



Distr.: General  
19 November 2020

Russian  
Original: English



**Ассамблея Организации  
Объединенных Наций по  
окружающей среде Программы  
Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде**

Ассамблея Организации Объединенных Наций  
по окружающей среде Программы Организации  
Объединенных Наций по окружающей среде

Пятая сессия

Найроби (в онлайн-режиме), 22-26 февраля 2021 года\*

Пункт 5 предварительной повестки дня\*\*

**Вопросы международной природоохранной политики и экологического  
регулирувания**

**Ход осуществления резолюции 4/19 о регулировании  
полезных ископаемых**

**Доклад Директора-исполнителя**

**Введение**

1. В своей резолюции 4/19 о регулировании полезных ископаемых Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) поручила Директору-исполнителю ЮНЕП на основе соответствующих докладов, в том числе, таких как доклады Международной группы по ресурсам и Глобальной информационной базы данных о ресурсах ЮНЕП (ГРИД)-Женева и ГРИД-Арендал, 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.

2. В настоящем докладе описывается прогресс, достигнутый в осуществлении резолюции 4/19 благодаря проведению серии из 23 консультативных совещаний, для участия в которых были приглашены более 1200 представителей государств-членов, в том числе через национальные координационные центры ЮНЕП, а также основные группы и другие заинтересованные стороны, в целях выявления передовой практики и пробелов в знаниях, оценки вариантов регулирования и рассмотрения общих элементов, представляющих интерес для реализации последующих шагов в рамках повестки дня в области регулирования полезных ископаемых. Результаты процесса консультаций послужили основой для представления рекомендаций и предлагаемых мер на рассмотрение Ассамблеи по окружающей среде. В

\* В соответствии с решениями, принятыми на совещании Бюро Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде, состоявшемся 8 октября 2020 года, и на совместном совещании Бюро Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Бюро Комитета постоянных представителей, состоявшемся 1 декабря 2020 года, пятая сессия Ассамблеи, как ожидается, приостановит свою работу 23 февраля 2021 года и возобновит ее в режиме очного совещания в феврале 2022 года.

\*\* UNEP/EA.5/1/Rev.1.

докладе также описывается ход работы ЮНЕП по тематическим областям, которые обсуждаются в упомянутых в резолюции докладах, а именно: регулирование хвостохранилищ, песок и устойчивость, а также регулирование полезных ископаемых в XXI веке.

## **I. Ход осуществления резолюции 4/19**

### **A. Консультативный процесс по вопросам регулирования полезных ископаемых**

3. Во исполнение поручения, содержащегося в пункте 4 резолюции 4/19, ЮНЕП вела работу по осуществлению этой резолюции совместно с техническим партнером – Институтом устойчивой эксплуатации полезных ископаемых Квинслендского университета. На деятельность, описанную в настоящем докладе, из средств Фонда окружающей среды было выделено примерно 186 000 долл. США. В поддержку осуществления резолюции правительство Швейцарии предоставило внебюджетное финансирование на покрытие описанной выше деятельности и текущей работы до февраля 2021 года.

4. Перед проведением серии консультативных совещаний был подготовлен и распространен на шести официальных языках Организации Объединенных Наций документ для обсуждения<sup>1</sup>. В документе описан контекст резолюции 4/19, кратко изложены глобальные тенденции, представлены основные выводы, сделанные по итогам основополагающих исследований, и сформулированы вопросы для проведения консультаций. Этот документ был загружен с веб-сайта более 6000 раз. Были подготовлены два подкаста – первый, посвященный роли Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде и резолюции 4/19, и второй, посвященный проблеме хвостохранилищ и Глобальному отраслевому стандарту регулирования хвостохранилищ. Подкасты транслировались почти 900 раз.

