

**Дискуссионный документ
для региональных консультаций
по осуществлению резолюции
«Регулирование полезных ископаемых»
Ассамблеи Организации Объединенных Наций
по окружающей среде
(UNEP/EA.4/Res.19)**

Июнь 2020 года

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	6
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ИЗ НЕДАВНИХ ДОКЛАДОВ ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ	13
<i>Регулирование полезных ископаемых в XXI веке: ориентация горнодобывающей промышленности на устойчивое развитие</i>	<i>13</i>
<i>Хвостохранилища: безопасность — не случайность ЮНЕП: Оценка мер быстрого реагирования</i>	<i>14</i>
<i>Поэтапный план действий по совершенствованию системы обращения с отходами добывающей отрасли сводный доклад об итогах семинара-практикума по отходам горнодобывающих предприятий</i>	<i>15</i>
<i>Песок и устойчивость: поиск новых решений для экологического регулирования глобальных песчаных ресурсов</i>	<i>16</i>
<i>Декларация Моси-оа-Тунья о кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых, разработке карьеров и развитии</i>	<i>17</i>
ВАРИАНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ	19
ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ	32
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	38

ВВЕДЕНИЕ

Резолюция «Регулирование полезных ископаемых» (UNEP/EA.4/Res. 19) была принята на четвертой сессии Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА-4), состоявшейся 11–15 марта 2019 года в Найроби (Кения). В этой резолюции признается значительный вклад горнодобывающей деятельности в достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР), зависимость низкоуглеродных экологически чистых технологий от металлов и полезных ископаемых и крайне важная роль, которую регулирование играет в обеспечении положительных результатов разработки месторождений полезных ископаемых.

Резолюция ЮНЕА-4 «Регулирование полезных ископаемых» содержит следующие положения:¹

Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде,

1. *признает* выводы Международной группы по ресурсам, касающиеся рационального регулирования металлов и полезных ископаемых и необходимости дальнейших действий, а также выводы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в отношении хвостохранилищ и выводы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и ее Базы данных о всемирных ресурсах (ГРИД-Женева) в отношении рационального использования песка;
2. *признает также*, что рациональное регулирование металлов и полезных ископаемых в значительной степени способствует достижению целей в области устойчивого развития;
3. *подчеркивает* необходимость обмена знаниями и опытом в отношении нормативных подходов, практики осуществления, технологий и стратегий, направленных на рациональное регулирование металлов и полезных ископаемых, в том числе в течение всего срока эксплуатации рудников и на этапе после добычи;
4. *порукает* Директору-исполнителю Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде на основе соответствующих докладов, таких как доклады Международной группы по ресурсам и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде-ГРИД, собирать информацию об устойчивых методах ведения деятельности, выявлять пробелы в знаниях и варианты для стратегий в области осуществления и проводить обзор имеющихся оценок различных инициатив в области управления и подходов к рациональному регулированию металлов и полезных ископаемых, а также представить доклад об этом Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде на ее пятой сессии;

¹ С полным текстом резолюции, включая пункты преамбулы, можно ознакомиться по ссылке: <https://undocs.org/ru/UNEP/EA.4/Res.19>

5. *призывает* правительства, деловые круги, неправительственные организации, научное сообщество и международные учреждения в рамках их различных сфер компетенции заниматься популяризацией:
- a) осведомленности о том, каким образом добывающие отрасли промышленности могут содействовать устойчивому развитию стран и благополучию их населения, а также о возможных негативных последствиях для здоровья человека и окружающей среды в случаях ненадлежащего регулирования этих видов деятельности;
 - b) передовых методов обеспечения должной осмотрительности на разных этапах производственно-сбытовой цепи, касающихся более широких рисков, связанных с охраной окружающей среды, правами человека, трудовыми отношениями и конфликтами при добыче полезных ископаемых, включая постоянное повышение транспарентности и укрепление борьбы с коррупцией, в частности, при поддержке со стороны инициативы «Транспарентность в добывающих отраслях промышленности», выполнения и мониторинга действующих экологических стандартов и подотчетности;
 - c) механизмов создания потенциала в целях рационального регулирования металлов и полезных ископаемых, включая регулирование основных опасностей, а также рассмотрение требований в отношении закрытия шахт и восстановления загрязненных объектов, включая законсервированные рудники;
 - d) государственно-частных партнерств в целях содействия рациональному регулированию металлов и полезных ископаемых;
 - e) научных исследований, разработок и технологических инноваций, направленных на рациональное регулирование металлов и полезных ископаемых;
 - f) устойчивой добычи и получения сырья в целях устранения взаимосвязи между экономическим ростом и ухудшением состояния окружающей среды посредством подходов, связанных с ресурсоэффективностью и многооборотной экономикой, но не ограничиваясь ими;
 - g) уменьшения последствий, связанных с материалами, необходимыми для осуществления перехода к инновационной и экологически благоприятной экономике.

Настоящий дискуссионный документ подготовлен в целях оказания поддержки региональным консультациям по осуществлению этой резолюции. Консультации проводятся с целью получения отзывов по вопросам регулирования промышленной добычи полезных ископаемых и понимания политической обстановки, а также региональных потребностей. В частности, в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции ЮНЕА-4, консультации также помогут выявить передовую практику и пробелы в

знаниях, оценить варианты регулирования и рассмотреть общие элементы, представляющие интерес с точки зрения последующих мер.

В настоящем дискуссионном документе обобщены глобальные тенденции в области добычи полезных ископаемых² и устойчивого развития и представлены основные выводы, полученные в ходе недавних исследований по вопросам регулирования полезных ископаемых,³ проведенных ЮНЕП и другими организациями. Наряду с этим обсуждаются варианты регулирования полезных ископаемых и уроки, извлеченные из передовой практики. При этом ставятся вопросы для рассмотрения в ходе консультаций и будущих действий по этой теме. Выводы по итогам региональных консультаций будут включены в доклад об осуществлении этой резолюции, который будет представлен ЮНЕА на ее пятой сессии в феврале 2021 года.

² Вслед за Комитетом по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (КРИРСКО) в настоящем документе принято определение, согласно которому полезные ископаемые — это «любое вещество природного происхождения, добываемое в целях получения добавленной стоимости, встречающееся в недрах или на поверхности Земли, в воде или под водой, в хвостах, остатках или отвалах, образовавшееся в результате геологического процесса или подвергшееся его воздействию, за исключением воды, нефти и газа». CRIRSCO. (2019). International Reporting Template for the Public Reporting of Exploration Targets, Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves. November.

³ Регулирование определяется как «совокупность законов, норм, политических установок и институтов, которые определяют, формируют и опосредуют трансграничные отношения между государствами, культурами, гражданами, межправительственными и неправительственными организациями и рынком. Это понятие охватывает весь комплекс институтов, политических установок, правил, видов практики, норм, процедур и инициатив, посредством которых государства и их граждане (фактически человечество в целом) стремятся привнести больше предсказуемости, стабильности и упорядоченности в свои меры реагирования на транснациональные проблемы, такие как изменение климата и деградация окружающей среды, распространение ядерного оружия и терроризм, решение которых находится за пределами возможностей одного национального государства». United Nations Intellectual History Project (2009). The UN's Role in Global Governance. Briefing Note No 15. Ralph Bunche Institute for International Studies. The CUNY Graduate Center.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Полезные ископаемые лежат в основе глобального развития и имеют решающее значение для осуществления Повестки дня Организации Объединенных Наций на период до 2030 года и достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР).⁴ Это в равной мере относится к меди, которая обеспечивает проводную связь, кирпичам и черепице из глины, которые нужны для строительства жилищ, минеральным удобрениям, играющим основополагающую роль в сельском хозяйстве, литию и кобальту, которые стали движущим фактором всемирного перехода к возобновляемым источникам энергии, гранату, который входит в состав фильтров для воды, а также гравию и щебню, которые нужны при строительстве мостов и прокладке дорог.

Добыча, переработка, создание добавленной стоимости и использование минерального сырья по-прежнему создают значительные экологические, социальные и экономические проблемы, требующие своего решения.⁵ Почти двадцать лет прошло с тех пор, как в рамках Глобальной инициативы в области разработки полезных ископаемых, возглавляемой Международным институтом окружающей среды и развития и Всемирным советом деловых кругов по вопросам устойчивого развития, был опубликован доклад о результатах двухлетнего глобального диалога по горному делу, минералам и устойчивому развитию (ГМУР) под названием «Поиск новых возможностей». Эта инициатива ознаменовала собой коренной сдвиг в подходе организованного горнодобывающего сектора к обеспечению устойчивого развития.⁶ С тех пор был достигнут прогресс по ряду проблемных вопросов, относящихся к некоторым субъектам действия в отдельных странах, но многое еще предстоит сделать, прежде чем добыча полезных ископаемых будет соответствовать ожиданиям общества, приемлемым социальным и экологическим стандартам и глобальным экологическим ограничениям.⁷

Глобальное потребление стимулирует рост спроса на полезные ископаемые. За последнее столетие уровень эксплуатации месторождений полезных ископаемых заметно вырос, а производство минерального сырья и металлов (включая минеральное топливо и цемент)

⁴ IRP (2020). *Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development*. Ayuk, E. T., Pedro, A. M., Ekins, P., Gatune, J., Milligan, B., Oberle B., Christmann, P., Ali, S., Kumar, S. V., Bringezu, S., Acquatella, J., Bernaudat, L., Bodouroglou, C., Brooks, S., Buergi Bonanomi, E., Clement, J., Collins, N., Davis, K., Davy, A., Dawkins, K., Dom, A., Eslamishoar, F., Franks, D., Hamor, T., Jensen, D., Lahiri-Dutt, K., Mancini, L., Nuss, P., Petersen, I., Sanders, A. R. D. A Report by the International Resource Panel. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.

⁵ Концепция внешних факторов относится к некомпенсированным экологическим и социальным эффектам производства и потребления, которые выходят за рамки рыночного механизма.

⁶ International Institute on Environment and Development (IIED) and World Business Council for Sustainable Development (WBCSD; 2002), *Breaking New Ground; Mining minerals and sustainable development*. The report of the MMSD project. London: Earthscan. <http://pubs.iied.org/9084IIED>

⁷ Responsible Mining Foundation (2020). *RMI Report 2020*. <https://bit.ly/32tDntL>; Franks, Daniel M. (2015). *Mountain movers: mining, sustainability and the agents of change*. London, United Kingdom: Earthscan. <https://doi.org/10.4324/9781315884400>

оценивается в 65 миллиардов тонн в год.⁸ Необходимо повысить эффективность использования ресурсов и уменьшить зависимость экономического роста и соответствующего воздействия на окружающую среду от использования таких ресурсов, для решения проблемы нынешнего неустойчивого производства минеральных ресурсов. В отсутствие значительного сдвига в минералоемкости мировой экономики достижение ЦУР потребует значительного объема минеральных ресурсов. В процессе достижения целей в области устойчивого развития, связанных с обеспечением социальной справедливости и охраной окружающей среды, необходимо добиться резкого повышения эффективности использования ресурсов и обеспечить стремительный прогресс в переходе к экономике замкнутого цикла и использованию вторичного сырья. Потребление подталкивает металлургическую промышленность к расширению деятельности в новых областях (например, добыча полезных ископаемых на морском дне; космическая добыча; арктическая добыча), причем регулирование в этих сферах деятельности либо отсутствует, либо только формируется.⁹

Изменение климата и переход к возобновляемым источникам энергии стимулируют новый спрос на полезные ископаемые. С одной стороны, чтобы удовлетворить спрос, создаваемый технологиями использования возобновляемых источников энергии, к 2050 году прогнозируется значительное увеличение производства графита (на 494 %), лития (на 488 %) и кобальта (на 460 %).¹⁰ С другой стороны, добыча энергетического угля для производства электроэнергии переживает структурные изменения, происходит снижение цен, а в ряде регионов шахты закрываются.¹¹ Эти изменения в энергетике сопровождаются возникновением новых экологических и социальных проблем в тех регионах, где расположены соответствующие предприятия. Наряду с этим возобновляемая энергетика становится важным источником энергии для крупномасштабной разработки месторождений металлических руд, и существует ряд свидетельств применения новых мер по смягчению последствий, реализуемых в этой отрасли в целях сокращения выбросов в атмосферу и наращивания потенциала противодействия изменению климата и адаптации к нему.¹²

⁸ Ayuk et al (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century; Ekins, P, Gupta, J and Boileau, P. (Eds) (2019). *Global Environmental Outlook GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*. Cambridge University Press. United Nations Environment. 708p. <https://bit.ly/2T0bpCL>

⁹ Ali, S., Giurco, D., Arndt, N. et al. (2017). Mineral supply for sustainable development requires resource governance. *Nature* 543, 367–372. <https://doi.org/10.1038/nature21359>

¹⁰ Hund, K., La Porta, D., Fabregas, T.P., Laing, T., and Drexhage, J. (2020). Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition. Washington, D.C., World Bank Group. <https://bit.ly/3dyYHCm>; Arrobas, D.P., Hund, K.L., McCormick, M.S., Ningthoujam, J., Drexhage, J.R. (2017). The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future. Washington, D.C., World Bank Group. <https://bit.ly/2TioAhf>; World Bank (2018). Mineral Demand Analysis of Energy Technologies Based on IEA ETP 2017 Scenarios. World Bank, September.

