



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.: General
14 July 2008

Russian
Original: English

Специальная рабочая группа открытого состава по ртути

Второе совещание

Найроби, Кения

6-10 октября 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Обзор и оценка вариантов более эффективных добровольных мер и
новых или существующих международно-правовых документов**

**Доклад о финансовых соображениях и возможных механизмах
финансирования имеющего обязательную юридическую силу
документа или добровольного соглашения по ртути**

Записка секретариата

1. Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в своем решении 24/3 IV, посвященном регулированию химических веществ, учредил специальную рабочую группу открытого состава из числа представителей правительств, региональных организаций экономической интеграции и заинтересованных субъектов для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов в целях решения глобальных проблем, связанных с воздействием ртути.
2. На своем первом совещании Специальная рабочая группа открытого состава по ртути просила секретариат провести межсессионную работу в ряде областей в рамках подготовки к своему второму совещанию.
3. Что касается одной из областей, то надлежало в контексте финансовых соображений и возможной разработки новой самостоятельной конвенции или нового протокола в рамках Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях или добровольных механизмов предоставить информацию, касающуюся:
 - a) возможных механизмов, позволяющих Фонду глобальной окружающей среды (ФГОС) предоставлять финансовые ресурсы;
 - b) элементов структуры Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, которые могли бы служить моделью.
4. Секретариат запросил соответствующую информацию у правительств, межправительственных организаций и неправительственных организаций. Представленная информация размещена на веб-сайте Программы по ртути (<http://www.chem.unep.ch/mercury>) и была использована при подготовке оценки. В качестве основы при выполнении этой работы, там

* UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/1.

где это возможно, были также использованы результаты проведенной для других форумов работы, которая имеет непосредственное актуальное значение в этом контексте.

5. В докладе, содержащемся в приложении к настоящей записке, приводится испрошенная выше информация. Информация о финансировании, имеющемся в настоящее время по линии ФГОС, Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) и других механизмов финансирования деятельности по решению проблемы ртути, изложена в документе UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/12. Информация о вариантах осуществления деятельности, включая правовые, процедурные и логистические аспекты, приводится в документе UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/4.

Предлагаемые меры для принятия

6. Наряду с рассмотрением элементов, требуемых для осуществления контроля за ртутью, Специальная рабочая группа открытого состава по ртути, возможно, пожелает:

- a) рассмотреть адекватность существующих механизмов финансирования в поддержку осуществления любых согласованных мер;
- b) выявить любые изменения или дополнительные механизмы, которые потребуются для оказания поддержки мерам по решению проблемы ртути.

Приложение

Финансовые ресурсы для принятия долгосрочных международных мер в отношении ртути: Фонд глобальной окружающей среды и структура Многостороннего фонда

Содержание

Установочное резюме.....	4
Перечень аббревиатур и сокращений	10
I. Введение.....	11
A. История вопроса и цель	11
B. Сфера охвата и структура.....	11
II. Возможные механизмы, позволяющие ФГОС предоставлять финансовые ресурсы	12
A. Ключевые области деятельности ФГОС, его стратегические цели и стратегические программы	13
1. Ключевая область деятельности, охватывающая СОЗ.....	13
2. Ключевая область деятельности, охватывающая международные водные ресурсы.....	14
3. Междисциплинарная область, охватывающая вопросы рационального регулирувания химических веществ.....	15
B. Специальные фонды, находящиеся под административным управлением ФГОС.....	16
C. Анализ возможных механизмов финансирования по линии ФГОС.....	17
1. Протокол по ртути в рамках Стокгольмской конвенции	18
2. Самостоятельная конвенция	20
3. Добровольный рамочный документ по ртути	23
D. Дополнительный вопрос: система распределения ресурсов	24
III. Многосторонний фонд Монреальского протокола	25
A. История вопроса.....	26
B. Описание Многостороннего фонда	26
1. Цель и функции.....	26
2. Создание	27
3. Управление.....	27
4. Источники финансирования	28
5. Получение помощи.....	28
6. Отчетность, мониторинг и оценка	29
C. Элементы Фонда, которые могли бы служить моделью для механизма по ртути.....	29
1. Специальный фонд	29
2. Начисленные взносы.....	30
3. Фонд, находящийся под непосредственным контролем Сторон.....	31

Установочное резюме

I. Введение

1. На своем первом совещании Специальная рабочая группа по ртути приступила к проведению обзора и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, призванных уменьшить риски, связанные с высвобождением ртути. В течение межсессионного периода, завершившегося проведением ее второго совещания, Рабочая группа приняла программу секретариата, включающую, в частности:

"...В контексте финансовых соображений и возможной разработки новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или добровольных механизмов - представить информацию в отношении:

1. возможных вариантов получения финансирования по линии Фонда глобальной окружающей среды;
2. элементов структуры Многостороннего фонда Монреальского протокола, которые могли бы использоваться в качестве модели..."