5. После этих первоначальных усилий ЮНЕП разработала стратегическую «дорожную карту» для проведения консультаций в целях выявления передовой практики и пробелов в знаниях, оценки вариантов регулирования и рассмотрения общих элементов, представляющих интерес для реализации последующих шагов. В общей сложности 1237 участников из 123 стран приняли участие в одном из 22 виртуальных консультативных совещаний, проведенных в период с июля по ноябрь 2020 года. Совещания проводились на официальных языках Организации Объединенных Наций в одном из пяти форматов: а) брифинги для правительств государств-членов с целью представления резолюции и проведения общего обзора процесса консультаций; б) субрегиональные консультации, которые включали презентации по основополагающим исследованиям и открытое обсуждение основных вопросов консультаций; в) региональные консультации, в ходе которых были представлены и дополнительно уточнены итоги субрегиональных консультаций; г) глобальные консультации, в ходе которых были представлены и обсуждены резюме по каждому из региональных мероприятий; и е) совещание представителей инициатив по регулированию полезных ископаемых. Кроме того, был проведен «Узловой диалог по вопросам регулирования полезных ископаемых», организованный Группой по рациональному природопользованию Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с ЮНЕП в целях содействия координации деятельности по этой теме в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Весь процесс был открытым и инклюзивным, в нем участвовали не только правительства, но и партнеры системы Организации Объединенных Наций и многосторонние организации, а также экспертные учреждения и представители научных кругов и гражданского общества. В общей сложности от заинтересованных сторон из 61 страны было получено 111 представлений в форме электронного опроса и письменных ответов на поставленные в ходе дискуссии вопросы, в том числе 37 письменных представлений от государств-членов. Подробную информацию о процессе консультаций можно найти в специальном разделе веб-сайта Партнерства по распространению знаний о «зеленом» росте<sup>2</sup>.

6. Участие правительств и заинтересованных сторон в мероприятиях, осуществляемых в соответствии с резолюцией, и широкий обмен передовой практикой и опытом создали благоприятные условия для углубления международного сотрудничества по этой теме. В ходе консультаций предпочтение было отдано распределенным формам регулирования полезных ископаемых, обеспечивающим согласованность и гармонизацию действий на всех уровнях. Участники отметили, что такие подходы могут принимать форму продолжения работы существующих учреждений и инициатив в области регулирования с участием многих

<sup>1</sup> Доступно на веб-сайте по адресу: [www.greengrowthknowledge.org/research/discussion-paper-regional-consultations-implementation-united-nations-environment-assembly](http://www.greengrowthknowledge.org/research/discussion-paper-regional-consultations-implementation-united-nations-environment-assembly).

<sup>2</sup> Доступно на веб-сайте по адресу: <https://greengrowthknowledge.org/initiatives/unea4-mrg>.

заинтересованных сторон, а также отражения ключевых аспектов в национальном законодательстве и нормативных документах на основе международного сотрудничества, координации и развития потенциала.

7. Участники консультаций также выразили обеспокоенность по поводу потенциала регулирования на всех уровнях (от уровня общин до международного уровня) и в отношении ряда тем. Отсутствие развития потенциала считается одним из главных препятствий на пути к достижению целей существующих инициатив в области регулирования полезных ископаемых. Некоторые наиболее насущные из поднятых вопросов касались кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых; прозрачности и подотчетности; должной экологической осмотрительности; регулирования хвостохранилищ; целостных процессов оценки и утверждения проектов; роли финансового сектора; и вовлечения местных общин, коренных народов, женщин и уязвимых групп населения. Участники выразили обеспокоенность по поводу нарушений прав человека, с которыми сталкиваются люди, пытаясь привлечь внимание общественности к экологическому ущербу в секторе полезных ископаемых, и подчеркнули важность устранения барьеров, препятствующих обеспечению инклюзивности процесса принятия решений по вопросам добычи полезных ископаемых. Участники также подняли вопрос о важности развития и актуализации замкнутого цикла производственно-бытовых цепей в сфере добычи полезных ископаемых и подчеркнули необходимость расширить охват регулирования полезных ископаемых за счет включения минерального сырья, потребляемого внутри самих стран в целях развития, в частности строительных материалов и промышленных минералов.

8. В ходе консультаций был также представлен ряд примеров передовой практики. По мнению многих участников, международные инициативы, сосредоточенные на правах человека и развитии<sup>3</sup>, и должная осмотрительность<sup>4</sup> обеспечивают прочную руководящую основу для разработки более конкретных инициатив и планов. Участники сочли Глобальный отраслевой стандарт регулирования хвостохранилищ важным событием и призвали к его успешному внедрению. Участники подчеркнули ценность обмена информацией о существующих инициативах и сотрудничестве для стимулирования адаптации и тиражирования.

## **В. Регулирование хвостохранилищ**

9. После гибели 270 человек в результате катастрофического повреждения хвостохранилища на принадлежащем компании «Вале» руднике Коррегу-ду-Фейжау в районе города Брумадинью (Бразилия) 25 января 2019 года ЮНЕП совместно с программой «Принципы ответственного инвестирования» и Международным советом по горнодобывающей деятельности и металлам организовала проведение «Глобального обзора хвостохранилищ». Обзор, финансируемый Международным советом по горнодобывающей деятельности и металлам, был объявлен 27 марта 2019 года с целью установления международного стандарта для хвостохранилищ. 24 апреля 2019 года был назначен независимый председатель, Бруно Оберле, для руководства проведением обзора при поддержке группы экспертов в составе 7 человек и многосторонней консультативной группы в составе 15 человек.