¹¹ Wamsted, D, and Schlissel, D (2019). Coal Outlook 2019. Institute for Energy Economics and Financial Analysis. March. <https://bit.ly/3ccuc5m>; International Energy Agency (2018). World Energy Outlook 2018. November.

¹² Maennling, N and Toledano, P (2018). The Renewable Power of the Mine: Accelerating renewable energy integration. Columbia Centre on Sustainable Investment, BMZ & GIZ, Energy and Mines. December. <https://bit.ly/2Tw2qsb>

Процессы урбанизации и развития инфраструктуры создают значительный спрос на поставку заполнителей (песок, гравий и щебень) в секторах строительства и рекультивации земель, что приводит к изменению окружающей среды, особенно там, где песок и гравий добываются в естественных водотоках.¹³ Ежегодно из карьеров, рек, озер и океана добывается до 50 миллиардов тонн заполнителя.¹⁴ О характере этой добычи мало что известно, а уровень регулирования и надзора за этим сектором во многих регионах недостаточен.¹⁵ Изменение климата и восстановление после стихийных бедствий создают дополнительный спрос на строительные материалы, в то время как предприятия сектора разработки карьеров недостаточно привлекаются к планированию мероприятий по уменьшению опасности стихийных бедствий или в них не участвуют, о чем свидетельствует частая нехватка заполнителей и цемента при восстановлении после ураганов и циклонов.¹⁶

Крупномасштабная добыча полезных ископаемых в большинстве развивающихся стран остается анклавной экономической деятельностью, характеризующейся незначительными связями с местной экономикой, что лишает возможности воспользоваться мультипликативным эффектом и способствовать экономическим преобразованиям во всей экономике.¹⁷ Кроме того, недостаточно внимания уделяется промышленным и строительным материалам, наиболее необходимым для развития национальной экономики (инфраструктура, сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность).¹⁸ В развивающихся странах сектор добычи полезных ископаемых, в частности кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых (КМДПИ), является крупным и недостаточно признанным источником занятости и средств к существованию.¹⁹

Геополитическое измерение поставок сырьевых материалов остается в центре внимания многих стран. Более 50 стран установили ограничения или пошлины на экспорт сырьевых материалов,²⁰ в то время как ряд стран-импортеров инициировали программы отслеживания рисков, связанных с поставками важнейших полезных ископаемых, и установили импортные ограничения в целях обеспечения ответственной и бесконфликтной производственной практики. Инвестиции в экологически чистую переработку ресурсов в

¹³ Peduzzi, P. (2014) P. Environ. Dev. 11, 208–218; United Nations Environment Programme (2019). Sand and Sustainability: Finding New Solutions for Environmental Governance of Global Sand Resources. <https://bit.ly/2uxyu6g>; Bendixen, M, Best, J, Hackney, C, and Lønsmann Iversen, L. (2019). Time is running out for sand. *Nature* 571, 29-31 <https://doi.org/10.1038/d41586-019-02042-4>; Franks, Daniel M. (2020). Reclaiming the neglected minerals of development.

¹⁴ Obrien, J. (2019). Aggregates in growth mode. *International Cement Review*, June:46-51.

¹⁵ Franks, D.M. (2020). Reclaiming the neglected minerals of development; UNEP (2019). Sand and Sustainability.

¹⁶ Hailu, D., Ngonze, C. and Franks, D.M. (2019). Minerals in post-disaster reconstruction. United Nations Development Programme. <https://bit.ly/2wQS0LW>

¹⁷ IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century;

¹⁸ African Union. (2009). Africa Mining Vision. February. Addis Ababa; African Union. (2016). First AU Specialized Technical Committee on Trade, Industry and Minerals. 16th – 24th May 2016, Addis Ababa, Ethiopia. Report of Ministers, 23-24 May, 2016. Doc: AU/DTI/STC-TMI/Rpt.Min/FINAL; Franks, D.M. (2020). Reclaiming the neglected minerals of development;

¹⁹ World Bank. (2019). 2019 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector. Washington, D.C.: World Bank.

²⁰ OECD. (2019). Methodological note to the Inventory of Export Restrictions on Industrial Raw Materials. <https://bit.ly/3cp0ZUh>.

развивающихся странах в рамках «зеленой» индустриализации могут одновременно стимулировать процессы создания добавленной стоимости на внутреннем рынке, способствовать поддержанию поставок полезных ископаемых из разнообразных источников и содействовать структурному преобразованию экономики, основанной на добыче полезных ископаемых.

У многих видов сырьевых товаров сортность руды (содержание искомого минерала в горной породе) снижается, а это означает, что на каждую единицу произведенного металла приходится все больше отходов.²¹ Согласно оценкам, общемировой объем твердых минеральных отходов составляет 90 миллиардов тонн в год.²² Снижение сортности руды создает значительную нагрузку на способность отрасли обеспечивать безопасную эксплуатацию хвостохранилищ (отвалов пустых пород, остающихся после переработки) и удаление других минеральных отходов. Общие проблемы включают в себя протечки кислото- и металлосодержащих сточных вод и нарушение целостности хвостохранилищ по геотехническим причинам. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в то время как общее число случаев нарушения целостности хвостохранилищ сократилось, число серьезных аварий возросло.²³ Недавние примеры катастрофических последствий прорыва дамб хвостохранилищ в Бразилии, Австралии и Канаде являются стимулом для ускорения реформы системы регулирования (включая разработку нового Глобального стандарта управления хвостохранилищами) и повышения уровня прозрачности (создание Глобального веб-портала по хвостохранилищам). Лишь немногие предприятия перешли на использование более безопасных альтернативных вариантов хранения хвостов, таких как фильтрование хвостов, что свидетельствует об отсутствии стимулов для внедрения новаторских решений и технологий в области управления хвостохранилищами. Существует потенциал переработки хвостов для извлечения ценных материалов и оказания помощи в управлении хвостохранилищами и утилизации минеральных отходов.²⁴ Из-за сложности залегания рудных тел значительная часть имеющихся перспективных запасов характеризуется экологическими и социальными ограничениями в отношении их доступности.²⁵

Со стороны широкой общественности наблюдается недостаток доверия к горнодобывающему сектору, и почти половина руководителей добывающих компаний,

²¹ Mudd, G. (2007). Global trends in gold mining: Towards quantifying environmental and resource sustainability. *Resources Policy* 32(1-2):42-56; Franks, DM, Boger, DV, Cote, CM, Mulligan, DR. 2011. Sustainable Development Principles for the Disposal of Mining and Mineral Processing Wastes. *Resources Policy*. 36 (2): 114-122.

²² Этот численный показатель включает хвостохранилища и отвалы пустой породы, образовавшиеся в результате добычи полезных ископаемых, за исключением строительных материалов. Ekins, P, Gupta, J and Boileau, P. (Eds) (2019). *Global Environmental Outlook*.

²³ Bowker, L.N. and Chambers, D.M. (2016). Root Causes of Tailings Dam Overtopping: The Economics of Risk & Consequence. 2nd International Seminar on Dam Protection Against Overtopping. Ft. Collins, Colorado, USA, 7-9 September 2016

²⁴ Baker, E, Franks, D.M., Valenta R. (2020) Lessons from tailings facility data disclosures. Global Tailings Review Report. *Forthcoming*.

²⁵ Lèbre, E, Owen, JR, Corder, GD, Kemp, D, Stringer, M and Valenta RK (2019). Source risks as constraints to future metal supply. *Environmental Science & Technology* 53 (18), 10571-10579

опрошенных в ходе недавнего опроса деловых кругов, указали, что отсутствие общественного доверия к их хозяйственной деятельности является для них главным риском.²⁶ Недавние нарушения целостности хвостохранилищ и другие случаи небезопасных условий труда, причинения экологического ущерба, социальных конфликтов и нарушения прав человека (например, детский и принудительный труд) понизили уровень доверия к иницируемым промышленностью реформам и стали движущим фактором выступлений с призывами к созданию системы регулирования с участием многих заинтересованных сторон, повышению эффективности текущего контроля, ужесточению государственного надзора и обеспечению более эффективных гарантий. Инвесторы, руководствующиеся этическими принципами, активно продвигают реформу в области охраны окружающей среды, социальной защиты и регулирования. Идея социальной лицензии²⁷ на ведение хозяйственной деятельности, возникшая в крупной горнодобывающей промышленности, стала общепринятой концепцией, но в тех случаях, когда проблемные вопросы не решаются или не могут быть решены в результате давления со стороны общества, быть положенной в основу регулирования вопросов устойчивого развития она не может.²⁸

Ответственное производство, конфликты и безопасность поставок являются самыми актуальными тематическими вопросами, формирующими подходы к должной осмотрительности в производственно-сбытовых цепочках, в то время как вопросы, связанные с окружающей средой и развитием, недооцениваются. В рамках инициатив в области должной осмотрительности и сертификации производственно-сбытовых цепочек потребители получают рыночную информацию, необходимую для рассмотрения альтернативных вариантов с точки зрения этических принципов, особенно в ювелирной промышленности. Подходы к должной осмотрительности, которые применимы к старателям, занимающимся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, в большинстве своем сосредоточены на международных производственно-сбытовых цепочках, упуская из виду потенциал интеграции КМДПИ во внутренние цепочки поставок и добычу полезных ископаемых, необходимых для внутреннего развития.

Несмотря на наращивание потенциала, для эффективного реагирования на экологические проблемы в секторах крупно-, средне- и мелкомасштабной, а также кустарной добычи полезных ископаемых его по-прежнему не хватает. Отдельные горнодобывающие компании увеличивают объем своих обязательств и нанимают специалистов по вопросам

²⁶ Mitchell, P, Downham, L and van Dinter, A. (2019) Top 10 business risks and opportunities – 2020. Ernst & Young Global. <https://go.ey.com/39jdgbi>

²⁷ Социальная лицензия - это метафора, используемая в горнодобывающей промышленности, которая относится к необходимости получения "согласия на горнодобывающую деятельность со стороны местного населения и заинтересованных сторон" (IRP, 2020), к которому стремятся горнодобывающие компании, "с целью укрепления общественного доверия к их деятельности и предотвращения социальных конфликтов". Эта концепция отличается от официальной юридической лицензии. ПИВТ. (2020). Управление минеральными ресурсами в 21 веке. Для более подробного ознакомления см.

