Появление настоящего издания вызвано необходимостью перехода речного судоходства в странах СНГ на принципы устойчивого развития, что означает непричинение ущерба окружающей среде в результате развития отрасли. Одним из основных элементов воздействия на реки рассматривается выемка седиментов (песок, гравий и др.) из ложа рек под предлогом расчистки фарватера. Эта деятельность во многих случаях превратилась в самостоятельный бизнес, который снижает самоочистительную способность реки и наносит ущерб ее экосистемам. В брошюре рассматривается опыт разных стран по эффективному регулированию судоходства с точки зрения окружающей среды.

Current edition is dedicated to environmental impact of navigation on river ecosystems, and juridical approaches to sustainable navigation on rivers of different countries are analyzed. The in-stream mining of sediments fo r maintaining of the channel is treated as especially dangerous activity which should be regulated in legislation on national level. Numerous examples of such regulations are discussed in the brochure. The book is addressed to decision makers and environmentalists of the former Soviet Union countries.

Eco-TIRAS - International Environmental Association of River Keepers
Str. Teatrala 11A, Chisinau 2012
Moldova
Tel./Fax: +373 22 225615
E-mail: ecotiras@mtc.md
www.eco-tiras.org

ISBN ?

РЕЧНОЕ СУДОХОДСТВО И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА * ECO-TIRAS * 2012

РЕЧНОЕ СУДОХОДСТВО И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА "ECO-TIRAS" 2010

РЕЧНОЕ СУДОХОДСТВО И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Eco-TIRAS
Кишинёв - 2010

Международная экологическая ассоциация хранителей
реки “Eco-TIRAS”

РЕЧНОЕ СУДОХОДСТВО И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Экологические и юридические аспекты

Eco-TIRAS
Кишинёв - 2010

Речное судоходство и окружающая среда: Экологические и юридические аспекты. Кишинев: Eco-TIRAS, 2010. с.

Тираж: экз.

ISBN

Появление настоящего издания вызвано необходимостью перехода речного судоходства в странах СНГ на принципы устойчивого развития, что означает непричинение ущерба окружающей среде в результате развития отрасли. Одним из основных элементов воздействия на реки рассматривается выемка седиментов (песок, гравий и др.) из ложа рек под предлогом расчистки фарватера. Эта деятельность во многих случаях превратилась в самостоятельный бизнес, который снижает самоочистительную способность реки и наносит ущерб ее экосистемам. В брошюре рассматривается опыт разных стран по эффективному регулированию судоходства с точки зрения окружающей среды. Подготовка и издание поддержаны Посольством Норвежского Королевства в Бухаресте.

Current edition is dedicated to environmental impact of navigation on river ecosystems, and juridical approaches to sustainable navigation on rivers of different countries are analyzed. The in-stream mining of sediments for maintaining of the channel is treated as especially dangerous activity which should be regulated in legislation on national level. Numerous examples of such regulations are discussed in the brochure. The book is addressed to decision makers and environmentalists of the former Soviet Union countries.

Hereby we kindly thank the Royal Norwegian Embassy in Bucharest for support of elaboration of this brochure in frames of the project “Fighting In-stream Mining in the Dniester Bed“.

The views expressed in this brochure reflect only the authors’ position.

Под редакцией доктора-хабилитат биологических наук Елены Зубковой.

ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Small Project Fund for Moldova

Eco-TIRAS - International Environmental Association of River Keepers
Str. Teatrala 11A, Chisinau 2012
Moldova
Tel./Fax: +373 22 225615
E-mail: ecotiras@mtc.md
www.eco-tiras.org

Международная экологическая ассоциация хранителей реки “Eco-TIRAS”
Пер. Театральный 11А, Кишинев 2012
Молдова
Тел./Факс: +373 22 225615
E-mail: ecotiras@mtc.md
www.eco-tiras.org

Брошюру можно скачать на сайте www.eco-tiras.org в разделе “Publications”.

© Eco-TIRAS - International Environmental Association of River Keepers, 2010
© Международная экологическая ассоциация хранителей реки “Eco-TIRAS”, 2010

Предисловие

Судоходство на реках является давним занятием человека, выгодным с экономической точки зрения. Оно развивалось на фоне изменения состояния самих рек в силу осуществлявшейся экономической деятельности и бассейнах водосбора и технического прогресса, ведущего ко все большим техногенным угрозам речным экосистемам со стороны водного транспорта. Однако, интересы окружающей среды и водного транспорта не обязательно являются антагонистическими. Более того, объективно развитие речного судоходства в долговременном аспекте заинтересовано в хорошем качестве водных и иных природных ресурсов, поскольку это содействует развитию пассажирского водного транспорта.

Однако, гармонии во взаимоотношениях речного судоходства и окружающей среды, особенно в эпоху первичного накопления капитала, обычно достичь не удается. Предприятия речного транспорта, не имея достаточных средств для инвестиций и будучи заинтересованы в скорейшем получении прибыли часто стремятся обосновать необходимость различных видов деятельности, неблагоприятных для окружающей среды. К такой деятельности можно с полным основанием отнести добычу седиментов (песка и гравия) в целях якобы расчистки и поддержания состояния фарватера. При этом добытые песок и гравий как правило реализуются как строительные материалы. В целом эта деятельность обосновывается как абсолютно необходимая, в том числе, во исполнение обязательств в рамках международных соглашений, участницами которых является та или иная страна. При этом игнорируются многочисленные обязательства, взятые теми же странами в рамках многосторонних экологических соглашений. Такая ситуация особенно характерна для стран СНГ, обладающих мощным потенциалом для развития речного судоходства. Однако природоохранные ведомства бывают часто слабы и нерешительны в исполнении своих прямых обязанностей, а угрозы окружающей среде от водного транспорта обычно рассматриваются лишь в контексте возможного загрязнения углеводородами и мусором.

Как уже было сказано, в результате изменения землепользования в бассейнах рек и гидростроительства водность рек зачастую уменьшается, что препятствует навигации. Игнорирование этого фактора приведет к бессмысленным инвестициям в судоходство на реках, которые полностью или частично потеряли свои судоходные качества. Аридизация обширных территорий, в том числе, Северо-Западного Причерноморья, в последующие декады, наряду с продол-

жающимся гидростроительством на Днестре существенно уменьшат роль этой реки для судоходства.

Настоящая брошюра подготовлена и издана группой экологических юристов и биологов с целью ознакомить людей, принимающих решения, с экологическими механизмами формирования угроз окружающей среде и здоровью человека от несбалансированной деятельности в области расчистки русел рек в целях судоходства. По нашему мнению, собранный и отраженный в ней международный опыт по регулированию добычи седиментов должен помочь в достижении баланса интересов различных пользователей природными ресурсами рек.

Издание стало возможным благодаря поддержке Посольства Королевства Норвегии в Бухаресте, поддержавшем наблюдения за состоянием реки в связи с деятельностью по добыче песка и гравия, а также сбор и обобщение международного опыта по регулированию подобной деятельности. Учитывая, что вопрос учета интересов окружающей среды при развитии речного судоходства является весьма актуальным, в брошюре также рассматривается современный международный опыт, накопленный в этой сфере.

Мы рассчитываем, что брошюра окажется полезной законодателям и органам исполнительной власти, принимающим решения в сфере природопользования и искренне стремящимся к эффективному и устойчивому регулированию в сфере судоходства на реках с тем, чтобы эта деятельность не нарушала и не снижала качество экосистемных услуг, предоставляемых населению этими реками. Только всесторонний, основанный на стратегической оценке воздействия и оценке воздействия на окружающую среду подход способен обеспечить принятие оптимальных для сегодняшнего и завтрашнего дней решений.

Международная экологическая ассоциация
хранителей реки "Eco-TIRAS"

Кишинев, 15.02.2010

СОДЕРЖАНИЕ

Ю.И. Тромбицкая. Международно-правовое регулирование судоходства и охраны окружающей среды на трансграничных реках. 7

Сергей Выхрист. Правовое регулирование добычи песка и гравия из русел рек в практике государств мира. 27

Илья Тромбицкий. Подходы к добыче песка и гравия в руслах рек: международный опыт 89

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДОХОДСТВА И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕКАХ

Ю.И. Тромбицкая, экологический юрист
Институт зоологии АН Молдовы

I. Введение

В марте 2008 года добыча гравия в запретной зоне нижнего бьефа Дубоссарской ГЭС на реке Днестр вызвала широкий общественный резонанс, приоткрыв гораздо более вместительный «ящик Пандоры» – проблемы и противоречия, возникающие в связи с усилиями по восстановлению судоходства в Молдове, с одной стороны, и требованиями охраны окружающей среды, с другой.[1] Чем больше будет развиваться судоходство, тем актуальнее будут эти проблемы и тем важнее для всех заинтересованных сторон договориться о принципах и методах согласования и решения этих противоречий.

В данной работе рассматриваются принципы международно-правового регулирования судоходства и охраны окружающей среды на трансграничных реках[2] и концепция интегрированного управления водными ресурсами в применении к судоходству и окружающей среде, и приводятся рекомендации по решению проблем, возникающих в связи с развитием судоходства в Молдове.

II. Проблемы соотношения судоходства и охраны окружающей среды

Судоходство, несомненно, оказывает влияние на другие виды использования водотока, а также на окружающую среду. Как отмечает Комиссия международного права ООН в Проектах статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1994 года «Требования судоходства оказывают влияние на количество и качество воды, имеющейся для других видов использования. Судоходство может приводить и часто приводит к загрязнению водотоков, и для него необходимо поддержание определенного уровня воды; кроме того, для него требуются проходы через препятствия и вдоль препятствий, располо-

1 Статья подготовлена в мае 2009 г.

2 В данной работе не рассматриваются правовые вопросы, связанные с перевозкой опасных веществ на внутренних водных путях.

женных на водотоке. Взаимосвязь между судоходными и несудоходными видами использования водотоков является настолько многообразной, что на любом водотоке, где осуществляется судоходство или где оно только намечается, технические специалисты и администраторы, отвечающие за освоение этого водотока, не в состоянии провести различие между требованиями и влиянием судоходства и требованиями и влиянием других водных проектов».[3]

Обширный перечень факторов влияния судоходства на окружающую среду приводится в «Совместном заявлении о развитии судоходства по внутренним водным путям и охране окружающей среды реки Дунай», принятом в марте 2008 года, где отмечается, что решающее значение в контексте влияния судоходства на окружающую среду имеет инженерное вмешательство, которое нарушает естественное гидроморфологическое состояние и/или природный состав экологических сообществ (например, путем создания препятствий для мигрирующих видов рыб или разрушения естественной среды обитания, а также мест нереста по берегам и в русле реки). Также в нем говорится, что в большинстве крупных речных систем деградация русла реки может привести к серьезному ухудшению окружающей среды. Поэтому, с одной стороны, работы по укреплению русла реки и землечерпательные работы могут уничтожить экологически важные речные виды и привести к однородной водной среде; вместе с тем, эрозия русла реки ниже по течению, вызванная работами по укреплению русла, может привести к вертикальному разделению и гидрологическому разъединению реки и ее естественных сред. В дополнение к гидроморфологическим изменениям, судоходство может вызывать загрязнение водной окружающей среды (отходы, сточные воды). В «Совместном заявлении» также отмечается, что вызываемые движением судов волны могут нарушать репродуктивные возможности местообитаний рыб, бентосных беспозвоночных, другой флоры и фауны, а двигатели судов могут вызвать неестественную приостановку полезных отложений, которая приводит к снижению доступа света к растениям и роста водорослей.[4] Отдельными аспектами являются: повседневное загрязнение вод при осуществлении судоходства (отходы, связанные с работой и использованием плавсредств; отходы, связанные с грузами) и загрязнение окружающей среды в результате аварий судов.[5]

---

3 Комментарий к Проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), с.152.

4 Joint Statement on Guiding Principles for the Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin (2008) at http://www.icpdr.org, p.4-5.

5 Более подробно о видах связ анного с судоходством загрязнения вод см.

Вместе с тем, водный транспорт считается экологически более предпочтительным по сравнению с альтернативными ему автомобильным и железнодорожным видами транспорта.[6] Судоходство становится все более актуальным в контексте мер по снижению выбросов парниковых газов в рамках предотвращения изменения климата.[7] На Общеевропейской конференции по внутреннему водному транспорту (Бухарест, 13-14 сентября 2006 года) министры и представители правительств европейских стран приняли декларацию «Внутреннее судоходство – ключевой элемент будущей Общеевропейской транспортной системы»,[8] в которой они призвали Европейскую комиссию, Европейскую экономическую комиссию ООН и речные комиссии к повышению стандартов защиты окружающей среды в целях повышения экологических показателей внутреннего водного транспорта по сравнению с другими видами транспорта.

Не следует отрицать, что меры по охране и использованию вод и окружающей среды, в свою очередь, могут оказывать влияние на условия судоходства.

III. Международно-правовое регулирование вопросов судоходства и охраны окружающей среды

Обязательство по поддержанию судоходности международной реки

Правила судоходного использования международных рек были впервые разработаны на многостороннем уровне на Венском конгрессе 1815 года, провозгласившем свободу судоходства по международным рекам. В «Постановлении о свободном судоходстве по рекам», являющимся приложением к Генеральному акту конгресса, была, в частности, зафиксирована обязанность прибрежного государства проводить на своем участке реки необходимые работы с целью поддержания его в судоходном состоянии.[9]

статью 1 Протокола по предупреждению загрязнения вод, вызванного судоходством, к Рамочному соглашению по бассейну реки Сава. Протокол подписан 1 июня 2009 года в Белграде Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Сербией и Словенией. www.savacommission.org

6 Белая книга по эффективному и устойчивому внутреннему водному транспорту в Европе. Записка секретариата. ЕЭК ООН, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту и Рабочая группа по унификации технических предписаний и правил безопасности на внутренних водных путях. Тридцать третья сессия. Женева, 11-13 февраля 2009 года. ECE/TRANS/SC.3/WP.3/2009/13, п.37.

7 Совместное заявление, *supra* note 4, p.4.

8 http://www.mt.ro/engleza/paneuropeanconference/Bucharest%20Declaration%20RU.pdf

9 Международное право. Учебник под ред. В.И. Кузнецова, Б.Р. Тузмухамедова. 2-е издание. Изд-во НОРМА, М., 2007. с.565-566.

Обязанность прибрежных государств поддерживать соответствующие участки рек в судоходном состоянии закреплена во множестве международных соглашений и называемых документов «мягкого права», в частности, в резолюциях международных организаций. Еще в 1887 году международная неправительственная организация «Институт международного права» (ИМП) в Хайделбергской резолюции очертила обязанность государств проводить работы для обеспечения судоходной способности международных рек, свободу прибрежных государств принимать решения о мерах по поддержанию и улучшению за свой счет судоходности находящихся под их суверенитетом участков международных рек и запрет проводить такие работы, которые могут изменить состояние общего водного пути или ухудшить его навигационную пригодность, если такие работы вызывают протест со стороны других прибрежных государств.[10] Согласно Парижской резолюции ИМП, прибрежные государства, каждое на своей территории, обязаны предпринимать меры для поддержания и улучшения судоходного водного пути, ограждения его буями и установления сигнализации.[11] В «Хельсинкских правилах пользования водами международных рек» Ассоциации международного права (АМП) говорится об обязанности прибрежного государства «в силу имеющихся или предоставленных ему средств поддерживать в хорошем состоянии часть судоходного участка реки или озера в пределах своей юрисдикции» и уведомлять другие прибрежные государства о намерении предпринять такие работы, а также проводить консультации в этой связи.[12]

Европейское соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения, которое было заключено под эгидой Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) 19 января 1996 года,[13] направлено на разви-

10 International Regulation on River Navigation, Resolution of Heidelberg, 9 September 1887, Institute of International Law. Text in: Annuaire de l'Institut de droit international, Session de Heidelberg 1887, p. 535. Articles 24-26.

11 Regulation governing Navigation on International Rivers. Resolution of Paris, 19 October 1934, Institute of International Law. Text in: Annuaire de l'Institut de droit international, Session de Paris, October 1934, Brussels 1934, pp.713-719, Article 10.

12 Helsinki Rules, Article XVIII и Article XVIII bis. The latter approved by the 56th Conference of the International Law Association New Delhi, 1974. Text in: Report of the Committee on International Water Resources Law of the International Law Association, Report of the 56th Conference, p. 15. Неофициальный перевод «Хельсинкских правил» на русский язык см. http://www.cawater-info.net/library/rus/water/rules.pdf

13 UNECE Transport Agreements and Conventions No. 6. See http://www.unece.org/trans/conventn/agn.pdf Молдова ратифицировала это соглашение 23 марта 1998 года. Украина присоединилась к данному соглашению Указом Президента Украины от 28

тие и строительство в Европе сети внутренних водных путей, именуемой «сетью внутренних водных путей международного значения» или «сетью водных путей категории Е». Данная сеть включает в себя внутренние водные пути и морские прибрежные маршруты, а также порты международного значения на этих путях и маршрутах. Все они должны соответствовать характеристикам, указанным в приложении III к данному соглашению, либо должны быть приведены в соответствие с требованиями этого приложения.

Несмотря на то, что само наличие международно-правовых обязательств прибрежных государств по поддержанию судоходности участков международных рек не вызывает сомнения, необходимо проследить, каким образом это обязательство соотносится с другими обязательствами государств и какие принципы и инструменты международного права регулируют соотношение судоходства с другими видами использования водотока.

Принцип справедливого и разумного использования

Судоходство является одним из видов использования водотока наряду с водоснабжением для питьевых нужд, гидроэнергетикой, рыбным хозяйством, орошением, промышленностью, коммунальным хозяйством, сплавом леса, рекреацией и другими видами использования. Еще в начале XX-го века судоходные виды использования пользовались определенным приоритетом.[14]

В 1966 году АМП были приняты «Хельсинкские правила пользования водами международных рек»,[15] которые справедливо считаются своеобразной «вехой» в развитии международного водного права. Они говорят о праве каждого государства бассейна на разумное и равноправное участие в полезном использовании вод международного водосборного бассейна, закрепляя так называемый «принцип справедливого и разумного использования».

Одним из ключевых составляющих этого принципа является понимание того, что никакого четкого и единообразного ответа на вопрос, что является «справедливым и разумным», не существует. «Справедливое и разумное использование» следует определять в свете всех соответствующих факторов в каждом отдельном случае. При этом, как закрепляют Хельсинкские правила, **никакой вид использования или совокупность видов использования изначально *не имеют приоритета* над другими.** Хельсинкские правила закрепляют неисчерпывающий список факторов, которые следует принимать во

сентября 2009 года. Румыния ратифицировала данное соглашение 24 февраля 1999 года.

14 Комментарий к Проектам статей, *supra* note 3, с.198.

15 Хельсинкские правила, *supra* note 12.

внимание при определении «справедливого и разумного использования». Эти факторы включают географические, гидрологические, климатические факторы, потребности населения, доступность иных ресурсов и альтернативных средств удовлетворения экономических и социальных потребностей и др.[16] «Значение, придаваемое каждому фактору, должно определяться его важностью в сравнении с другими соответствующими факторами. В определении того, что есть разумное и равноправное участие, все соответствующие факторы должны быть рассмотрены в совокупности и заключение должно быть достигнуто на основе всей совокупности факторов», - говорится в Хельсинкских правилах.

Принцип «справедливого и разумного использования» получил дальнейшее развитие в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-йоркская конвенция, 1997 год).[17] Хотя эта конвенция пока еще не вступила в силу, ее основные положения, в том числе касающиеся принципа «справедливого и разумного использования», являются обязательными даже сегодня и для не участвующих в ней государств постольку, поскольку они отражают общепризнанные нормы обычного международного права. Это подтвердил в 1997 году Международный Суд ООН в решении по делу о проекте Габчиково-Надьмарош.[18] Хотя Нью-йоркская конвенция применяется к использованию международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях, как видно из статьи 1(2) конвенции и как объясняет Комиссия международного права ООН (КМП) в соответствующем комментарии к Проекту статей, исключение судоходных видов использования из сферы применения Нью-йоркской конвенции не может быть полным. «Статья 1(2) данной Конвенции составлена таким образом, чтобы подчеркнуть, что судоходные виды использования не входят в сферу применения Конвенции, за исключением случаев, когда другое использование вод затрагивает судоходство или затрагивается судоходством».[19] Таким образом, Нью-йоркская конвенция не регулирует само судоходство (режим судоходства, параметры судов, правила захода в порты, посадки и высадки пассажиров, сборы и т.п.), но регулирует вопросы коллизий видов использования, при которых имеет место воздействие судоходства на другие виды использования или воздействие других видов использования на судоходство. Именно в этом случае принцип «справедливого и разумного ис-

16 Хельсинские правила, *supra* note 12, ст.5.

17 Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-йоркская конвенция), 21 мая 1997г., (1997) 36 I.L.M. 700.

18 Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод. ЕЭК ООН, 2006, с.4.

19 Комментарий к Проектам статей, *supra* note 3, с.152.

пользования» и подлежит применению и, в соответствии с этим принципом, судоходство само по себе не обладает никаким изначальным приоритетом над другим видами использования.

«Принцип справедливого и разумного использования» формировался и действует в регулировании международно-правовых отношений между прибрежными государствами. «Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом», - говорится в статье 5(1) Нью-йоркской конвенции. Очевидно, что данный принцип может быть применим в том числе и для балансирования различных видов использования вод на внутригосударственном уровне в рамках одного государства. При этом, разумность и справедливость использования водотока в пределах своей территории предполагают устойчивость такого использования, поскольку использование не может рассматриваться как «справедливое» и «разумное», если оно не является устойчивым, т.е. наносит ущерб для возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности. В этом заключается *rationale* применения принципа «справедливого и разумного использования» в случае конфликта между различными видами использования водотока не только на международном, но и на внутригосударственном уровне.

В случае коллизии между различными видами использования водотока, как существующими, так и намечаемыми, ее следует решать путем рассмотрения совокупности факторов. Перечень факторов, закрепленный в ст. 6 Нью-йоркской конвенции,[20] опирающийся на перечень, содержащийся в Хель-

20 В ст. 6 (1) Нью-йоркской конвенции говорится:

«1. Использование международного водотока справедливым и разумным образом по смыслу статьи 5 требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая:

a) географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера;

b) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока;

c) зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока;

d) воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока;

e) существующие и потенциальные виды использования водотока;

f) сохранение, защиту, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях;

g) наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду использования, имеющих сопоставимую ценность.

2. При применении статьи 5 или пункта 1 настоящей статьи соответствующие государства водотока, в случае возникновения необходимости, вступают в консультации в духе сотрудничества.

синкских правилах, может служить наиболее полным руководством в этой связи. Следует также обратить внимание на то, что в случае возникновения противоречия между видами использования международного водотока, Нью-йоркская конвенция требует при решении этого конфликта с помощью принципа «справедливого и разумного использования» и другого основополагающего принципа – принципа «непричинения значительного ущерба» - уделять особое внимание удовлетворению «насущных человеческих нужд» (статья 10(2)). Как отмечает КМП, «особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания жизни человека количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода».[21]

Такой же подход присутствует и в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам ЕЭК ООН или Хельсинкская конвенция 1992 года).[22] Существует достаточно распространенное заблуждение о том, что данная Конвенция не затрагивает вопросы судоходства. На самом деле, она не исключает эти вопросы из сферы своего применения. Как отмечается в проекте «Руководства по внедрению» Конвенции по трансграничным водам, «несмотря на то, что вопросы судоходства отдельно не упоминаются в Конвенции, исходя из ее положений, они могут стать причиной трансграничного воздействия и, следовательно, являются сферами, в которых Стороны должны принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия».[23]

---

3. Значение, которое должно быть придано каждому фактору, подлежит определению в зависимости от его важности по сравнению с другими соответствующими факторами. При определении того, что является разумным и справедливым использованием, все соответствующие факторы должны рассматриваться совместно и заключение должно выноситься на основе всех факторов.»

21 Комментарий к Проектам статей, *supra* note 3, с.198.

22 Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), 17 марта 1992, (1992) 31 I.L.M. 1312. Конвенция ратифицированной Молдовой 23 июня 1993 года, Украиной 1 июля 1999 года и Румынией 31 марта 1995 года

23 ПРОЕКТ РУКОВОДСТВА ПО ВНЕДРЕНИЮ КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР (от 31 марта 2009 года)//ЕЭК ООН. СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР. Правовой совет. Шестая встреча. Женева, 29–30 апреля 2009 года. Пар.246.

Основное обязательство Сторон Конвенции по трансграничным водам - принимать «все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия» (ст. 2(1)), под которым данная Конвенция понимает «любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны…» (ст. 1(2)). Поскольку судоходство вызывает или может вызвать «трансграничное воздействие», оно охватывается положениями Конвенции по трансграничным водам, в том числе закрепленным в ней принципом «разумного и справедливого использования» (ст. 1(2)(c)).

Особое значение для решения вопросов о воздействии судоходства на окружающую среду, наряду с обязательством предпринимать все необходимые меры для сокращения трансграничного воздействия и принципом «разумного и справедливого использования», могут иметь также такие положения Конвенции по трансграничным водам, как обязательство сохранения и восстановления экосистем (ст. 2(2)(d)), принцип принятия мер предосторожности (ст. 2(5)(a)), принцип «загрязнитель платит» (ст. 2(5)(b)), концепция предотвращения и сокращения загрязнения в источнике загрязнения (ст. 2(3)), концепция применения наилучших имеющихся технологий и наилучшей в экологическом отношении практики (приложения I и II к конвенции, ст. 3(1) (c), (f), (g) и 3(2), ст. 9(2)(i), ст. 13(1)(b) и 13(4)), концепция оценки воздействия на окружающую среду (ст. 3 (1)(h) и ст. 9(2)(j)) и другие.