10. После процесса общественных консультаций<sup>5</sup> 5 августа 2020 года был представлен Глобальный промышленный стандарт по регулированию хвостохранилищ. Стандарт применяется как к существующим, так и к будущим хвостохранилищам и призван решать такие вопросы, как затрагиваемое проектом население; база социальных, экономических и экологических знаний; проектирование, строительство, эксплуатация, техническое обслуживание, мониторинг и закрытие объектов; распоряжение и регулирование; готовность к чрезвычайным ситуациям и меры реагирования; и публичное раскрытие информации и подотчетность. В виртуальной церемонии представления стандарта приняли участие более 1500 человек, и стандарт был загружен с веб-сайта Глобального обзора хвостохранилищ 5948 раз.

<sup>3</sup> Это, например, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты», цели в области устойчивого развития и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

<sup>4</sup> Например, механизмы соблюдения принципов должной осмотрительности Организации экономического сотрудничества и развития.

<sup>5</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу: <https://globaltailingsreview.org>.

11. Тем временем, в январе 2020 года ГРИД-Арендал ввела в эксплуатацию Глобальный портал по хвостохранилищам – онлайн-овое хранилище информации о хвостохранилищах<sup>6</sup>. Данные для Портала были получены на основании запроса о раскрытии информации, направленного 5 апреля 2019 года Пенсионным советом Церкви Англии и Советом по этике шведских национальных пенсионных фондов от имени 112 инвесторов, представляющих находящиеся в управлении активы стоимостью 14 трлн долл. США<sup>7</sup>. Раскрытие информации позволило получить новые данные о более чем 1800 уникальных хвостохранилищах, содержащих 44,54 млрд кубических метров отходов, что соответствует примерно 30 процентам объема мировой добычи полезных ископаемых. ГРИД-Арендал получила бюджетную поддержку для разработки Портала от Пенсионного совета Церкви Англии, Совета по этике шведских национальных пенсионных фондов и ЮНЕП. Доступом к Порталу воспользовались более 12 000 человек.

## **С. Песок и устойчивость**

12. ЮНЕП/ГРИД-Женева продолжила работу по проблематике песка с целью стимулирования изменений в нерациональной практике, связанной с добычей и использованием песка. Эта работа вносит вклад в осуществление резолюции и отвечает ключевой рекомендации доклада ЮНЕП/ГРИД-Женева 2019 года под названием «Песок и устойчивость: поиск новых решений для экологического регулирования глобальных песчаных ресурсов»<sup>8</sup>, направленной на развитие всестороннего понимания производственно-сбытовой цепи в области песчаных ресурсов. ЮНЕП/ГРИД-Женева сосредоточила свою работу на содействии повышению осведомленности, внедрению новаторских методов мониторинга и диалогу по вопросам регулирования песчаных ресурсов и провела предварительную оценку терминологии и классификации данных, касающихся добычи, транспортировки и использования песка, гравия и дробленой породы. Кроме того, 13 октября 2020 года ЮНЕП/ГРИД-Женева совместно с Партнерством по распространению знаний о «зеленом» росте провели совещание высокого уровня по вопросам регулирования песчаных ресурсов. Работа, связанная с глобальными песчаными ресурсами и обеспечением их устойчивости, поддерживается за счет внебюджетной поддержки со стороны правительства Швейцарии.

## **Д. Регулирование полезных ископаемых в XXI веке**

13. Международная группа по ресурсам 17 февраля 2020 года опубликовала доклад, озаглавленный «Регулирование полезных ископаемых в XXI веке: ориентация добывающей промышленности на устойчивое развитие»<sup>9</sup>. Как отмечается в докладе, горнодобывающий сектор представляет как возможности, так и риски в отношении обеспечения устойчивого развития, особенно в странах с низким уровнем дохода. В докладе перечисляются существующие международные механизмы регулирования и инициативы, имеющие значение для совершенствования устойчивого регулирования полезных ископаемых. Полный текст доклада был загружен с веб-сайта 5474 раза, а резюме для директивных органов – 5139 раз.