2. Настоящий документ подготовлен в ответ на эти два элемента программы секретариата. Третий элемент, касающийся финансовых соображений - предоставление информации о финансировании, имеющемся в настоящее время по линии ФГОС, Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ и других механизмов финансирования в интересах решения проблемы ртути, - был отдельно рассмотрен секретариатом. Настоящий документ дополняет эту работу, а также исследование секретариата РГОС-2 "Дальнейший анализ вариантов осуществления долгосрочных международных мер в отношении ртути" и должен рассматриваться в сочетании с каждым из этих материалов.

II. Возможные механизмы, позволяющие ФГОС предоставлять финансовые ресурсы

3. В этой части доклада приводится информация о возможных механизмах, позволяющих ФГОС обеспечить предоставление финансовых ресурсов на цели осуществления рамочного документа по ртути. В докладе выделены соответствующие ключевые области деятельности, стратегические цели и стратегические программы ФГОС, включая имеющийся у них потенциал для оказания на данном этапе поддержки проектам по ртути; указано, как специальные фонды ФГОС по климату могли бы использоваться в качестве модели; а также анализируются возможные пути оказания ФГОС услуг протоколу по ртути, самостоятельной конвенции или добровольному рамочному документу по ртути.

A. Ключевые области деятельности ФГОС, его стратегические цели и стратегические программы

4. К ключевым областям деятельности ФГОС, которые имеют наиболее актуальное значение с точки зрения выделенных Рабочей группой трех вариантов по ртути, относятся СОЗ и международные водные ресурсы. Здесь также актуальна междисциплинарная область, охватывающая вопросы рационального регулирования химических веществ (РРХВ), в рамках которой оказывается поддержка комплексным проектам в таких ключевых областях, как биоразнообразие, изменение климата, международные водные ресурсы и деградация земель, которые, среди прочих целей, могли бы обеспечить получение совместных выгод, касающихся регулирования химических веществ.

1. Ключевая область деятельности, охватывающая СОЗ

5. С момента своего появления стратегической целью ключевой области деятельности, охватывающей СОЗ, является оказание правомочным странам содействия в выполнении своих обязательств в рамках Стокгольмской конвенции; а именно, в сокращении или прекращении производства, использования или выбросов СОЗ. Ртуть не подпадает под сферу действия Стокгольмской конвенции в том виде, в котором она имеется на настоящий момент. Соответственно, мероприятия по решению проблемы ртути на данном этапе не удовлетворяют

критериям для получения финансирования в рамках ключевой области деятельности, охватывающей СОЗ.

2. Ключевая область деятельности, охватывающая международные водные ресурсы

6. В 1995 году Совет ФГОС включил демонстрационные проекты по сокращению выбросов стойких токсичных веществ (СТВ), в том числе ртути, в свою первую оперативную стратегию в отношении ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы (МВР). С тех пор проекты по ртути продолжают оставаться правомочными в том, что касается получения финансирования. В рамках четвертого пополнения ФГОС (ФГОС-4) Совет утвердил новую стратегическую программу по МВР "Сокращение стойких токсичных веществ и испытание адаптивного регулирования вод с тающим льдом". Эта "ограниченная демонстрационная программа" включает глобальный компонент, предусматривающий уменьшение выбросов СТВ, включая ртуть. Однако в ходе ФГОС-4 было сделано очень мало, в том что касается этого демонстрационного компонента, - это, вероятно, объясняется в целом нехваткой финансирования ключевой области деятельности, касающейся международных водных ресурсов.

