числе за счет использования возобновляемых источников энергии») или воздействие на окружающую среду и надлежащее управление природными ресурсами (использование финансовых и инвестиционных инструментов в соответствии с передовой практикой в области «защиты окружающей среды, устойчивости, прозрачности и управления»). Мы считаем, что, если бы эти положения были реализованы, они создали бы условия для достижения определенного уровня справедливости для всех.

Меморандум о взаимопонимании был опубликован на английском языке только на веб-сайте Европейской комиссии, когда мы начали готовить этот обзор в ноябре 2023 года. Дорожная карта на 2023–2024 годы по его реализации не была раскрыта ни одной из сторон. В ноябре 2023 года мы направили официальный запрос в канцелярию премьер-министра с просьбой опубликовать как Меморандум о взаимопонимании, так и Дорожную карту на казахском и русском языках – государственном и официальном языках страны. Министерство промышленности и строительства, в портфель которого входит добыча полезных ископаемых в стране, опубликовало Меморандум о взаимопонимании и Дорожную карту 4 декабря, однако последнюю только на русском языке.

Меморандум о взаимопонимании также включает декларации о прозрачности и участии заинтересованных сторон. Например, в нем говорится, что партнерство должно быть

- открытым и инклюзивным,
- усиливать прозрачность и распространение информации о мерах, связанных с инвестициями, операциями и экспортом;
- поддерживать инвестиционные платформы с инструментами отбора «проектных предложений экспертами сообщества»;
- повышать прозрачность и вовлеченность заинтересованных сторон.

Меморандум о взаимопонимании прямо призывает подписавшие его стороны к сотрудничеству с гражданским обществом: «Стороны должны поощрять надлежащее сотрудничество между участниками рынка, профессиональными ассоциациями и гражданским обществом в добывающей, обрабатывающей, перерабатывающей отраслях». Мы считаем, что, если бы эти заявления были реализованы, граждане могли бы публично обсуждать и оценивать ход реализации Меморандума. Вопреки заявлениям, содержащимся в МОВ и «Дорожной карте», и отставанию от хода ее реализации, до сих пор не было предпринято никаких практических шагов по внедрению значимого гражданского участия. Это поразительно еще и потому, что значимое гражданское участие могло бы способствовать смягчению социальных и экологических последствий.

3 Вызовы и рекомендации

Существует ряд рисков, связанных с разработкой критически важных сырьевых ресурсов, которые правительство Казахстана и ЕС должны учитывать при реализации своего партнерства. Граждане Казахстана должны быть полностью осведомлены о смягчении экологических рисков, в том числе дефицита воды, в ходе реализации Меморандума о взаимопонимании. Перспективные горные работы, вероятно, нанесут еще больший ущерб сильно загрязненным регионам, например, Актюбинской (загрязнение хлором и

ферросплавами)¹⁶ и Костанайской области (загрязнение медью реки Тобол).¹⁷ Меморандум о взаимопонимании с Казахстаном не требует оценки воздействия на окружающую среду и участия общественности в разработке и реализации конкретных горнодобывающих проектов, в отличие от других меморандумов о взаимопонимании ЕС, например, с Чили.

По оценкам научно-исследовательских и статистических институтов в Центральной Азии и за ее пределами, доступность воды в Казахстане будет быстро снижаться из-за таяния ледников и сокращения речного стока в результате изменения климата.¹⁸ Поэтому жителям Казахстана жизненно важно знать, сколько воды правительство планирует использовать для производства «зеленого» водорода (что является основным интересом ЕС) и как оно планирует решить проблему нехватки воды. Международный фонд спасения Арала предупреждает, что снижение доступности воды в странах Центральной Азии рано или поздно приведет к конфликтам за ресурсы, если их не остановить.¹⁹ Отсутствие участия общественности также может способствовать социальным волнениям и конфликтам.

Полная прозрачность и раннее вовлечение общественности имеют важное значение на протяжении всей практической реализации Меморандума о взаимопонимании для снижения рисков коррупции и предотвращения новых форм ресурсного колониализма. Партнеры Казахстана (такие как ЕС, а также государственные органы, компании, институты развития и т.д.) должны выполнять свои обязательства по критически важным сырьевым ресурсам, следуя лучшим европейским практикам в этом отношении. К сожалению, на момент подготовки этого обзора проект Меморандума о взаимопонимании не обсуждался с заинтересованными сторонами гражданского общества, а Дорожная карта была опубликована только по нашему прямому запросу в канцелярию премьер-министра. Это резко контрастирует с намерениями, заявленными в Меморандуме о взаимопонимании, который в то же время недвусмысленно поднимает вопрос о конфиденциальности:

В процессе реализации Дорожной карты Стороны [...] стремятся строить свои отношения на основе равноправия, честного сотрудничества и взаимной защиты интересов друг друга, в том числе информации, которая является конфиденциальной для заинтересованных органов государственной власти и компаний.²⁰

Таким образом, как было сказано выше, Меморандум о взаимопонимании, с одной стороны, требует, чтобы партнерства были «открытыми и инклюзивными», с другой стороны, упоминает конфиденциальность, что на самом деле представляет собой противоречащие друг другу положения.

