

Научная статья. Исторические науки

УДК 94(954)

DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-197-205

РОЛЬ ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦЕВ В ОСВОЕНИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ПАПУА – НОВОЙ ГВИНЕИ

Николай Николаевич МИКЛУХО-МАКЛАЙ¹

¹Институт востоковедения РАН, Москва, Россия,

nn@mikluho-maclay.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5085-1693>

Аннотация: Анализируется роль землевладельцев Папуа — Новой Гвинеи в распределении прибыли от добычи полезных ископаемых на исконных землях кланов (общин), их взаимодействие с бизнесом в реализации крупнейших ресурсодобывающих проектов, представлен обзор минерально-сырьевого сектора Независимого государства Папуа – Новая Гвинея (ПНГ).

Добыча полезных ископаемых по сей день выступает драйвером экономического развития Папуа – Новой Гвинеи. Масштабная добыча природных ресурсов в стране началась после обретения в 1975 г. страной независимости от Австралии. Страна с населением около 10 млн человек, из которых около 87% проживает в сельской местности, во многом сохранила многовековые традиции, а также право на землю, переданное им предками. На современном этапе землевладельцы и местные общины напрямую участвуют в процессах освоения богатых недр страны, обладая определенной долей в ресурсных проектах, при поддержке правительства Папуа — Новой Гвинеи, которое предпринимает меры по законодательному закреплению прав землевладельцев на участие в ресурсодобывающих проектах.

Ключевые слова: Папуа — Новая Гвинея, добыча полезных ископаемых, общины ПНГ, рудник Пангуна, землевладельцы, Бугенвиль, добыча нефти и газа, золотодобывающая компания, горнодобывающая промышленность

Для цитирования: Миклухо-Маклай Н.Н. Роль землевладельцев в освоении природных ресурсов Папуа – Новой Гвинеи // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития, 2023, Том 5, № 4 (61). С. 197–205. DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-197-205

Original article. Historical science

THE ROLE OF LANDOWNERS IN PAPUA NEW GUINEA'S NATURAL RESOURCE DEVELOPMENT

Nickolay N. MIKLOUHO-MACLAY¹

¹ Institute of Oriental Studies RAS, Moscow, Russia,

nn@mikluho-maclay.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5085-1693>

Abstract: The article analyzes the role of Papua New Guinea landowners in the distribution of profits from mining on the ancestral lands of clans (communities), their interaction with business in the implementation of major resource extraction projects, and provides an overview of the mineral resources sector of the Independent State of Papua New Guinea (PNG).

Mining continues to drive the economic development of Papua New Guinea to this day. Large-scale extraction of natural resources in the country began after the country gained independence from Australia in 1975. The country with a population of about 10 million people, of whom about 87% live in rural areas, has largely preserved centuries-old traditions, as well as the right to land handed down to them by their ancestors. At the present stage, landowners and local communities are directly involved in the development of the country's rich subsoil, having a certain share in resource projects, with the support of the government of Papua New Guinea, which is taking measures to legislate the rights of landowners to participate in resource extraction projects.

Keywords: *Papua New Guinea, mining, PNG communities, Panguna mine, landowners, Bougainville, oil and gas production, gold mining company, mining industry*

For citation: Miklouho-Maclay N.N. The Role of Landowners in Papua New Guinea's Natural Resource Development. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*, 2023, T. 5, № 4 (61). Pp. 197–205. DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-197-205

Папуа – Новая Гвинея богата такими природными ресурсами, как золото, серебро, медь, газ, нефть, никель и др. Масштабная добыча природных ресурсов в стране началась после обретения страной в 1975 г. независимости от Австралии и привлекла бизнес из Китая, Франции, Англии, США и Австралии.

В статье представлен обзор минерально-сырьевого сектора Независимого государства Папуа – Новая Гвинея (ПНГ) и роли землевладельцев в распределении прибыли от добычи полезных ископаемых на исконных землях кланов (общин), их взаимодействие с бизнесом, активно осваивающим наиболее выгодные территории с целью реализации ресурсодобывающих проектов в крупнейшем государстве океанийского региона.