Помимо Конвенции по трансграничным водам ЕЭК ООН, для регулирования вопросов соотношения судоходства и окружающей среды важное значение имеют Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 1991 год)[24] и Конвенция о доступе к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998 год).[25]

---

24 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (конвенция Эспо), 25 февраля 1991 г., (1991) 30 I.L.M. 800. Конвенция ратифицирована Молдовой 23 июня 1993 года, Украиной 19 марта 1999 года и Румынией 29 марта 2001 года.

25 Конвенция о доступе к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), 25 июня 1998 года, (1999) 38 I.L.M. 255. Конвенция ратифицирована Молдовой 7 апреля 1999 года, Украиной 6 июля 1999 года и Румынией 11 июля 2000 года.

Осуществление процедур уведомления и консультаций по планируемым видам деятельности, предусмотренных в конвенции Эспо, обязательно для проектов, включенных в Добавление I к этой конвенции. В Добавление I входят «торговые порты, а также внутренние пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1350 тонн». Эти процедуры также могут применяться по согласованию Сторон к другим видам планируемой деятельности, которые не указаны в Добавлении I.

В последние годы строительство Украиной судоходного канала через рукав Быстрое без осуществления процедуры уведомления Румынии в соответствии с Конвенцией Эспо продемонстрировало актуальность проблемы соблюдения обязательств в области охраны окружающей среды при развитии судоходства. Усилия секретариатов и механизмов международных конвенций (секретариатов Конвенции Эспо, Конвенции по трансграничным водам и Рамсарской конвенции, Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, Комитета по осуществлению Конвенции Эспо) и международных организаций (Европейского Союза, Международной комиссии по охране реки Дунай) направлены на обеспечение соблюдения норм международных соглашений в области окружающей среды в данном случае.

Комплексный подход к планированию

13-14 сентября 2006 года в Бухаресте состоялась Общеевропейская конференция по внутреннему водному транспорту. В принятой министрами и представителями правительств европейских стран декларации «Внутреннее судоходство – ключевой элемент будущей Общеевропейской транспортной системы»[26], в частности, говорится, что надежность перевозок по внутренним водным путям должна иметь целью учет экологических требований при развитии инфраструктуры внутреннего водного транспорта.

На Бухарестской конференции министры также призвали речные комиссии, занимающиеся вопросами судоходства и вопросами защиты окружающей среды на Дунае и Рейне разработать процедуры для организованного диалога по вопросам экологии в отношении проектов инфраструктуры внутреннего водного транспорта. Это предложение было, таким образом, обращено к Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД), созданной в соответствии с Конвенцией о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию реки Дунай 1994 года, и к Дунайской комиссии, созданной в соответствии с Конвенцией о режиме судоходства на Дунае 1948 года, а также к Международной

26 http://www.mt.ro/engleza/paneuropeanconference/Bucharest%20Declaration%20RU.pdf

комиссии по защите Рейна, созданной на основании Бернской Конвенции 1963 года, и к Центральной комиссии по навигации на Рейне, учрежденной в соответствии с решениями Венского конгресса 1815 года.

В этой связи, в начале 2007 года МКОРД выступила одним из инициаторов процесса по подготовке «Совместного заявления о развитии судоходства по внутренним водным путям и охране окружающей среды реки Дунай». Это «Совместное заявление» было согласовано МКОРД, Дунайской комиссией и Международной комиссией по бассейну реки Сава в марте 2008 года.

Исследования показали, что в последнее десятилетие наблюдается рост использования внутреннего водного транспорта в придунайских странах, хотя перевозка внутренним водным транспортом все еще составляет менее 10% от общего объема перевозок в Дунайском регионе.[27] В конце 1990-х - начале 2000-х годов восстановление возможностей для судоходства и торговли на реке Сава, притоке реки Дунай, стало одним из приоритетных направлений в активизации сотрудничества нескольких стран бывшей Югославии, послуживших толчком к подписанию ими в декабре 2002 года Рамочного соглашения по бассейну реки Сава и Протокола о режиме судоходства к этому соглашению.[28] Таким образом, развитие судоходства при обеспечении охраны окружающей среды и при использовании потенциальных выгод в области энергоэффективности и сокращения автоперевозок являются важнейшими направлениями сотрудничества в бассейне Дуная.

«Совместное заявление» закрепляет «комплексный подход к планированию» при принятии решений в области судоходства и улучшения охраны окружающей среды и говорит о новой «философии» или «культуре» интегрированного (комплексного) планирования для проектов в области судоходства и улучшения охраны окружающей среды. Комплексный подход к планированию опирается на концепцию интегрированного управления водными ресурсами.[29]

Поскольку планы и проекты в области внутреннего водного транспорта оказывают воздействие на окружающую среду, до принятия решений необходимо проведение экологической оценки.[30] В этой связи должна быть проведена стратегическая экологическая оценка (для решений стратегического характера) и

---

27 Совместное заявление, *supra* note 4, p.4.

28 Framework Agreement on the Sava River Basin (FASRB) and Protocol on the navigation regime to the FASRB, 3 Dec. 2002. Сторонами FASRB являются Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория.

29 Более подробно об ИУВР см. Соколов В.И. ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ. НИЦ МКВК 2008 по адресу http://www.icwc-aral.uz/workshop_march08/pdf/sokolov_ru.pdf

30 Совместное заявление, *supra* note 4, p.8.

оценка воздействия на окружающую среду (для проектов). В ходе этих процедур необходимо обеспечить общественности возможность высказать свое мнение, которое должно быть принято во внимание при принятии решений и выдаче разрешений.

«Комплексный подход к планированию» опирается на ряд принципов планирования, к числу которых «Совместное заявление» относит:

- Создание междисциплинарных групп планирования с участием основных заинтересованных сторон, включая министерства, отвечающие за вопросы транспорта, за управление водными ресурсами и окружающую среду, органы водного транспорта, представителей охраняемые территорий, неправительственные организации, сектор туризма, научные учреждения и независимых (международных) экспертов;
- Определение целей совместного планирования;
- Установление прозрачного процесса планирования (информация/участие), основанного на полных данных и включающего экологические критерии и действующие стандарты, необходимые для стратегической экологической оценки (для подпадающих под нее планов, программ и политики) и для оценки воздействия на окружающую среду (для проектов);
- Обеспечение возможности сопоставления альтернатив и анализ выполнимости плана (включая анализ затрат и выгод) и/или проекта (включая анализ ситуации «*статус кво*», альтернативных решений и мер, не связанных со структурным вмешательством, а также затрат природных и других ресурсов);
- Оценка возможного бассейнового/трансграничного воздействия проекта в области внутреннего водного транспорта;
- Информирование международных речных комиссий и проведение консультаций с ними (т.е. для Дуная – с МКОРД, Дунайской комиссией и Комиссией по Саве) до принятия решения, а также, по возможности, и других затрагиваемых государств;
- Соблюдение требований Плана управления бассейном реки Дунай, который будет доработан к концу 2009 года, а также соответствующих планов управления суббассейнами и национальный планов и программ по управлению бассейнами рек;
- Стремление к исключению или, где это невозможно, минимизации воздействия инженерного вмешательства на речную систему посредством смягчения и/или восстановления, с оказанием предпочтения тем вариантам вмешательства, которые имеют обратимый характер;
- Обеспечение гарантии того, чтобы при планировании проектов в области судоходства принимались во внимание проблемы и последствия изменения климата;

- Использование мер «наилучшей практики» для улучшения условий судоходства;[31]
- Определение приоритетов среди возможных мер для обеспечения оптимального воздействия на окружающую среду и судоходство и эффективного использования финансовых ресурсов;
- Обеспечение гибких условий финансирования проектов для того, чтобы сделать возможным интегрированное планирование (включая участие всех заинтересованных групп), а также для адаптивной реализации и мониторинга;
- Мониторинг принятых мер и, при необходимости, их адаптация; и другие.[32]

Значительным достижением представляется прилагающийся к «Совместному заявлению» список конкретных планируемых и реализуемых проектов в области внутреннего водного транспорта, на которые распространяется заявление и к которым должны применяться заложенные в нем принципы. Этот список предполагается периодически обновлять. Три задействованные в процессе комиссии будут проводить ежегодные встречи для обсуждения конкретных проектов и примеров положительной практики.

Хотя «Совместное заявление» согласовывалось для бассейна реки Дунай, заложенные в нем подход и принципы могут быть применимы и к другим водотокам. Это уникальный документ, который должен помочь лицам, принимающим решения в области транспорта на внутренних водных путях и охраны окружающей среды, и одна из немногих попыток поиска адекватного подхода в данной сфере.

Поэтому неслучайно, что в конце 2008 года Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, действующая в рамках Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК ООН, рассмотрела «Совместное заявление» и, приняв его за основу, обсудила проект «Резолюции о руководящих принципах развития внутреннего судоходства и охраны окружающей среды в регионе ЕЭК ООН». Секретариату ЕЭК ООН было предложено доработать проект резолюции.[33]

---

31 См. примеры практики в Good practice in managing the ecological impacts of hydropower schemes, flood protection works and works designed to facilitate navigation under the EU WFD по адресу http://www.sednet.org/download/061130_WFD_paper.pdf

32 Полный список принципов см. в части 4.2 Совместного заявления, *supra* note 4.

33 Доклад Рабочей группы по внутреннему водному транспорту о работе ее 52-ой сессии // ЕЭК ООН, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, пятьдесят вторая сессия, Женева, 13-15 октября 2008 года, ECE/TRANS/SC.3/181 по адресу http://www.unece.org/trans/doc/2008/sc3wp3/ECE-

Одним из очевидных вопросов представляется вопрос о том, как наилучшим образом обеспечить комплексный подход к планированию и как определять, что является «справедливым и разумным использованием» в каждом конкретном случае. На национальном уровне, реализации этих концепций должно способствовать **реальное введение принципов интегрированного управления водным ресурсами в систему государственного управления**, при котором решения в области водных ресурсов принимаются при наиболее широком участии государственных органов, отвечающих за различные аспекты водной политики, охраны окружающей среды, экономики, транспорта, сельского хозяйства, рыбного хозяйства, здравоохранения и т.д., и с участием общественности.

На международном же уровне, решению этих вопросов может способствовать деятельность совместных органов, создаваемых государствами на основе двусторонних или многосторонних соглашений в отношении разделяемых ими трансграничных вод.

Согласно Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам, заключение или пересмотр двусторонних или многосторонних соглашений и создание совместных органов являются обязанностью Сторон этой Конвенции, которая рассматривает такие соглашения и органы в качестве одного из ключевых механизмов сотрудничества прибрежных государств. В международной практике встречаются как случаи существования для одних и тех же трансграничных вод разных совместных органов, занимающихся вопросами судоходства и вопросами устойчивого развития и охраны окружающей среды, так и отнесения всех этих вопросов к компетенции одного совместного органа. К примеру, для Дуная, Рейна, Мозеля действуют разные комиссии для регулирования судоходства (Дунайская комиссия, Центральная комиссия по навигации на Рейне, Мозельская комиссия) и для обеспечения охраны окружающей среды (Международная комиссия по охране реки Дунай, Международная комиссия по защите Рейна, Международная комиссия по защите реки Мозель от загрязнения). В то же время, к компетенции Международной совместной комиссии США и Канады, созданной в 1909 году, отнесены вопросы целого ряда видов использования вод, включая судоходство, качество вод и даже, с 1990-х годов, качество воздуха. К компетенции созданной в 2002 году Международной комиссии по

TRANS-SC3-181r.pdf Также см. документ Проект резолюции SC.3 о руководящих принципах развития внутреннего судоходства и охраны окружающей среды в регионе ЕЭК ООН // ЕЭК ООН, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, пятьдесят вторая сессия, Женева, 13-15 октября 2008 года ECE/TRANS/SC.3/2008/17/Add.1 по адресу http://www.unece.org/trans/doc/2008/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-2008-17a1r.pdf

бассейну реки Сава отнесены как судоходство, так и устойчивое развитие и охрана водной среды.

IV. Развитие водного транспорта в Республике Молдова

Если во времена Средневековья судоходство на территории современной Республики Молдова осуществлялось не только на Днестре и Пруте, но и на реках Рэут и Бык,[34] то сегодня даже Днестр и Прут являются судоходными только на определенных участках по причине их обмеления. С начала 1990-х годов сектор водного транспорта в Молдове находится в состоянии кризиса, а работы по поддержанию гарантированных глубин с целью обеспечения безопасности судоходства систематически не проводятся. В настоящее время водный транспорт эксплуатируется с очень низкой производительностью по сравнению с периодом 1980-х годов.[35]

В Молдове предпринимаются активные меры по восстановлению судоходства на внутренних водных путях.[36] В 2005 году заключено двустороннее Соглашение между Республикой Молдова и Румынией о судоходстве по внутренним водным путям, а в 2006 году подписано двустороннее Соглашение между Правительством Республики Молдова и Кабинетом Министров Украины о судоходстве по внутренним водным путям Молдовы и Украины. План действий ЕС – Молдова[37] 2005 года предусматривает осуществление Молдовой реформ в области внутреннего водного транспорта и внутренней навигации, в т.ч. выработку национальной политики в области внутреннего водного транспорта, нацеленной на развитие данного сектора и создание действенной администрации. В 2007 году начал принимать суда международный порт Джурджулешть на Дунае.[38]

Молдова участвует в деятельности международных организаций в данной области,[39] в т.ч. Международной морской организации, Дунайской комиссии, Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК ООН, и присоединилась к целому

34 Igor Zaharia, Reanimarea flotei fluviale moldoveneşti, Revista Apelor nr.5, 2009, p.13.

35 Постановление Правительства Nr. 453 от 24.03.2008 об утверждении Концепции развития водного транспорта в Республике Молдова, опубликовано 01.04.2008 в Monitorul Oficial Nr. 66-68.

36 См. более подробно Igor Zaharia, *supra* note 34.

37 План действий ЕС-Молдова, п.61.

38 http://www.gifp.md

39 Более подробно см. Агентство транспорта Республики Молдова по адресу http://www.at.gov.md/colaborarea-internationala/

ряду международных конвенций и соглашений, включая Европейское соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения 1996 года, Европейское соглашение о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям 2000 года, Региональное соглашение о радиотелефонной службе на внутренних водных путях 2000 года, Будапештскую конвенцию о договоре перевозки грузов по внутренним водным путям 2001 года, Конвенцию об обмере судов внутреннего плавания 1966 года.[40]

В соответствии с Европейским соглашением о важнейших внутренних водных путях международного значения 1996 года, река Прут классифицируется как водный путь международного значения от устья до г. Унгень, а река Днестр классифицируется как водный путь международного значения от порта Белгород–Днестровский (Украина) до порта Бендер. Также под действие соглашения подпадают два молдавских порта – порт Джурджулешть, как портовый комплекс на реке Дунай, находящийся в стадии строительства, и порт Бендер на реке Днестр. Для данных участков рек и для названных портов действуют обязательства Молдовы по приведению их в соответствие с техническими и эксплутационными характеристиками, указанными в приложении III к соглашению.

В 2008 году постановлением Правительства была утверждена Концепция развития водного транспорта в Республике Молдова.[41] Концепция направлена на перспективное решение проблем, с которыми сталкивается внутренний водный транспорт, и говорит о необходимости проведения целого ряда мероприятий. Во-первых, это мероприятия по улучшению условий судоходства на внутренних водных путях (их переоборудование, улучшение эксплуатационных параметров гидротехнических сооружений, увеличение протяженности участков внутренних водных путей с гарантированными глубинами, создание условий для перевалки грузов с верхнего бьефа через Дубоссарскую плотину на нижний бьеф реки Днестр, обследование внутренних водных путей и составление лоцманских карт и др.) Также это касается мероприятий по развитию транспортного флота, реконструкции портов, развитию предприятий в данной отрасли, развитию страхования в области водного транспорта (включая обеспечение гражданской ответственности за ущерб, причиненный окружающей среде при эксплуатации водного транспорта) и других мер.

---

40 Статус международных конвенций и соглашений по вопросам внутреннего судоходства. Записка секретариата // ЕЭК ООН, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, 52-ая сессия, Женева, 13-15 октября 2008 года, ECE/TRANS/SC.3/2008/15, по адресу http://www.unece.org/trans/doc/2008/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-2008-15r.pdf

41 Постановление Правительства, *supra* note 35.

Концепция развития водного транспорта в Республике Молдова говорит и о мероприятиях, направленных на «обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях, включая экологическую безопасность, посредством:

a) создания системы управления безопасным движением судов в области водного транспорта;

b) регламентирования и координации функций государственных органов контроля и надзора для повышения эффективности их деятельности, при условии сокращения их вмешательства в хозяйственную деятельность экономических агентов;

c) приобретения специализированных судов и технических средств для сбора, переработки и утилизации разного типа отходов от эксплуатации судов или в результате аварийных происшествий с водным транспортом, включая затонувшее имущество».

Концепция развития водного транспорта в Республике Молдова умалчивает о требованиях проведения экологической экспертизы и/или оценки воздействия на окружающую среду проектов, связанных с внутренним водным транспортом, а также о необходимости и механизмах координации работы государственных органов, осуществляющих регулирование в области внутреннего водного транспорта, с государственными органами, регулирующими сферу водных ресурсов и охраны окружающей среды.

Кроме того, в Молдове разработан проект Кодекса внутреннего водного транспорта,[42] который призван подвергнуть регламентации режим внутренних водных путей, вопросы регистрации и права собственности на плавсредства, права и обязанности экипажа, вопросы обеспечения безопасности судоходства и возмещения ущерба, перевозки грузов, пассажиров, багажа и почты, а также другие вопросы.

Проект Кодекса внутреннего водного транспорта вызывает серьезную критику со стороны экологических общественных организаций. К нему не прилагается обоснования, соответствующего методологического обеспечения его выполнения, методических и консультативно-пояснительных материалов, как требует Концепция национальной политики в области водных ресурсов (2003 года), разработанная на период 2003-2010 годов. Все работы по поддержанию судоходства, согласно проекту Кодекса, осуществляются специализированными организациями в сотрудничестве с органом в сфере водного транспорта. Наибольшие нарекания вызывают положения Кодекса, позволяющие вести работы по поддержанию навигационных путей и гидротехнических судоход-

42 Proj ect “Codul Transportului Naval Intern al Republicii Moldova” http://www.at.gov.md/legislatia-nationala/transport-naval/ (дата не указана).

ных сооружений без специальных разрешений под предлогом необходимости обеспечения безопасности навигации. Кроме того, согласно проекту Кодекса, добыча негорных строительных материалов осуществляется с согласия специализированного органа в сфере водного транспорта, что противоречит целому ряду актов действующего законодательства, предусматривающих в данном случае компетенцию органов в сфере охраны окружающей среды. Кодекс предусматривает разработку в будущем правил предотвращения загрязнения внутренних судоходных путей неочищенными сточными водами и водами, содержащими углеводороды, которые должны быть утверждены специализированным органом в сфере водного транспорта при одобрении их органом публичной власти в сфере экологической безопасности.

Ни Концепция развития водного транспорта в Республике Молдова, ни проект Кодекса не проходили широкого обсуждения с участием общественности, что могло бы способствовать усилению их экологической составляющей. Концепция не проходила экологической экспертизы в соответствии с ст.6(2)(c) Закона об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду 1996 года (в редакции 2003 года).

Ситуация 2008-2009 годов с добычей песчано-гравийной смеси в запретной зоне нижнего бьефа Дубоссарской ГЭС под предлогом улучшения условий для судоходства, в нарушение законодательства, которое либо запрещает добычу песка и гравия из русла реки, либо связывает ее с необходимостью проведения ОВОС,[43] не будет разрешена принятием Кодекса, если он будет принят в текущей редакции и без широкого обсуждения всеми заинтересованными сторонами, включая различные министерства и ведомства, научные круги и неправительственные организации. Вместе с тем, принятие Кодекса в настоящий момент и в его нынешней редакции может быть сопряжено с нарушением обязательств Республики Молдова по Орхусской конвенции и может быть неприемлемым для страны, подписавшей Протокол о стратегической экологической оценке, а также поставит под сомнение выполнение Республикой Молдова обязательств, предусмотренных Конвенцией по трансграничным водам – в первую очередь, обязательства принимать все необходимые меры для предотвращения трансграничного воздействия, обязательства сохранения и восстановления экосистем и обязательства обеспечить применение оценки воздействия на окружающую среду.

Республика Молдова участвует в работе нескольких совместных органов. Уполномоченные правительств Молдовы и Украины действуют как совмест-

43 См. Закон о водоохранных зонах и полосах рек и водоемов (1995), Закон об экологической экспертизе и ОВОС (1996), Закон о о рыбном фонде, рыболовстве и рыбоводстве (2006), Постановление Совета Министров Молдавской ССР (1986).

ный орган в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 года. Молдова является участницей Международной комиссии по охране реки Дунай, действующей в соответствии с Конвенцией по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года, и членом Дунайской комиссии, занимающейся вопросами судоходства на Дунае. Совместная комиссия предусмотрена Соглашением между Министерством водного и лесного хозяйства и защиты окружающей среды Румынии, Министерством окружающей среды и развития территорий Республики Молдова и Министерством окружающей среды и природных ресурсов Украины о сотрудничестве в зоне охраняемых природных территорий дельты Дуная и Нижнего Прута 2000 года. Совместная рабочая группа Молдовы и Румынии по вопросам рыбного хозяйства на реке Прут и водохранилище Стынка-Костешть действует в соответствии с Соглашением между Правительством Румынии и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области защиты рыбных ресурсов и управления рыбным хозяйством на реке Прут и водохранилище Стынка-Костешть 2003 года. Совместная комиссия гидроузла Стынка-Костешть на реке Прут и Совместная подкомиссия по использованию гидроузла Стынка-Костешть действуют в соответствии с Правилами о гидроузле Стынка-Костешть на реке Прут 1985 года. Из всех перечисленных органов только в рамках Дунайской комиссии непосредственно рассматриваются вопросы судоходства и в рамках Международной комиссии по охране реки Дунай эти вопросы затрагиваются в некоторой степени.

В 2007 году, в рамках реализуемого ЕЭК ООН, ОБСЕ и ЮНЕП проекта под эгидой Инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC), представители Молдовы и Украины разработали проект нового Соглашения о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр, предусматривающий создание нового совместного органа – комиссии. В 2006 году Румыния инициировала процесс подготовки нового соглашения по трансграничным водам с Молдовой. В этих условиях необходимо обеспечить тщательное изучение необходимости и возможностей включения вопросов судоходства в компетенцию создаваемых в соответствии с новыми соглашениями совместных органов.

V. Заключение

Обязательства прибрежных государств, связанные с обеспечением судоходности международной реки, вне всякого сомнения, должны быть соотнесены с обязательствами в области международного водного права и охраны окру-

жающей среды. Принцип «справедливого и разумного использования» и обязательство государств принимать все необходимые меры для предотвращения и сокращения трансграничного воздействия являются ключевыми принципами международного права в данной области, которые должны быть приняты во внимание при определении роли и места судоходства среди всех видов использования конкретного водотока. На практике, согласование интересов судоходства и охраны окружающей среды может достигаться при применении комплексного подхода к планированию, опирающегося на концепцию интегрированного управления водными ресурсами. Комплексный подход к планированию предполагает проведение для планов и проектов в области внутреннего водного транспорта стратегической экологической оценки (для решений стратегического характера) и оценки воздействия на окружающую среду (для проектов) при надлежащем участии общественности на соответствующих этапах этих процедур.

Сложившаяся в последние годы в Республике Молдова ситуация, характеризующаяся нарушениями экологического законодательства под предлогом выполнения международно-правовых обязательств по поддержанию судоходности, ***свидетельствует об отсутствии интегрированной политики в области водных ресурсов и внутреннего водного транспорта***. Такая политика, вместе с тем, способствовала бы скоординированному и последовательному выполнению государством своих международно-правовых обязательств – как обязательств по подержанию судоходности участков международных рек, так и обязательств по принятию всех необходимых мер для предотвращения значительного вредного воздействия, обеспечению справедливого и разумного использования, проведению оценки воздействия на окружающую среду и обеспечению участия общественности. При этом, соблюдение Молдовой своих обязательств, предусмотренных Европейским соглашением о важнейших внутренних водных путях международного значения, полностью совместимо с выполнением обязательств, заложенных в Конвенции по трансграничным водам, Конвенции Эспо и Орхусской конвенции. На данном этапе представляется чрезвычайно важным провести экологическую экспертизу проекта Кодекса внутреннего водного транспорта и его широкое общественное обсуждение, что позволило бы обеспечить комплексность водной политики и балансирование развития судоходства и охраны окружающей среды.

Кроме того, при пересмотре действующих и заключении новых соглашений по трансграничным водам необходимо учитывать перспективы возрождения судоходства на реках Прут и Днестр с точки зрения круга охватываемых соглашениями вопросов и компетенции создаваемых ими совместных органов.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ ПЕСКА И ГРАВИЯ ИЗ РУСЕЛ РЕК В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВ МИРА

Сергей Выхрист
доктор юридических наук,
эксперт по правовым вопросам
Европейского ЭКО-Форума, Киев

Реки являются наиболее важными системами поддержания жизни в природе. Столетиями человечество наслаждалось природными выгодами, которые приносили реки, не особо понимая того, как речные экосистемы функционируют и поддерживают свою жизнеспособность. Человек изменил природу множества рек мира, контролируя их наводнения, сооружая водохранилища, чрезмерно эксплуатируя их живые и неживые ресурсы и сбрасывая в них отходы. Среди перечисленного беспорядочная добыча седиментов (песка и гравия) со дна рек оказалась наиболее губительной, поскольку эта деятельность угрожает самому существованию речной экосистемы. Чем больше это стали понимать и осознавать, тем чаще приходили к выводу о необходимости проведения взвешенной и последовательной регуляторной политики в области добычи песка и гравия с тем, чтобы обеспечить баланс и должный учет интересов общества, промышленности и экономики, с одной стороны, и охраны окружающей природной среды и сбережения речных экосистем, с другой.