²⁸ IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century; Owen, J.R. and Kemp, D. (2013). Social licence and mining: a critical perspective. *Resources Policy* 38 (1) 29-35. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.06.016>

устойчивого развития, ответственных за их выполнение, в то время как у большинства компаний прогресс не особенно заметен, причем обязательства, как правило, не воплощаются в значимые преобразования на местах.²⁹ Рамочные основы учета водных ресурсов, рециклирования воды и повышения энергоэффективности находят поддержку на уровне отдельных объектов и в масштабах всей отрасли. Государственные учреждения, отвечающие за осуществление надзора, как правило, не располагают кадровым и техническим потенциалом для осуществления эффективного текущего контроля и управления этим сектором. Голоса старателей, занимающихся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, и их представители остаются в значительной степени за рамками повестки дня в области развития и охраны природы, что создает препятствия на пути дальнейшего прогресса.

Представители коренных народов и гражданского общества, активно выступающие против проектов в ряде стран мира, подвергаются насилию, угрозам, произвольным арестам и конфискации их земель.³⁰ Существуют и положительные тенденции, связанные с увеличением числа соглашений между коренными народами и разработчиками месторождений, включая случаи существенного распределения выгод, участия в управлении объектами природного и культурного наследия, повышения занятости и развития хозяйственной деятельности. Этим улучшениям способствовало более широкое применение Декларации ООН о правах коренных народов и Конвенции МОТ № 169, а также признание земельных прав коренных народов. Сохраняются возможности для повышения уровня прозрачности и доверия, такие как совместная разработка планов, текущий контроль на основе широкого участия и механизмы регулирования с участием многих заинтересованных сторон.

Надзор за минерально-сырьевым сектором экономики на государственном уровне организован не во всех странах и в целом является недостаточным для обеспечения того, чтобы этот сектор внес позитивный вклад в достижение ЦУР и реализацию Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, избежав причинения вреда людям и окружающей среде.³¹ Для осмысления уровня воздействия и обеспечения надлежащего управления правительства стран мира используют такие инструменты, как проведение оценки экологических и социальных последствий и стратегических оценок, осуществление текущего контроля на основе широкого участия, инспекции, сертификация, региональное планирование и выпуск природоохранных облигаций. Имеются свидетельства того, что ненадлежащая практика регулирования в пределах ряда юрисдикций отпугивает ответственных инвесторов и там остаются только

²⁹ Responsible Mining Foundation (2020). RMI Report 2020.

³⁰ Tayler, L, Schulte, C, Rall, K (2019). Targeted: Counterterrorism Measures Take Aim at Environmental Activists. Human Rights Watch <https://bit.ly/39a3ms0>; Watts, J (2018). Almost four environmental defenders a week killed in 2017. The Guardian. <https://bit.ly/3a1c9Jn>

³¹ IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century.

те, кто считает себя способным вести работу в операционной среде с повышенным риском, что ограничивает возможности развития за счет добычи полезных ископаемых, одновременно усугубляя экологические и социальные проблемы.³²

Вопросы для рассмотрения в ходе консультаций:

- Как эти тенденции проявляются в вашем регионе?
- В чем заключаются основные риски, связанные с сектором добычи полезных ископаемых, в вашем регионе и какие меры реагирования на эти риски принимаются в сфере регулирования?
- Каким образом можно реализовать эффективные меры по снижению рисков?
- Каковы различия в воздействии, оказываемом вышеупомянутыми тенденциями, на население и окружающую среду в различных странах?
- В чем заключаются эти последствия с точки зрения охраны окружающей среды, социальной защиты и регулирования?
- Какие уроки можно извлечь из практики регулирования полезных ископаемых?

³² Franks, DM, Davis, R, Bebbington, AJ, Ali, SH, Kemp, D, Scurrah, M. 2014. Conflict translates environmental and social risk into business costs, *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 111(21): 7576-7581; Otto, James M. (1992), 'Criteria for assessing mineral investment conditions.' Mineral Investment Conditions in Selected Countries of the Asia-Pacific Region. ST/ESCAP/1197, United Nations, New York; Tole L. and G. Koop (2011), 'Do environmental regulations affect the location decisions of multinational gold mining firms?' *Journal of Economic Geography*, 11(1), 151–177.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ИЗ НЕДАВНИХ ДОКЛАДОВ ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Регулирование полезных ископаемых в XXI веке: ориентация горнодобывающей промышленности на устойчивое развитие

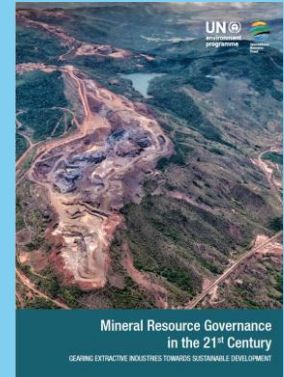
Международная группа по ресурсам. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2020 год)
<https://bit.ly/32tN1fs>

Выводы

- Существует множество внутренних, региональных и международных нормативно-правовых рамочных механизмов, а также официальных и неформальных инициатив и документов, призванных обеспечить совершенствование регулирования деятельности в добывающей отрасли в целях повышения экономического процветания и усиления охраны окружающей среды.
- Среди проблем, связанных с существующими правовыми актами, можно отметить следующие:
 - поскольку правовые акты, как правило, принимаются для решения конкретной проблемы, многие из них обычно носят узкосекторальный характер;
 - в основе многих правовых актов по-прежнему лежат задачи управления рисками и обеспечения безопасности поставок;
 - обеспечение их соблюдения сопряжено со значительными расходами; выполнение предписаний, содержащихся во многих правовых актах, как правило, носит добровольный характер, что приводит к низкому уровню их соблюдения;
 - их фрагментарность и узкая направленность в сочетании с отсутствием координации действий с другими заинтересованными сторонами могут привести к непреднамеренным последствиям; и
 - провозглашая, что саморегулирование является более эффективным, правовые акты, не носящие обязательного характера, могут подрывать регулируемую роль органов государственной власти.
- В целом большинство существующих политических установок и правовых актов, регулирующих добывающий сектор, носят фрагментарный характер и, что важно, зачастую остаются неосуществленными на национальном уровне. В своей совокупности они не смогли обеспечить отказ от ориентированной на ничем не ограниченную добычу полезных ископаемых антропоцентрической модели экономики, преобладающей в развивающихся странах, согласно которой добывающий сектор представляет собой некий анклав, имеющий крайне ограниченные связи с местной экономикой.

Рекомендации

- Лицам, ответственным за разработку политики, следует сформулировать и определить целостные многоуровневые рамки управления для добывающего сектора - именуемые "лицензией на осуществление деятельности в области устойчивого развития" (ЛДРР), - включая принципы, варианты политики и передовую практику, основанные на консенсусе, которые совместимы с СДПГ и целевыми показателями, а также с соответствующими приоритетами, обязательствами и стандартами на местном, национальном и международном уровнях. ЛДРР не предназначена для функционирования в качестве лицензии в обязательном смысле этого слова. Вместо этого она расширяет широко используемую концепцию "социальная лицензия на осуществление деятельности" (СЛО), с тем чтобы она могла функционировать в качестве нормативного ориентира, ориентированного на достижение устойчивого развития. Лица, ответственные за принятие решений, могут проводить анализ пробелов в СЛО и реформу управления в целях формулирования национальных и/или организационных путей реализации СЛО, в том числе путем обновления и адаптации существующих концепций, политики, стратегий, законов, положений и практики.
- Переведено с помощью www.DeepL.com/Translator (бесплатная версия)
- Более 80 существующих стандартов и правовых актов, а также корпоративные и отраслевые политические установки, национальные, субнациональные и местные законодательные и нормативные акты следует сопоставить с рамочными основами ЛВДУР, ЦУР и друг с другом.
- Соответствующим руководителям следует совместно изучить возможности унификации глобальных стандартов и сведения существующих инициатив и правовых актов воедино в целях упрощения их применения, повышения эффективности, усиления правоприменения и уменьшения дублирования или избыточности.
- Следует организовать международный диалог для рассмотрения вариантов новых соглашений в целях укрепления системы транснационального регулирования добычи полезных ископаемых, включая механизмы содействия обеспечению прозрачности и четырехкратной подотчетности в отношении конечных результатов; борьбы с незаконными финансовыми потоками, предотвращения нестабильности цен и обеспечения безопасности поставок полезных ископаемых; и создания общей стоимости для принимающих стран и стран базирования таким образом, чтобы это было совместимо с принципами устойчивого развития.
- Следует обеспечить создание, расширение прав и возможностей и наделение необходимыми полномочиями национальных, субнациональных и местных учреждений, занимающихся i) проведением обзоров и оценок полезных ископаемых; ii) управлением ресурсами; iii) регулированием их разведки и добычи и iv) управлением и



Хвостохранилища: безопасность — не случайность ЮНЕП: Оценка мер быстрого реагирования

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
и ГРИД-Арендал (2017 год)

<https://go.aws/2PtLI0w>

Выводы

- В этом докладе рассмотрен вопрос о гуманитарных и экологических издержках, связанных с катастрофическими последствиями непрекращающихся аварий на хвостохранилищах, проведена оценка причин нарушения целостности хвостохранилищ и предложены политические меры, направленные на стимулирование преобразований, необходимых для обеспечения безопасности хвостохранилищ.
- Как установлено, проблемы носят настолько серьезный характер, что требуют более детального рассмотрения и принятия мер регулирующими органами, финансирующими организациями, владельцами и операторами рудников.



Рекомендации

1. Подход к эксплуатации хвостохранилищ должен ставить безопасность на первое место, обеспечивая, чтобы в управленческой деятельности и при эксплуатации объектов безопасности окружающей среды и человека уделялось первостепенное внимание. Регулирующим органам, промышленности и общинам следует принять общую цель обеспечения безаварийной эксплуатации хвостохранилищ, когда «параметры безопасности должны оцениваться отдельно от экономических соображений, а величина затрат не должна становиться определяющим фактором» (рекомендация, принятая группой экспертов по месторождению Маунт-Полли, 2015 год, с. 125).
2. В порядке содействия международному укреплению режима регулирования дамб хвостохранилищ необходимо создать форум заинтересованных сторон под эгидой Программы ООН по окружающей среде.

Мера 1. Содействие международному сотрудничеству в области регулирования добычи полезных ископаемых и безопасной эксплуатации хвостохранилищ при посредстве центра знаний.

- a) Создание и финансирование доступной для широкой общественности глобальной базы данных по объектам добычи полезных ископаемых, хвостохранилищам и результатам научных исследований.
- b) Выделение финансирования для проведения научных исследований причин нарушения целостности хвостохранилищ и систем управления действующими, выведенными из эксплуатации и заброшенными рудниками.
- c) Составление сборников и проведение обзора действующих нормативно-правовых актов и руководящих указаний, основанных на передовой практике.