3. Междисциплинарная область, охватывающая вопросы рационального регулирования химических веществ

7. Новая "рамочная стратегия рационального регулирования химических веществ" призвана "...содействовать распространению практики рационального регулирования химических веществ по всем соответствующим аспектам программы ФГОС в интересах охраны здоровья человека и глобальной окружающей среды, а также способствовать достижению общей цели Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ...". В том виде, в котором междисциплинарная область по рациональному регулированию химических веществ (РРХВ) была принята на этапе ФГОС-4, она включает стратегическую программу 1 "Интеграция вопросов рационального регулирования химических веществ в проекты ФГОС". Цель этой программы - обеспечить интеграцию практики рационального регулирования химических веществ в ключевые области деятельности, касающиеся биоразнообразия, изменения климата, международных водных ресурсов и деградации земель. Особо актуальным для решения проблемы ртути является то, что существует намерение выявить возможности, имеющиеся для получения дополнительных глобальных выгод за счет "уменьшения выбросов ртути путем принятия мер по сокращению выбросов парниковых газов в результате сжигания угля".

8. В область РРХВ входит также стратегическая программа 2 "Четкое изложение связанных с химическими веществами мер, получающих поддержку по линии ФГОС в контексте рамочных механизмов стран по регулированию химических веществ". Выполнить эту задачу программа рассчитывает за счет использования проектов, имеющихся в ключевой области, касающейся международных водных ресурсов, "...которые охватывают наземные источники загрязнения и, в частности, стойкие токсичные вещества". Вместе с тем ввиду финансового положения в ключевой области, охватывающей международные водные ресурсы, маловероятно, что на этапе ФГОС-4 эта стратегическая программа будет оказывать значительную поддержку потенциалу в области регулирования химических веществ по вопросам, касающимся осуществления контроля за ртутью.

В. Специальные фонды, находящиеся под административным управлением ФГОС

9. В 2001 году Стороны Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) создали два новых специальных фонда, находящихся под административным управлением ФГОС; речь идет о Фонде для наименее развитых стран (ФНРС) и Специальном фонде для борьбы с изменением климата (СФИК). Хотя эти специальные фонды и не представляют собой потенциальные источники финансирования деятельности в области ртути, они могут быть использованы в качестве моделей для создания добровольного фонда по ртути.

С. Анализ возможных механизмов финансирования по линии ФГОС

10. В настоящем разделе анализируются ключевые и междисциплинарные области деятельности ФГОС и специальные фонды по климату применительно к испрошенным Рабочей группой трем вариантам по ртути; речь идет о: 1) новом протоколе в рамках Стокгольмской конвенции; 2) новой самостоятельной конвенции; и 3) более эффективных добровольных механизмах. В случае каждого из двух правовых вариантов сфера охвата документа может носить всеобъемлющий характер или иметь узкую направленность; узкий подход может функционировать самостоятельно или быть частью комплексного набора добровольных и правовых элементов. Добровольный рамочный документ по ртути может также действовать самостоятельно или быть составной частью набора добровольных и правовых элементов.

1. Протокол по ртути в рамках Стокгольмской конвенции

11. Согласно этому варианту Стороны Стокгольмской конвенции о СОЗ разработают и примут самостоятельный протокол по ртути к Конвенции. Имеющиеся прецеденты дают основание утверждать, что протокол по ртути сможет воспользоваться существующим механизмом финансирования Стокгольмской конвенции, аналогично тому, как это было сделано в случае Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. Для получения доступа Протоколом по биобезопасности к средствам ФГОС не требовалось ни иного меморандума о взаимопонимании с Советом ФГОС, ни внесения поправки к Документу об учреждении ФГОС. Вместе этого Совет утвердил предложение КС путем принятия решения.

12. Аналогичным образом этот вопрос может быть решен в отношении протокола по ртути в рамках Стокгольмской конвенции. Вместе с тем доступ к ФГОС через механизм финансирования Стокгольмской конвенции не гарантирует, что новое или дополнительное финансирование на цели осуществления мероприятий в рамках протокола по ртути будет достаточным или вообще будет иметься в наличии. Если будет задействован механизм финансирования Стокгольмской конвенции для удовлетворения потребностей государств-получателей финансовой помощи на нужды осуществления как Стокгольмской конвенции, так и протокола по ртути, то донорам необходимо будет выделить дополнительные ресурсы для ключевой области деятельности, охватывающей СОЗ.