Предлагаемый обзор дает возможность ознакомиться и сопоставить основные подходы к правовому регулированию добычи песка и гравия из русел рек и других водных объектов в разных странах мира.

В **Соединенных Штатах Америки** деятельность по добыче песка и гравия из русел рек и других водных объектов должна соответствовать различным федеральным нормам и законодательству штатов. Требования об обязательном санкционировании такой деятельности вытекают из положений, например, Закона о чистой воде (Clean Water Act), Закона о реках и гаванях (Rivers and Harbors Act), Закона о рыбе и дикой природе (Fish and Wildlife Coordination Act), Закона Магнусона об охране и управлении рыбным промыслом (The Magnuson Fishery Conservation and Management Act), Закона об исчезающих видах (Endangered Species Act) и целого ряда других норм[1].

1 Buck, E.H. 1995. Summaries of major laws implemented by the National Marine Fisheries Service. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, Library of

- Закон о Национальной экологической политике (The National Environmental Policy Act (NEPA)[2] (42 *U.S.C.* 4321-4347)) требует от федеральных агентств проведения анализа потенциального воздействия предлагаемой на федеральном уровне деятельности, которая может оказать существенное воздействие на окружающую человека среду. В частности, Закон обязывает государственные органы использовать системный междисциплинарный подход к процессам планирования и принятия решений с тем, чтобы гарантировать должный учет при этом экологических ценностей. Предусматривается также обязательная подготовка подробных Заявлений о воздействии на окружающую среду предлагаемых видов деятельности, которая должна включать оценку: (1) какого-либо вредного воздействия; (2) альтернатив предлагаемой деятельности; и (3) соотношения краткосрочного использования с долгосрочной продуктивностью. Государственные органы обязаны учитывать результаты такого анализа в процессе принятия решений.

- Закон о реках и гаванях (33 *U.S.C.* 403) в Разделе 10 уполномочивает Инженерный корпус Вооруженных сил США (U.S. Army Corps of Engineers (USACE)) регулировать деятельность, которая оказывает воздействие на воды США, в том числе деятельность по добыче полезных ископаемых в руслах рек и иных водотоков, а также по изменению русел судоходных водных объектов. В соответствии с Законом создание каких-либо ограничений судоходному потенциалу вод США должно быть санкционировано Конгрессом США[3].

- Закон о чистой воде (CWA)[4] (33 *U.S.C.* 1251-1387) нацелен на поддержание и восстановление водных ресурсов США. Этим законом санкционируются исследования проблем качества и загрязнения вод; устанавливаются стандарты качества воды и сбросов загрязняющих веществ; регламентируется ответственность за загрязнение воды опасными веществами, а также порядок выдачи разрешений, касающихся качества воды, загрязнений из точечных источников, осуществления землечерпательных и дноуглубительных работ или размещения извлеченных материалов в водно-болотных угодьях. Основной задачей Раздела 404 Закона является предотвращение разрушения водных экосистем, в том числе водно-болотных угодий. Если деятельность по заявленному проекту связана со сбросом извлеченного землечерпанием материала или насыпного материала в воды США, необходимо получить разрешение на основании Раздела 404. «Извлеченный землечерпанием материал» – это материал, добытый из вод США (33 C.F.R. 323.2(c)); «насыпной материал» – это материал, который

Congress, March 24, 1995.

2 См.: http://www.epa.gov/Compliance/nepa/

3 См.: http://www.epa.gov/wetlands/regs/sect10.html

4 См.: http://www.epa.gov/lawsregs/laws/cwa.html

поднимает уровень дна или осушает воды США (33 C.F.R. 323.2(e)(1)). Термин «сброс извлеченного землечерпанием материала» не распространяется на: (i) сброс загрязнителей в воды США в результате последующей переработки на берегу извлеченного землечерпанием материала, который добывался в коммерческих целях (такой сброс регламентируется Разделом 402 Закона и может требовать отдельного разрешения); (ii) деятельность, связанную с вырубкой растительности, которая существенно не затрагивает корневую систему или не связана с механизированной деятельностью, способной повторно внести извлеченный почвенный материал в водоток; (iii) случайное попадание извлеченного материала в водный объект. По общему правилу (66 FR 4575 amending 33 CFR 323.2(d)(2)(i); 40 CFR 232.2(2)(i)), деятельность, связанная с добычей полезных ископаемых, в том числе песка и гравия, в руслах водных объектов (в том числе пересыхающих), связана со сбросами извлеченного землечерпанием или насыпного материала. Разделом 404 Закона предусматривается два основных вида разрешений: индивидуальные и общие. Индивидуальное разрешение, как правило, требуется для проектов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду и предусматривают отдельную оценку потенциального воздействия и альтернативных проектов. Общее разрешение выдается для видов деятельности, которые схожи по своей природе и оказывают минимальное индивидуальное или совокупное вредное воздействие. Для упрощения процедуры, общие разрешения могут действовать на общенациональном или региональном уровне или на территории отдельного штата в целом и должны периодически пересматриваться разрешительным органом – USACE (например, срок действия общенационального разрешения не может превышать пяти лет (33 U.S.C. §1344 (e) (2)). Согласно положений Раздела 404, Национальная морская рыбоохранная служба (National Marine Fisheries Service (NMFS)) имеет право высказывать замечания USACE в отношении воздействия предлагаемой деятельности на живые морские ресурсы и рекомендовать методы, позволяющие избежать такого воздействия. Если NMFS установит, что предлагаемая деятельность приведет к существенному и неприемлемому вредному воздействию на водные ресурсы национального значения, она может потребовать пересмотра решения на более высоком уровне USACE. Это обычно затягивает процедуру выдачи разрешения еще примерно на два месяца и, как правило, приводит к внесению в проект изменений, предусматривающих осуществление деятельности, которая наносит существенно меньший вред.

- Закон о рыбе и дикой природе (FWCA) (16 *U.S.C.* 661-666c) требует равного учета аспектов дикой природы, в том числе рыб, с другими направлениями разработки водных ресурсов. Это обеспечивается путем обязательных консультаций и согласования со Службой рыбы и дикой природы США (U.S. Fish

and Wildlife Service)[5], NMFS и другими соответствующими министерствами и ведомствами при рассмотрении проектов о внесении каких-либо изменений в водные объекты, а также путем введения обязательных федеральных лицензий или разрешений на осуществление таких проектов. Указанные государственные органы устанавливают: (1) вред, который может быть причинен рыбным ресурсам и дикой природе; (2) меры, которые необходимо принять для предотвращения ущерба и потери данных ресурсов; и (3) меры, которые необходимо предпринять для охраны и развития ресурсов в связи с разработкой водных ресурсов. NMFS высказывает замечания федеральным лицензирующим и разрешительным органам о возможном нанесении вреда живым морским ресурсам в случае реализации предлагаемого проекта и дает рекомендации по предотвращению вреда.

- Закон Магнусона-Стивенса об охране и управлении рыбным промыслом[6] (16 *U.S.C.* 1853 (a)(7)) требует, чтобы планы по управлению рыбным промыслом включали легко доступную информацию о важности среды обитания для рыбного промысла и оценку потенциального воздействия изменений в среде обитания на рыбный промысел. В 1996 г. в Закон были внесены положения о неотъемлемой среде обитания рыбы (Essential Fish Habitat (EFH)), в которых, в частности, говорится о том, что одной из наибольших угроз устойчивости коммерческого и рекреационного рыбного промысла является продолжающаяся деградация водной среды обитания в морях, эстуариях и иных водных объектах. Среде обитания следует уделять повышенное внимание в процессе осуществления деятельности по охране и управлению рыбным промыслом в США (16 U.S.C. 1801 (A)(9)). Закон предписывает NMFS и восьми Региональным советам по управлению рыбным промыслом (Regional Fishery Management Councils) внедрить процедуры сохранения и защиты EFH, основными элементами которых следует рассматривать: 1. Определение EFH – советы должны охарактеризовать и определить EFH для каждого жизненного цикла видов, включенных в планы по управлению рыбным промыслом; 2. Сведение к минимуму вредного воздействия рыболовства на EFH – советам необходимо принимать во внимание Зоны среды обитания особого значения (Habitat Areas of Particular Concern (HAPCs)); 3. Проведение консультаций о возможном воздействии рыболовства и деятельности, не связанной с рыболовством, на EFH – NMFS и советы обязаны представлять замечания по проектам деятельности, предлагаемой федеральными органами власти (например, USACE, Федеральной комиссией регулирования энергетики (Federal Energy Regulatory

5 См.: http://www.fws.gov/

6 См.: http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/magact/magact.html

Commission), и Департаментом военно-морских сил (Department of the Navy)), которая может оказать негативное воздействие на EFH; 4. Осуществление надзора за решениями, которые не соответствуют рекомендациям NMFS или советов по охране EFH, с правом требования от указанных органов проведения консультаций с NMFS по данному вопросу.

- Закон об исчезающих видах (ESA)[7] (16 *U.S.C.* 1531-1543) регламентирует механизм сохранения экосистем, от которых зависят исчезающие и находящиеся под угрозой исчезновения виды, и предусматривает программу охраны этих видов. Если деятельность, предпринимаемая на федеральном уровне, может оказать воздействие на вид, указанный в ESA или его важнейшую среду обитания, ответственный за осуществление деятельности орган обязан провести консультации с NMFS на основании Раздела 7 Закона.

- В Законе об охране проходных видов рыб (анадромов) (The Anadromous Fish Conservation Act (16 *U.S.C.* 757a-757g))[8] предусмотрены полномочия Министра торговли (Secretary of Commerce) и Министра внутренних дел (Secretary of Interior) по заключению соглашений о сотрудничестве со штатами и другими нефедеральными структурами в сфере охраны, развития и увеличения количества анадромов. В соответствии с таким соглашениями министры, в частности, уполномочены: осуществлять деятельность по очистке водотоков; изучать и вносить рекомендации о развитии и управлении водотоками; приобретать земли и управлять ними на принципах, закрепленных в данном Законе; а также на основании собранной информации вносить рекомендации по ликвидации или сокращению загрязняющих веществ, причиняющих вред рыбе и дикой природе внутренних или судоходных водотоков.

Неоднократно упомянутая выше Национальная морская рыбоохранная служба Национальной администрации океанов и атмосферы Министерства торговли США (The National Oceanic and Atmospheric Administration's National Marine Fisheries Service (NOAA Fisheries, NMFS)) несет ответственность за охрану морских рыб и живущих в эстуариях рыб, а также анадромов в США. В задачи NMFS также входит разработка политики в области охраны среды обитания рыб, а также внедрение соответствующего федерального законодательства, в том числе Закона об исчезающих видах в отношении морских видов рыб. Национальная политика добычи гравия (NMFS National Gravel Extraction Policy) и разработанное на ее основе Руководство[9] применяются ко всем рекам

7 См.: http://www.epa.gov/lawsregs/laws/esa.html

8 См.: http://www.fws.gov/laws/lawsdigest/anadrom.html

9 Packer D. B., Griffin K., and McGlynn K. E. National Marine Fisheries Service National Gravel Extraction Guidance A review of the effects of in- and near-stream gravel extraction on anadromous fishes and their habitats, with recommendations for avoidance,

и другим водным объектам, связанным с ними водно-болотным угодьям и прибрежным зонам, где обитают или исторически обитали анадромы[10].

Раздел V Руководства посвящен вопросам оптимального управления деятельностью по добыче гравия в руслах водных объектов в целях сведения к минимуму воздействия на анадромов и их среду обитания. Руководство закладывает общие рамки, способствуя, таким образом, созданию комплексной программы оценки, управления и мониторинга. Перед осуществлением первого этапа оператор планируемой деятельности должен представить проект соответствующим органам федерального и местного уровня, а также на уровне штата, в котором, в частности, указать место планируемой деятельности, методы реализации, время, длительность, предполагаемые объемы добычи и т.д. Оператор обязан также обратиться в ближайшее региональное подразделение NMFS для уточнения особенностей регулирования и руководящих документов в данном регионе. Первый этап состоит в том, чтобы до начала работ по добыче гравия было проведено комплексное изучение и исследование для определения исходных экологических данных, оценки возможного воздействия на окружающую среду и определения путей предотвращения или сведения к минимуму негативного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Среди прочего на этом этапе рекомендуется уделить особое внимание потенциальному совокупному негативному воздействию и разработать стратегию по сведению такого воздействия к минимуму и восстановлению экологического состояния места реализации проекта. Второй этап состоит в осуществлении качественного мониторинга разрешенной деятельности и подтверждении экологических гарантий. Рекомендуется на постоянной основе осуществлять: регулирование норм и объемов добычи; документирование воздействия на дно реки, ее берега, отмели вверх и вниз по течению от места реализации проекта, а также распределения видов и качества воды; мероприятия по сведению к минимуму воздействия на окружающую среду и восстановление экологического состояния территории, на которой реализуется проект, а также постоянный мониторинг эффективности. На третьем этапе рекомендуется разработать и реализовать долгосрочные программы мониторинга и восстановления объекта. NMFS рекомендует установить ограничение на срок действия разрешения в размере пяти лет с проведением ежегодной проверки и возможности пересмотра разрешения в целях охраны анадромов и их среды обитания.

---

minimization, and mitigation // U.S. Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration National Marine Fisheries Service NOAA Technical Memorandum NMFS-F/SPO-70, September 2005

10 См. http://www.nmfs.noaa.gov/habitat/habitatprotection/anadfish/gravel.htm

Помимо изложенного, Национальная политика добычи гравия содержит рекомендации государственным органам, в сфере ведения которых находятся данные отношения. В пункте 10 рекомендуется в разрешительной процедуре учитывать совокупное воздействие деятельности по добыче гравия на анадромы и среду их обитания федеральными, на уровне штата и местными органами, осуществляющими управление ресурсами и санкционирование деятельности по добыче гравия. Предусматривается, что совокупное или так называемое кумулятивное воздействие может быть оказано как несколькими проектами по добыче гравия, так и одним проектом, что должно быть правильно отображено в плане управления добычей.

Пункт 11 предусматривает, что неотъемлемым элементом любой деятельности по добыче гравия должно быть проведение комплексной экологической оценки, а также подготовка программ по управлению и мониторингу. Способствовать закреплению этих элементов должны государственные органы всех уровней. Отмечается, что оценка необходима в первую очередь для выявления потенциального воздействия реализации проекта на окружающую среду. Добыча гравия в русле или непосредственной близости от водотока обычно оказывает большее воздействие на анадромы и их среду обитания, чем деятельность, реализуемая на значительном расстоянии от водотока. Исходя из этого NMFS может рекомендовать поиск альтернативных мест реализации проекта, расположенных на значительном удалении от водных объектов, и санкционирование проектов по добыче гравия в русле реки или непосредственной близости от нее только при отсутствии альтернатив. Это соответствует и духу положений Раздела 404 Закона о чистой воде, предпочитающего избежать воздействия, свести его к минимуму (если нет реальной возможности избежать), и уменьшить воздействие (если нет реальной возможности свести его к минимуму). Перед осуществлением деятельности по добыче гравия Руководство рекомендует определить существующее биологическое и физическое состояние объекта, оценить потенциальное воздействие на окружающую среду и выявить способы предотвращения или минимизации такого негативного воздействия в целях достижения и поддержания природных экологических функций среды обитания. При проведении экологической оценки следует использовать сочетание наилучших доступных технологий и методов и оценивать значительный перечень показателей, к которым в том числе относится прогноз возможных изменений качества воды, морфологии канала и потенциальное негативное совокупное (кумулятивное) воздействие. В процессе осуществления деятельности по добыче гравия важно вести мониторинг санкционированных операций и подтверждать экологические гарантии. NMFS рекомендует, чтобы полномочия по осуществлению мониторинга были переданы третьей стороне, которая

сообщала бы результаты разрешительному органу, оператору, соответствующим органам природных ресурсов и иным заинтересованным сторонам.

Как отмечалось выше, Инженерный корпус Вооруженных сил США (The U.S. Army Corps of Engineers (USACE))[11] имеет отношение к регулированию некоторых видов деятельности, связанных с добычей гравия из русел водных объектов. В 1990-е годы велось много дискуссий по поводу того, наделяет ли Закон о чистой воде USACE полномочиями по регулированию добычи способом извлечения/копания (excavation). На основании ряда решений судебных органов сегодня можно утверждать, что Агентство по охране окружающей среды США (Environmental Protection Agency (EPA))[12] и USACE больше не имеют полномочий регулировать добычу способом извлечения/копания. Вместе с тем, USACE может потребовать получения разрешения на основании Раздела 404 Закона о чистой воде, о чем говорилось выше, от какого-либо оператора, который не просто выкапывает гравий из русла реки, грузит его на автомобили и вывозит по предназначению, а, например, складирует его ниже установленной водной отметки или перемещает каким-либо образом в пределах такого русла. Если же гравий и песок добываются из русла реки иным техническим способом – согласование с USACE практически неизбежно.

В 1995 г. в США была создана Национальная группа землечерпания (National Dredging Team)[13], задачей которой было внедрение Национальной политики в области землечерпания (United States National Dredging Policy), согласование общенационального и регионального подходов к вопросам землечерпания, а также создание механизма разрешения споров и обмена информацией между федеральными, на уровне штатов и местными органами и заинтересованными сторонами. Национальная группа представляет собой федеральное межведомственное объединение управленцев, лиц, принимающих решения, и технических экспертов, руководимое Организационным комитетом (Steering Committee), состоящим из высших должностных лиц. Среди прочего, Национальная группа совместно с региональными группами и местными группами планирования/проектирования призвана обеспечить, чтобы управление донными отложениями[14] осуществлялось в контексте управления бассейном реки, а планы по управлению бассейном охватывали частную и федеральную землечерпательную деятельность.

---

11 См.: http://www.usace.army.mil/CECW/Pages/cecwo_reg.aspx

12 См.: www.epa.gov/owow/oceans/ndt/managingsediments.html

13 См.: http://www.epa.gov/OWOW/oceans/ndt/

14 Некоторые авторы термин “sediments” также переводят как «седименты». Для целей данного обзора термины «донные отложения» и «седименты» тождественны.

Особенностью правового регулирования добычи песка и гравия из русел рек и иных водных объектов в США является широкая самостоятельность и индивидуальный подход каждого штата, а иногда и графства[15], к регламентации данного вида деятельности[16]. Так, в Калифорнии в связи с огромным спросом на песок и гравий, а также их основную добычу именно из русел рек, регулирование приобрело чрезвычайно сложный забюрократизированный характер. В штате по крайней мере 15 органов разного уровня – от федерального до локального – принимают в этом участие. Основой правового регулирования здесь выступают Закон Калифорнии о горной промышленности и охране и развитии внутренних водных ресурсов (California Surface Mining and Reclamation Act (SMARA))[17], а также Закон Калифорнии о качестве окружающей среды (California Environmental Quality Act). SMARA требует, чтобы все субъекты, осуществляющие добычу полезных ископаемых на поверхности, к заявлению на выдачу разрешения на использование прилагали планы по охране и развитию соответствующих водных ресурсов с указанием перехода к последующему продуктивному использованию. Несмотря на многочисленные регуляторные требования в Калифорнии практически не признается и не проводится анализ совокупного воздействия добычи гравия на окружающую среду. Воздействие обычно оценивается в рамках индивидуальных проектов; к тому же ни один регуляторный орган не имеет надлежащих ресурсов для проведения комплексного анализа совокупного воздействия и все органы ограничены короткими процессуальными сроками на выдачу разрешений. В данных органах не осуществляется профильная подготовка, и нет экспертов в сфере геоморфологии и гидрологии. Затраты на охрану окружающей среды при осуществлении добычи гравия в руслах рек, как правило, не отражаются в стоимости конечной продукции и, поэтому, несмотря на очевидные требования по охране окружающей среды, водные экосистемы в Калифорнии продолжают разрушаться.

Основной политики добычи гравия в штате Вермонт стал вывод о том, что деятельность по добыче гравия определенно привела к дестабилизации речных систем и причинила существенный ущерб частной собственности, муниципальным дорогам и мостам. Основной ущерб был причинен землечерпательными работами в руслах рек, которые не сопровождались мероприятиями

15 См., например: County of Orange. 2000. Sec. 7-9-104 Sand and Gravel Extraction District Regulations, County of Orange Zoning Code

16 Langer, W.H. 2003. A general overview of the technology of in-stream mining of sand and gravel resources, associated potential environmental impacts, and methods to control potential impacts. Open File Report OF-02-153. <http://pubs.usgs.gov/of/2002/ofr-02-153/>

17 См.: http://www.conservation.ca.gov/omr/smara/Pages/Index.aspx

по восстановлению ширины и глубины русла, его геометрии и профиля. Было проведено глубокое исследование практики добычи, которое выявило, что независимо от целей – добыча в коммерческих целях или в рамках противопаводковых мероприятий – ущерб, причиненный руслам рек и собственности, существенно превышал доходы от добычи. В 1995 г. Министерство транспорта США (US Department of Transportation) уведомило транспортные агентства штата о том, что федеральные средства на восстановление мостов, поврежденных вследствие добычи гравия, больше выделяться не будут. В связи с вышеуказанным в штате существенно сократилась деятельность по добыче песка и гравия из русел рек и других водных объектов – изредка гравий извлекается в небольших объемах в рамках противопаводковых мероприятий (по данным Агентства природных ресурсов Вермонта в среднем около 60 тыс. кубометров в год).

В связи с возрастающим спросом на гравий как на исходный материал в штате Арканзас было проведено исследование воздействия добычи гравия в руслах рек на водные экосистемы, которое показало существенное вредное воздействие данного вида деятельности на водную окружающую среду. В связи с этим в 1993 году законодательный орган штата Арканзас принял закон, запрещающий коммерческую добычу гравия в руслах особо важных водотоков (Extraordinary Resource Waterbodies (ERW))[18], перечень которых охватывал 24 водотока, определенных как уникальные с биологической, физической и рекреационной точек зрения. Департамент экологии и контроля загрязнений штата Арканзас (Arkansas Department of Pollution Control and Ecology) был вынужден ввести мораторий сроком на два года на применение данного закона с тем, чтобы субъекты добывающей промышленности нашли альтернативные источники гравия. В 1995 г. была сделана попытка отменить данный закон, однако он вступил в силу в прежней редакции, подтвердив запрет на осуществление деятельности по добыче гравия в ERW.

Добыча гравия в руслах рек штата Миссури регулируется на основании Закона Миссури об охране и развитии земель (The Land Reclamation Act) Отделом охраны воздуха и земель Департамента природных ресурсов Миссури (Missouri Department of Natural Resources' Air and Land Protection Division), а также в меньшей степени USACE[19]. Департамент природных ресурсов осуществляет Программу охраны и развития земель (Land Reclamation Program

18 См.: http://www.adeq.state.ar.us/mining/noncoal.htm

19 U.S. Geological Survey and Missouri Department of Natural Resources, Division of Geology and Land Survey, 2000, The mineral industry of Missouri: U.S. Department of the Interior, accessed April 26, 2001, at URL http://minerals.usgs.gov/ minerals/pubs/state/982900.pdf

(MDNR, LRP))[20], которая предусматривает получение разрешения от MDNR, LRP для реализации коммерческих проектов по добыче гравия в руслах рек и других водных объектов. Добыча гравия в некоммерческих целях специального разрешения не требует. Под добычей в некоммерческих целях в данном случае подразумевается: (1) добыча физическими лицами на собственной территории для использования в личных целях; (2) добыча органами публичной власти или вооруженными силами (такая добыча должна осуществляться с помощью собственного оборудования и персонала – если используется (суб)подрядчик с его оборудованием, такая добыча требует получения разрешения на общих основаниях); (3) деятельность по добыче на реках Миссури и Миссисипи, а также на реках или их частях, которые охватываются Разделом 10 Закона о реках и гаванях, для осуществления которой получено разрешение USACE; (4) деятельность, санкционированная другими компетентными органами (например, USACE). Также не требует получения разрешения деятельность по извлечению и реализации избыточного гравия в целях управления сезонными наносами на территории, которая в основном не используется для добычи гравия (такая деятельность может осуществляться исключительно в период с 15 марта до 1 июня каждого года).

LRP предусматривает, что неотъемлемой частью процедуры получения разрешения является План извлечения песка и гравия, который должен быть подписан оператором и нотариально заверен. В Плане должны быть отражены положения о: поддержании буферной зоны между течением и территорией, на которой осуществляется добыча; отсутствии воздействия операций по извлечению песка и гравия на растительность на берегу; ограничении глубины добычи; охране прибрежной зоны, прилегающей к зоне осуществления добычи, а также ее растительности; восстановлении дорог, используемых для доступа к зоне добычи; направлении предполагаемого пересечения русла для облегчения процесса добычи.

Также LRP требует, чтобы все новые проекты по добыче песка и гравия из русел рек подвергались оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) (Environmental Impact Assessment (EIA)), выводы которой должны прилагаться к заявке на получение разрешения. Оператор также обязан направить заказным письмом заявление о намерениях лицам, которым принадлежит собственность на противоположном месту осуществления планируемой добычи берегу реки. Кроме этого разрешительная процедура требует уведомления общественности путем публикации данного уведомления в газете, которая распространяется, в

20 In-Stream Sand and Gravel Operations // http://www.dnr.mo.gov/forms/780-1742.pdf

том числе, на территории планируемого осуществления добычи. Уведомление должно выходить один раз в неделю в течение четырех недель подряд в целях информирования общественности о том, что оператор обратился с заявлением на получение разрешения на добычу на данной территории. Общественности предоставляется 15 дней после опубликования последнего из четырех уведомлений для подачи письменных замечаний в отношении планируемой добычи, которые должны быть учтены при принятии решения о выдаче разрешения. Таким образом, выдача разрешения занимает 45 дней с момента подачи полного комплекта документов[21].