Мера 2. Предотвращение аварий

- d) Следует расширить правила добычи полезных ископаемых, включив в них вопросы эксплуатации хвостохранилищ, осуществления независимого текущего контроля и применения финансовых и уголовных санкций за несоблюдение установленных требований.
- e) Следует на регулярной основе публиковать планы обеспечения готовности к стихийным бедствиям, увязанные с местными и региональными условиями и процессами планирования.
- f) Следует увеличить представленность женщин в правлениях компаний и включить в их состав местных представителей и лиц, обладающих надлежащей квалификацией, сосредоточив внимание на взаимодействии с общинами, соблюдении этических принципов, а также социальных и экологических последствиях.
- g) Следует учредить независимые советы по проблемам обращения с отходами, на которые будет возложена функция проведения и опубликования независимых технических обзоров до начала и в период строительства или модернизации хвостохранилищ, а также в течение всего срока службы хвостохранилищ.
- h) Следует избегать применения методов строительства плотин, про которые известно, что они отличаются повышенным уровнем риска.
- i) Следует обеспечить, чтобы по итогам любой оценки проекта или планов расширения деятельности были опубликованы данные по всем экстернализированным издержкам, а также результаты независимого анализа соотношения затрат и выгод с точки зрения поддержания экологической устойчивости рудника на всем протяжении его жизненного цикла.
- j) Следует требовать проведения подробной и регулярной оценки возможных причин нарушения целостности хвостохранилищ, остаточных рисков и постоянных затрат на управление хвостохранилищами.
- k) Следует обеспечить обязательное финансовое обеспечение в течение всего срока службы рудника (включая период после его закрытия).
- l) Следует установить полный запрет на удаление хвостов в долинах рек или обязать не использовать такую практику. Следует принять презумпцию того, что практика захоронения хвостов в водной толще, допущение залива дамб хвостохранилищ водой и эксплуатация дамб вышележащих и каскадных хвостохранилищ запрещаются за исключением случаев, когда это основано на результатах независимой экспертизы.

Поэтапный план действий по совершенствованию системы обращения с отходами добывающей отрасли: сводный доклад об итогах семинара-практикума по отходам горнодобывающих предприятий

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, КИМРР и ГРИД-Арендал (2019 год)
<https://go.aws/2PsyCeE>

Выводы

- Горнодобывающие компании, общины и правительства признают, что отходы добывающей отрасли могут нанести ущерб окружающей среде и повлиять на жизнь и средства к существованию человека.
- Несмотря на многочисленные благие намерения и инвестиции в усовершенствование практической деятельности, на крупных хвостохранилищах, построенных для хранения хвостов рудников, могут происходить утечки и объекты могут разрушаться.
- Когда такие события происходят, они могут уничтожить целые общины и их источники средств к существованию и остаются одной из самых больших экологических угроз, связанных с добычей полезных ископаемых.
- По причине изменения климата инциденты на хвостохранилищах могут происходить все чаще, поскольку экстремальные погодные явления становятся все более распространенными. Существует также тенденция к увеличению размеров таких объектов, что может усугубить последствия в случае аварии.
- В горнодобывающей промышленности признают, что предотвращение катастрофических последствий аварий на хвостохранилищах, ведущее к достижению нулевого уровня смертности и обеспечивающее охрану окружающей среды является фундаментальным и достижимым результатом.

Рекомендации

- Следует расширить определение понятия «авария», охватив им не только «сброс хвостов в окружающую среду», но и другие виды аварийных ситуаций, такие как неспособность предотвращать экологические риски и управлять ими, неспособность доводить информацию о существующих рисках до сведения местного населения, неспособность составлять планы обеспечения готовности к аварийным ситуациям, неспособность планировать надлежащие меры по выводу рудников из эксплуатации, неспособность обеспечить учет интересов будущих поколений и неспособность искать новаторские решения текущих проблем, связанных с отходами добывающей отрасли.
- Следует поставить перед собой долгосрочную цель достижения нулевого сальдо отходов в добывающей отрасли и перехода к новой горнодобывающей практике, преобразующей жизнь людей.
- Следует требовать проведения обязательной компетентной независимой экспертизы объектов обращения с отходами.
- Следует принимать меры по решению проблемы отходов, унаследованных из прошлого, включая изучение возможностей повторного использования этих материалов.
- Следует подготовить и созвать совещание заинтересованных сторон для продолжения обсуждений.
- Следует разрабатывать информационно-просветительские материалы, способствующие активной передаче знаний, включая веб-страницы и статьи, создавать сети взаимодействия, обеспечивать признание заслуг наиболее активных поборников развития, добиваться поддержки со стороны МСГДМ и других межправительственных и национальных органов управления горнодобывающей промышленностью.
- Следует разработать глобальный стандарт обращения с отходами добывающей отрасли, начав с документирования имеющихся стандартов и подготовив предложения по их изменению и объединению.
- Следует разработать глобальную конвенцию о горнодобывающей промышленности и провести научные исследования по вопросам недостатков и успехов в области осуществления других глобальных конвенций.
- Следует провести научные исследования по вопросам создания экономических стимулов, побуждающих горнодобывающие компании к совершенствованию систем управления и принятию минимальных стандартов.
- Следует расширить сферу охвата добровольных инициатив по этическим принципам добычи полезных ископаемых, распространив их на всю глобальную цепочку создания добавленной стоимости в добывающей отрасли.
- Следует развивать рынок различных видов утилизации отходов добывающей отрасли, например образующихся у строительных компаний, и создавать благоприятные условия и стимулы для активизации научных исследований в области использования таких отходов и сокращения объемов их образования (достижение нулевого сальдо отходов в добывающей отрасли).
- Следует создать общедоступную глобальную базу данных по объектам добычи полезных ископаемых, хвостохранилищам и приоритетным задачам научных исследований.

Осуществление

- Реализация вышеперечисленных рекомендаций происходила в 2019–2020 годах и включала в себя рассылку



Песок и устойчивость: поиск новых решений для экологического регулирования глобальных песчаных ресурсов

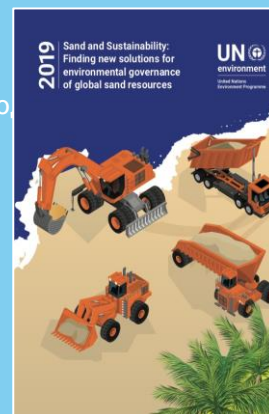
Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2019 год)
<https://bit.ly/2uxyu6g>

Выводы

- Потребности и ожидания общества стимулируют спрос на песчаные ресурсы, но дальнейшее ответственное обеспечение предложения не может быть реализовано без усиления регулирования глобальных песчаных ресурсов.
- Масштаб проблем, присущих добыче песка и гравия, делает их одним из главных вызовов на пути устойчивого развития в XXI веке. Из добываемых и предлагаемых к продаже материалов они являются одними из крупнейших по объему ресурсов, и все же во многих регионах эта деятельность относится к одному из наименее регулируемых видов предпринимательской деятельности.
- С учетом глобальных перспектив совокупного спроса и добычи существующей нормативно-правовой базы недостаточно.
- В отсутствие комплексного подхода к регулированию, планированию и управлению этими ресурсами при добыче песка могут быть использованы лазейки в законодательстве, что рискует превратить ее в неорганизованную или даже незаконную практику.
- Достаточная информация о добыче песка отсутствует. То, как устроены системы добычи и транспортировки песка в контексте текущих геологических и гидрологических процессов, понять трудно. Выявление источников песка и гравия представляет собой сложную задачу.
- В некоторых регионах мира промышленная добыча песка ведется большим числом предприятий и в значительной степени носит неорганизованный характер. Процесс выявления действующих компаний, занимающихся добычей песка и торговлей им, требует вычленения множества звеньев в сложной цепочке создания добавленной стоимости – особенно в странах с формирующейся рыночной экономикой.

Рекомендации

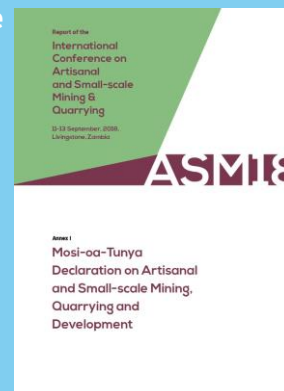
- Для предотвращения или уменьшения ущерба речным, пляжным и морским экосистемам, а также социальных рисков для работников и местных жителей на объектах добычи песка следует использовать уже существующие решения:
 - избегать увеличения уровня потребления за счет сокращения масштабов чрезмерного строительства и избыточного проектирования;
 - использовать рециклированные и альтернативные песку материалы в строительном секторе;
 - снижать уровень воздействия на окружающую среду посредством применения действующих стандартов и внедрения передовой практики.
- Действующие стандарты и передовую практику необходимо адаптировать к национальным условиям и расширить ее применение в тех случаях, когда это необходимо, чтобы обуздать безответственную и незаконную добычу.
- Глобально значимые политические установки и стандарты следует привести в соответствие с местными реалиями, исходя из доступности внутренних песчаных ресурсов, первоочередных задач в области развития и стандартов, а также практики правоприменения на местном уровне.
- Следует инвестировать средства в измерение объемов производства и потребления песка, осуществление текущего контроля и планирование.
- Между ключевыми участниками и заинтересованными сторонами в цепочке создания добавленной стоимости при добыче песка необходимо наладить диалог, основанный на принципах прозрачности и подотчетности.



Декларация Моси-оа-Тунья о кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых, разработке карьеров и развитии

Международная конференция по кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых и разработке карьеров, 11–13 сентября 2018 года; Группа государств АКТ, ПРООН, ЕС, Правительство Замбии и другие стороны

<https://bit.ly/2watoNN>



Выводы

- 547 делегатов, представляющих 72 страны мира, собрались вместе, чтобы наметить контуры концепции устойчивого развития. Это мероприятие стало крупнейшей в истории международной конференцией старателей, занимающихся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, и работников карьеров и первой международной конференцией по КМДПИ почти за десятилетие.
- Ее историческим итогом стало принятие «Декларации Моси-оа-Тунья». Эта декларация основана на более ранних декларациях конференций по КМДПИ, таких как «Международный семинар по руководящим принципам развития мелко- и среднемасштабной добычи полезных ископаемых» в Хараре (1993 год), «Международный круглый стол по кустарной добыче полезных ископаемых» в Вашингтоне (1996 год) и «Семинар по кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых в Африке» в Яунде (2002 год), а также на ключевых политических и руководящих документах.
- Было установлено, что эффективное решение проблем устойчивого развития, связанных с КМДПИ, может быть обеспечено только если регулирование этой отрасли будет осуществляться при участии старателей, занимающихся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых.

Рекомендации

- Подтвердить, что старатели, занимающиеся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, и работники карьеров должны быть в центре любых усилий по преобразованию КМДПИ, и призвать все заинтересованные стороны признать инициативу и ведущую роль, продемонстрированную старателями и их представителями; активно прислушиваться ко всем поднятым вопросам, выражениям озабоченности и предложениям и стремиться понять реалии на местах; устранить любые формулировки, рассуждения и модели поведения, которые усугубляют стигматизацию, связанную с КМДПИ; и действовать таким образом, чтобы дать старателям возможность наметить собственную концепцию развития.
- Признать необходимость постоянной приверженности развитию КМДПИ и призвать правительства, частный сектор, многосторонние организации, финансовые учреждения и участников процесса сотрудничества в целях развития отражать значение КМДПИ в международных, региональных, национальных и местных повестках дня, политических установках и планах развития, а также обратиться к правительствам с призывом повышать значимость КМДПИ в своих отношениях с финансирующими организациями и техническими партнерами.
- Настоятельно призвать все заинтересованные стороны найти общую основу для упорядочения системы регулирования и оказания поддержки КМДПИ, а также подчеркнуть необходимость обеспечения старателям представительства и поддержки со стороны их собственных организаций.
- Просить участников международного процесса сотрудничества в целях развития и правительства инвестировать средства в наращивание потенциала в области развития предпринимательских навыков, анализа рынка, поощрения инвестиций, передачи технологий и навыков в области геологии, управления рудниками и карьерами, охраны окружающей среды, охраны труда и техники безопасности, межобщинных отношений и механизмов рассмотрения жалоб, защиты трудовых прав и других практических навыков, которые расширяют права и возможности людей, занятых в секторе КМДПИ.
- Настоятельно призвать правительства усилить эффективный надзор и совместимое с КМДПИ регулирование в области охраны окружающей среды; а все другие заинтересованные стороны – сыграть свою роль в сохранении целостности экосистем на благо будущих поколений.
- Подчеркнуть, что неорганизованный характер всей производственно-сбытовой цепочки препятствует продвижению вперед по пути устойчивого развития в секторе КМДПИ, и призвать частный сектор и соответствующие заинтересованные стороны по всей цепочке поставок к совместной работе по созданию упорядоченного, приносящего доход, всеохватного и

Вопросы для рассмотрения в ходе консультаций:

Вопросы общего характера

- Какие ресурсы, навыки, возможности и решения требуются для выполнения вышеуказанных рекомендаций? Какие альтернативные варианты или поправки вы хотели бы предложить?
- Каким образом можно укрепить осуществление и обеспечение соблюдения существующих правовых актов, а также добровольных обязательств?
- Каким образом можно улучшить трансграничное сотрудничество (внутри различных регионов и между ними)?