2. Самостоятельная конвенция

13. Самостоятельная конвенция по ртути могла бы содействовать доступу к ресурсам ФГОС, но она не может обеспечить новые или дополнительные ресурсы без соответствующего обязательства правительств стран-доноров предоставить такие ресурсы. Аналогично варианту со Стокгольмским протоколом по ртути, правительства могли бы использовать самостоятельную конвенцию по ртути либо в качестве всеобъемлющего имеющего обязательную юридическую силу рамочного документа по ртути, либо в виде более узкого правового компонента комплексного "набора" добровольных и правовых элементов.

14. При условии их наличия ФГОС мог бы предоставлять ресурсы для оказания содействия правомочным странам в деле выполнения ими своих обязательств в рамках самостоятельной конвенции, используя для этого три различных подхода. Независимо от того, какой подход будет взят на вооружение, в любом случае потребуются обеспечение новых ресурсов. Речь идет о следующих подходах.

а) Официально созданный механизм финансирования

15. Если правительства предложат ФГОС обеспечить функционирование механизма финансирования новой конвенции по ртути, Конференции Сторон и Совету ФГОС необходимо будет выработать меморандум о взаимопонимании между собой, а Ассамблее ФГОС, вероятно, потребуется утвердить поправку к Документу об учреждении ФГОС, позволяющую ФГОС обеспечивать функционирование механизма финансирования новой конвенции. Официально созданный механизм финансирования, функционирование которого обеспечивается ФГОС, мог бы предоставлять ресурсы через существующую ключевую область деятельности, охватывающую международные водные ресурсы, новую ключевую область или междисциплинарную область, касающуюся рационального регулирования химических веществ. Если правительства предпочтут вариант с новой ключевой областью, то тогда они могли бы внести поправку в Документ об учреждении ФГОС с целью создания области, специально

предназначенной для ртути, или области, которая предусматривала бы более широкое рассмотрение вопросов регулирования химических веществ. Как альтернативный вариант можно было бы использовать междисциплинарную область РРХВ при условии, если Совет ФГОС согласится на широкое толкование статьи 3 Документа об учреждении ФГОС.

16. Независимо от того, какой подход будет выбран правительствами, в том что касается ключевой области деятельности, государствам-донорам необходимо будет выделить достаточные ресурсы в рамках пополнения ФГОС для выполнения своих обязательств по обеспечению таких ресурсов в контексте новой конвенции по ртути.

в) Добровольный подход, предполагающий использование имеющихся ключевых областей деятельности ФГОС и его стратегических целей

17. Если сфера охвата конвенции по ртути окажется узкой (что может иметь место в случае "набора" добровольных и правовых элементов по ртути), то в этом случае в меньшей степени потребуются, чтобы она включала официально созданный механизм финансирования. Здесь правительства могли бы использовать преобладающую в настоящее время ситуацию с добровольным финансированием. ФГОС мог бы и далее рассматривать связанные с ртутью проекты в рамках своей ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы. Вместе с тем, для того чтобы эта ключевая область деятельности служила эффективным источником финансирования мероприятий по ртути, правительства стран-доноров должны в первую очередь расширить общую ресурсную базу и предусмотреть целевое выделение средств конкретно по ртути. ФГОС мог бы также изучить возможность оказания поддержки проектам по ртути в рамках междисциплинарной области, касающейся рационального регулирования химических веществ, особенно с учетом совместных выгод, получаемых благодаря принятию мер по сокращению выбросов парниковых газов в результате сжигания угля в контексте ключевой области деятельности, касающейся изменения климата.

с) Специальный фонд по ртути

18. Упомянутые выше специальные фонды по климату, находящиеся под административным управлением ФГОС, могли бы стать возможными моделями добровольного фонда под административным управлением ФГОС в рамках самостоятельной конвенции по ртути. Поскольку он не будет являться частью Целевого фонда ФГОС, такой фонд, возможно, был бы желателен, если окажется, что правительства не в состоянии достичь консенсуса относительно расширения объема ресурсов для деятельности, связанной с ртутью, в рамках пополнения ФГОС, но при этом значительная группа доноров, тем не менее, готова выделить ресурсы в многосторонний фонд по ртути.