В ходе реализации проекта оператору предлагается по возможности осуществлять добычу вне зон активного течения – на песчаных и гравийных отмелях. Собственникам территории, на которой осуществляется добыча, установлено общее ограничение на объем продажи гравия – не более 5 тыс. тонн в год, причем не более 1,5 тыс. тонн с одного объекта. Они также обязаны уведомлять MDNR о планируемом извлечении гравия на их территории в коммерческих целях. Какой-либо оператор, осуществляющий извлечение гравия по просьбе собственника территории в объеме, превышающем 5 тыс. тонн в год, обязан представить на утверждение MDNR План практики управления водоразделом (Watershed Management Practice Plan). Все проекты по добыче песка и гравия должны сопровождаться Планами по восстановлению окружающей среды (Reclamation Plan).

В штате Оклахома регулирование добычи песка и гравия из русел рек и других водных объектов осуществляется на принципах федерального законодательства и в целом повторяет его. Речь идет об исключениях, предусмотренных Разделом 10 Закона о реках и гаванях, согласно которому любая деятельность в русле или непосредственной близости от судоходного водотока, которая может оказать воздействие на его судоходный потенциал и состояние, требует получения предварительного разрешения. Применяются также положения Разделов 404 и 402 Закона о чистой воде, согласно которым для осуществления данного вида деятельности может потребоваться получение разрешения от USACE (сброс извлеченного землечерпанием или насыпного материала в воды США) и Департамента качества окружающей среды Оклахомы (Oklahoma Department of Environmental Quality)[22] (при загрязнении из точечного источника) соответственно.

Дополнения к Постановлению графства Бэйфилд о зонировании (Bayfield County Zoning Ordinance)[23], штат Висконсин, указывают, что песок и гравий,

21 Missouri House of Representatives // http://www.house.mo.gov/%3cimg%20src=

22 См.: http://www.deq.state.ok.us/

23 См.: http://www.bayfieldcounty.org/Zoning/ordinances.asp

относящиеся к неметаллическим полезным ископаемым, могут быть объектом промышленной добычи при условии получения предварительного разрешения на условное пользование. Причем отдельное разрешение требуется для разведочного бурения и отдельное – для активной добычи. Не требуют предварительного разрешения работы по добыче неметаллических полезных ископаемых, оказывающие воздействие на площади менее одного акра, а также работы по разведке запасов песка и гравия, связанные с незначительным излечением при условии немедленного восстановления объекта по завершении разведки. Заявки на осуществление послеразведочной фазы добычи песка и гравия – в отличие от других полезных ископаемых – не требуют проведения Анализа воздействия на окружающую среду (Environmental Impact Analysis). В то же время, Анализ воздействия на окружающую среду является обязательным для добычи неметаллических полезных ископаемых в зоне берега после 1 июня 2007 г. Указывается, что объекты добычи неметаллических полезных ископаемых могут быть разрешены в пределах зоны одной мили от озера Верхнее и прилегающих водно-болотных угодий и в пределах одной мили от какой-либо реки, озера или иного водотока, но запрещены под ними.

Согласно Руководству о подаче заявлений на санкционирование добычи песка и гравия в графстве Марикопа, штат Аризона, основной целью регулирования добычи песка и гравия в водотоках является соблюдение требований Федерального агентства управления в чрезвычайных ситуациях (Federal Emergency Management Agency (FEMA))[24]. В соответствии с ARS 48-3613 требуется разрешение на строительство в водотоках: "…запрещено сооружать структуры, которые изменят, замедлят или затруднят течение воды в каком-либо водотоке без письменного разрешения совета округа, в котором расположен водоток … Данный параграф не освобождает операции с песком и гравием, которые изменят, замедлят или затруднят течение воды в водотоке, от требования получить разрешение и соблюдать его...". A.R.S. §48-3609(B) требует получения разрешения на разработку в пределах водотока или водораздела, скорость течения которого превышает 50 куб. футов в сек. Статья IX Раздела 902.7 и Статья X Раздела 1002.12. предусматривают, что заявитель обязан "…доказать, что добыча не окажет негативного совокупного воздействия и не будет такой глубины, ширины, длины и месторасположения, чтобы представлять опасность жизни или собственности, или водотоку, в которой она будет осуществляться и будет соответствовать любым применимым Генеральным планам водотока,

24 Flood Control District of Maricopa County. 2001. FCDMC Sand and Gravel Operators Regulations and Guidelines. http://www.fcd.maricopa.gov/Programs/FloodPlainManagement/devstandards.htm

принятым Советом Директоров". Добыча не должна оказывать негативного воздействия с точки зрения паводков, эрозии или седиментации на какой-либо прилегающей территории. Деятельность по добыче должна сопровождаться Планом по охране и развитию окружающей среды, который гарантирует долгосрочную стабильность добычи и прилегающей речной системы. Деятельность по добыче должна соответствовать рекомендациям и политике, изложенной в утвержденном генеральном плане водотока.

На основании изложенного можно сделать **вывод о том, что, несмотря на разнообразие методов и практики правового регулирования добычи песка и гравия из русел водотоков в США, на всех уровнях очевидным является признание потенциальной опасности данного вида деятельности для окружающей среды и состояния водных экосистем, и в связи с этим введение требований об оценке потенциального воздействия деятельности по добыче на окружающую среду и проведении мероприятий по восстановлению окружающей среды и состояния водотока по завершении добычи песка и гравия.**

В нормативно-правовом поле государств-членов **Европейского Союза** проведено четкое разграничение между регулированием дноуглубительных работ в морских пространствах (до линии наибольшего отлива) такими международными соглашениями, как OSPAR[25], HELCOM[26], Барселонская и Лондонская конвенции, и регулированием дноуглубительных работ во внутренних водах Директивами ЕС, ключевое место среди которых занимают Рамочные Директивы по воде и отходам, а также тесно связанные с ними нормы права ЕС.

Одной из основных экологических целей Водной Рамочной Директивы (Water Framework Directive (WFD))[27] (ВРД) ЕС (ст. 4) является достижение хорошего состояния или потенциала водных объектов в течение 15 лет с момента вступления ВРД в силу. Очевидно, что для достижения данной цели необходимо принимать во внимание состояние донных отложений. Несмотря на то, что главный акцент в ВРД ЕС делается на химическое и экологическое состояние как два базовых индикатора качества воды, важность определения качественных стандартов для донных отложений закреплена в ст. 16 и ряде Приложений к ВРД ЕС. В ст. 2 Директивы в определении термина «стандарт качества окружающей среды» содержится прямая ссылка на концентрацию загрязнителей, в том числе в донных отложениях, а связь между качеством донных отложений и изменением качества воды, очевидно, прослеживается в Общей стратегии вне-

25 См.: http://www.ospar.org/

26 См.: http://www.helcom.fi/

27 См.:http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive&vm=detailed&sb=Title

дрения Директивы (Common Implementation Strategy)[28]. В Приложении II указывается, что общая характеристика поверхностных водных объектов должна проводиться через оценку совокупности биологических, физико-химических и гидроморфологических показателей, причем в Приложении V и ряде руководств по внедрению ВРД ЕС однозначно определено, что физико-химическая и гидроморфологическая составляющие поддерживают биологическую. Дноуглубительные работы, а также деятельность по добыче песка и гравия, безусловно, оказывают воздействие на гидроморфологию водного объекта, а, следовательно, оказывают воздействие на его биологическое состояние. Указанные виды деятельности также могут вызывать временные изменения в физико-химическом состоянии водного объекта – в первую очередь посредством движения взвешенных частиц, переносящих загрязнители, которые могли каким-либо образом попасть в водный объект (кстати, в соответствии с Приложением VIII ВРД материалы во взвесях включены в примерный перечень основных загрязнителей). Поэтому, дноуглубительные работы и деятельность по добыче песка и гравия в смысле положений ВРД ЕС относятся к проектам, которые должны удовлетворять требованиям пар. 7 ст. 4 ВРД, предусматривающего, что в случае внесения изменений в физические характеристики поверхностного водного объекта государства-члены ЕС не будут считаться нарушившими положения ВРД ЕС, если: (а) предприняты все возможные шаги по сведению к минимуму негативного воздействия такой деятельности на состояние водного объекта; (б) причины таких изменений четко указаны и разъяснены в плане по управлению бассейном реки; (в) такая деятельность удовлетворяет первоочередной публичный интерес и/или польза такой деятельности для здоровья человека, обеспечения безопасности населения или устойчивого развития является более важной, чем польза для окружающей среды и общества в достижении целей пар. 1 ст. 4; (г) полезные цели внесения изменений в физические характеристики поверхностного водного объекта с технической точки зрения или с точки зрения непропорциональных затрат, не могли быть достигнуты иными, существенно более благоприятными с экологической точки зрения, способами. Более того, в соответствии с пар. 8 ст. 4 указанная деятельность не должна оказывать какого-либо воздействия на другие водные объекты. Как следствие, проекты по осуществлению дноуглубительных работ и добыче песка и гравия подлежат ОВОС (Environmental Impact Assessment) и/или СЭО (Strategic Environment Assessment) на стадии планирования с тем, чтобы надлежащим образом учесть их воздействие и влияние на водную окружающую

28 См.:http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf

среду и обеспечить соблюдение указанных выше условий и требований. Если в результате проведения этих оценок не будет доказана обоснованность применения исключений, изложенных в положениях пар. 7 ст. 4 к данным видам деятельности, - такие проекты будут противоречить целям ВРД ЕС.

Сторонники активного проведения дноуглубительных работ, в том числе и Европейская ассоциация дноуглубления (EuDA)[29] приводят следующие доводы в пользу неприменения или ограниченного применения положений ВРД ЕС к этому виду деятельности: (а) судоходство является «легитимным» воздействием на окружающую среду в смысле пар. 3 ст. 4 ВРД; (б) дноуглубительные работы, осуществляемые в целях поддержания судоходных характеристик водного объекта, проводятся в основном в существенно измененных водных объектах (или даже искусственных водных объектах), для которых предусматриваются менее строгие целевые показатели качества; (в) согласно ее положений сфера действия ВРД ЕС распространяется на одну милю за пределы береговой линии, что противоречит положениям некоторых международных соглашений, в частности конвенции OSPAR и применяться должны последние. Как следствие перечисленного: (а) связь между ВРД ЕС и деятельностью по углублению дна слабая, поэтому ее внедрение не приведет к ограничению дноуглубительных работ, а окажет непрямое воздействие путем усложнения процедуры разработки и согласования проектов и прямое воздействие в виде дополнительных требований по мониторингу при реализации и по завершении проектов со стороны разрешительных органов в государствах-членах ЕС; (б) принятие ВРД ЕС скорее всего не повлияет на проведение дноуглубительных работ, осуществляемых в целях поддержания судоходных характеристик водного объекта, и только неправильное толкование ВРД ЕС может привести к ограничениям данной деятельности; (в) осуществление капитальных дноуглубительных работ может быть существенно ограничено в водных объектах, на которые распространяет свое действие ВРД ЕС[30].

Таким образом, даже с учетом различий в толкованиях положений ВРД ЕС, очевидным является признание потенциального воздействия на окружающую среду, которое может оказывать деятельность по углублению дна и добыче песка и гравия в руслах рек и других водных объектов; непосредственное отношение ВРД ЕС к правовому регулированию данных видов деятельности и роль данной Директивы, как комплексного бассейнового инструмента, и связанных с нею норм права ЕС, а также разрабатываемых в рамках ВРД ЕС планов по управлению бассейнами рек и программ мер, в разрешении существующих проблем в управлении донными отложениями.

29 См.: http://www.european-dredging.info/

30 См.: http://www.dredging.org, http://www.pianc-aipcn.org/

Поскольку в процессе дноуглубительных и иных землечерпательных работ, а также при добыче песка и гравия из водных объектов образуются отходы, ряд источников рассматривают правовое регулирование данных видов деятельности в тесной связи с законодательством ЕС по управлению отходами. При этом отмечается, что законодательство об отходах применимо к донным отложениям только в том случае, если они подпадают под определение термина «отходы», закрепленное в ст. 1а Директивы ЕС об отходах (75/442/EEC) (Wastes Directive)[31], которое гласит: «отходы» означают какое-либо вещество или предмет, от которого владелец избавляется или должен избавиться в соответствии с требованиями действующего национального закона. При этом данное определение не касается качества отходов, а некоторые авторы настаивают на том, что донные отложения являются ресурсом и, поэтому ни при каких обстоятельствах к отходам относиться не могут. Если рассматривать донные отложения через призму Европейского каталога отходов, то они могут быть отнесены к двум категориям: 170505 «Извлеченный землечерпанием грунт, содержащий опасные вещества» и 170506 «Иной извлеченный землечерпанием грунт, чем указанный в 170505». Законодательство об обращении с отходами следует принципу: (а) избежать образования отходов – (б) извлечь пользу (в том числе, переработать) – (в) захоронить отходы. Данный принцип применим и к процессу обращения с извлеченными донными отложениями. В то же время, существует некоторая нормативная неопределенность в отношении приоритета переработки извлеченных донных отложений над захоронением, которая следует из преамбулы Директивы ЕС о свалках (Landfill Directive)[32]: «Поскольку дальнейшего рассмотрения требует вопрос … обработки извлеченного землечерпанием ила…». К тому же, если извлеченные донные отложения могут с экологической точки зрения быть приемлемы для водной окружающей среды, термин «отходы» и законодательство об отходах к ним вообще не применяются – они подлежат регулированию водным законодательством ЕС. Это предусмотрено ст. 3 Директивы ЕС о свалках: размещение неопасного извлеченного землечерпанием ила в поверхностных водных объектах, в том числе на их дне и в подпочве, изъяты из сферы регулирования данной Директивы.

Директива ЕС о свалках предусматривает, что захоронение извлеченного землечерпанием материала вдоль водотоков, на сельскохозяйственных землях или на прилегающей в водотокам территории допускается при условии непревышения пороговых значений для загрязнителей. Директива ЕС об опасных

31 См.:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=COM:2006:0406:FIN:EN:PDF

32 См.: http://ec.europa.eu/environment/waste/landfill_index.htm

отходах (Hazardous Wastes Directive)[33] может применяться к деятельности по извлечению донных отложений только в крайних случаях загрязнения. Согласно этой Директиве существенное вмешательство в состав или потоки донных отложений являются объектом ОВОС (EIA). При этом следует отметить, что не только для данной Директивы, но и для всего массива законодательства ЕС об отходах свойственно проводить оценку потенциального воздействия планируемой деятельности или планируемого объекта на окружающую среду посредством включения требования об ОВОС в разрешительную процедуру.

Директива ЕС об охране природной среды обитания, дикой фауны и флоры (92/43/EEC) (Habitats Directive)[34] направлена на поддержку биоразнообразия в границах европейской территории государств-членов ЕС путем создания «благоприятного состояния охраны» для типов среды обитания и видов, отнесенных к сфере интересов ЕС. Каждое государство-член ЕС должно определить территории общеевропейской важности и разработать план по управлению для охраны каждой из них путем сочетания вопросов охраны в длительной перспективе с экономической и социальной деятельностью как частью стратегии устойчивого развития. Такие территории вместе со Специальными охраняемыми территориями (Special Protection Areas (SPAs)), установленными во исполнение Директивы ЕС о птицах (79/409/EEC) (Birds Directive)[35] (181 вид и подвид, которые находятся под угрозой исчезновения), объединены в сеть «Natura 2000»[36] – основу политики охраны окружающей среды ЕС. Режим охраны объектов «Natura 2000» регламентируется Директивой ЕС об охране природной среды обитания и распространяется на повседневную деятельность в пределах и непосредственной близости от охраняемого объекта, в том числе оценку проектов развития, которые предполагается реализовать на территории или возле охраняемого объекта. Статьи 6.1 и 6.2 Директивы касаются вопросов управления объектами и предусматривают проведение специальных мероприятий по охране или подготовку планов по управлению объектами. Такие планы могут косвенно влиять на операционную дноуглубительную деятельность, а также требовать переноса места добычи песка и гравия из русел водотоков. Наиболее серьезным ограничением в длительной перспективе может быть прекращение развития инфраструктуры в связи с близостью расположения объекта «Natura

33 См.:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=CELEX:31991L0689:EN:HTML

34 См.:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=CELEX:01992L0043-20070101:EN:NOT

35 См.: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF

36 См.: http://ec.europa.eu/comm/environment/nature_biodiversity/index_en.htm

2000». Статьи 6.3 и 6.4 регламентируют процедуры планирования и утверждения проектов, которые могут оказать существенное воздействие на объекты «Natura 2000». Такие проекты, если ОВОС подтверждает их возможное воздействие, могут быть санкционированы только в качестве исключительных мер, предпринимаемых в интересах общества.

Директива ЕС об оценке воздействия отдельных публичных и частных проектов на окружающую среду (85/337/EEC) (EIA Directive, Директива об ОВОС)[37] призвана гарантировать, чтобы экологические последствия проектов были определены и оценены до выдачи разрешения на их реализацию. Директива устанавливает категории проектов, которые подлежат ОВОС, процедуру и содержание ОВОС. В соответствии со ст. 4 Директивы проекты, связанные с видами деятельности, перечисленными в Приложении I, подлежат ОВОС с выполнением требований ст. ст. 5-10 Директивы об ОВОС. Эта же статья предусматривает, что проекты, связанные с видами деятельности, перечисленными в Приложении II, подлежат ОВОС в том случае, если государства-члены ЕС посчитают, что их характеристики требуют проведения ОВОС. Директива также дает государствам-членам право уточнять виды проектов, подлежащих ОВОС, или устанавливать критерии и/или пороговые значения, необходимые для определения видов проектов из перечня Приложения II, которые подлежат ОВОС. Согласно Приложению II (пункт 2 «Добывающая промышленность» (c)) к Директиве добыча песка и гравия относится к видам деятельности, требование о проведении ОВОС по которым каждое государство-член ЕС принимает самостоятельно.

В 1997 году в Директиву ЕС об ОВОС были внесены изменения и дополнения (Директива ЕС 97/11/ЕС). Отчет Европейской комиссии Европейскому парламенту и Совету ЕС о применении и эффективности Директивы ЕС об ОВОС[38] свидетельствует о том, что внесенные изменения и практика применения положений Директивы несколько отличаются от буквального толкования ее норм. В пункте 3.2.1 Отчета цитируется Руководство Европейской комиссии по внедрению Директивы, которое определяет скрининг как «часть процедуры ОВОС, в рамках которой устанавливается необходимость проведения ОВОС в отношении конкретного проекта»[39]. В связи с изменениями, внесенными в 1997 г., и соответствующими решениями Суда ЕС (ECJ), все проекты, указанные в Приложении II Директивы, подлежат обязательной процедуре скрининга. Это

37 См.: http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm

38 См.:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=CELEX:52009DC0378:EN:NOT

39 См.: http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf

означает, что при рассмотрении таких проектов государства-члены должны сначала установить, могут ли такие проекты оказать существенное воздействие на окружающую среду, и, в случае положительного заключения, применить к ним полную процедуру ОВОС в рамках Директивы. С тем, чтобы способствовать государствам-членам в принятии решения по скринингу, Директива дает им некоторую свободу в установлении базиса, на основании которого должно определяться существенное воздействие на окружающую среду. Однако в делах Grosskrotzenburg, Commission v Belgium и Dutch Dykes Суд ЕС вынес решение о том, что такая свобода государств-членов значительно ограничена и установил пределы, в рамках которых государства-члены ЕС могут действовать. Директива 97/11/ЕС дополнила текст статьей 4.2, которая требует, чтобы скрининг проводился путем: (a) оценки проекта от случая к случаю; или (b) установления пороговых значений и критериев любым государством-членом; или (c) сочетанием (a) и (b). В указанных выше решениях Суд подчеркнул, что государства-члены не могут использовать пороговые значения для того, чтобы исключить отдельные виды (классы) проектов; пороговые значения могут использоваться только для исключения очень небольших или незначительных проектов (п. 3.2.2 Отчета). В решении C-392/96 Commission v Ireland Суд указал, что пороговые значения не могут основываться только на объеме и других физических характеристиках проекта, а должны основываться на экологических факторах, в том числе факторе места осуществления проекта. Директива учла эти решения в ст. 4.3, которая предусматривает, что при проведении индивидуальной оценки проекта или установлении пороговых значений и критериев в смысле ст. 4.2, должны учитываться соответствующие критерии скрининга, указанные в Приложении III. К данным критериям скрининга относятся: (a) характеристики проекта, например, размер, использование природных ресурсов и т.д.; (б) факторы места осуществления проекта, например, на или возле чувствительных территорий, таких как водно-болотные угодья, охраняемые объекты дикой природы и густонаселенные территории и т.д.; и (в) характеристики потенциального воздействия, например, объем и величина воздействия, трансграничная природа воздействия и т.д.

После принятия Директивы 97/11/ЕС и применения соответствующих решений Суда государства-члены ЕС разработали следующие виды пороговых значений для скрининга проектов, предусмотренных Приложением II: (a) обязательные пороговые значения или критерии – проекты определенных размеров или места осуществления или иных характеристик, которые требуют обязательного проведения ОВОС; (б) примерные или руководящие пороговые значения или критерии – пороговые значения используются исключительно как руководство – проекты выше указанного размера или иных пороговых зна-

чений/критериев считаются требующими ОВОС в большей степени, в то время, как проекты ниже указанных пороговых значений считаются требующими ОВОС в меньшей степени, однако подлежащими индивидуальному скринингу на вероятность оказания существенного воздействия на окружающую среду; и (в) исключающие пороговые значения или критерии – проекты ниже установленного размера или конкретного места осуществления или иных характеристик, которые не требуют проведения ОВОС. Все указанные выше пороговые значения и критерии должны основываться на критериях скрининга, приведенных в Приложении III.

Таким образом, Директива ЕС об ОВОС четко регламентирует процедуру осуществления оценки, и, несмотря на то, что деятельность по добыче песка и гравия из русел рек и других водных объектов предусматривает проведение ОВОС по усмотрению государств-членов ЕС, последние поставлены в достаточно жесткие рамки и вынуждены проводить скрининг каждого проекта на предмет возможного воздействия на окружающую среду и учитывать при этом целый ряд факторов индивидуально по каждому проекту.

При разработке и принятии планов, программ и политики в области добывающей промышленности следует также учитывать положения Директивы ЕС о стратегической экологической оценке (СЭО) (SEA Directive) (2001/42/EC)[40], целью которой является обеспечение должного выявления и оценки экологических последствий отдельных планов и программ в процессе их подготовки и до их принятия[41].

Таким образом, Директивы ЕС и связанные с ними нормы права ЕС создали достаточно целостную и взаимосвязанную систему правового регулирования деятельности по добыче песка и гравия из русел рек и других водных объектов. И хотя во многих аспектах данные нормы носят рамочный характер, даже по выводам сторонников активного развития добывающей промышленности в руслах рек, **нормы права ЕС существенно усложнили процедуру санкционирования данного вида деятельности на национальном уровне, прежде всего, существенно усилив экологическую составляющую разрешительной процедуры (в том числе с требованием о проведении ОВОС) и введя планы по управлению бассейнами рек с обязательной оценкой воздействия осуществления проектов на окружающую среду и проведением мероприятий по сведению к минимуму такого воздействия.**

---

40 См.:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=CELEX:52009DC0469:EN:NOT

41 Более детальная информация о Директивах ЕС об ОВОС и о СЭО, а также Руководства Европейской комиссии по их внедрению находятся на ресурсе: http://ec.europa.eu/comm/environment/eia/home.htm

Государства, входящие в состав Европейского Союза, имеют развитое законодательство, регламентирующее деятельность по добыче полезных ископаемых. Оно унифицировано в той части, которая регулируется общим законодательством ЕС, в том числе и вышерассмотренными Директивами. Однако, как указывалось раннее, государства-члены ЕС имеют достаточно серьезные полномочия в области самостоятельного регулирования данных отношений.

В **Австрии** для осуществления деятельности по добыче полезных ископаемых требуется получить разрешение. Общие требования к перечню документов, которые следует при этом предоставить, определены в § 119 MinroG[42]. Кроме технической оценки государственные органы обязаны убедиться в том, что в результате деятельности по добыче воздействие на окружающую среду не превысит допустимого уровня. Проектная документация проходит ОВОС, основное внимание которой направлено на оценку всех предполагаемых выбросов и сбросов; подтверждение того, что в целях сведения к минимуму выбросов и сбросов в проекте предусмотрено использование наилучшей доступной технологии; подтверждение того, что отсутствует какая-либо угроза жизни и здоровью персонала, который будет реализовывать проект. Проект дополнительно согласовывается с местными органами власти. Также требуется дополнительное разрешение от органов управления водными ресурсами.

В **Бельгии** на основе общего Закона о зонировании и планировании территорий (Zoning and Planning Act) 1962 г. каждый регион разработал собственные нормативы и стандарты применительно к деятельности по добыче полезных ископаемых. Так, во Фландрии и Валлонии данный вид деятельности следует согласовывать с региональными службами, ответственными за охрану окружающей среды, культурного наследия, ландшафтов и водных ресурсов. Дополнительно могут потребоваться согласования с органами контроля загрязнения шумом, пылью и работой автотранспорта. Учитывая особенности добычи каждого вида полезных ископаемых, в разрешительных документах выдвигаются дополнительные требования. Так, в Валлонии данный документ носит название «Стандартные условия деятельности для новых разрешений на добычу» («Standard Operating Conditions for New Extraction Permits»), на основании которого дополнительные требования выдвигает, в том числе, и Отдел вод (Water Division). Во Фландрии, как и в Валлонии, при рассмотрении заявок особое внимание уделяется водоохранным зонам и региональным планам развития (Regional Development Plan). Законодательством предусматривается также проведение ОВОС (EIA), в процессе которой проводится комплексный

42 См.: http://wko.at/up/enet/Mineralrohstoffgesetz.pdf

анализ воздействия добычи песка и гравия на окружающую среду. В процессе проведения ОВОС широко используются данные ГИС[43].