Папуа – Новая Гвинея – страна с населением около 10 млн человек, причем около 87% проживает в сельской местности. Население во многом сохранило многовековые традиции ведения хозяйства, сохраняя право на землю, переданное им предками, и управляя распределе-

нием земли через старейшин общин, кланов. Главной ценностью для папуа-новогвинейца считается его земля, страну по праву можно назвать «страной тысячи глаз». Здесь практически невозможно найти территорию, которая никому не принадлежит, и, несмотря на то, что площадь страны весьма обширна и составляет 462,860 кв. км, путешествуя по ней, вы сразу почувствуете взгляд тех, кто ее населяет, с вопросом о цели вашего визита. У страны выгодное, недалеко от Австралии, географическое положение. Еще до обретения независимости в 1972 г. в Папуа – Новой Гвинее началась добыча на одном из крупнейших золотых и медных рудников мира – руднике Пангуна на о-ве Бугенвиль. В 1980–1990-х гг. на территории страны открылись крупные шахты ОК-Теди (1984 г.), Мисима (1989 г.), Поргера (1990 г.), Лихир (1996 г.). В 1990-х гг. в стране также начал интенсивно развиваться нефтегазовый сектор.

Добыча полезных ископаемых по сей день выступает драйвером экономического развития государства. По данным сайта Observatory of Economic Complexity, в 2018 г. на долю золота, серебра, меди, газа и нефти пришлось около 70% экспорта Папуа – Новой Гвинеи¹. Согласно материалам Всемирного банка, в период 1975–2018 гг. ВВП на душу населения в Папуа – Новой Гвинее вырос с 432 долл. США до 2 730 долл. (на 163 долл. выше показателей Вьетнама), население – с 3,139 млн чел. до 8,9 млн чел, а продолжительность жизни с 49,5 до 64,2 лет². Можно отметить, что богатые природными ресурсами недра страны имеют не только коммерческое, но и социальное значение.

Вместе с тем землевладельцы ПНГ и сами общины все более вовлекаются в процесс добычи полезных ископаемых, их значимость в экономической жизни государства возрастает стремительными темпами, этому активно содействует и само правительство Папуа — Новой Гвинеи.

В стране 97% земли принадлежит традиционным землевладельцам, то есть тем кланам (общинам), которые исконно занимали ту или иную территорию. С момента обретения страной независимости единственным способом освоения бизнесом природных ресурсов является получение от землевладельцев разрешения на добывающую деятельность. Сам термин «землевладельцы» используется в ПНГ для описания групп или отдельных лиц, обладающих правами на землю и ресурсы.

Землевладельцы Папуа – Новой Гвинеи в борьбе за свои права

В 1989 г. на о-ве Бугенвиль на руднике Пангуна была прекращена горнодобывающая деятельность компании Рио Тинто. Причиной стало недовольство местных общин экологическим ущербом, а также неравномерным распределением доходов от ресурсного проекта, которое впоследствии переросло в гражданскую войну, продолжавшуюся вплоть до 1998 г. В 1998–1999 гг. землевладельцы из Западной провинции Папуа – Новой Гвинеи, граничащей с Индонезией, подали на оператора рудника ОК-Теди иск почти на 1 млрд долл., также выразив недовольство из-за ущерба окружающей среде от горнодобывающей деятельности на землях провинции³.

В качестве стабилизирующих мер властями Папуа – Новой Гвинеи был учрежден так называемый «Форум по вопросам развития», который начал функционировать в рамках переговоров по разработке рудника Поргера в конце 1988 г.⁴. Форум объединил ключевые заинтересованные стороны в реализации крупного ресурсного проекта для проведения переговоров о распределении выгод как на государственном, так и на провинциальном уровнях. Примечательно, что изначально переговоры велись между властями и землевладельцами, в то время как крупные корпорации стали участвовать в форуме только некоторое время спустя. После проведения переговоров в рамках форума предполагалось подписание соглашений местных общин с властями Папуа – Новой Гвинеи о предоставлении доли от доходов, возведении инфраструктурных объектов, а также предоставлении необходимых услуг провинции, где располагалась шахта. Например, в ходе переговоров по золоторудному месторождению Лихир был сформирован всеобъемлющий комплексный пакет льгот, предусматривающий подписание соглашения между компанией и местными общинами о выплате компенсаций, в том числе за вынужденное переселение землевладельцев⁵. Форум оказал свое влияние на решение вопросов развития проектов и доказал состоятельность и относительную эффективность в обеспечении участия местных общин и землевладельцев в процессе реализации ресурсных проектов. Безусловно, по-прежнему сохранялся ряд противоречий, тем не менее форум стал прямым каналом коммуникации между государством, ресурсными компаниями и землевладельцами⁶.