3. Добровольный рамочный документ по ртути

19. Добровольный рамочный документ по ртути мог бы иметь автономный характер или быть составной частью комплексного набора добровольных и правовых элементов. В любом случае два изложенных выше подхода в отношении самостоятельной конвенции - а именно добровольный подход, предполагающий использование существующих ключевых областей деятельности ФГОС и его стратегических целей, а также специальный фонд по ртути, находящийся под административным управлением ФГОС, - могли бы также использоваться в контексте добровольного рамочного документа по ртути. В рамках этих подходов ФГОС мог бы оказывать содействие через свою ключевую область деятельности, охватывающую международные водные ресурсы, или же доноры могли бы предложить ФГОС обеспечить административное управление специальным фондом по ртути, который в концептуальном плане аналогичен описанному выше.

20. Программу ускоренного запуска проектов СПМРХВ (ПУЗП) можно рассматривать в качестве еще одной возможности для финансирования в рамках добровольного рамочного документа по ртути. Потенциально ПУЗП можно было бы скорректировать таким образом, чтобы она обеспечивала бы каналы направления донорами финансовых ресурсов на мероприятия по ртути, особенно в том случае, если СПМРХВ возьмет на себя ведущую роль в контексте добровольного рамочного документа по ртути.

III. Многосторонний фонд Монреальского протокола

21. Эта часть документа подготовлена в ответ на адресованную секретариату просьбу Рабочей группы выявить элементы Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола (МФ), которые могли бы послужить моделью для механизма финансирования деятельности, связанной с ртутью. МФ является единственным глобальным механизмом финансирования, который требует выплаты развитыми странами начисленных взносов и предназначен для оказания финансового содействия развивающимся странам в деле осуществления ими одного многостороннего природоохранного соглашения (МПС). После создания МФ правительства не использовали модель МФ применительно к другим МПС и вместе этого сделали ставку на ФГОС в том, что касается обеспечения функционирования механизма финансирования многочисленных МПС.

22. После краткого раздела с изложением справочной информации о Монреальском протоколе и исторического контекста МФ в документе дается описание основных особенностей МФ, после чего обсуждаются три основных элемента МФ, которые могли бы послужить моделью для механизма финансирования и фонда по ртути. Если правительства решат использовать модель МФ применительно к соглашению по ртути, то это - те три наиболее важных элемента, которые надлежит рассмотреть. Реализация этих трех ключевых элементов возможна, поскольку МФ функционирует в рамках документа, имеющего обязательную юридическую силу. Соответственно, они наиболее актуальны с точки зрения рамочного механизма по ртути, который включает такой документ. Основные элементы носят взаимозависимый характер и включают:

- a) специальный фонд, предназначенный для одного многостороннего природоохранного соглашения;
- b) требования, обязывающие Стороны-доноры вносить средства на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций; и
- b) фонд находится под непосредственным контролем Совещания Сторон Монреальского протокола.

A. Специальный фонд

23. Тот факт, что МФ является фондом, который предназначен исключительно для осуществления Монреальского протокола, выгоден для Сторон по ряду причин. Правомочность проектов на получение финансирования по линии МФ определяется сугубо правилами Протокола и МФ, что в конечном счете решается под руководством Совещания Сторон. То, что секретариат МФ основное внимание уделяет вопросам управления и мониторинга проектов и финансовых ресурсов, которые касаются исключительно Монреальского протокола, позволило ему создать мощный разносторонний экспертный потенциал по проблематике озона. Это наряду с используемой Исполнительным комитетом МФ практикой принятия решений и относительно не обремененной бюрократическими процедурами структурой МФ позволило обеспечить довольно эффективный и оперативный процесс разработки и утверждения проектов. За счет полной интеграции МФ в Монреальский протокол Стороны также получили возможность использовать МФ в качестве инструмента для содействия более полному соблюдению предусмотренных Протоколом обязательств.

B. Начисленные взносы

24. В Монреальском протоколе предусматривается, что "...Многосторонний фонд финансируется за счет взносов [доноров] Сторон... в конвертируемой валюте или, в отдельных случаях, в натуральном выражении и/или в национальной валюте на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций...". Такая схема позволила добиться стабильно высокого уровня взносов на протяжении всего существования МФ. Объем каждого пополнения определяется на основе оценки потребностей с последующим согласованием самими Сторонами. Четко закрепив, что взносы каждой Стороны определяются на основе шкалы взносов ООН, Протокол дает возможность деполитизировать вопрос о совместном несении донорами бремени расходов.