В **Дании** основным нормативным актом, регламентирующим добычу полезных ископаемых, в том числе песка и гравия из русел рек, является Закон о сырьевых материалах (Raw Materials Act)[44], который неоднократно существенно изменялся. Данный Закон не регулирует добычу полезных ископаемых глубокого залегания, таких как, например, нефть и газ. Разрешение на добычу сырьевых материалов выдается на ограниченное время и на четких условиях, среди которых особое внимание уделяется детальному плану работ по проекту и мероприятиям по восстановлению окружающей среды участка, на котором планируется осуществление добычи. Обычно заявитель должен предоставить **финансовые гарантии проведения восстановительных мероприятий.** Государственным органом, ответственным за внедрение Закона, является Национальное Агентство лесов и природы (National Forest and Nature Agency). Разрешения на осуществление деятельности по добыче песка и гравия, а также на дноуглубительные работы, выдается на срок до 10 лет при предоставлении достаточной документации, указывающей на объем и качество ресурсов, а также после проведения ОВОС (EIA)[45].

Закон о воде (The Water Act)[46] **Финляндии** был принят в 1961 г. Закон направлен на контроль деятельности, связанной с загрязнением, изменением и запруживанием водных объектов. Какая-либо деятельность, которая может нанести вред водным объектам, требует получения разрешения. Заявки на разрешения рассматриваются индивидуально, и в каждом случае выдачи разрешения оно сопровождается индивидуальными условиями. Органом, уполномоченным выдавать разрешения, является Суд по вопросам воды (Water Court). Закон о процедуре ОВОС (The Act on EIA Procedure)[47] № 468 1994 г. не требует обязательного проведения ОВОС по проектам, касающимся добычи песка и гравия. Однако Суд при рассмотрении заявки взвешивает экономические и другие выгоды от реализации проекта против потенциального воздействия на окружающую среду. Достаточно часто, таким образом, Суд выносит решение о необходимости проведения ОВОС. Кроме того, решение об обязательном проведении ОВОС по отдельному проекту, особенно если его реализация может привести к существенному воздействию на окружающую среду, может принять Министерство окружающей среды Финляндии[48].

---

43 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf

44 См.: http://www.sns.dk/internat/Rawmaterialsact.htm

45 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf

46 См.: http://www.environment.fi/default.asp?contentid=309981&lan=EN

47 См.: http://www.environment.fi/default.asp?node=17876&lan=en

48 См.: http://www.environment.fi/default.asp?contentid=16971&lan=en

Основным федеральным нормативно-правовым актом **Германии**, регулирующим вопросы управления водными ресурсами, является Закон об управлении водой (*Wasserhaushaltsgesetz* – WHG)[49]. Это рамочный закон (*Rahmengesetz*), который устанавливает принципы и руководство для более детального регулирования данных отношений законодательными органами федеральных земель (*Länder*). Закон применяется к поверхностным водам, подземным водам и национальным прибрежным водам (§ 1 WHG). Для какого-либо использования вод требуется разрешение или концессия (§§ 2, 6, 7, 8 WHG).

Строительство внутренних водных путей и их содержание относится к сфере ведения либо Федеральных органов, либо органов земель, либо муниципалитетов. В отношении Федеральных водных путей (около 7700 км) регулирующим органом является Федеральное министерство транспорта (*Bundesministerium für Verkehr* – BMV) и его органы на местах. Содержание и развитие федеральных водных путей осуществляется Федеральной администрацией водных путей и судоходства (*Wasser und Schiffahrtsverwaltung des Bundes* – WSV). Экологическими аспектами этой деятельности занимается Федеральный институт гидрологии (*Bundesanstalt für Gewässerkunde* – BfG), в том числе, путем разработки руководящих принципов и осуществления мониторинга проекта. Остальные внутренние водные пути относятся к сфере ответственности федеральных земель. В целом проекты по добыче песка и гравия, а также по проведению дноуглубительных работ рассматриваются на муниципальном и региональном уровне местными и региональными органами власти. В частности, комплексно вопросы такой деятельности в руслах рек регламентируются совместными Рабочими группами земель по вопросам водных ресурсов (LAWA)[50], почв (LABO) и отходов (LAGA). Достижение целей охраны окружающей среды на национальном уровне возложено на Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsichherheit* – BMU), а также связанные с ним органы: Федеральное агентство окружающей среды (*Umweltbundesamt* – UBA) и Федеральное агентство охраны природы (*Bundesamt für Naturschutz* – BfN).

В Германии всего несколько национальных регуляторных актов по вопросам обращения с материалами, полученными в результате землечерпательных работ, применяются для всех федеральных земель. Для прибрежных вод – это Директива по обращению с материалами, полученными в результате землечерпательных работ на Федеральных прибрежных водных путях (HABAK-WSV;

49 См.: http://www.bmu.de/gewaesserschutz/downloads/doc/6900.php

50 См.:http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/national_documents/germany&vm=detailed&sb=Title

BfG) 1999 г., которая внедряется Федеральной администрацией водных путей и судоходства (WSV); для Федеральных пресных вод – Директива по обращению с материалами, полученными в результате землечерпательных работ на внутренних Федеральных водных путях (HABAB-WSV; BfG) 1997 г. Ассоциация контроля за загрязнением вод Германии (ATV) в 1997 г. подготовила Рекомендации по обращению с материалами, полученными в результате землечерпательных работ (Recommendation for the Handling of Dredged Material) для внутренних вод Германии. Временная Рабочая группа по материалам, полученным в результате землечерпательных работ (*ad-hoc* Working Group on Dredged Material) Рабочей группы по Эльбе (*Arbeitsgemeinschaft Elbe* – ARGE Elbe), состоящая из представителей семи прибрежных федеральных земель бассейна реки Эльба при участии федеральных органов власти, подготовила Рекомендации по обращению с загрязненными материалами, полученными в результате землечерпательных работ на реке Эльба (Recommendation for the Handling of Contaminated Dredged Material on River Elbe (ARGE Elbe) 1996 г. В тех случаях, когда речь идет о Федеральных водных путях, также применяется Федеральный закон о водных путях (*Bundeswasserstraßengesetz* – WaStrG), который предусматривает согласование деятельности по содержанию русла путем проведения дноуглубительных работ и органами власти соответствующей федеральной земли. (*Einvernehmen*) (§ 4 WaStrG). Более того, согласно Декрету об ОВОС проектов по разработке месторождений полезных ископаемых 1990 г., ОВОС является обязательной для проектов, зона добычи которых превышает 10 га или суточная норма добычи на которых превышает 3 тыс. тонн[51].

Согласно Закону **Греции** об управлении водными ресурсами (Water management act) № 1739/87, а также Классификации видов деятельности по категориям и содержанию разных видов оценки воздействия на окружающую среду (Classification of activities into categories and content of different types of environmental impact assessment study) (JMD 69269/5387/24-10-1990), принятой во исполнение Директивы ЕС по ОВОС, оценка является обязательной для проектов по добыче песка и гравия, а также проведению дноуглубительных работ в руслах рек.

В **Ирландии** Раздел 247 Закона о планировании и развитии (Planning and Development Act)[52] 2000 г. предусматривает, что до подачи заявки на осуществление деятельности по добыче полезных ископаемых заявитель обязан провести консультации с органами планирования, в том числе на местном уровне.

---

51 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf

52 См.:http://www.environ.ie/en/DevelopmentandHousing/PlanningDevelopment/Planning/PlanningLegislation-Overview/PlanningActs/

Заявки на осуществление видов деятельности, которые указаны в Перечне 5 Положения о планировании и развитии (Planning and Development Regulations) S.I. № 600 2001 г.), должны сопровождаться Заявлением о воздействии на окружающую среду (Environmental Impact Statement (EIS)). К таким видам деятельности, в частности, относится добыча гравия и песка, если территория, на которой осуществляется добыча, превышает 5 га, и вся добыча полезных ископаемых в значении законов о разработке полезных ископаемых (Minerals Development Acts)[53], принятых в период с 1940 по 1999 г. Заявление о воздействии на окружающую среду направляется местным органам планирования для получения разрешения от них, а также в Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency (EPA)) для получения Лицензии комплексного контроля загрязнений (Integrated Pollution Control Licence (IPCL)). При обращении в местные органы планирования заявитель имеет право потребовать от них проведения так называемого «скоупинга» (“scoping”), т.е. определения в письменном виде перечня информации, которая должна быть отражена в EIS. Как правило, процедура подготовки EIS также предусматривает консультации с заинтересованными сторонами, включая общественность на местном уровне. Получение IPCL требуется для всех видов деятельности, перечисленных в Законе о разработке полезных ископаемых, объем которых превышает значения, установленные Законом об охране окружающей среды (Protection of the Environment Act) 2003 г. Такая лицензия охватывает загрязнение шумом, выбросы в атмосферу, сбросы в воду и управление отходами. Отдельно предусматривается требование о том, чтобы в заявках содержалась информация о том, что реализация проекта будет осуществляться с использованием наилучшей доступной технологии. Если в процессе реализации проекта предусматриваются сбросы в водоток в существенных объемах, дополнительно может потребоваться лицензия в рамках Закона о загрязнении вод (Water Pollution Acts)[54]. При этом следует принимать во внимание, что Закон запрещает сбрасывать загрязненную воду в водотоки.

Законодательное регулирование деятельности по добыче полезных ископаемых в **Италии** основывается на их разделении на стратегические и нестратегические (Regio Decreto № 1443/29 1927 г.). Еще в 1972 году (DPR. №°2/14) полномочия по осуществлению административных функций в отношении полезных ископаемых, термальных вод, карьеров и т.д. были переданы на уровень регионов. За прошедший период на региональном уровне было принято

53 См.:http://www.mineralsireland.ie/Legislation+Fees+and+Policy/Acts+and+Regulations.htm

54 См.: http://www.irishstatutebook.ie/1990/en/act/pub/0021/index.html

такое количество регуляторных актов, что, во-первых, процесс получения разрешений существенно усложнился; и, во-вторых, процедуры санкционирования этого вида деятельности в разных регионах стали непосредственно противоречить друг другу. Тем не менее, в большинстве случаев предусматриваются разнообразные количественные ограничения и пороговые показатели для деятельности по добыче полезных ископаемых с однозначным требованием о том, что к заявке должно прилагаться Заявление об экологических последствиях[55].

Песок и гравий, которые в основном добываются в русле реки Мозель, являются единственными полезными ископаемыми, которые добываются в значительных объемах в **Люксембурге**. Еще со времен Наполеона здесь действует норма о том, что все ресурсы, залегающие на глубине больше шести метров, принадлежат государству, остальные – находятся на правах частной собственности; и за использование государственных ресурсов необходимо платить роялти. При рассмотрении заявок на осуществление деятельности по добыче полезных ископаемых особое внимание уделяется аспекту охраны окружающей среды. На основании закона о контроле опасных, загрязняющих и вредных установок 1990 г. заявитель обязан предоставить резюме оценки воздействия проекта на окружающую среду (Environmental Assessment) и несет финансовые обязательства по восстановлению объекта после завершения работ по добыче, которые должны быть подтверждены соответствующими банковскими гарантиями[56].

Стратегические направления водной политики **Нидерландов** определяются национальным правительством, которое также отвечает за повседневное управление контролируемыми государством водами. Так, Министерство транспорта, общественных работ и управления водами (Ministry of Transport, Public Works and Water Management[57] (Min. V&W)) несет ответственность за общее управление водными ресурсами. Управление по водным ресурсам Министерства (the Directorate General for Public Works and Water Management (*Rijkswaterstaat,* RWS)), действующее на основании Закона об администрировании вод *(Waterstaatswet)*, разрабатывает основы национальной политики в данной сфере и осуществляет управление государственными водами, в том числе основными реками, каналами и водами Северного моря, а также осуществляет контроль за внедрением водной политики провинциями и местными органами управления водных ресурсов. Министерство жилищного хозяйства, территориального планирования и окружающей среды (Ministry of Housing,

55 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf
56 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf
57 См.: http://www.verkeerenwaterstaat.nl/english/

Spatial Planning and the Environment[58] (Min. VROM)) отвечает за разработку общей экологической политики, определение целей качества воды и стандартов для выбросов, подготовку законов об охране воздуха, земли и подземных вод, управлении отходами и опасными веществами, радиационной безопасности, питьевой воде, планировании территорий и т.д. И, наконец, Министерство сельского хозяйства, управления природой и рыбного хозяйства (Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries[59] (Min. LNV)) осуществляет, среди прочего, реализацию общей политики по охране видов и территорий.

Управление качеством вод основывается на Законе о загрязнении поверхностных вод *(Wet verontreiniging oppervlaktewateren; Wvo)* 1970 г. и Законе о загрязнении морских вод (Seawater Pollution). Закон об управлении водными ресурсами *(Wet op de waterhuishouding)* 1989 г. определяет структуру планирования в области управления водными ресурсами государственными органами разного уровня и устанавливает количественные показатели для управления поверхностными водами. Закон предусматривает интегрирование национального плана и планов провинций по управлению водными ресурсами с учетом положений Закона о загрязнений поверхностных вод и Закона о подземных водах (Ground Water Act), а также согласовывает их с законодательными требованиями экологического и территориального планирования[60].

Закон о загрязнении поверхностных вод нацелен на контроль загрязнения всех поверхностных вод путем определения стандартов качества воды, выдачи разрешений на сбросы и установления обязательных платежей, которые используются для возмещения расходов на очистку сточных вод. Согласно Закону осуществлять сбросы в воду без разрешения запрещено. Закон также устанавливает структуру управления качеством воды. Основными органами, в компетенции которых находится выдача разрешений, являются уполномоченные органы государства и провинций, которые могут делегировать данные полномочия региональным управлениям RWS и местным органам управления водными ресурсами. В Законе учтены положения рассмотренных выше директив Европейского Союза и соглашений по Рейну. Обязательным условием выдачи разрешений в рамках данного Закона является гарантирование применения наилучшей доступной технологии при осуществлении работ на объекте.

Закон об охране земель *(Wet Bodem Bescherming; Wbb)* 1986 г. содержит общее обязательство предотвращать и, если необходимо, ликвидировать загрязнение земель и подземных вод. Законом регламентируется деятельность,

58 См.: http://international.vrom.nl/

59 См.:http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640354&_dad=portal&_schema=PORTAL

60 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf

которая может привести к загрязнению или ухудшению состояния земель и подземных вод, а также формулируются стандарты качества земель.

Важную роль также играет Закон об охране окружающей среды *(Wet milieubeheer, Wm)* 1992 г., которым определяются правовые рамки разработки и реализации экологических планов и программ национального и муниципального уровней, а также на уровне провинций, и урегулирована процедура выдачи разрешений. Посредством этого Закона регулируются обязательства субъектов хозяйственной деятельности по восстановлению состояния окружающей среды, которое было нарушено промышленными работами. Так, в соответствии с частью 18 данного Закона, а также ст. 22 Закона о земляных работах (Excavation Act) субъект, осуществляющий деятельность по добыче полезных ископаемых, обязан восстановить территорию, на которой осуществлялась добыча, после завершения всех земляных работ.

Декрет о строительных материалах *(Bouwstoffenbesluit)*, основанный на Wvo и Wbb, устанавливает экологические требования ответственного использования первичных и вторичных строительных материалов в земельных и водных системах. Он содержит ряд целей экологической политики, в частности по сокращению распространения опасных веществ, повторному использованию материалов (сокращению отходов) и сокращению применения первичных материалов[61].

В **Испании** основными законодательными актами, которые регламентируют добычу полезных ископаемых, являются: Закон о шахтах (Ley de Minas) № 22/1973, Закон о развитии добывающей промышленности и Королевский декрет (Royal Decree) 476 (2/93). Все деятельность по добыче полезных ископаемых должна соответствовать Национальному плану по добыче, который включает в себя План разведки полезных ископаемых, План эксплуатации полезных ископаемых и Основы социальной политики в области добывающей промышленности. Получение разрешения на добычу полезных ископаемых, в том числе песка и гравия, требует проведения оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (Environmental Assessment), в процессе которой учитывается ряд факторов, в том числе состояние и подверженность воздействию подземных и поверхностных вод. Лицензия выдается только при условии предоставления Плана по восстановлению объекта (Reinstatement Plan), подготовка которого возлагается на оператора[62].

Деятельность по добыче полезных ископаемых в **Швеции** регулируется

61 См.: http://international.vrom.nl/pagina.html?id=37573

62 См.: http://coast.gkss.de/aos/dredged_material/rep_part_d.pdf

Экологическим кодексом (The Environmental Code (2000:61)) 2000 г.[63], а также Законом об управлении природными ресурсами (Act on the Management of Natural Resources (1987:12)) 1987 г., который предусматривает обязательное проведение ОВОС (EIA). Согласно части 6 Кодекса Заявление о воздействии на окружающую среду (Environmental Impact Statement) является неотъемлемым обязательным элементом разрешительной процедуры. Органами, уполномоченными принимать решения о выдаче разрешений, являются Экологические суды (Environmental Courts), дальнейшие инспекционные функции возложены на Административные советы округов (County Administrative Boards (*länsstyrelse*), общий надзор за соблюдением экологического законодательства осуществляет Шведское агентство охраны окружающей среды (Swedish Environmental Protection Agency).

В **Великобритании** санкционирование деятельности по добыче песка и гравия из русел рек относится к полномочиям органов местной власти графств, в частности Комитетов по регулированию, планированию и контролю (Regulatory-Planning and Control Committee) Совета графства. Неотъемлемыми элементами разрешительной процедуры являются: предоставление Заявления об экологических последствиях (Environmental Statement) планируемой деятельности и четкое указание в заявке перечня мероприятий по восстановлению экологического состояния территории, на которой планируется реализация проекта.

В целом законодательство **Эстонии** в области регулирования добычи полезных ископаемых приведено в соответствие с основными требованиями законодательства Европейского союза. Так, законодательством об ОВОС (EIA) и системах управления окружающей средой предусматривается, что прежде, чем осуществлять деятельность, которая может оказать воздействие на русло водного объекта, необходимо провести ОВОС. При этом предусматривается, что если проект может оказать воздействие на территорию, где проживает население, процедура ОВОС должна включать проведение консультаций с общественностью[64].

Белградская Конвенция о режиме судоходства на Дунае[65] была подписана в 1948 г. и является международно-правовым инструментом, предусматривающим свободу судоходства на реке. В соответствии с Конвенцией ее Стороны взяли на себя обязательства по поддержанию их соответствующих частей реки в судоходном состоянии для прохода речных – в отношении отдельных частей

63 См.:http://www.sweden.gov.se/download/385ef12a.pdf?major=1&minor=22847&cn=attachmentPublDuplicator_0_attachment

64 Vadyba / Management. 2006 m. Nr. 2(11)

65 См.: http://www.danubecom-intern.org

реки морских – судов, и осуществлению всех необходимых для этого мероприятий.

Конвенция по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай[66] (Конвенция по охране реки Дунай) 1994 г. является общим правовым инструментом сотрудничества и трансграничного управления водными ресурсами в бассейне реки Дунай. Основной целью Конвенции определено обеспечение устойчивого и справедливого управления и использования поверхностных и подземных вод в бассейне реки Дунай, что подразумевает: (а) охрану, улучшение и рациональное использование поверхностных и подземных вод; (б) превентивные меры по контролю рисков, связанных с авариями, вызванными наводнениями, обледенением или опасными веществами; меры по сокращению нагрузки загрязнения Черного моря из источников, расположенных в бассейне реки Дунай. Стороны Конвенции согласились осуществлять сотрудничество по основным аспектам управления водными ресурсами, в том числе принимать все соответствующие правовые, административные и технические меры для поддержания и улучшения существующего состояния окружающей среды и качества воды в реке Дунай и вод ее водосборной площади, а также предотвращать и сокращать, насколько возможно, текущее и потенциальное неблагоприятное воздействие и изменения в окружающей среде реки.

Одним из главных негативных воздействий судоходства на окружающую среду бассейна реки является деятельность по поддержанию ее судоходного состояния. Извлечение донных осадков и перемещение грунтов осуществляется в местах, где эти осадки накапливаются и препятствуют судоходству. Исследования показали, что в австрийской части Дуная до 60% выявленных углублений дна реки ниже г. Вена были причинены расширением дноуглубительных мероприятий по обеспечению безопасности водного транспорта. Поэтому Высший водный орган Австрии принял решение выдавать разрешения на дноуглубительные работы на Дунае только в том случае, если не более 50% полученного при этом материала будет использовано на структурные мероприятия на берегах реки, а остальной материал возвращен в русло для перераспределения течением. Дноуглубительные работы также создают существенные проблемы в дельте Дуная. Общая протяженность искусственных водных путей, созданных с помощью углубления дна, составляет 1753 км, что равно общей протяженности природной водной сети. Строительство и содержание судоходных каналов оказывают существенное неблагоприятное воздействие на водную окружающую среду. Дополнительное негативное воздействие ока-

66 См.: www.icpdr.org

зывает деятельность по добыче песка и гравия в руслах многих рек-притоков в бассейне реки Дунай. Поэтому в смысле ВРД многие из них были признаны существенно измененными водными объектами[67].

Значительная часть бассейна реки Дунай расположена на территории государств-членов Европейского союза. Поэтому правовые рамки ЕС в области добычи полезных ископаемых, в том числе песка и гравия, из русел рек являются определяющими для бассейна реки Дунай. Так, в соответствии с ВРД ЕС до 2009 г. следовало подготовить первый план управления бассейном реки для всего бассейна; до 2015 г. основные цели охраны окружающей среды, установленные Директивой, должны быть достигнуты путем внедрения программ мероприятий, которые, в том числе, касаются гидроморфологических изменений, вызванных судоходством. В связи с тем, что внутренний водный транспорт оказывает существенное воздействие на окружающую среду, планы и проекты в этой области согласно Директиве о СЭО и Директиве об ОВОС подлежат соответствующим оценкам с надлежащим принятием во внимание результатов участия общественности.

Совместное заявление о руководящих принципах развития судоходства по внутренним водным путям и охране окружающей среды в бассейне реки Дунай[68] направлено на оказание помощи лицам, принимающим решения в сфере внутреннего водного транспорта и экологической устойчивости, а также лицам, управляющим водными ресурсами в процессе подготовки речных планов, программ и проектов по охране окружающей среды и судоходству. Инициатива подготовки Совместного заявления исходила от Международной комиссии по охране реки Дунай (International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR)), Дунайской комиссии (Danube Commission (DC)) и Международной комиссии по бассейну реки Сава (International Sava River Basin Commission (ISRBC)). Раздел 4.1 Совместного заявления определяет основы комплексного подхода к планированию в бассейне реки Дунай, которое направлено на достижение «хорошего экологического состояния» или «хорошего экологического потенциала» всех поверхностных вод и предотвращение изменений экологического состояния. Деятельность по улучшению существующей ситуации должна рассматриваться как с точки зрения внутреннего водного транспорта, так и экологической целостности и отдельно фокусироваться на таких вопросах, как: (a) необходимость развития судоходных каналов и связанное с этим воздействие на состояние окружающей среды и водных ресурсов; и

67 См.: http://www.icpdr.org/icpdr-files/8113

68 Joint Statement on Guiding Principles for the Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin (2008) at http://www.icpdr.org

(б) необходимость охраны и восстановления окружающей среды и связанное с этим влияние на судоходство. В соответствии с Разделом 4.2 к принципам комплексного планирования, среди прочих, относятся: (а) создание прозрачного процесса планирования (информирования/участия), основанного на исчерпывающих данных и включающего экологические исходные показатели и текущие стандарты, требуемые для стратегической экологической оценки (СЭО – для планов, программ и политики) и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС – для проектов); (б) проведение оценки проекта, связанного с внутренним водным транспортом, на предмет его влияния на бассейн в целом и в трансграничном контексте; (в) учет Плана по управлению бассейном реки Дунай 2009 г., в том числе его Совместной программы мер, и соответствующих планов по управлению подбассейнами и национальными реками и их программ мер в качестве основы комплексного планирования и реализации инфраструктурных проектов внутреннего водного транспорта при соблюдении требований действующего экологического законодательства; (г) определение и обеспечение условий и целей внутреннего водного транспорта, а также экологической целостности реки с последующей оценкой необходимости осуществления мер по предотвращению изменения, возможному сведению к минимуму или восстановлению последствий воздействия в целях соблюдения всех экологических требований; (д) избежание или, по крайней мере, сведение к минимуму воздействия структурного/гидравлического инженерного вмешательства в системе реки путем принятия мер по сведению к минимуму и/или восстановлению последствий воздействия, отдавая приоритет обратимым вмешательствам; (е) обеспечение учета соответствующего воздействия на изменение климата при планировании проектов в сфере судоходства; (ж) определение приоритетов среди возможных мер по обеспечению наилучших последствий с точки зрения охраны окружающей среды, развития судоходства и использования финансовых ресурсов; (з) проведение мониторинга последствий принятых мер и адаптация их по необходимости.