Положение землевладельцев Папуа – Новой Гвинее

На современном этапе землевладельцы и местные общины напрямую участвуют в процессах освоения богатых папуа-новогвинейских недр, обладая определенной долей в ресурсных проектах. Вместе с тем правительство уже не одно десятилетие предпринимает меры по законодательному закреплению прав землевладельцев на участие в ресурсодобывающих проектах.

В 1999 г. был принят закон «О добыче нефти и газа» (*англ.* Oil and Gas Act, далее — OGA), который установил порядок распределения льгот, включая выплаты, предназначенные для конкретных провинций. Например, согласно ст. 174 OGA, общая сумма предполагаемых выгод для властей папуа-новогвинейских провинций, общин и землевладельцев может достигать 20% от общей чистой прибыли государства от нефтегазового проекта⁷.

Вместе с тем OGA предусматривает выплаты землевладельцам, которые включают в себя денежную компенсацию (далее – роялти) в размере 2% от цены «у устья скважины» (цена, которая отражает издержки, понесенные до начала транспортировки, включающая в себя добычу, налоги на добычу и т. д.), которая предоставляется добывающей компанией государству (OGA, ст. 159). Роялти выплачиваются ежемесячно государством (ответственным министром) землевладельцам, органам местного самоуправления и провинциальным органам власти в объеме, установленном сторонами в соглашении или определенных ответственным министром в случае невыполнения этого соглашения (OGA, ст. 168). С 2001 г. новые нефтегазовые проекты в Папуа — Новой Гвинее также облагаются налогом на разработку ресурсов, который равен 2% от стоимости «у устья скважины»⁸.

Государство также предоставляет право землевладельцам и соответствующим органам местного самоуправления на справедливое участие в нефтегазовом проекте в зоне реализации проекта (OGA, ст. 167). Средства должны храниться в доверительном управлении и распределяться в пропорциях, установленных в соглашениях, или, в случае нарушения условий соглашения, министром (OGA, ст. 167)⁹.

Бенефициарами выступают так называемые «инкорпорированные земельные группы» (*англ.* Incorporated Land Groups, далее — ILG) — юридические лица, признанные государством в качестве представителей местных землевладельцев (OGA, ст. 169). ILG создаются для согласования распределения льгот и выплат землевладельцам, а также местным и национальным органам власти от добываю-

щей компании. Сбор роялти осуществляется государством, которое впоследствии распределяет средства между соответствующими землевладельцами и местными органами власти, направляя их в специально для этого созданные компании, которые доводят средства до землевладельцев. Также существуют и обязательные социальные расходы добывающих компаний, призванные содействовать улучшению здравоохранения, образования и благосостояния папуа-новогвинейских землевладельцев в зоне реализации проекта¹⁰.

Безусловно, в некоторых случаях могут возникать споры или неопределенность в отношении определения бенефициаров. Существует мнение, что миноритарный пакет акций, которым обладают землевладельцы, это символический жест со стороны крупных компаний, которые стремятся нивелировать оппозицию сообщества ресурсному проекту с помощью небольших затрат для самих компаний и некоторых выгод для местных общин.

В то же время в соответствии с законом «Об управлении минеральными ресурсами» (*англ.* Mineral Resources Authority Act, далее — MRAA) от 2005 г. землевладельцы обладают правом на получение компенсации в размере 2% от суммы продажи ресурсов Free On Board цена на ресурс в точке погрузки «у устья скважины», которая выплачивается государству добывающими компаниями. Затем эта сумма распределяется между землевладельцами в зоне реализации ресурсного проекта¹¹.

В ноябре 2015 г. власти Папуа — Новой Гвинеи приняли закон «О нетрадиционных углеводородах» (*англ.* Unconventional Hydrocarbons Act, далее — УНА). Целью данного законодательного акта является регулирование разведки и добычи нетрадиционных углеводородов в стране, включая шельфовую зону, а также предоставление землевладельцам и органам управления провинций льготы и выплаты, вытекающие из проектов по добыче нетрадиционных углеводородов. К ним относятся ресурсы, расположенные в сложных геологических условиях, в «нетрадиционных» ловушках, требующие применения новых нетривиальных методов разведки, добычи, переработки и транспортировки, например, сланцевая нефть или сланцевый газ¹².