Конкретные вопросы по докладам

- Насколько полезной вы находите концепцию выдачи «лицензии на ведение деятельности в рамках устойчивого развития» в качестве основы для руководства разработкой месторождений полезных ископаемых?
- Следует ли странам стремиться к достижению нулевого сальдо в соотношении между захоронением мокрых отходов добычи и их повторным использованием? Если да, то каким образом?
- Должны ли национальные законы, регулирующие добычу полезных ископаемых, включать в себя:
 - специальные положения, предусматривающие сокращение отходов добычи, образующихся в результате текущих операций, в целях сокращения общего объема отходов добывающей отрасли и потребности в хвостохранилищах;
 - положения, согласно которым новые проекты следует разрабатывать с учетом необходимости удаления отходов добычи с самого начала жизненного цикла проекта?
- Как правительству и промышленности следует подходить к управлению выведенными из эксплуатации или заброшенными хвостохранилищами, особенно теми, которые подвержены риску обрушения в наибольшей степени?
- Следует ли в национальных законах, регулирующих добычу полезных ископаемых, предусмотреть положения о финансовом обеспечении хвостохранилищ в целях защиты стран в случае любой финансовой недееспособности оператора или его банкротства? Какие финансовые инструменты лучше всего подходят для этой цели?
- Как регулируются добыча и использование песка в вашей юрисдикции?
- В какой мере инструменты управления, используемые для регулирования добычи металлов и минерального топлива, могут быть распространены на песок и другие полезные ископаемые, добываемые для внутреннего потребления?

ВАРИАНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Ситуация в области регулирования добычи полезных ископаемых отличается неопределенностью. Сектор добычи полезных ископаемых охватывает широкий спектр сырьевых товаров — от металлов, минерального топлива и драгоценных камней до строительных материалов и промышленных минералов. Все они добываются широким кругом субъектов — от многонациональных диверсифицированных горнодобывающих компаний до компаний среднего уровня, занимающихся добычей конкретного сырья, государственных компаний, компаний по разработке средних и малых карьеров, недавно образованных разведочных и добывающих компаний и старателей, занимающихся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых.

Аналогичным образом виды регулирования,³³ формирующие систему регулирования полезных ископаемых, также весьма разнообразны и включают в себя: международно-правовые документы, международные стандарты, внутреннее право и нормативно-правовые акты, отраслевые стандарты, корпоративные стандарты и политические установки, инициативы с участием многих заинтересованных сторон, в том числе иницилируемые организациями гражданского общества, условия финансирования и активность акционеров, давление со стороны общества, наращивание институционального и индивидуального потенциала (см. таблицу 1 и таблицу 2). Любое месторождение полезных ископаемых эксплуатируется в рамках своих уникальных географических и политических условий, и конечные результаты его разработки предопределяются широким спектром факторов влияния.

Как упоминалось ранее в настоящем документе, почти два десятилетия тому назад в результате глобального диалога по ГМУР был опубликован доклад «Поиск новых возможностей», в котором была изложена программа преобразований в горнодобывающей промышленности. Одновременно в качестве высшего отраслевого органа, уполномоченного осуществлять повестку дня, был учрежден Международный совет по горному делу и металлам (МСГДМ). МСГДМ определил регулирование как одну из девяти ключевых проблем, требующих своего решения:

Секторальное регулирование: функции, обязанности и инструменты преобразований.

Устойчивое развитие требует новых комплексных систем регулирования. В большинстве стран по-прежнему отсутствуют рамочные основы использования капиталовложений в добычу полезных ископаемых как фактора устойчивого развития — их необходимо разработать. В тех областях, где правительственные ведомства не в состоянии эффективно выполнять функции регулирующего органа, принятие добровольных кодексов поведения и руководящих принципов, процессы с участием заинтересованных сторон и другие системы продвижения передовой практики получают все большее

³³ В настоящем документе термин «регулирование» используется в самом широком смысле слова для обозначения тех средств, с помощью которых модели поведения в обществе подвергаются влиянию и контролю, а не в более конкретном значении, как обнародование правил обеспечения соблюдения законов. См. Koop C., and Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary analysis. *Regulation and Governance* 11(1):95-108. <https://doi.org/10.1111/rego.12094>

распространение как полезные средства решения указанных проблем. Ключевую роль во внедрении передовой практики могут играть займодавцы и другие финансовые учреждения.³⁴

За прошедшие годы ряд рекомендаций МСГДМ (см. таблицу 3) был реализован / принят, хотя многие проблемы, выявленные в докладе «Поиск новых возможностей», остаются нерешенными. К числу примеров прогресса в выполнении рекомендаций можно отнести следующее:

- для широкого круга компаний были разработаны корпоративные политические установки и системы управления;
- для реализации своих принципов МСГДМ принял Рамочную программу устойчивого развития;
- в целом ряде компаний были внедрены механизмы рассмотрения жалоб и урегулирования споров на уровне проектов;
- принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов нашел свое отражение в отраслевых стандартах;
- практика заключения соглашений с затрагиваемыми общинами и коренными народами получила широкое применение;
- был создан глобальный реестр всех платежей горнодобывающих компаний в пользу государственных органов;
- в рамках Глобальной инициативы по отчетности была завершена унификация требований к корпоративной отчетности;
- в сотрудничестве с Международным союзом охраны природы были приняты меры по защите охраняемых природных территорий.³⁵

При сравнении современных условий регулирования добычи полезных ископаемых с обстановкой двадцатилетней давности одним из основных отличий является значительное количество добровольных международных и отраслевых стандартов устойчивого развития, которые были приняты в эти годы. Хотя эти стандарты и рамочные основы способствовали распространению новых норм и усилению надзора за секторальной деятельностью, в плане масштабов их внедрения в отрасли их влияние не столь существенно, а с точки зрения охвата всего спектра разнообразных организаций, занимающихся добычей полезных ископаемых, не столь широко, как это необходимо для осуществления подлинно преобразующих изменений. Уже само количество применяемых схем создает «усталость от инициатив».³⁶ Кроме того, каждая инициатива, как правило, призвана обеспечить меры реагирования на конкретную проблему или на проблему в

³⁴ IIED and WBCSD (2002), *Breaking New Ground*. p.xviii.

³⁵ Franks (2015), *Mountain Movers*.

³⁶ World Economic Forum & Resolve (2015). Voluntary Responsible Mining Initiatives: A Review. <https://bit.ly/2x20hwE>

отдельной части сектора, и хотя их добровольный характер помогает в принятии решений, в совокупности они не обеспечивают соблюдения установленных требований и могут привести к подрыву регуливающей роли правительственных ведомств.³⁷ В ходе одного из исследований эффективности 15 схем было установлено, что в 40 процентах схем минимальных требований к соблюдению установленных правил установлено не было, а последствия и санкции в случае несоблюдения не определялись, в то время как только 20 процентов схем предусматривали создание механизма периодической оценки эффективности данной схемы.³⁸ Предвосхищая эту тенденцию, в докладе «Поиск новых возможностей» содержалось следующее предупреждение:

Необходимо прилагать усилия к тому, чтобы избежать распространения противоречащих друг другу схем в различных секторах добычи полезных ископаемых, таких как нормы, стандарты, руководящие принципы и критерии. Для достижения этой цели необходимо создать эффективные и пользующиеся доверием системы взаимодействия с заинтересованными сторонами. Такие системы должны обеспечить, чтобы те, чьи интересы затрагиваются в наибольшей степени, особенно наиболее уязвимые группы населения, могли надлежащим и эффективным образом принимать участие в соответствующей работе.³⁹

Широкому внедрению добровольных инициатив в области устойчивого развития способствовало как отсутствие политики и регулирования на государственном уровне, так и их наличие в тех случаях, когда такое регулирование было увязано с соблюдением международных стандартов.⁴⁰

В регулировании горнодобывающей промышленности правительственные ведомства столкнулись с трудностями. Давление, направленное на сохранение «привлекательного инвестиционного климата» в ряде юрисдикций, означает сокращение экологических и социальных обязательств, возлагаемых на разработчиков месторождений полезных ископаемых. В подрыве способности государства осуществлять регулирование свою роль сыграла и коррупция. Многие из рекомендаций МСГДМ, по которым эффективные меры осуществления приняты не были, связаны с действиями правительственных ведомств и промышленности на национальном уровне:

- за пределами ряда стран, таких как Канада, Южная Африка, Монголия и Австралия, общенациональные отраслевые кодексы поведения в силу не вступили;
- общепромышленные механизмы рассмотрения жалоб по-прежнему остаются трудными для понимания;

³⁷ IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century.

³⁸ Mori Junior, R. Franks, DM and Ali, S.H. (2015). Designing Sustainability Certification for Greater Impact: An analysis of the design characteristics of 15 sustainability certification schemes in the mining industry. June. 53p. <https://bit.ly/2TcGnre>

³⁹ IIED and WBCSD (2002), *Breaking New Ground*. p.xxiii.

⁴⁰ Potts, J, Wenban-Smith, M, Turley, L and Lynch, M. (2018). State of Sustainability Initiatives Review: Standards and the Extractive Economy. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development & IISD. <https://bit.ly/2TddlCn>; World Economic Forum & Resolve (2015). Voluntary Responsible Mining Initiatives: A Review. <https://bit.ly/2x20hwE>

- регулирование экологических и социальных показателей отраслевой деятельности на национальном уровне в целом было недостаточным; и
- международно-правовые документы осуществлялись непоследовательно.

Скоординированные действия на уровне правительства в целом могут способствовать преодолению трудностей, с которыми сталкиваются отдельные правительственные ведомства, действующие в одиночку. Такие рамочные документы, как Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке, и такие форумы, как Межправительственный форум по горному делу, минералам, металлам и устойчивому развитию (МПФ), способствуют согласованию стандартов различными юрисдикциями в целях одновременного повышения уровня их одобрения.⁴¹ Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке (КРГПА) была принята главами государств Африканского союза на саммите Африканского союза в феврале 2009 года. КРГПА создает рамочные основы интеграции горнодобывающей промышленности в политику в области развития на всем континенте. КРГПА основана на двух инициативах: 1) инициативе «большого стола» — диалоге между министрами горнодобывающей промышленности африканских стран и их коллегами из стран-членов ОЭСР, посвященном обсуждению вопросов управления природными ресурсами Африки в целях обеспечения экономического роста и сокращения масштабов нищеты, организованном ЭКА и Африканским банком развития в 2007 году; и 2) докладе Международной исследовательской группы по режимам добычи полезных ископаемых в Африке. МПФ был учрежден по предложению Южной Африки и Канады на саммите «Рио+10» в Йоханнесбурге, и в настоящее время его членами являются 75 стран мира. Рамочная политика МПФ в области добычи полезных ископаемых, например, устанавливает принципы регулирования таких вопросов, как охрана окружающей среды, налоги и роялти, социально-экономические выгоды, закрытие предприятий и кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых. Для определения эффективности деятельности государств-членов в рамках МПФ была проведена оценка, сопоставленная с контрольными показателями.⁴²

Слабое регулирование может стать существенным фактором риска для хозяйственной деятельности, что является одной из причин, по которой инвесторы выставляют дополнительные условия в отношении предоставляемого финансирования. Использование стандартов деятельности (СД) МФК и Принципов Экватора (которые устанавливают стандарты для горнодобывающих компаний, привлекающих займы в банках частного сектора) обосновывается, в частности, необходимостью защиты капитала от предотвратимых рисков, а также поощрением ответственности.⁴³ СД стали одной из самых успешных современных инициатив в области регулирования и, согласно одному из

⁴¹ Franks (2015), *Mountain Movers*.