На субрегиональном уровне Рамочное соглашение по бассейну реки Сава[69] (Framework Agreement on the Sava River Basin (FASRB)) 2002 г. направлено на развитие судоходства и создание устойчивого управления водными ресурсами. Данная деятельность координируется с помощью Международной комиссии по бассейну реки Сава (Комиссия по Саве). Рамочное соглашение вступило в силу в 2004 г., Комиссия по Саве была создана в 2005 г. в Загребе в целях: (а) создания международного судоходного режима на реке Сава и ее судоходных притоках; (б) создания устойчивого управления водными ресурсами; (в) при-

69 См. http://www.savacommission.org/index.php

нятия мер по предотвращению и ограничению опасности, а также устранению опасного воздействия наводнений, льдов и аварий, связанных с веществами, оказывающими негативное воздействие на воды. Все Стороны Рамочного соглашения должны подготовить совместные планы управления водными ресурсами по предложению Комиссии по Саве. Функции Комиссии включают: принятие решений в целях обеспечения безопасности судоходства, решений об условиях финансирования строительства и содержания водных путей, решений о своей работе, бюджете и деятельности; принятие рекомендаций по всем вопросам, относящимся к осуществлению FASRB. Секретариат Комиссии по Саве был создан в 2006 г. в Загребе.

В восточной части региона ЕЭК ООН государства ВЕКЦА исповедуют разные подходы в регулировании рассматриваемого вида деятельности.

Основными нормативно-правовыми актами, которые регламентируют добычу песка и гравия из русел рек в **России**, являются Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ, Федеральный закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395_1 (в редакции от 3 марта 1995 г. №27-ФЗ с изменениями и дополнениями), Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ, а также акты субъектов федерации и подзаконные нормативно-правовые акты[70]. Так, в соответствии со ст. 11 Водного кодекса РФ[71] «На основании решений о предоставлении водных объектов в пользование, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для: … (6) разведки и добычи полезных ископаемых; (7) проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов». Согласно ст. 52 Водного кодекса «Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о недрах». Ст. 61 Водного кодекса предусматривает, что проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохранных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности.

---

70 Государственная экологическая политика. Экологические программы и их реализация // Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». – С. 287-402

71 Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ

Федеральный закон Российской Федерации «О недрах»[72] (ст. 5) относит контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых к компетенции органов местного самоуправления районов и городов. Ст. 18 Закона предусматривает, что порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. А согласно ст. 10.1 Закона право пользования недрами может быть приобретено пользователем в порядке, установленном органами представительной власти субъектов Российской Федерации для пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых. При этом реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий при управлении отношениями недропользования в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, учитывая их федеральную значимость, ограничена определенными федеральными нормами. На пользование недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых распространяются положения федерального законодательства о лицензировании пользования недрами, о рациональном использовании и охране недр, о платежах при пользовании недрами и др. При этом федеральное законодательство содержит ряд правовых коллизий, которые влияют на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий при регулировании отношений пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также при предоставлении прав пользования недрами для названных целей. Например, основываясь на анализе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131_ФЗ, не предусматривающего полномочий органов местного самоуправления в сфере недропользования, следует отметить, что полномочия, связанные с участием в регулировании отношений пользования недрами для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, относятся к государственным полномочиям[73]. На практике же решения принимаются самыми разными ор-

72 Федеральный закон от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О недрах” (с изменениями от 27 декабря 2009 г.)

73 Толстых Н. И. Проблемы правового регулирования недропользования при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых // Недро-

ганами. Например, в 2006 году Комитетом по природным ресурсам и охране окружающей среды Мурманской области было выдано 7 лицензий на добычу песка, песчано-гравийной смеси и строительного камня[74]; Постановлением администрации Кировской области от 09.11.1999 №403 «О водоснабжении города Кирова» была запрещена добыча нерудных строительных материалов в русле реки Вятки на участке Слободской – Мурыгино[75]; а Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 643 утвержден следующий перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: деятельность горнодобывающая и по разработке карьеров в части разведки и разработки новых месторождений, ранее не затронутых эксплуатационными работами, и добычи песка, гальки, гравия и щебня на акватории озера Байкал, в его прибрежной защитной полосе, в руслах нерестовых рек и их прибрежных защитных полосах, кроме дноуглубительных работ.

Исходя из требований природоохранного законодательства добыча общераспространенных полезных ископаемых, к которым относятся песок, песчано-гравийные смеси и т.п., должна осуществляться на основании лицензии. Согласно ст.ст. 11 и 13 Закона «О недрах» предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после утверждения проекта работ по недропользованию. Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов. Определение порядка проведения и условий конкурса или аукциона по каждому объекту или группе объектов осуществляется органами, предоставляющими лицензии. Основными критериями при проведении конкурса или аукциона являются: научно-технический уровень программ по геологическому изучению и использованию недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность природоохранных мероприятий.

пользование – XXI век. – 2007. - № 6. – С. 2-7

74 Доклад по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов Мурманской области в 2006 году, Мурманск, 2007

75 http://www.ako.kirov.ru/news/

В соответствии с лицензией на добычу полезных ископаемых участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода – геометризованного блока недр. При этом недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться при условии возможности использования отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья. Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей природной среды, документы, определяющие уточненные границы горного отвода, включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»[76] обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, подлежат, среди прочего, материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых не относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти. **Исходя из указанных выше требований по лицензированию деятельности по добыче общераспространенных полезных ископаемых, в том числе песка и гравия из русел рек, государственная экологическая экспертиза для этой деятельности также является обязательной.** Регламент проведения государственной экологической экспертизы, утвержден приказом Госкомэкологии РФ от 17 июня 1997 г. № 280. **Наличие материалов по оценке воздействия на окружающую среду в составе документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, является неотъемлемым требованием законодательства и выполняется заказчиком.**

Кроме того, согласно ст. 29 Закона РФ «О недрах» в целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе. Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предо-

76 Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ “Об экологической экспертизе”

ставляемых в пользование участках недр осуществляется специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В других странах ВЕКЦА закреплены несколько иные принципы управления в этой сфере. Так, например, в **Беларуси** Приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь «Об утверждении Требований по охране окружающей среды при рассмотрении предпроектной и проектной документации по добыче рудных и нерудных полезных ископаемых» от 15.07.1997 г. № 162[77], в частности, предусмотрено, что данные требования являются внутренним документом Минприроды и служат пособием для специалистов экспертных подразделений Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, осуществляющих экологическую экспертизу проектов по добыче рудных и нерудных полезных ископаемых, а также осуществляющих согласование различных мероприятий, связанных с рассматриваемым видом инженерной деятельности. В пункте 3.2. Требований установлена ширина природоохранных прибрежных полос для разных видов водных объектов и четко указано, что: «В пределах водоохранных зон и внепойменных зон природоохранных прибрежных полос запрещается: … з) добыча полезных ископаемых, …, производство строительных, дноуглубительных, мелиоративных, взрывных, буровых работ без согласования с природоохранными органами». Из этого следует, что, во-первых, добыча песка и гравия (в том числе под видом дноуглубительных и берегоукрепляющих работ) в этих зонах как таковая законодательством Республики Беларусь не запрещена; во-вторых, для осуществление такой деятельности необходимо получить разрешение Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды; и, в-третьих, проекты по добыче полезных ископаемых, в том числе песка и гравия, подлежат экологической экспертизе. В отношении ОВОС следует обратить внимание на Приложение 1 к данным требованиям, которое представляет собой Перечень производств, предприятий нерудной промышленности, по которым не проводится ОВОС. К ним, в частности, относятся: «…2. Карьеры по добыче песка и песчано-гравийной смеси с объемом до 500 тыс.куб.м/год; и … 5. Предприятия по производству песка, гравия и щебня объемом производства до 500 тыс. куб.м/год». Данный перечень производств согласован в составе «Временной отраслевой инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований и проектов (рабочих проектов) строительства новых, реконструкции, расширения и тех-

77 См.: http://www.levonevski.net/pravo/temy/tema32/vtor/docm1380.html

нического перевооружения действующих предприятий нерудной промышленности (ОВОСнеруд)» 18.12.1991 г. № 18-05/467.

В **Республике Молдова** в соответствии со ст. 13 Закона «О водоохранных зонах и полосах рек и водоемов» № 440-XIII от 27.04.1995 г.[78] «(1) В водоохранных зонах запрещается: … (f) добыча песка и гравия в русле реки», а также «(2) Без письменного согласования с центральным органом государства по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды и центральным органом в области здравоохранения, основанного на положительном заключении государственной экологической экспертизы на документацию по оценке воздействия на окружающую среду, проектную документацию, в водоохранных зонах запрещается: (c) проведение работ по засыпке пойменных озер и стариц, осуществление руслорегулирующих работ, прокладка коммуникаций, проведение иных видов работ, оказывающих вредное влияние на качество воды и состояние водных объектов; и (d) добыча твердых полезных ископаемых, нефти и газа в пойме»[79].

В **Украине** правовой режим зон санитарной охраны водных объектов[80] предусматривает, что они входят в состав водоохранных зон и делятся на три пояса особенного режима: первый пояс (строгого режима) охватывает территорию размещения водозабора, площадки водопроводных сооружений и водоподводящего канала; второй и третий пояса (ограничений и наблюдений) включают территорию, которая предназначена для охраны источников водоснабжения от загрязнения. В пределах первого пояса зоны санитарной охраны для поверхностных и подземных источников водоснабжения запрещается «добыча гравия или песка, проведение дноуглубительных и иных строительно-монтажных работ, непосредственно не связанных с эксплуатацией, реконструкцией или расширением водопроводных сооружений и сетей». В пределах второго пояса зоны санитарной охраны для поверхностных источников водоснабжения запрещается «осуществление добычи из водного объекта песка и проведение иных дноуглубительных работ, не связанных со строительством и эксплуатацией водопроводных сооружений». В соответствии со ст. 87 Водного кодекса Украины[81] в отдельных случаях в водоохранной зоне может быть разрешена добыча песка и гравия за пределами земель водного фонда на сухой части заводи, в прарусла рек по согласованию с государственными органами охраны окружающей среды, водного хозяйства и геологии.

78 Мониторул Официал ал Р.Молдова N 43/482 от 03.08.1995

79 **Закон** Nr. 202 от 26.07.2007. Опубликован: 07.09.2007 в Monitorul Oficial Nr. 141-145 статья №: 599

80 Постановление Кабинета Министров Украины (КМУ) от 18.12.1998 г. №2024

81 Ведомости Верховной Рады (ВВР) Украины от 13.06.1995 - 1995, № 24, ст. 189

Согласно ст. 86 Водного кодекса Украины «на земельных участках дна рек, озер, водохранилищ, морей и иных водных объектов могут проводиться работы, связанные со строительством гидротехнических сооружений, углублением дна для судоходства, добычей полезных ископаемых (кроме песка, гальки и гравия в руслах малых и горных рек), прокладки кабелей, трубопроводов, иных коммуникаций, а также буровые и геологоразведывательные работы». Места и порядок проведения указанных работ определяются в соответствии с проектами, которые согласовываются с государственными органами охраны окружающей среды, водного хозяйства и геологии.

В соответствии со ст. 14 Водного кодекса Украины «к компетенции Кабинета Министров Украины в сфере управления и контроля за использованием и охраной вод, а также возобновлением водных ресурсов относится: … определение порядка выдачи разрешений на специальное водопользование, строительные, дноуглубительные работы, добычу песка и гравия, прокладку кабелей, трубопроводов и иных коммуникаций на землях водного фонда, а также разработки и утверждения нормативов сброса загрязняющих веществ в водные объекты». Перечень документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности, которые выдаются исключительно через разрешительные центры[82], предусматривает, что разрешение на строительные, дноуглубительные работы, добычу песка и гравия, прокладку кабелей, трубопроводов и иных коммуникаций на землях водного фонда (кроме работ на землях береговых защитных полос морей и на землях, занятых морями) выдают территориальные органы водного хозяйства по согласованию с территориальными органами охраны окружающей природной среды. Заключение в отношении государственной экологической экспертизы по данным видам деятельности принимают территориальные органы охраны окружающей природной среды (п. 46 Перечня). Порядок выдачи разрешений на проведение работ на землях водного фонда[83] также предусматривает компетенцию Госводхоза и Минприроды в отношении выдачи разрешений на добычу песка и гравия из русел рек и иных водных объектов. Данный Порядок не применяется к деятельности, связанной с природоохранной и противопаводковой деятельностью Госводхоза и безопасностью судоходства на внутренних водных путях Украины. Порядок предусматривает, что субъект хозяйствования, который претендует на получение разрешения, обязательно согласовывает вопросы выдачи разрешения с органами местного самоуправления, территориальными органами Госкомзема, а также

82 Утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 21.05.2009 г. № 526

83 Утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 12.07.2005 г. № 557

государственными органами рыбного хозяйства – в случае проведения работ в рыбохозяйственных водных объектах. При предоставлении полного комплекта документов и прохождении всех согласований разрешение выдается в течение 30 календарных дней.

На деятельность по добыче песка и гравия из водных объектов также распространяется регулирования законодательства Украины о недрах. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 12.12.1994 г. № 827, которым утверждены перечни полезных ископаемых общегосударственного и местного значения, гравий относится к полезным ископаемым местного значения, а песок – к полезным ископаемым, которые используются по нескольким направлениям, т.е. может относиться как к полезным ископаемым государственного значения, так и к полезным ископаемым местного значения. Принадлежность месторождения к тому или иному направлению использования определяется решением Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых.

В соответствии со ст. 15 Кодекса Украины о недрах[84], недра предоставляются в постоянное или временное пользование на основании специального разрешения на пользование недрами, которое выдается, как правило, на конкурсных основаниях центральным органом исполнительной власти по геологическому изучению и обеспечению рационального использования недр по согласованию с Минприроды. Выдача специальных разрешений на пользование недрами осуществляется после предварительного согласования с соответствующим органом местного самоуправления вопроса о предоставлении для этих целей земельного участка. Право на пользование недрами подтверждается актом о предоставлении горного отвода. Горные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых местного значения выдаются областными органами местного самоуправления и подлежат регистрации в органах государственного горного надзора. В соответствии с Положением о порядке выдачи горных отводов[85], разрешение на добычу полезных ископаемых выдается после того, как Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых проведет экспертизу и утвердит разведанные запасы полезных ископаемых. Согласно Положению о порядке проведения государственной экспертизы и оценки запасов полезных ископаемых[86], к целям государственной экспертизы относится создание условий для наиболее полного, экономически рационального и комплексного использования запасов месторождений полезных ископаемых с соблюдением

84 ВВР Украины от 06.09.1994 - 1994, № 36, ст. 340

85 Постановление Кабинета Министров Украины от 27.01.1995 г. № 59

86 Постановление Кабинета Министров Украины от 22.12.1994 г. № 865

требований по охране недр и окружающей среды. К основным заданиям государственной экспертизы относится оценка соответствия имеющегося в пределах месторождений содержания веществ, которые негативно влияют на окружающую среду и здоровье людей во время добычи, переработки и использования полезных ископаемых, а также складирования отходов производства, требованиям стандартов, нормативов, лимитов, санитарно-гигиенических норм и правил, утвержденных в установленном порядке. Государственная экспертиза и оценка запасов полезных ископаемых проводится Государственной комиссией Украины по запасам полезных ископаемых с соблюдением, среди прочего, принципов комплексности и согласования экологических, экономических и социальных интересов общества. Экспертные заключения делятся на основные (сводные) и специальные. К последним относятся заключения, которые обобщают результаты изучения, проверки и исследования материалов отдельного раздела, вопроса или вида работ по геолого-экономической оценке объекта государственной экспертизы (геофизический, гидрогеологический, экологический, экономический и т.д.). К специальным относятся также экспертные заключения, которые обобщают результаты проведения документальной проверки соответствия формальных признаков материалов геолого-экономической оценки объекта государственной экспертизы требованиям Положения, Классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых государственного фонда недр, инструкций ГКЗ, иных нормативно-правовых актов. Таким образом, хотя прямого требования проведения обязательной государственной экологической экспертизы нет, в процессе получения разрешений и согласований на осуществление деятельности по добычи песка и гравия из русел рек и иных водных объектов в Украине, экспертная оценка возможного воздействия такой деятельности на окружающую среду в целом проводится.

В соответствии с Законом **Кыргызской Республики** «Общий технический регламент «Об экологической безопасности» к видам экономической деятельности, подлежащим обязательной экологической экспертизе в сфере горнодобывающей промышленности относится: … (2) добыча минерального сырья (мрамор, базальт, соль, песок, гравий, глина и другие). Согласно ст. 11 Закона в целях охраны водных объектов среди прочего запрещается размещение опасных объектов в пределах водоохранных зон и защитных водных полос. Наконец, согласно ст. 15 Закона при осуществлении в Кыргызской Республике деятельности, связанной с пользованием недрами, природопользователям запрещается, в частности выполнение работ, связанных с нарушением целостности земной поверхности и ее недр, до получения положительного заключения государственной экологической экспертизы[87].

87 Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 декабря 2008

В соответствии со ст. 19 Водного кодекса **Республики Таджикистан** «Строительные, дноуглубительные и взрывные работы, добыча нерудных материалов, прокладка кабелей, трубопроводов и других коммуникаций, рубка леса, сбор водных растений, буровые, сельскохозяйственные и другие работы на водных объектах или в прибрежных водоохранных полосах (зонах) водоемов, влияющих на состояние вод, производятся по согласованию со специально уполномоченным государственным органом по регулированию использования и охране вод, органами исполнительной власти на местах и другими органами в соответствии с законодательством Республики Таджикистан»[88].

В некоторых других странах, расположенных на разных континентах и отдельных островных территориях, ситуация с нормативно-правовым регулированием добычи песка и гравия из русел рек и других водотоков, а также оценкой и учетом воздействия этого вида деятельности на окружающую среду, обстоит так:

Законодательное регулирование и практика **Австралии** рассматриваются на примере одного из субъектов Австралийского Союза – Нового Южного Уэльса[89]. Это обосновывается тем, что федеральное законодательство предусматривает широчайшие полномочия местных органов власти и подразделений государственных органов на местах в сфере регулирования добычи песка и гравия из водных объектов.

Национальная политика Австралии в области добычи песка и гравия из русел рек исходит из того, что данная деятельность в различных аспектах оказывает существенное воздействие на окружающую среду. Однако, учитывая то, что речной песок и гравий являются экономически важным ресурсом и используются, в первую очередь, в строительной промышленности, законодатель не запретил этот вид экономической деятельности, а на протяжении многих лет осуществляет ее регулирование в целях сведения к минимуму вредного воздействия.

Основными нормативно-правовыми актами в этой области являются:

- Закон «Об экологическом планировании и оценке» (The Environmental Planning and Assessment Act), который осуществляется Департаментом планирования совместно с органами власти на местах. Последние, в рамках реализации местных планов охраны окружающей среды (Local Environmental Plan),

---

года N 665 “О проекте Закона Кыргызской Республики “Общий технический регламент “Об экологической безопасности”

88 Постановление Маджлиси Милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 10.11.2000 г. № 125

89 The NSW Sand and Gravel Extraction Policy for Non Tidal Rivers. A Component of the State Rivers and Estuaries Policy – New South Wales Government

могут выдвигать индивидуальные требования и условия согласования разрешения на добычу песка и гравия из русел рек к каждому отдельному объекту. В частности, соответствующие местные советы, к которым обычно обращаются за согласованием, могут вводить ограничения на временны*е* промежутки осуществления (так называемые «окна») непосредственной добычи, требования по реабилитации объекта, контролю шума и передвижения транспорта и т.д. Неотъемлемым элементом аппликационной процедуры является подача Заявления о воздействии на окружающую среду (Environmental Impact Statement (EIS)). Без предоставления данного документа заявка на согласование не рассматривается. Более того, любое лицо, готовящее EIS, должно обратиться к директору Департамента планирования для определения так называемых «требований директора» – перечня вопросов, которые должны быть обязательно отражены в каждом конкретном EIS. Такой перечень определяется исходя из особенностей каждой объекта, где планируется добыча песка и гравия. EIS является общедоступным документом и любое лицо, в том числе любой представитель общественности, может принять участие в процедуре обсуждения заявки. Местный совет обязан учитывать замечания и предложения, высказанные в процессе обсуждения. Любое лицо, принимавшее участие в обсуждении и направившее замечания и предложения, которое выступает против выдачи согласования, имеет право обжаловать такое согласование местного совета в течение месяца с момента его выдачи в Суде по земельным и экологическим вопросам. В то же время, заявитель имеет право обжаловать отказ в согласовании или любое из установленных дополнительных требований или ограничений в течение года со дня вынесения соответствующего решения местным советом.

- Закон «Об улучшении состояния рек и береговых полос» (The Rivers and Foreshores Improvement Act) требует от физических и юридических лиц получить разрешение до начала какой-либо деятельности по добыче песка и гравия в защитной зоне реки. Такая зона охватывает русло любого водотока и полосу шириной 40 метров его берега. Указанное требование применяется независимо от того, осуществляется ли такая добыча в рамках коммерческой деятельности или нет. Разрешения выдаются в зависимости от водотока либо Департаментом водных ресурсов, либо Департаментом общественных работ.

- Закон «О землях Короны» (The Crown Lands Act) реализуется Департаментом охраны и управления землей и предусматривает получение отдельной лицензии и/или заключение договора об аренде до осуществления добычи на землях Короны (в Австралии земли, не находящиеся в частной собственности, считаются общественными землями, принадлежащими Короне).

- Закон «О лесном хозяйстве» (The Forestry Act) осуществляется Комиссией лесного хозяйства и требует получения отдельной лицензии на лесоматериалы, если деятельность по добыче песка и гравия осуществляется из водных объектов, расположенных в зонах специального государственного лесного фонда.

- Закон «О национальных парках и дикой природе» (The National Parks and Wildlife Act) реализуется Службой национальных парков и дикой природы и предусматривает, что без санкции соответствующего министра какая-либо хозяйственная деятельность, в том числе добыча песка и гравия из русел рек, не может осуществляться на территориях произрастания реликтовых растений, реликтовых землях и зоне проживания аборигенов.

- Ряд нормативно-правовых актов предусматривают получение отдельных лицензий на выбросы в атмосферу, сбросы в воду и шумовое загрязнение в Государственной комиссии по контролю за загрязнениями.

Если деятельность по добыче песка и гравия требует получения нескольких вышеуказанных разрешений, лицензий или прохождения процедур согласования, особенно если требуются разрешительные документы от Департамента водных ресурсов или Государственной комиссии по контролю за загрязнениями, каждый из таких органов обязан учитывать воздействие заявленной деятельности на окружающую среду. Если такой орган сочтет, что предлагаемая деятельность по добыче песка и гравия может оказать существенное воздействие на окружающую среду, Закон «Об экологическом планировании и оценке» требует, чтобы заявитель подготовил дополнительное EIS прежде, чем заявка на получение каждого отдельного разрешения или лицензии будет рассмотрена. В том случае, если требуется согласование с Департаментом охраны и управления землей в отношении земель Короны, такое согласование будет зависеть от результатов оценки земли в соответствии с Законом «О землях Короны».

Если добыча песка и гравия осуществляется в целях добывающей промышленности, разрешение не выдается без прохождения процедуры согласования, предусмотренной Законом «Об экологическом планировании и оценке», или до тех пор, пока не будет доказано, что такая добыча осуществляется в рамках «существующего или длящегося пользования». В отдельных случаях, скорее в виде исключения, право «существующего или длящегося пользования» предусматривает возможность продолжения деятельности по добыче песка и гравия без прохождения согласований. Закон «Об экологическом планировании и оценке» определяет «существующее пользование» как такое, которое было начато на законных основаниях, но в изменившихся условиях признается запрещенным. «Длящимся пользованием» признается деятельность, которая была начата на законных основаниях, но в связи с изменившимися положениями требует согласования. Деятельность по добыче песка и гравия в рамках «суще-

ствующего или длящегося пользования» не может осуществляться бесконечно и без ограничений, и была предусмотрена законодательством исключительно в целях нахождения баланса между интересами осуществляющейся, уже санкционированной деятельности и необходимостью учета воздействия на окружающую среду. Если субъект осуществляет «существующее» или «длящееся пользование» и при этом желает расширить или изменить деятельность, или сделать ее более интенсивной, - он обязан согласовать это с местным советом. В каждом конкретном случае совет принимает решение о том, необходимо ли подавать новую заявку и EIS или нет. Если дно реки относится к землям Короны, - требуется дополнительное согласование с Департаментом охраны и управления землей. После прохождения согласования субъект обязан получить разрешения в Департаменте водных ресурсов и других соответствующих органах, перечень которых является индивидуальным для каждого конкретного объекта.

Практика правового регулирования данного вида отношений в **Канаде** анализируется на примере одной из провинций – Британской Колумбии[90]. Закон Британской Колумбии о воде (The British Columbia Water Act) является одним из наиболее влиятельных законодательных актов провинции и, за исключением лесных рубок, регулирует практически любой вид деятельности в русле реки и непосредственной близости от нее, который может оказать воздействие на образование донных отложений. По общему правилу все водные ресурсы какого-либо водотока принадлежат Короне (провинции). Исключением являются права частной собственности, полученные на основании лицензии или разрешений в порядке, предусмотренном Законом о воде. На основании Закона Отдел по управлению водой Британской Колумбии (the British Columbia Water Management Branch) имеет право выдать лицензию на воду, которая может охватывать, в том числе, деятельность по изменению в каких-либо целях русла реки, изменению морфологии дна, землечерпательные и иные дноуглубительные работы и т.д. В такой лицензии указывается объем водных ресурсов и время санкционированного пользования ними. Работы в русле реки или на непосредственно прилегающей к ней территории может также санкционировать своим распоряжением инспектор по воде (the Comptroller of Water).

В соответствии с Разделом 18 Закона Британской Колумбии о земле (Land Act)[91] земля Короны, расположенная ниже природной границы воды, не может быть выделена иначе, чем по распоряжению министра или губернатора

90 Rosenau M, Angelo M. Sand and Gravel Management and Fish-Habitat Protection in British Columbia Salmon and Steelhead Steams. Vancouver, BC: Pacific Fisheries Resource Conservation Council, 2000.