## **II. Рекомендации и предлагаемые меры**

### **А. Материалоемкость восстановления после пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**

14. Полезные ископаемые, в частности в контексте развития инфраструктуры, и металлы, связанные с возобновляемыми источниками энергии, будут играть важную роль в относящихся к инфраструктуре наборах мер стимулирования, направленных на восстановление после пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) по принципу «лучше, чем было». Получение этих полезных ископаемых из устойчивых и ответственных производственно-сбытовых цепей в области минерального сырья, в частности минеральных заполнителей, могло бы сыграть важную роль в восстановлении по принципу «лучше, чем было». В этом контексте Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает поручить ЮНЕП провести диалог о роли полезных ископаемых в восстановлении после пандемии COVID-19 по принципу «лучше, чем было». Этот диалог можно расширить за счет параллельных усилий по рассмотрению: а) роли сектора

<sup>6</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу: <https://tailing.grida.no>.

<sup>7</sup> Запрос был сделан в контексте Инициативы инвесторов по обеспечению безопасности добычи полезных ископаемых и хвостохранилищ.

<sup>8</sup> Доступно на веб-сайте по адресу: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/28163>.

<sup>9</sup> Доступно на веб-сайте по адресу: <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>.

полезных ископаемых, особенно строительных материалов, в деле восстановления после стихийных бедствий и в планировании; и b) укрепления технических стандартов и стандартов устойчивости, принятых банками развития в отношении размещения заказов на строительные материалы, включая песок.

## **В. Платформы для сотрудничества и развития потенциала**

15. Для ускорения деятельности по устойчивому регулированию полезных ископаемых Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает рекомендовать государствам-членам при поддержке ЮНЕП и в сотрудничестве с другими соответствующими организациями разрабатывать и совершенствовать аналитические исследования механизмов для более эффективного осуществления имеющихся инициатив в области управления, межрегионального и международного обмена знаниями и укрепления связей между различными группами заинтересованных сторон по всей производственно-сбытовой цепи в области минерального сырья<sup>10</sup>. Можно рассмотреть следующее:

a) создание межправительственной рабочей группы по устойчивому развитию сектора полезных ископаемых и металлов для определения приоритетов будущей деятельности и продвижения конкретных тем;

b) расширение и регионализация существующих форумов за счет более широкого участия, в том числе министерств охраны окружающей среды и министерств горнодобывающей промышленности; представительство и участие на уровне министров; партнерство с региональными экономическими сообществами; и расширение диалога между производителями, финансирующими структурами и потребителями;

c) диалог с государствами-членами и многосторонними инициативами в области управления, направленный на установление минимальных стандартов<sup>11</sup>, которые должны основываться на целостном и правозащитном подходе и учитывать аспекты фактической прозрачности и подотчетности, а также могут включать варианты средств правовой защиты и минимальные стандарты совместного использования выгод местными общинами;

d) создание механизма финансирования для расширения масштабов развития потенциала, обмена знаниями и сотрудничества между государствами-членами и другими заинтересованными сторонами в области регулирования полезных ископаемых.

## **С. Регулирование хвостохранилищ**

16. Глобальный отраслевой стандарт регулирования хвостохранилищ был признан значительным достижением в сфере нормативно-организационного регулирования хвостохранилищ, которое способно повысить безопасность и улучшить экологические показатели. Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает:

a) подчеркнуть важность создания независимой структуры для осуществления надзора, оказания поддержки и обеспечения гарантий в деле внедрения Стандарта;

b) рекомендовать государствам-членам в приоритетном порядке выводить из эксплуатации, ликвидировать и реконструировать небезопасные объекты, в частности те, которые не имеют ответственного владельца;

c) рекомендовать продолжение сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций и соответствующими заинтересованными сторонами в целях укрепления регулирования хвостохранилищ и поручить Директору-исполнителю ЮНЕП обобщить результаты и заказать проведение дальнейших исследований по инновациям в области регулирования хвостохранилищ, их сокращения, переработки и повторного использования, в частности возможности повторного использования доброкачественных материалов из хвостохранилищ в качестве альтернативы природному заполнителю в строительной отрасли и в секторе восстановления земель, а также продолжать развивать Глобальный портал по хвостохранилищам в целях расширения доступа к информации.

<sup>10</sup> Например, министерства охраны окружающей среды, министерства горнодобывающей промышленности, горнодобывающие компании, финансирующие структуры, производители, организации гражданского общества, затрагиваемые группы и др.