⁴² IGF (2013). IGF Mining Policy Framework: Mining and Sustainable Development. October. <https://bit.ly/2l8M2Z0>

⁴³ Franks (2015), *Mountain Movers*.

недавних обзоров, одними из пользующихся самым большим доверием стандартов в этом секторе.⁴⁴ В последнее время институциональные инвесторы стали активнее заниматься вопросами хвостохранилищ и изменения климата, такими как Инициатива инвесторов по обеспечению безопасности добычи полезных ископаемых и хвостохранилищ и различные инициативы в отношении Принципов ответственного инвестирования. Существует потенциал для разработки аналогичной Принципам Экватора инициативы для финансовых учреждений, которые начинают предоставлять займы старателям, занимающимся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, через схемы микрофинансирования.

Общины и организации гражданского общества также играют весьма важную регулирующую и контролирующую роль. Социальные группы могут оказывать влияние на процесс преобразований посредством проведения кампаний, демонстраций, поощрения забастовок работников или добиваясь уступок с помощью соглашений и партнерских связей. Инициативы по совместному регулированию на местном уровне стали обычным явлением в горнодобывающем секторе, в том числе в области текущего контроля отраслевой эффективности (например, схемы текущего контроля состояния водных ресурсов на основе широкого участия).⁴⁵ Кампании, организуемые по инициативе гражданского общества, такие как «Смертельные сделки» (алмазы) и «Обнародуй, что ты платишь» (обеспечение прозрачности), активизировали международные действия и были эффективными благодаря обращению с призывом к общественному мнению. Появилась модель, когда проведение расследований или информирование о случаях нарушений в сочетании с той или иной кампанией приводит к выдвижению ряда инициатив в области регулирования. В их число входят «Схема сертификации Кимберлийского процесса», «Добровольные принципы в отношении безопасности и прав человека», «Обеспечение прозрачности в добывающих отраслях», Регламент ЕС по контролю импорта минералов из зон конфликтов и различные инициативы по ответственной добыче кобальта. Столь динамичное развитие событий в сфере регулирования стало ключевой движущей силой реформирования горнодобывающей отрасли, хотя первоочередное внимание в рамках этого процесса уделялось наиболее заметным и острым проблемным вопросам и сырьевым товарам (особенно сырьевым товарам, с которыми потребители сталкиваются напрямую), тогда как менее заметные вопросы, такие как регулирование добычи песка и других полезных ископаемых, предназначенных для внутреннего рынка, как правило, игнорировались. В дополнение к информационно-пропагандистской деятельности, связанной с этим сектором экономики, гражданское общество нередко принимает участие в его регулировании, формируя партнерские отношения с промышленностью и

⁴⁴ World Economic Forum & Resolve (2015). Voluntary Responsible Mining Initiatives: A Review. <https://bit.ly/2x20hwE>

⁴⁵ Porter, M, Franks, DM, Everingham, JA. (2013). Cultivating Collaboration: Lessons from initiatives to understand and manage cumulative impacts in Australian resource regions. *Resources Policy*. 38(4):657-669. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.03.005>; Franks (2015), *Mountain Movers*.

правительственными ведомствами в интересах реализации инициатив с участием многих заинтересованных сторон, наращивания потенциала и осуществления образовательных и информационно-просветительских программ.

Исторически сложилось так, что международно-правовых документов, которые бы в значительной мере повлияли на регулирование промышленной добычи полезных ископаемых, практически принято не было.⁴⁶ Заметными исключениями являются Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду и Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, которая направлена на оказание поддержки странам в предотвращении промышленных аварий, обеспечении готовности к ним и реагировании на них, в том числе на хвостохранилищах, а также на устранение возможных трансграничных последствий (см. таблицу 1). Недавнее вступление в силу Минаматской конвенции о ртути может существенно изменить порядок использования ртути в секторе кустарной и мелкомасштабной добычи золота. Эта конвенция сопровождается программами наращивания потенциала в целях оказания поддержки старателям, занимающимся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, и успех этого международного договора потенциально будет зависеть от способности поддержать преобразование практической деятельности неформальных золотодобытчиков, а не от внедрения карательного подхода. Наращивание потенциала стало характерной чертой инициативы по созданию Партнерства общин и мелкомасштабных разработок (ПОМР) под эгидой Всемирного банка, которое стало форумом политического диалога и реформ. В отсутствие ПОМР возник разрыв, когда старатели, занимающиеся кустарной и мелкомасштабной добычей полезных ископаемых, лишились права голоса на международном уровне.⁴⁷

Хотя международные соглашения не оказывали существенного влияния на регулирование сектора добычи полезных ископаемых, это не означает, что международные институты и их действия не имели никакого значения. Организация Объединенных Наций сыграла ключевую роль в разработке Международного кодекса регулирования цианидов, Схемы сертификации Кимберлийского процесса, Декларации Моси-оа-Тунья о кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых, разработке карьеров и развитии, Концепции развития горнодобывающей промышленности в Африке, а также текущего Глобального пересмотра организации хвостохранилищ и предлагаемого Глобального стандарта управления хвостохранилищами. Международная группа по ресурсам и ряд научных исследований предложили создать Международное агентство по полезным ископаемым или подписать международное соглашение для оказания поддержки

⁴⁶ Bodle, R., Stockhaus, H., Sina, S., Gerstetter, C., Donat, L., Bach, I., Hermann, A., Manhart, A., Schuler, D., Gailhofer G., Lörcher, M., Feldt, H., Lozano Castro V., Baudin, I., Soerensen A.M. (2020). International Governance for Environmentally Sound Supply of Raw Materials – Policy Options and Recommendations. Environmental Research of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety Project No. (FKZ) 3716 32 103 0 Report No. FB000166. <https://bit.ly/32RqN7X>

⁴⁷ Franks, et al., (2020). Voices of artisanal and small-scale mining, visions of the future.

государствам-членам и уточнения ответственности за обеспечение устойчивого развития в сфере добычи полезных ископаемых.⁴⁸ Диалог на международном уровне, основанный на результатах работы и наследии МСГДМ, мог бы дополнить повестку дня в области регулирования полезных ископаемых и обновить повестку дня преобразований.

⁴⁸ IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century; Ali, S., Giurco, D., Arndt, N. et al. (2017). Mineral supply for sustainable development requires resource governance.

Таблица 1. Широко распространенные формы регулирования, применимые к обеспечению устойчивого развития в области добычи полезных ископаемых.⁴⁹

Виды	Как это работает	Примеры
Международно-правовые акты /нормы, стандарты и рамочные документы	<p><i>Правовые акты / нормы:</i> Международно-правовые акты обеспечивают обязательное следование установленным моделям поведения согласно международному праву (соблюдение которого обычно обеспечивается посредством принятия внутреннего законодательства). Обычное международное право налагает обязательства, проистекающие из установившейся международной практики. Международные нормы не носят юридически обязывающего характера и принимаются в результате давления со стороны общества или коллегиального мнения.</p> <p><i>Стандарты:</i> Организация по установлению международных стандартов разрабатывает стандарт, который применяется на добровольных началах или носит обязательный характер в случае прохождения сертификации. Сертификация может оказывать влияние на поведение потребителей, требоваться по закону или быть условием членства в той или иной ассоциации.</p> <p><i>Рамочные документы:</i> Международные рамочные документы содержат рекомендации в отношении эффективных или желательных политических установок и видов практики.</p>	<p><i>Правовые акты:</i> Конвенция Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Монреальский протокол, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Рамсарская конвенция, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, Базельская конвенция, Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и прилагаемый к ней Протокол по стратегической экологической оценке, Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, Минаматская конвенция о ртути.</p> <p><i>Стандарты:</i> Инициатива «Обеспечение прозрачности в добывающих отраслях», Схема сертификации Кимберлийского процесса, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, Добровольные принципы в отношении безопасности и прав человека, руководство по социальной ответственности, подготовленное по инициативе Международной организации по стандартизации, Международный кодекс регулирования цианидов при производстве, транспортировке и использовании цианидов в добыче золота, Кодекс практических мер Совета по ответственной ювелирной практике и Инициатива по обеспечению ответственной добычи полезных ископаемых.</p> <p><i>Рамочные документы:</i> Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке; Хартия природных ресурсов; Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, Цели в области устойчивого развития, провозглашенные Организацией Объединенных Наций, Новое партнерство в интересах развития Африки, «Защита, соблюдение и средства правовой защиты», Международная исследовательская группа по режимам добычи полезных ископаемых в Африке, Рамочная классификация ресурсов, Система управления ресурсами, Глобальный договор Организации Объединенных Наций и Глобальное партнерство ЮНЕП по ртути.</p>
Государственное регулирование	Органы исполнительной власти (национального, регионального и местного уровней) используют законы и политику как средство запрещения моделей поведения (командно-административные меры), убеждения (механизмы убеждения) или стимулирования моделей поведения (рыночные инструменты).	Политика штата Квинсленд в области устойчивого использования природных ресурсов на уровне общин (Австралия), Программа реабилитации загрязненных северных территорий (Канада), Политика Африканского национального конгресса в области государственного вмешательства в секторе добычи полезных ископаемых (Южная Африка) и Поправка Кардина — Лугара к Закону Додда — Франка о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей (Соединенные Штаты)

⁴⁹ Согласно Franks (2015), Mountain Movers.

Виды	Как это работает	Примеры
		Америки).
Отраслевые стандарты	В рамках отрасли разрабатывается стандарт (обычно под руководством головной отраслевой ассоциации), который соблюдается по причине коллегиального мнения или в целях поддержания членства в отраслевой ассоциации. В поддержку стандартов отраслевые ассоциации разрабатывают руководящие указания.	Рамочная программа устойчивого развития Международного совета по горному делу и металлам, Программное заявление «Коренные народы и добыча полезных ископаемых» Международного совета по горному делу и металлам, Меморандум о взаимопонимании между Международным союзом охраны природы и Международным советом по горному делу и металлам и Глобальный стандарт управления хвостохранилищами.
Корпоративные стандарты и политические установки	Корпорации принимают политические установки и стандарты в целях руководства и управления практической деятельностью компании, работниками или производственно-сбытовыми цепочками.	Модель социального развития и социально-экономический инструментарий группы компаний «Англо Америкэн» и Стратегия сохранения биоразнообразия компании «Рио Тинто».
Условия финансирования и активность на рынке акций	<p><i>Условия финансирования:</i> Инвесторы устанавливают стандарты, которые надлежит соблюдать получателям займов в целях снижения рисков, связанных с капиталовложениями, и достижения желаемых конечных результатов хозяйственной деятельности.</p> <p><i>Активность на рынке акций:</i> Инвесторы используют свою долю в акционерном капитале для оказания влияния на управленческие решения при посредстве процессов осуществления руководства деятельностью компании.</p>	<i>Условия финансирования:</i> Стандарты экологической и социальной деятельности Международной финансовой корпорации, Положение о советнике / омбудсмене по вопросам соблюдения корпоративной этики Международной финансовой корпорации и Принципы Экватора.
Давление со стороны общества / социальные нормы	Социальные группы убеждают, поощряют или принуждают отдельных лиц, институты, органы исполнительной власти или корпорации к изменению моделей поведения. К рычагам воздействия относятся репутация, конфликты и блокады, забастовки, выборы, соглашения и партнерства. Группы гражданского общества могут преследовать цель мобилизации общественного мнения посредством проведения кампаний и сетей взаимодействия.	Кампании «Обнародуй, что ты платишь», «Смертельные сделки», Партнерство международной организации «Жизнь птиц» («БёрдЛайф Интернэшнл») и компании «Рио Тинто» и Соглашение о сосуществовании общин в Западно-Капской провинции.
Судебные прецеденты	В порядке урегулирования спора суд налагает санкции на одну из сторон.	Судебные прецеденты Milirrpum v. Nabalco Pty Ltd (1971 год) и Mabo v. Queensland (1992 год).