С. Фонд, находящийся под непосредственным контролем Сторон

25. Этот элемент Многостороннего фонда может быть наиболее характерным, поскольку он обеспечивает, что МФ функционирует под руководством Совещания Сторон Монреальского протокола (СС) и непосредственно подотчетен ему. СС по сути является руководящим органом МФ. Хотя Исполнительный комитет МФ и руководит Фондом, это делается под непосредственным надзором СС. СС определяет круг ведения Комитета и ежегодно избирает его членов по равному числу от развитых и развивающихся стран, являющихся Сторонами Протокола. Совещания Исполнительного комитета, как правило, проводятся в увязке с другими совещаниями Протокола. Поскольку МФ является детищем Протокола и существует исключительно для обслуживания Протокола, он таким образом подотчетен Сторонам Протокола и ориентирован на их нужды, что структура ФГОС не позволяет ему действовать на равных.

Перечень аббревиатур и сокращений

АзБР	Азиатский банк развития
АфБР	Африканский банк развития
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИФАД	Международный фонд сельскохозяйственного развития
КБО ООН	Конвенция по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций
КС	Конференция Сторон
МБР	Межамериканский банк развития
МВР	международные водные ресурсы
МКРХВ	Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ
МОВ	меморандум о взаимопонимании
МПС	многостороннее природоохранное соглашение
МФ	Многосторонний фонд
НПО	национальный план осуществления
ОРВ	озоноразрушающие вещества
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУЗП	Программа ускоренного запуска проектов
РГОС	Рабочая группа открытого состава
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РРХВ	рациональное регулирование химических веществ
СОЗ	стойкие органические загрязнители
СПМРХВ	Стратегический подход к международному регулированию химических веществ
СРР	система распределения ресурсов
СС	Совещание Сторон
СТВ	стойкие токсичные вещества
СФИК	Специальный фонд для борьбы с изменением климата
ТКГ	Техническая консультативная группа
УИ	учреждение-исполнитель
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФГОС	Фонд глобальной окружающей среды
ФНРС	Фонд для наименее развитых стран
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

Финансовые ресурсы для принятия долгосрочных международных мер в отношении ртути: Фонд глобальной окружающей среды и структура Многостороннего фонда

I. Введение

A. История вопроса и цель

1. Совет управляющих ЮНЕП в своем решении 24/3 IV учредил Специальную рабочую группу открытого состава ("Рабочая группа" или "РГОС") из числа представителей правительств, региональных организаций экономической интеграции и заинтересованных субъектов для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов в целях уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути. Рабочая группа руководствуется в своей деятельности изложенными в пункте 19 решения СУ-24/3 IV глобальными приоритетами в отношении решения проблемы ртути. В решении 24/3 IV Совет управляющих также просил Подразделение ЮНЕП по химическим веществам выступать в качестве секретариата Рабочей группы и "...подготавливать аналитические и краткие доклады, необходимые для работы [РГОС]...". Первое совещание Рабочей группы (РГОС-1) было проведено в Бангкоке 12-16 ноября 2007 года. Для РГОС-1 секретариат, в частности, подготовил исследование, озаглавленное "Анализ возможных вариантов решения глобальных проблем в целях уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути" (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) (ниже именуется как документ OEWG.1/2¹). Это исследование включает краткую дискуссию по вопросу о предоставлении финансовых ресурсов в плане содействия развивающимся странам и странам с переходной экономикой в деле реализации возможных вариантов по ртути.

2. На РГОС-1 Рабочая группа приняла программу межсессионной работы секретариата, которая включала:

"...В контексте финансовых соображений и возможной разработки новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или добровольных механизмов - представить информацию в отношении:

1. возможных вариантов получения финансирования по линии Фонда глобальной окружающей среды;
2. элементов структуры Многостороннего фонда Монреальского протокола, которые могли бы использоваться в качестве модели..."

3. Этот документ был подготовлен в ответ на эти два элемента программы секретариата. Секретариат отдельно рассмотрел третий элемент, касающийся финансовых соображений, - представление информации о финансировании, имеющемся в настоящее время по линии ФГОС, Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ и в рамках других механизмов финансирования в интересах решения проблемы ртути. Этот документ дополняет указанный третий элемент и исследование секретариата РГОС-2 "Дальнейший анализ вариантов осуществления долгосрочных международных мер в отношении ртути", и его следует рассматривать в сочетании с каждым из этих материалов.