91 См.: http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_96245_01

провинции. В соответствии с Разделом 19 этого же Закона земля Короны, которая, по мнению министра, подходит для добычи, в том числе, песка и гравия, не может быть отторгнута иначе, чем по распоряжению министра. Согласно Разделу 28 Закона, если земля передана в аренду или иное распоряжение в целях добычи, в том числе, песка и гравия, может быть установлена роялти за добытый из земли материал в размере, определяемом министром. Исходя из положений Раздела 50 Закона, передача земель Короны не ограничивает прав какого-либо уполномоченного органами власти лица извлекать без компенсации из любого участка выделенной земли гравий, песок, камень и т.д., которые могут потребоваться для строительства, содержания или ремонта дороги, парома, моста или иных общественных работ. По смыслу положений Раздела 55 Закона можно сделать вывод о том, что озера, реки и иные водные объекты, как правило, должны оставаться в собственности Короны или передаваться в исключительных случаях. В любом случае дно и берег водного объекта, расположенный ниже природной границы воды, не подлежат передаче, а выделение по решению государственных органов земельного участка, граничащего с озером, рекой или иным водным объектом, не дает никаких прав в отношении дна и берега водного объекта, расположенного ниже природной границы воды. В соответствии с Разделом 60, если лицо осуществит деятельность на землях Короны, в том числе работы по добыче полезных ископаемых, без санкции министра, оно совершит правонарушение/преступление. Согласно Разделу 35 Закона о земле при подаче заявки на получение земельного участка для осуществления хозяйственной деятельности, министр, среди прочего, может потребовать от заявителя проведения за свой счет и подачи министру экологической оценки планируемой деятельности.

Закон Британской Колумбии о шахтах (Mines Act) устанавливает методологию и условия деятельности по добыче полезных ископаемых и предусматривает, что разрешение на извлечение песка и гравия уполномочен выдавать Главный инспектор по шахтам (Chief Inspector of Mines) Министерства энергетики и шахт Британской Колумбии (Ministry of Energy and Mines). При этом понятие шахты, приведенное в Законе, является родовым и фактически помимо традиционного понимания данного термина охватывает разработку полезных ископаемых в карьерах, а также, по необходимости, в руслах рек и иных водотоков. Поэтому, в частности, неоднократно возникали разногласия между Министерством энергетики и шахт и «Fisheries and Oceans Canada», когда Министерство выдавало разрешение на добычу песка и гравия из наносных месторождений без согласования с «Fisheries and Oceans Canada». Для большинства месторождений песка и гравия в целях охраны подземных вод Министерство энергетики и шахт разрешает осуществлять добычу до отметки,

отстоящей на один метр от среднегодового уровня подземных вод. Также, принимая во внимание важность прибрежных территорий, деятельность по добыче полезных ископаемых должна осуществляться за пределами 50-метровой зоны от какого-либо водотока (в том числе временного). Исключением из этого правила является необходимость пересечения русла или проведения работ в русле водного объекта. Закон предусматривает, что такие случаи должны быть сведены к минимуму, и при осуществлении таких работ должна использоваться наилучшая практика управления в целях сокращения вредного воздействия на рыбу и ее место обитания. В частности, применяются так называемые «окна для осуществления работ в русле», при соблюдении которых риск воздействия существенно сокращается. Общим окном в соответствии с Законом о воде является период с 1 июля до 15 сентября (для пересыхающих русел – до 30 сентября), однако «Fisheries and Oceans Canada» по собственному усмотрению может установить иные сроки «окна». Во-вторых, Закон о шахтах требует, чтобы природное течение водотока поддерживалось в течение всего периода осуществления работ по проекту и территория, на которой осуществляются работы, была изолирована от течения. Все работы должны осуществляться с берега водотока и ил, а также образовавшиеся отходы не должны попасть в водоток. По завершении работ берег должен быть восстановлен. В-третьих, должен быть представлен план на случай чрезвычайных ситуаций, в котором должны быть предусмотрены мероприятия по контролю донных отложений в процессе осуществления работ в русле водного объекта. Если такие меры на практике оказываются неэффективными, работы по реализации проекта должны быть остановлены. Какое-либо размещение извлеченных донных отложений в русле водного объекта может осуществляться только с отдельной санкции разрешительных органов. Иные условия и требования к осуществлению каких-либо работ в руслах водных объектов изложены в “A Users Guide to Working in and around Water; Regulation under British Columbia’s Water Act” (BC Ministry of Environment, Lands and Parks, 2001b).

Закон Канады об экологической оценке (Environmental Assessment Act) предусматривает, что проекты, которые могут оказать воздействие на окружающую среду и среду обитания рыб, должны подвергаться тщательной оценке. Закон охватывает проекты, которые требуют утверждения или санкционирования на федеральном уровне, осуществляются на федеральных землях или за счет федеральных средств, или предлагаются федеральными департаментами или агентствами. Процедура скрининга позволяет определить проекты, которые требуют проведения полномасштабной оценки. Остальные проекты требуют получения разрешения при условии полной компенсации какого-либо вреда, причиненного среде обитания. Данный Закон может применяться в комплексе

с Законом об охране рыб (Fisheries Act)[92], Раздел 35 которого запрещает осуществлять какую-либо хозяйственную деятельность, которая может привести к вредному воздействию, нарушению или уничтожению среды обитания рыб, без санкции министра или губернатора (Governor in Council).

Закон Британской Колумбии об экологической оценке (The British Columbia Environmental Assessment Act (BCEAA)) предназначен для проведения оценки воздействия больших проектов развития, в том числе проектов по добыче песка и гравия, на окружающую среду, экономику, историческое наследие, здоровье, а также социальную среду. Закон регулирует те сферы воздействия, защита которых возлагается на органы власти провинции. Закон не применяется в том случае, если воздействие на окружающую среду отдельных видов деятельности урегулировано другими законодательными актами (например, воздействие лесного хозяйства). Меньшие по объему проекты, которые не превышают пороговых значений, могут подлежать экологической оценке, если об этом примет решение Министр окружающей среды, земель и парков (Minister of Environment, Lands and Parks) на основании Раздела 4 Закона. Для приведения в соответствие данного Закона с федеральным было принято соглашение о гармонизации.

На основании Закона об экологической оценке было принято Положение о проектах, подлежащих рассмотрению (Reviewable Projects Regulation)[93]. Основой Положения является определение видов деятельности и указания перечня критериев для каждого из них, на основании которых новый проект или предлагаемые изменения к существующему проекту подлежат проведению экологической оценки. Проектам по добыче полезных ископаемых отведена Часть 3. Добыча песка и гравия также относятся к проектам, подлежащим оценке (таб. 6 Положения), если при осуществлении нового проекта совокупный объем добычи песка и гравия составит 500000 тонн и больше в год или 1 млн. тонн и больше за четыре года. Если речь идет об изменениях к существующему проекту, то проект по добыче песка и гравия подлежит оценке, если он соответствует пороговому значению F. Данное пороговое значение использует те же показатели объема добычи, что и для нового проекта, и в качестве дополнительного условия требует, чтобы имело место воздействие на земельные участки, которые не охватывались существующим разрешением, и последние составляли не менее 35% площади участков, охватываемых существующим разрешением.

92 См.: http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_96149_01

93 См.:http://www.bclaws.ca/Recon/document/freeside/--%20e%20--/environmental%20assessment%20act%20%20sbc%202002%20%20c.%2043/05_regulations/13_370_2002.xml#part1

Отдельное внимание уделено проектам управления водными ресурсами (таб. 9 Положения). Здесь, в частности, подтверждается расширительное толкование понятия «шахта» и предусматривается, что проекты по изменению береговой линии также подлежат экологической оценке, в частности, если реализацией проекта предусмотрено воздействие на береговую линию длиной от 1000 м или территория, на которой планируется реализация проекта, в совокупности превышает 2 га берега и/или земли, расположенной ниже природной границы воды. Здесь же указывается, что периодические дноуглубительные или землечерпательные работы, направленные на очистку или поддержание русла, не подлежат обязательной экологической оценке.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими добычу песка и гравия из русел рек в **Южноафриканской Республике** являются[94]:

- Закон об охране окружающей среды (The Environment Conservation Act) 1989 г.;

- Национальный закон об управлении в сфере окружающей среды (National Environmental Management Act) 1998 г.[95], который говорит о том, что для достижения общих целей комплексного управления в сфере окружающей среды, перед осуществлением видов деятельности, которые по закону требуют лицензирования или выдачи разрешений и которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду, необходимо учитывать, выявлять и исследовать потенциальное воздействие этих видов деятельности на окружающую среду, социально-экономические условия и культурное наследие и уведомлять о результатах государственные органы, на которые законом возложена функция выдачи лицензий, разрешений или санкционирования такой деятельности иным способом.

- Национальный закон о воде (The National Water Act) 1998 г.[96] В Разделе 4 данного Закона закреплены общие принципы водопользования. Непосредственное отношение к операциям по добыче песка и гравия имеют пар. 21 (c) и (i), которые касаются деятельности, затрудняющей или изменяющей направление потока в водном объекте или изменяющей дно, берега, течение или иные характеристики водотока. В соответствии с Законом, а также с Решением правительства № 1352 от 12.11.1999 г., водопользование подлежит лицензированию за исключением случаев, когда оно указано в Перечне I Закона, яв-

94 Hill L., Kleynhans C.J. Preliminary Guidance document for Authorisation and Licensing of Sand Mining / Gravel Extraction, in terms of Impacts on Instream and Riparian Habitats, IWQS

95 См.:http://www.environment.gov.za/polleg/legislation/natenvmgmtact/natenvmgmtact.htm

96 См.: http://www.dwaf.gov.za/Documents/Legislature/nw_act/NWA.pdf

ляется существующим законным пользованием, санкционировано в рамках общего разрешения или если уполномоченный орган отменяет требование о лицензировании в отношении конкретного субъекта. Лицензии на водопользование предоставляют существующим и новым водопользователям формальное разрешение на использование воды в разных целях и указывают условия, при которых вода может быть использована. Это делается для того, чтобы разрешенное водопользование не оказывало негативного воздействия на водные ресурсы и других водопользователей. Лицензии выдаются Департаментом водных отношений и лесного хозяйства (Department of Water Affairs and Forestry) или ведомством по управлению районом водосбора. В соответствии с пар. 29 (1) Закона уполномоченный орган имеет право выдвигать дополнительные условия и требования в каждом случае выдачи общего разрешения или лицензии. Обычными дополнительными условиями, которые выдвигаются к деятельности по добыче песка и гравия, являются: (а) подготовка Отчета по оценке водопользования (A Water Use Assessment Report (WUAR)), программ по управлению и мониторингу; (б) проведение мероприятий по сведению к минимуму негативного воздействия деятельности по добыче песка и гравия и восстановлению биологической целостности речной экосистемы, которые должны проводиться одновременно с деятельностью по добыче; (в) проведение оценки совокупного воздействия отдельных проектов в конкретном русле реки на природную среду водотока в целом.

- Типовая программа управления в сфере окружающей среды для деятельности по добыче песка из рек, ручьев, запруд или котловин (Standard Environmental Management Programme for The Mining of Sand from a River, Stream, Dam or Pan)[97] (DMEA, 1998 г.). Аналогично подходу, закрепленному в Национальном законе о воде, в Программе предусматривается, что уровень защиты ресурса зависит от класса экоуправления, присвоенного этому водному ресурсу. На основании ряда показателей, как только водному объекту присвоен класс управления, - какая-либо деятельность или воздействие, которое может в результате понизить статус объекта до более низкого класса, запрещается, в особенности, если она противоречит требованиям защиты насущных человеческих нужд и экологической целостности. Для того, чтобы установить не изменится ли класс экологического управления реки, если в ее русле с определенной интенсивностью будет осуществляться добыча песка и гравия, необходимо обратить внимание на следующие факторы: (а) вид операции по добыче

97 См.: http://www.bullion.org.za/Departments/Environment/Downloads/Impact%20Guide/Chapter%209%20-%20Environmental%20Impacts%20Associated%20with%20Mining/Ch%209%20Appendices/Appendix%209.6.2%20-%20Alluvial%20diamond%20mining%20summary%20table%20(A3).doc

песка и/или гравия, ее интенсивность и объем; (б) чувствительность данного типа реки с точки зрения ее прибрежной и русловой природной среды и биоты к добыче песка и гравия (сложность в этом случае может быть связана с тем, что река, относящаяся к низкому классу экоуправления (класс D, например), может оказаться очень чувствительной в операциям по добыче песка и гравия, а река с высоким классом экоуправления (например, класс B), наоборот, может оказаться очень устойчивой к воздействию добычи песка и гравия в определенном объеме и интенсивности). Такую чувствительность конкретной реки к определенному виду деятельности необходимо четко установить.

Таким образом, формального требования о необходимости проведения ОВОС или экологической экспертизы нет, но сама процедура выдачи разрешений или лицензий на добычу песка и гравия из русел рек и иных водных объектов де-факто содержит такие условия, которые без проведения оценки или экспертизы выполнить невозможно.

До недавних пор в **Нигерии** не существовало четкого регулирования деятельности добывающей промышленности в руслах рек и других водных объектов. Это привело к тому, что работы по добыче песка и дноуглубительные работы проводились даже в заповедниках, местах расположения памятников культуры и на других охраняемых территориях[98]. В 2002 году Департамент топливных ресурсов Нигерии (The Department of Petroleum Resources (DPR) рекомендовал проведение ОВОС (EIA) для всех видов землечерпательных и дноуглубительных работ, общая территория которых превышает 500 м^2.

В **Кении** требование об обязательном проведении ОВОС (EIA) по всем новым проектам в области добычи полезных ископаемых, которые финансируются из частных или государственных фондов, было введено в середине 70-х годов прошлого века. Органом, контролирующим соблюдение этого положения, был определен Национальный секретариат охраны окружающей среды (The National Environment Secretariat (NES)), созданный в 1974 году[99].

В **Малайзии** правовое регулирование добычи песка из русел рек осуществляется на уровне штатов. Так, в губернаторстве Сабах (Восточная Малайзия)[100] Закон об охране окружающей среды (Conservation of Environment Enactment) 1996 г. и Указ об охране окружающей среды (деятельность, подлежащая обязательному регулированию) (Conservation of Environment (Prescribed Activities)

98 Steinemann, A (2001). Improving alternatives for environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Reviews*. 21:1-21

99 David K. Kariuki Natural resources – minerals. A report of the civil society review of the implementation of Agenda 21 in Kenya

100 State Policy on River Sand and Stone Mining. State Environmental Conservation Department (ECD), Sabah, Malaysia, February 2001

Order) 1999 г. предусматривают, что добыча песка из русел рек относится к видам деятельности, подлежащим обязательному регулированию, и поэтому требующим обязательного прохождения ОВОС (EIA). В частности, это предусмотрено Пар. 4 (vi): «Виды деятельности, которые могут загрязнять внутренние воды или оказывать воздействие на источники водоснабжения: … изменение русла водотоков, ручьев и рек или добыча песка и иных каменных материалов из них». Несоблюдение этого требования может повлечь серьезные санкции в виде штрафа в RM50,000.00 и даже лишения свободы сроком до пяти лет. Предоставление Заключения ОВОС (EIA Report) является частью разрешительной процедуры, в которой принимают участие: Директор Департамента охраны окружающей среды (Environmental Conservation Department (ECD)) – утверждает заключение ОВОС; Департамент земель и геологоразведки (Lands and Survey Department (LSD)) – выдает лицензию на добычу камня, земли и песка на государственных и отчуждаемых землях в соответствии с Пар. 23 Декрета о земле (Land Ordinance) 1930 г.; и Директор Департамента осушения и ирригации земель (Drainage and Irrigation Department (DID)) – выдает письменное разрешение на извлечение материалов из рек или заповедных речных территорий на основании Пар. 41 Закона о водных ресурсах (Water Resources Enactment) 1998 г.[101]

С соответствии с Законом об охране земель и вод **Тайваня** (Soil and Water Conservation Act) 1994 г.[102] собственники или пользователи земель и вод, которые осуществляют деятельность по добыче полезных ископаемых, обязаны подготовить план по охране земель и вод и представить его на утверждение органу, осуществляющему регулирование этих видов деятельности. Если для конкретного вида деятельности закон предусматривает проведение ОВОС, его результаты должны быть представлены вместе с планом. Согласно ст. 12 Закона органы, санкционирующие осуществление конкретных видов деятельности, не имеют права выдавать разрешений на земле- и водопользование до тех пор, пока указанный выше план не будет утвержден регулятором. Если планируется осуществлять деятельность в зонах, где законодательно предусмотрена подготовка региональных планов, заявитель обязан получить согласование в органе того же уровня, на котором разрабатывается региональный план. В ст. 23 Закон предусматривает серьезные санкции за невыполнение его требований, в том числе лишение лицензии на осуществление деятельности сроком на два года,

101 Environmental Impact Assessment (EIA) Guidelines for River Sand and Stone Mining. State Environmental Conservation Department (ECD), Sabah, Malaysia, October 2000

102 Soil and water Conservation Act. Promulgated by Presidential Order No. Hwa-Tzong-1-Yi- Zi-2845 on May 27, 1994

конфискацию техники и оборудования, штрафные санкции и проведение работ по восстановлению территорий за счет нарушителя.

Практически весь песок, используемый в строительной промышленности **Шри-Ланки**, добывается из русел рек. Поскольку эта деятельность оказывает существенное воздействие на окружающую среду, нормативно-правовому регулированию этого вида деятельности уделено значительное внимание. Основными нормативно-правовыми актами в этой сфере являются: Закон о шахтах и полезных ископаемых (Mines and Minerals Act) № 33 1992 г., Национальный закон об окружающей среде (National Environmental Act) 1980 г., Закон об охране побережья (Coast Conservation Act) 1981 г. и др. нормы. Согласно указанным законам добыча песка для строительной промышленности на морском побережье запрещена, а механизированная добыча песка в руслах основных рек и 60-ти метровой зоне их берега запрещается с отзывом лицензий, выданных на момент принятия Закона о шахтах и полезных ископаемых.

В отношении немеханизированных способов добычи песка из рек, в целях сведения к минимуму вреда, причиняемого такой деятельностью, законодательно было установлено два режима управления деятельностью по добыче песка. Первый касается тех рек, для которых должны разрабатываться планы устойчивого управления деятельностью по добыче. Для них применяются следующие положения: (а) разрешения на добычу могут выдаваться только местным организациям, членами которых являются существующие добытчики речного песка; (б) разрешения могут выдаваться каждой организации на исключительные права на добычу на конкретных участках рек сроком на 5 лет с установлением ежегодной квоты и общим ограничением объема добычи с участка. В свою очередь каждая организация устанавливает индивидуальные квоты для каждого добытчика-члена организации. Второй режим распространяется на добычу песка для местного использования из рек, которые не включены в планы устойчивого управления деятельностью по добыче. В этих случаях каждый субъект, осуществляющий добычу песка, подлежит индивидуальному лицензированию после проведения соответствующей оценки. Лицензии на добычу песка из русел рек не выдаются до тех пор, пока заявитель не предоставит финансовые гарантии того, что на объекте будут проведены мероприятия по полному восстановлению природной среды объекта и сведению к минимуму негативных экологических последствий добычи. Смета таких расходов изначально определяется Генеральным директором Центрального органа охраны окружающей среды и гарантия освобождается только в том случае, если данный орган примет решение о том, что предусмотренные мероприятия выполнены в полном объеме[103].

103 См.: http://www.elaw.org/node/1584

Закон об охране и защите природной среды **Багам** (The Conservation and Protection of the Physical Environment of The Bahamas Act) № 12 1997 г. внедряется Департаментом материального планирования (Department of Physical Planning) и регламентирует, среди прочего: земляные работы в форме извлечения грунта, карьерных и шахтных выработок, а также добычи песка и камня; добычу песка на побережье и из песчаных дюн; любые работы, которые могут оказать воздействие на береговую линию. Для осуществления данных видов работ необходимо получить разрешение Директора Департамента материального планирования. Кроме этого, законодательством предусматривается получение разрешения (Certificate of Approval) у Директора Службы экологического здоровья (Environmental Health Services) на все виды деятельности, оборудование, механизмы и материалы, которые могут осуществлять выбросы или сбросы, или могут быть выброшены или сброшены в окружающую среду.

Основным органом по вопросам охраны окружающей среды в стране является Комиссия по окружающей среде, науке и технологиям (The Bahamas Environment, Science and Technology Commission (BEST)). Она несет ответственность за общее управление в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Этот же коллегиальный орган определяет объекты, подлежащие ОВОС (EIA) и требует ее проведения по всем основным проектам развития[104].

Основными нормативно-правовыми актами, которые регламентируют добычу песка и гравия в руслах рек **Белиза**, являются[105]:

- Закон об охране окружающей среды (Environmental Protection Act) 1992 г., осуществление положений которого возлагается на Департамент окружающей среды (Department of the Environment (DOE)). В частности, в соответствии с этим Законом DOE имеет полномочия по регулированию и внедрению мероприятий по предотвращению и контролю загрязнений, охране и управлению природными ресурсами и ОВОС (EIA). Так, Закон требует, чтобы ОВОС проводился всеми субъектами, планирующими осуществлять проекты, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду, и подавался на изучение DOE. Несоблюдение этого требования наказывается штрафом в размере, эквивалентном 2000 долларов США.

Закон предусматривает три категории проектов: (а) проекты Списка I (Schedule I) – проекты, которые могут оказать существенное необратимое вред-

104 Environmental Impact Assessment Ocean Cay and The Biminis, The Bahamas by Haley & Aldrich, Inc. File No. 27701-402 September 2002

105 См.:http://www.doe.gov.bz/documents/EIA/US%20Capital%20EIA/Chapter_3%20-%20RELEVANT%20LEGISLATION,%20AND%20ADMINISTRATIVE%20FRAME.pdf

ное воздействие и, поэтому, требуют проведения полной ОВОС; (б) проекты Списка II – аналогичные проекты меньших объемов, а следовательно и меньшей степени воздействия – требуют проведения полной ОВОС или иной формы экологической оценки в зависимости от конкретных характеристик объекта и планируемой деятельности (местонахождение, объем и т.д.); и (в) проекты Списка III, которые практически не оказывают воздействия на окружающую среду, или воздействие которых минимально – не требуют проведения ОВОС. К проектам Списка I, в частности, относится: строительство внутренних водных путей и портов на них; аренда государственного земельного участка площадью более 500 акров; изменение берегов рек или побережья, направления водотока или его русла; добыча песка и гравия с превышением установленных Законом объемов; разработка в бассейне реки; разработка на водосборной площади реки.

Положение об ОВОС (S.I.) № 105 1995 г. и последующие подзаконные акты в этой сфере предусматривают, что на Национальный комитет по экологической оценке (The National Environmental Appraisal Committee (NEAC)) возлагается ответственность за проверку ОВОС и Заявлений об экологических последствиях (environmental statements (ES)), а также за подачу на их основе рекомендаций руководителю Департамента окружающей среды (DOE), Министерства природных ресурсов, местного управления и окружающей среды (Ministry of Natural Resources, Local Government and the Environment (MNREI))[106]. При этом, Заявление об экологических последствиях является одним из основных этапов процедуры ОВОС, в котором закладываются базовые показатели состояния окружающей среды, описывается проектируемая деятельность, указывается потенциальное воздействие, определяются меры по сведению к минимуму этого воздействия, оцениваются альтернативные варианты и обосновывается избранный вариант. Заявление должно содержать План управления в сфере окружающей среды (Environmental Management Plan (EMP)) в виде комплексного пакета мероприятий по сведению к минимуму и мониторингу воздействия проекта на окружающую среду. Во многих случаях, особенно для больших проектов, в дополнение к одобренной Национальным комитетом ОВОС, прежде чем проект будет утвержден, заявитель обязан подписать юридически обязательный План по соблюдению экологических требований (Environmental Compliance Plan (ECP)), в котором об берет на себя обязательство выполнить ряд мероприятий по восстановлению экологического состояния объекта. NEAC также может потребовать проведение ознакомительного выезда на заявленный

106 Procedures for the Preparation of an Environmental Impact Assessment // Approved by the Ministry of Tourism and the Environment, 1994

объект и общественных слушаний по Заявлению об экологических последствиях в доступном для заинтересованных сторон месте в непосредственной близости к заявленному объекту.

- Закон о шахтах и полезных ископаемых (The Mines and Minerals Act) № 14 1988 г., который регламентирует добычу всех невозобновляемых ресурсов, кроме нефти. Государству принадлежат все полезные ископаемые, находящие в недрах страны, независимо от прав собственности на земельные участки. Закон предусматривает получение лицензии и выплату роялти за добычу полезных ископаемых и запрещает загрязнять реки и другие водотоки в процессе такой добычи. Для осуществления добычи строительного материала – песка, камня или гравия – Закон требует разрешения или лицензии, в рамках процедуры получения которых санкционирующий орган может потребовать проведения ОВОС.

- Национальный закон о землях (National Lands Act) № 6 1992 г., призванный создать правовые рамки управления государственными землями в стране. Закон применяется ко всем землям, кроме земель заповедных лесов и уже приватизированных земель. Согласно Закону, а также Предписанию (Statutory Instrument) № 107 1995 г. нарушать природное состояние полосы шириной 20 метров вдоль постоянных водных объектов запрещено. В соответствии с пар. 9(4) Закона любой вид деятельности, для осуществления которого подается заявление на предоставление в аренду участка государственной земли площадью более 500 акров, подлежит ОВОС. В случае, если площадь участка земли не превышает 500 акров, Министр, по собственному усмотрению также может потребовать проведения ОВОС.