Таблица 2. Инструменты регулирования и инициативы, имеющие отношение к добыче полезных ископаемых⁵⁰

№	Инициатива	№	Инициатива
1	Орхусская конвенция	48	Международный кодекс регулирования цианидов при производстве, транспортировке и использовании цианидов в добыче золота
2	Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах	49	Ожидаемые результаты деятельности Международного совета по горному делу и металлам
3	Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке	50	МФК: «Стратегический подход к вовлечению заинтересованных сторон на раннем этапе: справочник по надлежащей практике для недавно созданных компаний в добывающих отраслях»
4	Добровольные руководящие принципы Агуэй-гу	51	МФК: Стандарты деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости
5	Инициатива по курированию алюминиевой отрасли	52	Международные стандарты финансовой отчетности для предприятий добывающего сектора
6	Батумская инициатива по «зеленой» экономике	53	Межправительственный форум по вопросам горнодобывающей и металлургической промышленности и устойчивого развития / Рамочная политика в области добычи полезных ископаемых
7	Программа по предпринимательству и компенсационным мерам по сохранению биоразнообразия (ВБОР)	54	МОТ: Конвенция № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни 1989 года
8	Всеобъемлющая рамочная программа по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения	55	МОТ: Конвенция о безопасности и гигиене труда на шахтах (1995 год)
9	Кодекс корпоративной социальной ответственности угледобывающих предприятий (Кодекс «BetterCoal»)	56	Права коренных народов Арктики
10	Принципы ответственной добычи золота (Инициатива «Better Gold»)	57	Инициатива по обеспечению ответственной добычи полезных ископаемых
11	Программа оценки рисков в кобальтовой промышленности	58	Инициатива в отношении цепочки поставок олова Международного института по изучению олова (ИТРИ)
12	Партнерство общин и мелкомасштабных разработок	59	Схема сертификации Кимберлийского процесса
13	Инициатива «Коннекс»	60	Механизм отчетности о закупках на местах
14	Конвенция о биологическом разнообразии	61	Лондонская ассоциация участников рынка драгоценных металлов: Руководящие принципы ответственной добычи золота
15	Конвенция об использовании свинцовых белил в малярном деле	62	Минаматская конвенция о ртути
16	Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики	63	Обзор инвестиций и регулирования в добывающей промышленности
17	Комитет по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых	64	Мадридский протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике
18	Стандарт бесконфликтного золота	65	«НамиРо» (инициатива по обеспечению устойчивой добычи полезных ископаемых)
19	Инициатива по бесконфликтным поставкам: программа оценки непричастности плавильных предприятий к конфликтам	66	Хартия природных ресурсов / Институт управления природными ресурсами
20	Руководящие принципы должной осмотрительности для социально ответственных цепочек поставок полезных ископаемых в Китае	67	Индекс риска при использовании природных ресурсов
21	Китайская торговая палата по экспорту и импорту металлов, минералов и химикатов (ТПММХ): Руководящие принципы социальной ответственности при инвестировании в добычу полезных ископаемых в зарубежных странах (РПСО-ДПИ)	68	ОЭСР: Руководящие принципы должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, и районов повышенного риска / Руководящие принципы должной осмотрительности для обеспечения конструктивного взаимодействия с заинтересованными сторонами в добывающем секторе
22	Сеть взаимодействия по вопросам добычи полезных ископаемых в странах Содружества	69	Глобальный форум по обеспечению прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения
23	Сертифицированные торговые цепочки	70	Программа «Нефть для развития»
24	Инициатива «Алмазы в пользу развития» / Стандарт разработки	71	Ассоциация геологоразведчиков и горняков Канады /

⁵⁰ На основе IRP (2020). Mineral Resource Governance in the 21st Century. Обратите внимание, что этот список не является исчерпывающим. В частности, в нем опущены инициативы/законы/политика на национальном (и в определенной степени региональном) уровне.

№	Инициатива	№	Инициатива
	месторождений алмазов		Рамочные основы ответственной геологоразведки
25	Девонширская инициатива	72	Государственно-частный альянс в поддержку ответственной торговли полезными ископаемыми
26	Закон Додда – Франка (статья 1502) (США)	73	Кампания «Обнародуй, что ты платишь»
27	Рабочая группа по экологической устойчивости Коалиции за социальную ответственность электронной промышленности (КСОЭП)	74	Австралийский форум по ответственному управлению сталелитейной промышленностью / Попечительский совет сталелитейной отрасли
28	Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и прилагаемый к ней Протокол по стратегической экологической оценке	75	Совет по ответственной ювелирной практике
29	Европейское инновационное партнерство по сырьевым материалам (ЕИП)	76	Инициатива «Ответственная добыча кобальта»
30	Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях	77	Инициатива по ответственной разработке месторождений полезных ископаемых
31	Схема сертификации «Справедливое происхождение»	78	Фонд «За ответственное ведение горной добычи»: Индекс ответственной добычи полезных ископаемых
32	Принципы Экватора	79	Инициатива по сырьевым материалам (ИСМ)
33	Европейское партнерство в интересах ответственной добычи минералов	80	Инициатива «Ответственное отношение к сырьевым материалам» (ИОСМ)
34	Европейская платформа по технологиям устойчивого обеспечения минеральными ресурсами	81	Проект «Решения, вселяющие надежду»
35	Альянс за ответственную добычу полезных ископаемых (АОД): стандарт справедливых условий добычи золота (стандарт «Fairmined»)	82	Инициатива по возвращению похищенных активов (ИВПА)
36	Стандарт справедливых условий торговли золотом и драгоценными металлами (стандарт «Fairtrade»)	83	Стратегический диалог по устойчивому снабжению Европы сырьевыми материалами
37	Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег	84	Инициатива по обеспечению доступа
38	Форум по сырьевым материалам	85	Ассоциация «На пути к устойчивой добыче полезных ископаемых»
39	Институт Фрейзера: Ежегодный опрос горнодобывающих и геологоразведочных компаний	86	Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (КМП ООН)
40	Рамочные основы обеспечения ответственной добычи полезных ископаемых	87	ПРООН: Стратегия устойчивого и равноправного управления добывающим сектором в интересах развития человеческого потенциала
41	Инициатива «Глобальный альянс по аккумуляторам»	88	Рамочная конвенция ООН об изменении климата
42	Инициатива «Зеленая добыча полезных ископаемых»	89	ЕЭК ООН: «Руководящие принципы и надлежащая практика обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ»
43	Инициатива «Зеленый свинец»	90	Глобальный договор ООН
44	Глобальная инициатива по отчетности	91	ООН: Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека
45	Глобальный пересмотр организации хвостохранилищ	92	ООН: Рамочная классификация ресурсов
46	Программа «Охрана труда в добывающей промышленности»	93	Добровольные принципы безопасности и прав человека
47	Международная конференция по району Великих озер: Региональная инициатива по борьбе с незаконной эксплуатацией природных ресурсов	94	Программа planetGOLD

Таблица 3. Сводная информация о мерах поддержки устойчивого развития добывающих отраслей по итогам проекта «Горное дело, минералы и устойчивое развитие». ⁵¹

<i>Краткое изложение мер, рекомендованных в докладе «Поиск новых возможностей»</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Расширение научных исследований и просветительских мероприятий в целях обеспечения более глубокого понимания последствий добычи полезных ископаемых и производства минерального сырья для устойчивого развития. • Разработка корпоративных политических установок и систем управления в целях закрепления обязательств в области устойчивого развития. • Принятие глобальной декларации горнодобывающей отрасли и протокола в целях обеспечения осуществления принятых обязательств в масштабах всей отрасли (включая проведение независимых контрольных проверок). • Разработка национальных отраслевых кодексов поведения. • Разработка коллективного заявления о принципах деятельности гражданского общества с изложением ожиданий участников. • Совершенствование государственной политики и регулирования, включая недопущение размещения хвостов по берегам рек, а также более широкое принятие финансовых гарантий для обеспечения рекультивации земель после вывода добычных объектов из эксплуатации. • Обеспечение более тесной интеграции задач в рамках оценки воздействия. • Комплексное планирование процесса прекращения производственной деятельности. 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров на уровне проектов и в масштабах всей отрасли. • Уважение принципа свободного предварительного и осознанного согласия коренных народов. • Более широкое использование практики заключения соглашений с общинами и коренными народами. • Создание международного публичного реестра всех платежей горнодобывающих компаний в пользу органов государственной власти всех уровней для борьбы с коррупцией. • Унификация руководящих принципов отчетности. • Разработка четких критериев по вопросам добычи полезных ископаемых и защиты охраняемых природных территорий, согласованных между добывающей промышленностью и ключевыми субъектами действия, такими как МСОП. • Создание глобального механизма финансирования мероприятий по рекультивации земель на заброшенных объектах добычи и выдвижение глобальной инициативы по решению проблемы ликвидации последствий добычи, унаследованных из прошлого • Создание постоянного форума с участием многих заинтересованных сторон по вопросам добычи полезных ископаемых, производства минерального сырья и устойчивого развития.

⁵¹ Источник: IIED and WBCSD (2002), *Breaking New Ground*, p. xxiii.

Вопросы для рассмотрения в ходе консультаций:

- Какие значимые действия можно было бы предпринять на международном уровне в целях укрепления системы регулирования полезных ископаемых?
- В чем заключаются пробелы в регулировании полезных ископаемых в вашей юрисдикции? И как устранить эти пробелы?
- Как оказать поддержку государствам-членам, компаниям и гражданскому обществу в продвижении принципов устойчивого развития на всех уровнях добычи полезных ископаемых?
- Какие варианты регулирования могли бы в наибольшей степени способствовать устойчивому развитию в вашей стране в текущих условиях?
- Как поддержать такие инициативы и какие возможности и препятствия существуют на пути их осуществления?
- Обладают ли государства-члены, компании и гражданское общество достаточными знаниями об имеющихся вариантах регулирования и последствиях их реализации?
- Существуют ли другие варианты регулирования, которые не были предложены и которые следует рассмотреть?

ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

С тем чтобы побудить к дальнейшему обсуждению этих вопросов в ходе консультаций, в настоящем разделе приводятся примеры новаторских решений и передовой практики в секторе добычи полезных ископаемых.