B. Сфера охвата и структура

4. Сфера охвата этого документа определяется инструкциями Рабочей группы для секретариата в отношении межсессионной работы, о чем говорилось выше. Согласно этим инструкциям мы имеем различные подходы к рассмотрению этих двух элементов. Что касается ФГОС, в документе приводится анализ того, как ФГОС мог бы предоставлять ресурсы правомочным странам для осуществления мероприятий, связанных с ртутью, как в рамках существующего на сегодняшний день правового контекста, так и в контексте трех выявленных вариантов по ртути. Таким образом, в документе не акцентируется внимание на административных и организационных структурах ФГОС, за исключением тех случаев, когда это может потребоваться для использования в качестве основы при проведении анализа. В отношении Многостороннего фонда (МФ) в документе не анализируется вопрос о том, как он

¹ Имеется на веб-сайте по адресу: <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

мог бы функционировать в контексте вариантов по ртути, поскольку МФ опирается на четко определенный мандат, в который не входят вопросы ртути. Вместо этого в документе приводится описание различных характерных элементов МФ, которые могли бы иметь актуальное значение для разработки нового механизма финансирования деятельности, связанной с ртутью.

5. Документ состоит из трех частей:

Часть 1 (настоящая часть) представляет собой введение.

В части 2 приводится информация о возможных механизмах, позволяющих ФГОС предоставлять финансовые ресурсы для осуществления рамочного документа по ртути. Здесь выделены соответствующие ключевые области деятельности ФГОС, его стратегические цели и стратегические программы, включая их потенциал, позволяющий оказывать в настоящее время поддержку проектам в области ртути; говорится о том, как специальные фонды ФГОС по климату могли бы послужить моделью; анализируется вопрос о возможных путях оказания ФГОС услуг протоколу по ртути, самостоятельной конвенции или добровольному рамочному документу; а также кратко обсуждается система распределения ресурсов (СРР) ФГОС.

В части 3 содержится информация об элементах структуры Многостороннего фонда Монреальского протокола, которые могли бы послужить моделью для механизма финансирования для решения проблемы ртути. После краткого раздела, посвященного справочной информации о Монреальском протоколе и историческому контексту МФ, в части дается описание основных характеристик МФ с последующим обсуждением трех ключевых элементов МФ, которые могли бы служить моделью для механизма финансирования и фонда для решения проблемы ртути.

II. Возможные механизмы, позволяющие ФГОС предоставлять финансовые ресурсы

6. В этой части дается анализ того, как ФГОС мог бы предоставлять ресурсы правомочным странам на цели осуществления мероприятий, связанных с ртутью, как в рамках существующего на сегодняшний день правового контекста, так и в контексте трех вариантов по ртути, выявленных Рабочей группой.

7. Фонд глобальной окружающей среды является независимой финансовой организацией, которая помогает развивающимся странам финансировать проекты и программы в области охраны глобальной окружающей среды. Три учреждения-исполнителя - ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирный банк - играют ключевую роль в выявлении и разработке проектов ФГОС на местах и в управлении ими². Кроме того, семь региональных банков развития и межправительственных организаций оказывают содействие в осуществлении проектов ФГОС в качестве "исполняющих учреждений с расширенными возможностями"³.

8. Работая с этими учреждениями, ФГОС предоставляет правомочным странам новые и дополнительные финансовые ресурсы для покрытия "согласованных дополнительных расходов на мероприятия по получению согласованных выгод от глобальной окружающей среды"⁴. ФГОС обслуживает механизмы финансирования Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), Конвенции о биологическом разнообразии, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ) и Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации

² Документ о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды (ниже именуется как Документ об учреждении ФГОС), статья 22 (2008 год), http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEF_Instrument_March08.pdf.

³ К семи исполняющим учреждениям относятся: Африканский банк развития (АФБР), Азиатский банк развития (АзБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканский банк развития (МБР), Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) и Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО). См. веб-сайт ФГОС, "Исполняющие учреждения" (без даты), <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=106>.

⁴ Документ об учреждении ФГОС, статья 2.

Объединенных Наций (КБО ООН). Конференция Сторон (КС) каждой из этих конвенций определяет критерии приемлемости в отношении мероприятий, которые могут финансироваться ФГОС через их механизмы финансирования⁵. В отношении всех других мероприятий в рамках ключевых областей деятельности ФГОС страны имеют право на получение безвозмездных субсидий ФГОС, если они правомочны брать займы у Всемирного банка или имеют право на получение технической помощи по линии ПРООН⁶.