Распределение выгод от реализации ресурсных проектов на территории страны с годами привлекает все большее внимание правительства ПНГ. Например, в апреле 2020 г. премьер-министр Джеймс Мараве справедливо отметил, что «вместо того чтобы гнаться за мечтами так называемых миллиардов кина в рамках поспешных соглаше-

ний, уступая в правах, мы должны обеспечить защиту интересов нашей нации и богатства грядущих поколений¹³. Премьер-министр также подчеркнул, что долгосрочная финансовая безопасность Папуа – Новой Гвинеи не должна быть принесена в жертву краткосрочным выгодам: «Наше правительство стремится к обеспечению того, чтобы переговоры велись глазами, умами и руками специализированных должностных лиц, обладающих экспертными знаниями, для предоставления правительству наилучших консультаций»¹⁴.

В 2010 г. одна из крупнейших горнодобывающих компаний ПНГ ОК-Tedi Mining учредила фонд Ok Tedi Development Foundation (далее – OTDF), который оказывает содействие поддержке продовольственной безопасности общин, а также развитию областей экономики, образования и здравоохранения Западной провинции Папуа — Новой Гвинеи, граничащей с Индонезией¹⁵. Золотобывающая компания Simberi Gold Company, действующая в провинции Новая Ирландия, в 2017 г. оказала помощь в строительстве школ, больниц, водопроводной сети в зоне реализации ресурсного проекта, а также в обслуживании местных дорог¹⁶.

В июне 2020 г. губернатор провинции Моробе (северо-восточная часть страны) Гинсон Сони подтвердил начало переговоров о разработке перспективного рудника Вафи-Голпу, объем потенциальной добычи которого достигает 17 млрд кина (4,92 млрд долл.). Г-н Сони в своей речи особое внимание уделил именно местным землевладельцам, которым власти будут оказывать помощь в регистрации инкорпорированных земельных групп для получения выгод от реализации ресурсодобывающего проекта¹⁷. Более того, для обсуждения проекта Вафи-Голпу с землевладельцами и местными властями визит в провинцию Моробе нанесли премьер-министр ПНГ Джеймс Марапе и министр горнодобывающей промышленности ПНГ Джонсон Тьюк. Как заявил Д. Марапе: «Мы проведем встречу, прежде чем правительство и государственная группа по ведению переговоров начнут взаимодействие с [компаниями] Harmony и Newcrest в отношении проекта Вафи-Голпу». Премьер-министр также подчеркнул, что хочет открыть страну для бизнеса, несмотря на угрозу распространения коронавируса по всему миру: «COVID-19 не должен разрушить экономику страны и работу правительства по оказанию услуг нашему народу»¹⁸.

В июне 2020 г. парламент ПНГ по инициативе правительства внес поправки к закону «О горнодобывающей промышленности» (*англ.* Mining Act). Они направлены на расширение роли государства в области добычи полезных ископаемых, структурирование данных о

геологоразведочной деятельности на территории Папуа — Новой Гвинеи, а также на более тесное взаимодействие между землевладельцами, местными и государственными властями¹⁹. Как отметил управляющий директор MRAA Джерри Гарри, на долю горнодобывающего и нефтяного секторов приходится более 70% экспорта страны. Далее он отметил: «От этого общего экспорта доход государства составляет всего 7% <...>. Кроме того, предварительная оценка Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показала, что соотношение налогов к ВВП в ПНГ было очень низким – 13,7%, что значительно ниже (на 20%) по сравнению со средними странами-членами ОЭСР»²⁰.

Папуа – Новая Гвинея – это пример для других стран – бывших колоний, также обладающих богатыми природными ресурсами, и для всего мирового сообщества в целом в области распределения доходов от полезных ископаемых с участием землевладельцев, исторических собственников земли. Папуа-новогвинейские власти активно содействуют процессу легализации и фактическому получению прибыли с помощью развития нормативно-правовой базы, которая постоянно совершенствуется, подробно прописывая не только выгоды для компаний, но и выгоды для страны и ее населения. Такой подход способствует улучшению финансирования здравоохранения, образования и благополучия общин.