<p>Безотходная добыча, повторное использование пустой породы и хвостов, осушение хвостов и экологически безопасное хранение отходов добычи с пониженными экологическими рисками</p>	<p>Осушение хвостов: Одна крупная международная горнодобывающая компания осуществляет системный переход к более безопасным методам хранения отходов добычи, и согласно поступающим сообщениям на хвостохранилищах, принадлежащих этой компании, в 55 процентах случаев применяются методы штабелирования осушенных отходов добычи или хранения хвостов в отработанных карьерах (60 процентов новых объектов, построенных за последнее десятилетие).</p> <p>Безотходная добыча: На одном из рудников в Бразилии модернизация производственного процесса привела к ликвидации образования отходов и получению вторичной продукции для применения в сельском хозяйстве. В 2018 году эта продукция принесла 12 процентов выручки этого подразделения.</p>
<p>Сокращение объемов потребляемой воды на добычных участках, и широкое внедрение систем учета водопотребления</p>	<p>Водопотребление: На одном из урановых рудников в Намибии было принято обязательство сократить общий объем водопотребления на 35 процентов по сравнению с уровнем 2008 года. Это будет достигнуто благодаря реализации целого ряда инициатив, включая повышение эффективности, учет водопотребления и опреснение воды. Разработаны планы передачи избыточных объемов опресненной воды местному населению и другим промышленным объектам региона.⁵²</p>
<p>Общая инфраструктура водо- и энергоснабжения, железнодорожного и водного транспорта</p>	<p>Инфраструктура водоснабжения: После консультаций с местным комитетом водопользователей на одном из рудников в Чили было решено принять участие в финансировании инфраструктуры водоснабжения в районе расположения этого добычного объекта, с тем чтобы улучшить доступ местных жителей к источникам питьевой воды, канализации и управлению речным водоснабжением. Компания также использовала часть очищенной воды для расширения рудника.⁵³</p>
<p>Рекультивация земель на отработанных участках добычи, их вывод из эксплуатации и последующее изменение целевого назначения земельных участков</p>	<p>Изменение целевого назначения: Вывод из эксплуатации одного из рудников в Канаде был тщательно спланирован уже на раннем этапе с учетом интересов местных жителей, которые выступили за изменение целевого назначения земельного участка после вывода рудника из эксплуатации для его использования в целях осуществления альтернативных видов экономической деятельности,</p>

⁵² https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/water/water-management-in-mining_case-studies

⁵³ <https://www.igfmining.org/the-power-of-partnership/>

	<p>включая рыбоводство и лесопереработку, а также за создание возможностей для переподготовки кадров.⁵⁴</p> <p>Взаимодействие с общинами: В рамках планирования закрытий в Австралии одна из компаний привлекла местных коренных общин, являющихся традиционными владельцами, к разработке предпочтительных сценариев закрытия, включая возможности участия коренного народа в восстановлении, управлении земельными ресурсами и принятии решений в отношении инфраструктуры проекта.⁵⁵</p> <p>Политика: В рамках АТЭС был опубликован «Контрольный перечень вопросов по выводу объектов добычи из эксплуатации для органов исполнительной власти», призванный оказать помощь региональным органам власти в проработке мер, необходимых для успешного закрытия таких объектов, и выявлении пробелов в существующих рамочных политических установках по выводу объектов добычи из эксплуатации.⁵⁶</p> <p>Использование возобновляемых источников энергии: Рекультивированный земельный участок в Канаде, на котором ранее располагалась горно-обогатительная фабрика был использован для размещения крупной коммерческой гелиоэлектростанции мощностью 1 МВт с потенциалом расширения до 15 МВт. Этот проект был разработан благодаря сотрудничеству между компанией, провинциальными органами власти, региональными целевыми фондами развития и местными жителями.⁵⁷</p> <p>Партнерства в области сохранения биоразнообразия: Партнерская программа «После минералов — природа» представляет собой механизм взаимодействия между ассоциациями специалистов по охране природы и добыче полезных ископаемых Великобритании. В рамках этой программы ведется работа со специалистами по планированию разработки месторождений полезных ископаемых, промышленными кругами, законодательными органами, природоохранными организациями и местным населением, призванная обеспечить существенный вклад в сохранение приоритетных местообитаний и увеличение численности популяций приоритетных видов при одновременном обеспечении того, чтобы люди имели возможность наслаждаться местами, которые славятся своими природными красотами.⁵⁸</p>
<p>Согласование процессов планирования на ландшафтном уровне и режимов лицензирования добычи полезных</p>	<p>Согласование политики: Португалия обновила свою политику и нормативно-правовую базу в области добычи полезных ископаемых, с тем чтобы основы законодательства на национальном, региональном и местном уровнях дополняли друг друга. Такой механизм позволяет</p>

⁵⁴ https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2019/04/218_MTF_Mine-Closure_Checklist-for-Governments-1.pdf

⁵⁵ https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2019/04/218_MTF_Mine-Closure_Checklist-for-Governments-1.pdf

⁵⁶ https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2019/04/218_MTF_Mine-Closure_Checklist-for-Governments-1.pdf

⁵⁷ <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2018/03/IGF-Innovation-in-Mining-IMMS-Report-2018.pdf>

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/NEEI%20case%20studies%20-%20Final%20booklet.pdf>

ископаемых	планировать землепользование с учетом различных видов использования природных ресурсов. ⁵⁹
Принятие решений на основе широкого участия и партнерские связи с общинами и гражданским обществом	<p>Принятие решений на основе широкого участия: Шведская стратегия в области добычи полезных ископаемых основана на подходе, призванном обеспечить привлечение заинтересованных сторон посредством информационного взаимодействия с ними и создания возможностей для их участия. Эти принципы подкрепляются механизмами и инструментами взаимодействия между министерствами и различными группами заинтересованных сторон.⁶⁰</p> <p>Диалог между промышленностью и общинами: В целях активизации диалога между представителями добывающих отраслей и другими заинтересованными сторонами в Финляндии была создана «Сеть взаимодействия по вопросам устойчивой добычи полезных ископаемых».⁶¹</p>
Оценка воздействия на окружающую среду по инициативе общин и текущий контроль горнодобывающих проектов на основе широкого участия	Раскрытие результатов экологического мониторинга: Один из рудников в Чили в режиме реального времени публикует полученные с помощью интеллектуальных датчиков данные о качестве воздуха и воды. ⁶²

⁵⁹ https://www.min-guide.eu/sites/default/files/project_result/MIN-GUIDE_D2%202%20policy%20governance%20frameworks_final_0.pdf

⁶⁰ https://www.min-guide.eu/sites/default/files/project_result/MIN-GUIDE_D2%202%20policy%20governance%20frameworks_final_0.pdf

⁶¹ https://www.min-guide.eu/sites/default/files/project_result/MIN-GUIDE_D2%202%20policy%20governance%20frameworks_final_0.pdf

⁶² <https://www.igfmining.org/why-social-innovation-is-crucial-in-mining/>

Объекты добычи, находящиеся в собственности и под управлением коренных народов	Собственность коренных народов: Первый находящийся в собственности и под управлением коренных народов объект добычи в Австралии был введен в эксплуатацию в 2017 году. Этот бокситовый рудник обеспечит работой 65–100 человек, а связанное с ним профессионально-техническое училище позволит повысить квалификацию. ⁶³
Использование возобновляемых источников энергии на объектах добычи полезных ископаемых	<p>Гелиоэлектростанции: В целях увеличения пиковой мощности электропотребления на объекте добычи горнодобывающая компания в Суринаме профинансировала строительство гелиоэлектростанции мощностью 5 МВт.⁶⁴</p> <p>Политика: Несколько крупных горнодобывающих компаний в Чили отреагировали на правительственную энергетическую политику «Энергия–2025», в соответствии с которой к 2025 году доля возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе страны должна составить 20 процентов. Крупные компании заключили соглашения, согласно которым до 100 процентов их энергопотребления будет обеспечиваться сторонними компаниями, производящими энергию из возобновляемых источников, а некоторые из них построили собственные гелиоэлектростанции и ветроэнергетические установки.⁶⁵</p>
Упорядочение и формализация кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых	КМЗ: Цена покупки, которую Национальный банк Эфиопии предлагает старателям, составляет 105 % от цены золота LBMA. Такие повышенные расценки призваны обеспечить привлечение золота, добытого в секторе КМЗ, на организованный рынок путем вытеснения альтернативных покупателей и оказания финансовой и нефинансовой поддержки старателям. ⁶⁶
Представительство и поддержка женщин, занимающихся кустарной добычей полезных ископаемых, при посредстве ассоциаций горняков и старателей	Женщины: Танзанийская ассоциация женщин-старателей (TAWOMA) была создана в 1997 году для оказания помощи в охране здоровья и поддержания благосостояния женщин, а также предоставления различных видов поддержки в целях повышения экологической безопасности и коммерческой эффективности их деятельности. ⁶⁷
Распределение выгод на местном уровне и заключение соглашений с коренными народами	<p>Соглашения о распределении выгод: Один из давно функционирующих рудников в США эксплуатируется в соответствии с соглашением, заключенным с местными жителями из числа коренных народов. В рамках этого соглашения было выдано разрешение на строительство рудника, а организация коренных народов получила право на ежегодные выплаты, постепенно увеличивающиеся в течение срока эксплуатации рудника до момента, когда прибыль начнет распределяться поровну.</p> <p>Местные фонды развития: В Кот-д'Ивуар, Буркина-Фасо, Сенегале и</p>

⁶³ <https://gulkula.com/>

⁶⁴ <http://ccsi.columbia.edu/files/2018/12/3418-CCSI-RE-and-mining-report-09-lr-reduced-optimized-07-no-links.pdf>

⁶⁵ <http://ccsi.columbia.edu/files/2018/12/3418-CCSI-RE-and-mining-report-09-lr-reduced-optimized-07-no-links.pdf>

⁶⁶ <https://pubs.iied.org/pdfs/16610IIED.pdf>

⁶⁷ <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-women-asm-challenges-opportunities-participation.pdf>

Мали созданы институциональные фонды добычи полезных ископаемых для целей местного развития (ФДПИМР). Посредством этих фондов поступления в виде взносов горнодобывающих компаний, уплачиваемых ими напрямую, а также определенной доли доходной части общенационального бюджета распределяются на местах с целью улучшения результатов развития общин, проживающих по соседству с районами добычи полезных ископаемых.⁶⁸

⁶⁸ <https://www.igfmining.org/impact-of-the-mining-sector-on-local-development-will-institutional-mining-funds-for-local-development-be-a-game-changer/>

Совместное планирование, обмен знаниями, решения на основе диалога

Стратегический диалог: Стратегический диалог по устойчивому снабжению Европы сырьевыми материалами (СТРАДЕ) объединил ЕС и богатые ресурсами страны с целью разработки более ответственного подхода к поставкам сырья, охватывающего все аспекты устойчивого развития: экономический, социальный и экологический.⁶⁹

Вопросы для рассмотрения в ходе консультаций:

- Какие еще примеры надлежащей или передовой практики могут вдохновить участников процесса устойчивого развития добычи и использования полезных ископаемых на следующем этапе?
- Какие уроки можно извлечь в добывающем секторе из опыта работы по регулированию других видов природных ресурсов?
- Каким образом различные заинтересованные стороны берут на себя ведущую роль в поощрении и реализации передовой практики?
- Какие региональные различия, предопределяющие конечные результаты внедрения передовой практики, возникают в социальном, экологическом, геологическом и нормативно-правовом контекстах?

⁶⁹ https://www.stradeproject.eu/fileadmin/user_upload/pdf/STRADE_Final_Report_2018.pdf

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Группа авторов: Дэниел М. Фрэнкс (Квинслендский университет), Элиза Тонда (ЮНЕП), Анджела Карьюки (ЮНЕП), Джулия Кинан (Квинслендский университет)

ЮНЕП хотела бы выразить признательность за оказанную поддержку следующим лицам, которые принимали участие в рецензировании предыдущих вариантов настоящего дискуссионного документа. В данной работе они выступали в личном качестве (за исключением сотрудников ЮНЕП), и их организации упоминаются только в целях указания места их работы.

Лука Мармо и Майкл Спехович, Европейская комиссия

Габриэла Милан, Секретариат по окружающей среде и природным ресурсам, Мексика

Шарлотта Гриффитс, Клаудия Камке, Николас Бонвуазен, Франциска Хирш и Харикришнан Тулсидас (ЕЭК ООН)

Ги Халперн (ОЭСР)

Франческо Газтани, Тарек Аль-Хури, Джорджина Ллойд, Фату Ндойе и Ри Цуцуми (ЮНЕП)

ЮНЕП также признает щедрую поддержку со стороны правительства Швейцарии (ФОЕН) и правительства Мексики (СЕМАРНАТ).