Поскольку Казахстан уже включал положения о конфиденциальности в прошлые инвестиционные соглашения по ископаемому топливу, у ЕС есть веские основания настаивать на соблюдении Казахстаном деклараций Меморандума о взаимопонимании о прозрачности и инклюзивности.

¹⁶ United Nations Economic Commission for Europe, 2019, [Environmental Performance Reviews Kazakhstan. Third Review](#) (accessed 27 March 2024).

¹⁷ Burlibaev, M. Z., et al., 2017, [Проблемы загрязнения основных трансграничных рек Казахстана](#) [Problems of Pollution of Main Transboundary Rivers of Kazakhstan], Volume 2, Kaganat Publisher, Almaty, pp. 340–341.

¹⁸ CABAR.asia, 2021, [Water Deficiency in Central Asia. Countries Need to Rethink Policies of Water Use](#) (accessed 08 April 2024).

¹⁹ Ibid.

²⁰ European Commission, 2022, [Memorandum of Understanding between the Republic of Kazakhstan and the European Union on a Strategic Partnership on Sustainable Raw Materials, Batteries and Renewable Value Chains](#) (accessed 29 May 2024).

Соглашения между Казахстаном и ЕС должны послужить движущей силой прозрачности и подотчетности в свете сужения пространства для деятельности гражданского общества в Казахстане. ЕС должен подтверждать во всех своих соглашениях, что его партнеры выполняют обязательства, ведущие к повышению прозрачности и подотчетности. Только так можно достичь сотрудничества, которое пойдет на пользу казахстанскому обществу в целом, а не только интересам его партнеров по Глобальному Северу. В частности, ЕС должен:

- обеспечить публикацию соответствующих документов на английском, казахском и русском языках;
- требовать, чтобы будущие соглашения и контракты в рамках партнерства обсуждались с заинтересованными сторонами гражданского общества и местными сообществами, особенно для оценки потенциальных угроз окружающей среде;
- ограничить положение о конфиденциальности, содержащееся в Меморандуме о взаимопонимании, технологическими аспектами в качестве исключения вместо того, чтобы распространять его на все соглашение;
- обеспечить прозрачность реализации проектов посредством общественного мониторинга на всех этапах (отчеты о реализации должны регулярно публиковаться и обновляться);
- использовать доступные инструменты прозрачности, в частности ИПДО, для более эффективного управления критически важными сырьевыми ресурсами.

Общественный надзор за реализацией Меморандума имеет решающее значение для минимизации рисков возобновления ресурсного колониализма и решения проблем, связанных с разработкой критически важных материалов в Казахстане, включая экологические и социальные последствия. Интересно, что мы обнаружили поразительные различия между Меморандумом о взаимопонимании ЕС с Казахстаном и другими странами. Меморандумы о взаимопонимании ЕС с Украиной и Чили, например, не содержат положений о конфиденциальности, в отличие от МОВ с Казахстаном; Меморандум о взаимопонимании с Чили предусматривает проведение экологических оценок на основе широкого участия. Очевидно, что ЕС может и, следовательно, должен последовательно продвигать справедливые положения о прозрачности, подотчетности и участии общественности во всех своих партнерствах.

Авторы: Мария Лобачева, Татьяна Седова

Редакторы: Germanwatch e. V.

Оригинал статьи на английском языке можете найти здесь:
<https://www.germanwatch.org/en/91087>

May 2024

Germanwatch e. V.

Office Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Phone +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Website: www.germanwatch.org

Office Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Phone +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-mail: info@germanwatch.org

Этот проект финансировался Федеральным агентством по окружающей среде и Федеральным министерством окружающей среды, охраны природы, ядерной безопасности и защиты потребителей. Средства предоставляются по решению немецкого Бундестага. Ответственность за содержание несет компания Germanwatch e. V.



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Nuclear Safety and Consumer Protection