Добыча полезных ископаемых до сих пор является одним из основных стимулов экономического развития Папуа – Новой Гвинеи. На современном этапе землевладельцы и местные общины напрямую участвуют в процессах освоения богатых недр своей страны, обладая определенной долей в ресурсных проектах при поддержке правительства, которое, привлекая бизнес из Китая, Франции, Англии, США и Австралии и придерживаясь принципа «друзья – всем, враги – никому», предпринимает меры по законодательному закреплению прав землевладельцев на участие в ресурсодобывающих проектах.

Встречи с лидерами Китая, Франции, Англии, США и Австралии в столице Порт Морсби летом 2023 г. позволяют выразить уверенность в заинтересованности этих стран в развитии экономических отношений с ПНГ и надежду, что права землевладельцев на получение прибыли для своих общин от ресурсодобывающих проектов будут продолжать учитываться.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

МИКЛУХО-МАКЛАЙ Николай Николаевич, Руководитель Центра изучения ЮТР, научный сотрудник Центра ЮВА, Австралии и Океании ИВ РАН, Москва, Россия

Статья поступила в редакцию 30.10.2023; одобрена после рецензирования 10.11.2023; принята к публикации 30.11.2023.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nickolay N. MIKLOUHO-MACLAY, Head of the Center for South Pacific Studies; research fellow at the Center for SEA, Australia and Oceania of the IOS RAS, Moscow, Russia

The article was submitted 30.10.2023; approved 10.11.2023; accepted to publication 30.11.2023.

¹ Where Does Papua New Guinea Export (2018) // Observatory of Economic Complexity. URL: https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/png/all/show/2018/

² Papua New Guinea, Word Bank Data (2018) / The World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/country/papua-new-guinea>

³ Banks G. Landowner equity in Papua New Guinea's minerals sector: Review and policy issues // Natural Resources Forum. 2003. № 27(3). P. 224.

⁴ Banks G. Landowner equity in Papua New Guinea's minerals sector...

⁵ Banks G. Landowner equity in Papua New Guinea's minerals sector...

⁶ Banks G. Landowner equity in Papua New Guinea's minerals sector...

⁷ Oil & Gas Act (1998) / Papua New Guinea Consolidated Legislation. URL: http://www.paclii.org/pg/legis/consol_act/oaga199894/

⁸ Oil & Gas Act (1998).

⁹ Oil & Gas Act (1998).

¹⁰ Oil & Gas Act (1998).

¹¹ Mineral Resources Authority Act (2005) / Papua New Guinea Consolidated Legislation. URL: http://www.paclii.org/pg/legis/consol_act/mraa2005328/

¹² Unconventional Hydrocarbons Act (2015) / Papua New Guinea Consolidated Legislation. URL: <http://www.parliament.gov.pg/index.php/bills-and-legislation/view/unconventional-hydrocarbons-act-2015>

¹³ PM notes delayed resource project concerns // Loop PNG. URL: <http://www.looppng.com/business/pm-notes-delayed-resource-project-concerns-92411>

¹⁴ PM notes delayed resource project concerns.

¹⁵ K7m project to help landowner villages (2017) // Loop PNG. URL: <http://www.looppng.com/business/%E2%80%BBk7m-project-help-landowner-villages-60309>

¹⁶ Barbara Sustainability report (2017) // St. Barbara.: URL: https://stbarbara.com.au/wp-content/uploads/2018/03/2017.10.20_asx_2017_sustainability_report.pdf

¹⁷ Prov govt open for Wafi-Golpu talks (2020) // Post Courier. URL: <https://postcourier.com.pg/prov-govt-open-for-wafi-golpu-talks/>

¹⁸ PM, Tuke in Lae to discuss project (2020) // The National. URL: <https://www.thenational.com.pg/pm-tuke-in-lae-to-discuss-project/>

¹⁹ Amendments to Papua New Guinea's Mining Act provide for State to take a more active role (2020) // Business Advantage PNG. URL: <https://www.businessadvantagepng.com/amendments-to-papua-new-guineas-mining-act-provide-for-state-to-take-a-more-active-role/>

²⁰ MRA: Bill will not stop exploration (2020) // The National. URL: <https://www.thenational.com.pg/mra-bill-will-not-stop-exploration/>