Основным органом охраны окружающей среды **Ямайки** является Национальное агентство окружающей среды и планирования (National Environment and Planning Agency (NEPA)) Министерства окружающей среды и жилищного хозяйства (Ministry of Environment and Housing)[107]. Оно отвечает за внедрение Закона об органе охраны природных ресурсов (Natural Resources Conservation Authority Act (NRCA)) 1991 г., который уполномочивает указанный орган (Совет, которому подотчетно NEPA) требовать проведения ОВОС в дополнение к требованиям Системы выдачи разрешений и лицензий (the Permit and Licensing System) по проектам, которые могут оказать существенное вредное воздействие на окружающую среду. Перечень таких видов деятельности содержится в Распоряжении NRCA о запрещении отдельных видов деятельности, строительства и развития (The NRCA (Prescribed Areas) (Prohibition of Categories of

107 Llandovery Development Environmental Impact Assessment // Technological and Environmental Management Network Limited, June 2008

Enterprise, Construction and Development) Order), а также в Положении NRCA о разрешениях и лицензиях (The NRCA (Permit and Licence) (Forms, Processing and Fees) Regulations). В дополнение к этому основной задачей Закона о защите водосбора (The Watershed Protection Act) 1963 г. предусматривается защита водосборных площадей и прилегающих территорий, и, посредством этого, охрана водных ресурсов.

В **Независимом Государстве Самоа** деятельность по коммерческой добыче песка регулируется правительством, которое определяет участки, где такая добыча может осуществляться. Основной регулирующий орган – Департамент земель, разведки и окружающей среды (Department of Lands, Survey and Environment) – определяет конкретные зоны для добычи песка на побережье, готовит ОВОС (EIA) для этих участков и согласовывает деятельность по добыче песка с жителями затрагиваемых населенных пунктов[108].

Очевидно, что экологическое законодательство развивающихся стран, в том числе положения об ОВОС и экологической экспертизе, находится на ранних стадиях своего становления. В некоторых странах ОВОС и экспертиза проектов по добыче песка и гравия из русел рек пока не предусмотрены, в тех же государствах, где эти институты существуют, практика свидетельствует о нередких фактах несоблюдения соответствующих предписаний законодательства, или, по крайней мере, приоритете экономической составляющей данного вида деятельности над экологической. Многие эксперты на данном этапе не рассматривают это в качестве критической проблемы, ссылаясь на то, что в этих государствах все или почти все большие проекты, которые могут оказывать существенное негативное воздействие на окружающую среду, финансируются группой Всемирного банка, Операционная Политика (ОП) (Operational Policies (OP))[109] которого основывается на принципах обязательного проведения оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду как неотъемлемого предварительного условия выделения финансовой помощи. Пособие Всемирного банка по экологической оценке (The Environmental Assessment Sourcebook) 1991 г.[110] определяет политику, процедуры, секторальные и межсекторальные особенности подготовки экологической оценки (environmental

108 Coastal Infrastructure Management Plan. Implementation Guidelines, November 2001

109 См.:http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menu PK:4564185~pagePK:64719906~piPK:64710996~theSitePK:502184,00.html

110 См.:http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTENVASS/0,,content. MDK:20282864~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:407988,00.html

assessment (EA)). Так, ОП 4.01, январь 1999 г., предусматривает, что Всемирный банк требует проведения экологической оценки всех проектов, предлагаемых к финансированию Банком в целях обеспечения их надежности и устойчивости с точки зрения охраны окружающей природной среды, а также в целях совершенствования процедуры принятия решений. Банк не финансирует деятельность в рамках проектов, которая противоречит или может противоречить обязательствам государства или его законодательству, которые установлены при проведении экологической оценки. Экологическая оценка должна проводиться на ранних стадиях изучения проектного предложения и рассматриваться в тесной взаимосвязи с экономическим, финансовым, институциональным, социальным и техническим анализом проекта. При проведении экологической оценки также рассматриваются обязательства государства в рамках международных соглашений и других договоренностей, имеющие отношение к деятельности по проекту. Банк не финансирует деятельность в рамках проекта, которая противоречит таким обязательствам государства. Обязанность проведения экологической оценки возлагается на заемщика. Для проектов Категории А установлено отдельное требование о том, чтобы эксперты, привлеченные для проведения экологической оценки, никоим образом не были связаны с проектом. Более того, для проектов Категории А, которые представляют высокий риск или являются спорными, или имеют важное многопрофильное значение, Банк, как правило, требует от заемщика привлечь к проведению экологической оценки консультативную группу, состоящую из независимых, признанных на международном уровне экспертов в области охраны окружающей среды. Такая консультативная группа должна определить техническое задание для экологической оценки, основные вопросы и методы ее подготовки; выразить свое мнение о выводах и рекомендациях оценки и способах внедрения этих рекомендаций, а также по развитию потенциала управления в области охраны окружающей среды. После завершения экологической оценки заемщик передает ее материалы Банку, которые проверяет ее на предмет соблюдения Операционной Политики. Если необходимо, Банк может потребовать доработки оценки, в том числе придания гласности ее материалов и проведения консультаций с общественностью. В зависимости от проекта требование Банка о проведении экологической оценки может на практике реализовываться через ряд инструментов, в частности: ОВОС (EIA), региональную экологическую оценку (которая проводится обязательно, если проект имеет воздействие в масштабе региона), экологический аудит, оценки вреда или риска, плана по управлению в области окружающей среды (environmental management plan (EMP)). При этом Банк может потребовать использования одного или одновременно нескольких инструментов.

Для определения набора процедур по экологической оценке и ее объема Банк осуществляет экологический скрининг. По его результатам в зависимости от вида, месторасположения, восприимчивости, размера проекта, а также его возможного воздействия на окружающую среду, Банк относит проект к одной из четырех категорий: (1) Категория А – если проект может оказать беспрецедентное разностороннее существенное вредное воздействие на окружающую среду (в том числе и за пределами территории, на которой планируется осуществление данного проекта) – для таких проектов Банк требует проведения всего комплекса мероприятий по экологической оценке, в том числе ОВОС, экологическую оценку в региональном или межсекторальном масштабе и т.д.; (2) Категория В – если проект может оказать потенциальное вредное воздействие на население или экологически важные территории (например, водно-болотные угодья, леса, пастбища, среду естественного обитания) в меньшей степени, чем аналогичный проект Категории А (воздействие такого проекта, как правило, ограничивается территорией его реализации) – процедура общей экологической оценки таких проектов может дополняться специальными материалами в отношении отдельных, наиболее важных аспектов (например, проведение дополнительной усеченной ОВОС по отдельному компоненту проекта, подготовка плана по сведению к минимуму экологических последствий проекта, подготовка плана по управлению в области окружающей среды, проведение экологического аудита и т.д.); (3) Категория С – если предлагаемый проект может оказать минимальное вредное воздействие на окружающую среду или не оказать такого воздействия вовсе – для таких проектов процедура экологической оценки ограничивается экологическим скринингом; и (4) Категория FI – если проект связан с инвестированием через финансового посредника или в части проектов, которые могут оказать существенное вредное воздействие на окружающую среду.

Отдельным требованием Банка в рамках процесса осуществления экологической оценки по проектам Категории А и В является проведение консультаций с общественностью и принятие во внимание замечаний общественности по экологическим аспектам проекта. Банк требует, чтобы заемщик инициировал такие консультации на самой ранней стадии. Для проектов Категории А должно быть организовано как минимум две процедуры консультаций: первая – после завершения процедуры скрининга и до утверждения технического задания на экологическую оценку; вторая – как только подготовлены проекты выводов и рекомендаций экологической оценки. Банк также предусматривает дальнейшие консультации заемщика с общественностью в процессе реализации проекта по вопросам, касающимся экологической оценки.

Кроме вышеуказанных процедур частью политики группы Всемирного банка является соблюдение экологических требований и стандартов при реализации финансируемых Банком проектов. В частности, Руководства по охране окружающей среды, здоровья и труда (ОСЗТ) Всемирного Банка[111] представляют собой технические справочники, содержащие примеры надлежащей международной отраслевой практики (НМОП) как общего характера, так и относящиеся к конкретным отраслям. Если в реализации проекта участвует один член Группы организаций Всемирного банка или более, применение такого Руководства осуществляется в соответствии с принятыми в этих странах стандартами и политикой. Такие Руководства по ОСЗТ для различных отраслей промышленности следует применять в сочетании с Общим руководством по ОСЗТ – документом, в котором содержатся указания по общим вопросам ОСЗТ, потенциально применимым ко всем отраслям промышленности. В свою очередь, Руководство по охране окружающей среды, здоровья и труда для предприятий по добыче сырья для строительных материалов[112] содержит информацию, касающуюся работ по добыче сырья для строительных материалов, такого, как нерудные материалы, известняк, шифер, песок, гравий, глина, гипс, полевой шпат, кварцевый песок и кварцит, а также по добыче природного камня. Он касается как самостоятельных проектов, так и добычи сырья для нужд промышленного и гражданского строительства и цементных заводов. Хотя в центре внимания этого отраслевого Руководства и находятся крупные, комплексные проекты в области добычи сырья для строительных материалов, его положения применимы и к малым добывающим предприятиям.

Заключение

На основе проанализированной информации следует сделать однозначный вывод о том, что общепризнанным является отношение к добыче песка и гравия из русел рек и других водных объектов как к виду деятельности, которая оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду и экосистему бассейна. Учитывая важное значение песка и гравия для нужд промышленности, населения и развития экономики любой страны наложить запрет на данный вид деятельности в целом не представляется исключительно правильным. Однако законодательство и практика многих стран мира, как вид-

111 См.:http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/gui_EHS-Guidelines2007_GeneralEHS/$. FILE/Final+-+General+EHS+Guidelines.pdf

112 См.:http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/gui_EHS-Guidelines2007_Construction. MaterialsExtraction/$FILE/Final+-+Construction+Materials+Extraction.pdf

но из анализа, пошли путем строжайшего регулирования такой деятельности в первую очередь в целях обеспечения надлежащего учета и защиты интересов окружающей среды. Как показывает обзор практики, одним из наиболее действенных регуляторных механизмов является введение разрешительной/лицензионной процедур санкционирования добычи песка и гравия из русел рек с обязательным проведением оценки воздействия на окружающую среду или экологической экспертизы как неотъемлемого важнейшего элемента процесса выдачи разрешения. Последующий эффективный экологический мониторинг в процессе добычи и планирование мер по восстановлению окружающей среды в районе добычи по ее завершении способствуют сведению к минимуму негативного воздействия данного вида деятельности на экосистему реки. Неприменение разрешительных процедур и ОВОС при осуществлении дноуглубительных и противопаводковых работ в интересах обеспечения безопасности судоходства и населения прилегающих территорий практически во всех государствах доказали свою пагубность, прежде всего из-за многочисленных примеров вызванных отсутствием контроля злоупотреблений при осуществлении работ и причинения большего ущерба, чем полученная при этом польза в местном, региональном (бассейновом) и общенациональном масштабе.

ПОДХОДЫ К ДОБЫЧЕ ПЕСКА И ГРАВИЯ В РУСЛАХ РЕК: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Илья Тромбицкий
Международная экологическая ассоциация хранителей реки "Eco-TIRAS"

Песок и гравий являются строительными материалами, потребность в которых постоянно растет. Обычно их добывают в специально создаваемых в месте залежей карьерах. Местами залегания также являются русла рек, и в этом случае добыча является особенно дешевой и поэтому привлекательной для разработчиков. При этом песок и гравий рек – важные компоненты речных экосистем. Реки – весьма уязвимые экосистемы, поэтому во всех развитых странах деятельность в отношении осадочных пород строго регулируется экологическим и смежным законодательством и является обязательным предметом оценки воздействия на окружающую среду. В странах СНГ обычно добыча песка и гравия из рек обычно запрещена национальными законодательствами, однако этот запрет в отдельных случаях нарушается, при этом слабая приоритетность защиты окружающей среды и высокий уровень коррупции провоцируют правовые конфликты в этой области. Европейская Водная Рамочная Директива (2000) указывает на необходимость разработки планов управления речными бассейнами, в рамках которых должен быть принят план управления осадочными речными породами (седиментами). В целях объединения для этой деятельности специалистов и ученых разных профилей (гидрология, экология, судоходство и др.) в Европе учреждена инициатива по речным седиментам SEDNET www.sednet.org.

Каковы же последствия добычи песка и гравия в руслах рек для речных экосистем? Ответ на этот вопрос мы можем найти во множестве зарубежных научных статей и материалов. Так, в США на правительственном

уровне приняты Национальные правила добычи гравия (2005) **[1]**, в которых утверждается, что добыча гравия из рек может привести к многообразным негативным последствиям, среди которых нарушение структуры речного ложа и его оголение, изменение баланса поступления гравия из верхнего течения и его ската в нижнее, заиление песка и гравия. Извлечение песка и гравия из русла может привести к подрыву кормовой базы рыб, разрушить нерестилища, икру и молодь рыб, понижает способность реки к самоочищению. Выводом этого руководства является, что предпочтительным во всех случаях является добыча гравия из наземных месторождений и необходимость избегать его добычи в русле рек. Наиболее опасным является «отложенный» эффект такой добычи, когда экологические последствия становятся очевидными спустя десятилетия. Кроме того, в документе обращается внимание на то, что иногда добыча гравия из русла реки предлагается в целях «восстановления ложа реки». К таким проектам следует относиться с особой осторожностью и, как правило, избегать их реализации. Если власти все же дают разрешение на такую деятельность, обязательным условием должно быть создание фонда, в т.ч., за счет роялти, для мониторинга и при необходимости – восстановительных работ. При этом правительственное агентство США призывает к такому подходу, чтобы восстановление рассматривалось как крайняя альтернатива, в то время как недопущение деятельности – как норма.

Английские, канадские и испанские исследователи **[2]** отмечают, что добыча песка и гравия в реках является главной причиной их деградации, особенно тогда, когда естественный твердый сток седиментов в реке нарушен гидростроительством. Так, в Испании во времена Франко их добыча из русел рек велась практически бесконтрольно, в результате чего у многих рек снизилось меандрирование, обвалились берега, нарушилась геометрия русел. Кроме того, такая деятельность обычно вызывает:

- оголение и огрубление дна;
- разрушение нерестилищ,
- подмыв гидростроений и разрушение мостов,
- снижение твердого стока в дельту.

Авторы описывают драматические последствия деградации реки Тордеро на юго-западе Испании, из русла которой в 1960-1970-е годы добыва-

лось для целей строительства инфраструктуры курорта Коста-Брава в 10 раз больше гравия, чем его поступало с течением, что привело к деградации речной экосистемы, спрямлению водотока, подмыву опор нескольких мостов, а для моря – нарушению песчаных пляжей в районе дельты до Барселоны.

Такая деятельность в настоящее время регулируется законодательствами не только наиболее развитых, но и развивающихся стран. Так, южноафриканские ученые L. Hill & C.J. Kleynhans (в ЮАР также приняты Правила, регулирующие отдельные случаи такой добычи) отмечают последствия добычи песка и гравия для речных экосистем, в том числе, для целей развития судоходства **[3]**.

По их мнению, такая деятельность вызывает деградацию речного дна, увеличивает скат седиментов по реке, мутность воды и заиление дна. При этом, по данным канадских ученых **[4],** ухудшаются условия обитания бентосных организмов, из-за чего снижается биопродуктивность и кормовая база реки для рыб и других организмов.

Наиболее отрицательными факторами при этом становятся повышение мутности и снижение проницаемости воды для света, доступности пищи и неблагоприятные условия обитания (забивание взвесью жабр). После проведения работ такими факторами становятся нарушение и разрушение нерестилищ рыб-лимнофилов, ухудшение условий миграции рыб, а также снижение способности реки к самоочищению.

Важная роль песка и гравия в самоочистке рек выявлена давно и исследована достаточно подробно **[5].** Песок и гравий служат субстратом, на котором живут и размножаются нитрифицирующие бактерии. Поскольку частицы песка и гравия имеют разные размеры, песок находится под гравием и циркуляция воды обеспечивает обмыв всех частиц, играющих роль фильтров. При извлечении гравия и песка со дна там может остаться голая глина, которая в силу очень мелких частиц не обеспечивает циркуляции воды и ее самоочистки (см. рис.).

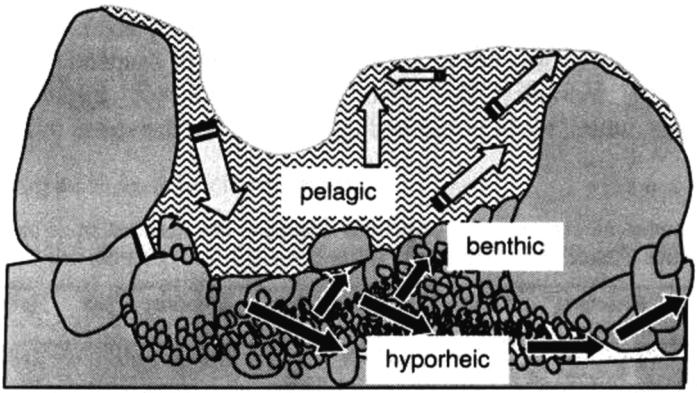

Рис. Циркуляция воды в придонном слое и осадочных породах [6]

Существенным фактором, влияющим на принятие решения о возможности добычи песка или гравия (in-stream mining) является возможное нарушение миграции седиментов в реке. Поэтому все эксперты сходятся во мнении, что добыча может быть с оговорками разрешена только на тех реках, где не нарушен естественный расход песка и гравия на данном участке реки. В тех же случаях, когда на реке построены гидротехнические сооружения, и из-за них миграция седиментов прекращена, безвозвратная добыча песка и гравия должна быть безусловно запрещена. Немецкий ученый Свен Хартман **[7]** указывает, что строительство водохранилищ на альпийских реках привело к прекращению сноса песка и гравия в нижние течения рек. Это привело к снижению экологического разнообразия, нанесло ущерб стабильности речного русла и повлияло на запасы грунтовых вод. Ученый делает вывод о необходимости компенсаторных мероприятий для снижения негативного воздействия исчезновения твердого стока.

В обычной же ситуации добыча песка и гравия вызывает понижение среднего уровня воды в реке и как следствие – снижение уровня грунтовых вод. Так, новозеландские исследователи выяснили, что добыча песка и гравия в течение 7-15 лет вызвала снижение уровня ложа реки на 50-150 см **[8].**

Вероятными морфологическими последствиями добычи песка и гравия в руслах рек, по мнению американских специалистов **[9]** являются угрозы подмыва и эрозии берегов реки выше и ниже по течению из-за замещения добытого материала другим и изменения скорости и направления течения.

Кроме того, добыча песка и гравия в русле реки часто проводит к нарушению водозащитной зоны реки – подмыву берега, обрушению в воду деревьев и потерю территории, а также снижение прочности сооружений (мосты, плотины и др.), что особенно часто проявляется в экстремальных ситуациях (наводнения, землетрясения и др.).

Снижение уровня воды в реке также ведет к незалитию традиционных мест нереста рыб-фитофилов и снижению количества отложенной икры и выклюнувшихся личинок**.** По этой причине в Китае на реке Янцзы, несмотря на то, что это одна и самых полноводных и длинных рек в мире, добыча песка и гравия полностью запрещена.

Поскольку строительство дамб и гидроэлектростанций – весьма распространенное в мире явление, строители в развитых странах, понимая важность компенсаторных мер при прекращении твердого стока и выполняя условиям экологических властей, предпринимают усилия для снижения негативного воздействия гидростроительства путем восстановления запасов гравия и песка их искусственным внесением в реки ниже дамб. Так, в штате Орегон владелец дамбы восстановил утраченные запасы гравия в рамках программы восстановления реки путем его завоза в русло реки **[10].**

Аналогичный успешный опыт был применен в Дании и Финляндии. Французские ученые утверждают, что в реке, для которой характерен скат гравия, при создании одной и более плотин (пример – река Айн в юго-восточной Франции) и при отсутствии компенсаторного привоза гравия, в 20-летний период начинается эрозия берегов и снижение меандрирования реки, ее «канализация». Поэтому экологическую стоимость гравия, т.е. той экологической услуги, которую он оказывает, авторы оценивают в 4-5 евро за кубический метр **[11].**

Голландские специалисты **[12]** обычные взгляды, возникающие у заинтересованных лиц разных групп при решении вопроса о добыче песка и гравия из русла рек, отразили в таблице:

Таблица. Понимание и подходы разных заинтересованных лиц к вопросу о речных седиментам

Заинтересованное лицо	Используемые подходы и аргументы	Слабые места
Контролирующие органы	• Опасности и безопасность, связанные с седиментами • Наводнения, связанные с седиментами • Влияние седиментов на качество окружающей среды и природу • Законодательство • Исследования по всем аспектам • Правительственный контроль	• Длительное воздействие • Можно «проглядеть» рискованные решения • Контролирующий орган стремится сохранить контроль над исполнением принятых решений
Природоохранные органы	• Оценка ущерба флоре и фауне • Токсичные седименты потенциально опасны для экосистемы • Регулирование для предотвращения ущерба	• Экономическая выгода • Эффективность решений • Цены не важны
Пользователь	• Риск и выгода • Проблемы могут быть решены технологически • Прагматичность: если проблемы есть, они могут быть решены • Стоимость: управление седиментами может быть дорого	• Отдаленное влияние • Экосистема – это не проблема, поскольку технически проблемы решаемы, а экосистема сама себя восстановит • Проблемы рисков могут быть решены просто • Контроль и правила не нужны

Уроки для Днестра.

Днестр в силу строительства на нем трех гидростанций относится к рекам, перенос по которым твердых осадков прекращен гидростроительством на неопределенно долгий период. Исходя из правил и рекомендаций, принятых в развитых странах, любая добыча песка и гравия в его русле и берегах должна быть безусловно прекращена, как это и прописано в действующем законодательстве (ст. 13 закона № 440 от 27.04.1995 «О водоохранных зонах и полосах рек и водоемов», ст. 38 закона № 149 от 08.06.2006 «О рыбном фонде, рыболовстве и рыбоводстве»). Если требуется расчистка русла для целей судоходства, то она должна быть осуществлена без безвозвратной выемки седиментов из русла, а путем их перемещения выше по течению с формированием нерестилищ на основе оценки воздействия на окружающую среду и разработанного на основании нее плана. Выемка гравия под плотиной Дубоссарской ГЭС может привести к просадке и нарушению целостности и безопасности плотины, что будет иметь катастрофические последствия для безопасности нижележащих населенных пунктов. Эта деятельность уже сегодня антиэкологична, так как ведется в особо экологически чувствительной зоне Днестра, где расположены основные нерестилища рыб-лимнофилов. Разрушение гравийно-песчаного покрытия дна на большом участке реки ведет к снижению самоочистительной способности реки, что вызывает дополнительные расходы по водоподготовке расположенных ниже по течению населенных пунктов, в т.ч., Кишинева и Одессы. При принятии решения о разрешении добычи песка и гравия не берется во внимание стоимость экологических услуг, предоставляемых экосистемами реки, в том числе, при реализации функции самоочищения воды.

Литература

1. Packer D.B., R. Griffin, K.E. McGlynn. National Marine Fisheries Service National Gravel Extraction Guidelines. US Dept. of Commerce, NOAA Tech. Memo, NMFS-F/SPO-70, 2005. 27p. http://www.nmfs.noaa.gov/habitat/habitatprotection/anadfish/gravel.htm

2. Taylor K.G., Owens P.N., Batalla R.J., Garcia C. Sediment and contaminant sources and transfers in river basins // Sustainable management of sediment resources, vol. 4 – Sediment management at the river basin scale. P.N. Owens Ed.

Amsterdam: Elsevier, 2008. P. 83-135.

3. Hill L. & C.J. Kleynhans. Preliminary Guidance document for Authorisation and Licensing of Sand Mining / Gravel Extraction, in terms of Impacts on Instream and Riparian Habitats. IWQS,

1999. http://www.dwaf.gov.za/iwqs/waterlaw/discuss/sand/sandfin.htm

4. Wohl, N.E. and R.F. Carline. Relations among riparian grazing, sediment loads, macroinvertebrates, and fishes in three central Pennsylvania streams // Canadian J. of Fish and Aquatic Sci. 1996, v. 53 (suppl.1). P. 260-266.

5. Cooper A.E., E.A. Cooper, and J.A. Heward. On the self-purifica tion of rivers and streams // Biochem. J., 1919, v. 13 (4). P. 345-367. http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1258876

6. Thompson C.J. The geomorphology of the south east Australiam mountain streams // PhD thesis. ADFA, Univ. New South Wales, Canberra, 2006.

7. Hartman S. Sediment management of alpine reservoirs considering ecological and economic aspects // Proc. of the Ninth Int. Symp. on River Sedimentation. Oct. 18-24, 2004. Yichang, China. P. 38-45.

8. Healy T. and K. Wo. Sediment characteristics and bed level changes in relation to sand extraction and damming of sand-gravel river: the lower Waikato River, New Zealand // J. of Hydrology (NZ), 2002, v. 41 (2). P. 175-196.

9. Warren M.L. & Pardew M.G. Road Crossings as Barriers to Small-Stream Fish Movement // Transactions of the American Fisheries Society, 1998, 127, 637-644.

10. Grant G.E. A framework for evaluating disciplinary contributions to river restoration // Proc. 4th ECRR Conference on River Restoration. Italy, Venice, S. Servolo Island, 16-21 June 2008. P. 113-122.

11. Rollet A.J., Piégay H., Bornette G., Persat H. Sediment dynamics, channel morphology and ecological restoration downstream a dam: the case of the Ain River // Proc. 4th ECRR Conference on River Restoration. Italy, Venice, S. Servolo Island, 16-21 June 2008. P. 497-504.

12. Slob A.F.L., Ellen G.J., Gerrits L. Sediment management and stakeholder involvement // Sustainable management of sediment resources, vol. 4 – Sediment management at the river basin scale. P.N. Owens Ed. Amsterdam: Elsevier, 2008. P. 199-216.