<sup>11</sup> В духе трудовых норм Международной организации труда и Стандартов деятельности, разработанных Международной финансовой корпорацией.

## **D. Гармонизация и согласование инициатив в области регулирования**

17. В целях упорядочения диалога между инициативами в области регулирования полезных ископаемых, а также между заинтересованными сторонами в целом Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает стимулировать и формализовать обсуждения по вопросам согласованности и слаженности этих инициатив. Можно изучить варианты включения или расширения новых направлений регулирования, особенно расширения охвата экологических вопросов, в целях совершенствования целостного управления этим сектором. В частности, можно дополнительно изучить следующие аспекты:

- a) диалог между государствами-членами и партнерами о потенциальных путях учета существующих добровольных инициатив в национальных законах и нормативных документах;
- b) совместные инициативы по развитию потенциала с упором на «развитие, начиная с низового уровня» в целях сокращения «асимметрии власти» среди основных поставщиков;
- c) разработка и применение согласованного подхода к аудиту существующих инициатив в области управления в целях повышения эффективности и согласованности;
- d) обмен информацией, позволяющей потребителям, акционерам и другим заинтересованным сторонам принимать обоснованные решения<sup>12</sup>.

## **E. Кустарная и мелкомасштабная добыча полезных ископаемых**

18. Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает:

- a) рекомендовать государствам-членам претворять в жизнь и адаптировать к местным условиям Моси-оа-Туньяскую декларацию о кустарной и мелкомасштабной добыче полезных ископаемых, разработке карьеров и эксплуатации месторождений<sup>13</sup>;
- b) рекомендовать государствам-членам и другим заинтересованным сторонам проводить исследования и обмениваться знаниями в отношении масштабов и географического охвата сектора кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых в рамках общенациональных переписей населения;
- c) обратиться к ЮНЕП с просьбой проводить работу совместно с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими органами по изучению вопроса о разработке стандарта, аналогичного «Экваториальным принципам», в целях поддержки финансирования кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых в интересах преобразований, а также по изучению вариантов укрепления ассоциаций кустарной и мелкомасштабной добычи полезных ископаемых на международном уровне.

## **F. Переработка отходов добычи, повторное использование и обеспечение замкнутого цикла**

19. Несмотря на то, что обсуждения по вопросу о применении подходов, основанных на замкнутости цикла, имели место, необходимы конкретные программы и проекты в развитие ранее выполненной работы, требующей более системного взаимодействия вдоль цепей поставок и потребления полезных ископаемых с участием всех соответствующих субъектов. Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает рекомендовать государствам-членам оказывать поддержку дальнейшим исследованиям и мерам политики в отношении отходов добычи и обеспечения замкнутого цикла. Примерами областей, требующих изучения, могли бы служить переработка и повторное использование хвостов и других отходов и побочных продуктов добычи, отходы вторичной разработки и повторной переработки (в том числе в связи с кустарной и мелкомасштабной добычей), повторное использование отходов, связанных со сносом объектов, и включение вариантов повторного использования отходов в планирование разработки и закрытия месторождений.

<sup>12</sup> В том числе на основе выводов доклада ЮНЕП, озаглавленного «Устойчивость в горнодобывающем секторе: текущее положение и будущие тенденции», опубликованного в 2020 году при финансовой поддержке, предоставленной правительством Швейцарии в размере 75 000 швейцарских франков (примерно 75 346 долл. США).

<sup>13</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу: [www.greengrowthknowledge.org/research/mosi-oa-tunya-declaration-artisanal-and-small-scale-mining-quarrying-and-development](http://www.greengrowthknowledge.org/research/mosi-oa-tunya-declaration-artisanal-and-small-scale-mining-quarrying-and-development).

## **Г. Регулирование на общенациональном уровне**

20. Несмотря на то, что была выполнена значительная работа по укреплению законодательства о полезных ископаемых, Ассамблея по окружающей среде, возможно, пожелает рекомендовать государствам-членам продолжать правовые реформы и поддерживать преобразование сектора путем принятия законов, включающих такие аспекты, как участие общественности, обеспечение средств правовой защиты и возмещения ущерба, прозрачность, торговые соглашения, развитие производственно-сбытовых цепей и связей, регулирование деятельности в частном секторе, борьба с коррупцией и долгосрочная экологическая ответственность. Правовые основы должны также распространяться на полезные ископаемые, которые добываются шахтным или карьерным способом, перерабатываются и используются внутри страны и которые часто называют минеральным сырьем для целей развития.

---