9. ФГОС финансируется за счет взносов, поступающих в Целевой фонд ФГОС от выплачивающих средства участников в рамках процесса, называемого "пополнением". Правительства согласовывают параметры пополнения на четырехгодичной основе. Как общий объем каждого этапа пополнения, так и соглашение о совместном несении бремени расходов между выплачивающими взносы участниками обсуждаются в рамках политического переговорного процесса. В настоящее время ФГОС находится на четвертом этапе пополнения (ФГОС-4), который начался в 2006 году. Как ожидается, обсуждение по пятому этапу пополнения (ФГОС-5) начнется в ноябре 2008 года.

А. Ключевые области деятельности ФГОС, его стратегические цели и стратегические программы

10. По линии Целевого фонда ФГОС оказывается поддержка осуществляемым мерам в шести ключевых областях деятельности: биологическое разнообразие, изменение климата, международные водные ресурсы, деградация земель, истощение озонового слоя и СОЗ. Кроме того, ФГОС может оказывать поддержку мероприятиям по рациональному регулированию химических веществ при условии, если они обеспечивают глобальные экологические выгоды и касаются одной или нескольких из шести ключевых областей деятельности⁷. К выявленным Рабочей группой ключевым областям, которые наиболее актуальны с точки зрения трех вариантов по ртути, относятся СОЗ и международные водные ресурсы. Здесь также актуальна междисциплинарная область, касающаяся рационального регулирования химических веществ, в рамках которой оказывается поддержка комплексным проектам в таких ключевых областях деятельности, как биоразнообразие, изменение климата, международные водные ресурсы и деградация земель, которые среди прочих целей могли бы обеспечить совместные выгоды, связанные с регулированием химических веществ⁸.

11. В своих программных рекомендациях в отношении четвертого пополнения Совет ФГОС просил секретариат проанализировать и в случае необходимости пересмотреть стратегии в отношении шести ключевых областей деятельности. В результате этого секретариат вместо старой структуры оперативных программ и стратегических приоритетов предложил новую структуру долгосрочных стратегических целей и стратегических программ. Совет просил секретариат приступить в 2008 году к разработке пересмотренных долгосрочных целей и стратегических программ для ФГОС-5, с тем чтобы представить их Совету на его первом совещании в 2009 году.

12. В остальной части настоящего раздела приводится описание областей, охватывающих СОЗ, международные водные ресурсы и вопросы рационального регулирования химических веществ, включая их потенциал, позволяющий на данном этапе оказывать поддержку проектам в области ртути.

1. Ключевая область деятельности, охватывающая СОЗ

13. С момента своего появления стратегическая цель ключевой области, касающейся СОЗ, заключалась в оказании правомочным странам содействия в выполнении своих обязательств в

⁵ За исключением содействующих мероприятий, все такие финансовые средства, направляемые через Целевой фонд ФГОС, ограничиваются покрытием дополнительных расходов и должны обеспечивать глобальные экологические выгоды.

⁶ Там же, статья 9 а)-b).

⁷ Там же, статья 3.

⁸ См. секретариат ФГОС, "Стратегии в отношении ключевых областей деятельности и стратегическое программирование для ФГОС-4", стр. 92 англ. текста, пункты 8-9 (октябрь 2007 года), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal%20Area%20Strategies_10.04.07.pdf.

рамках Стокгольмской конвенции, а именно в сокращении и прекращении производства, использования и выбросов СОЗ⁹. Таким образом, ресурсы в рамках ключевой области, охватывающей СОЗ, предоставляются через механизм финансирования Стокгольмской конвенции, который в свою очередь доступен только для Сторон Стокгольмской конвенции или (в случае содействующих мероприятий) для стран, подписавших Конвенцию. Подобно финансируемым ФГОС мероприятиям, касающимся механизмов финансирования конвенций об изменении климата и биологическом разнообразии, деятельность ФГОС по обеспечению функционирования механизма финансирования Стокгольмской конвенции должна "...соответствовать политике, программным приоритетам и критериям доступа, определенным Конференцией Сторон..."¹⁰.

14. Вопросы ртути не подпадают под сферу действия Стокгольмской конвенции в том виде, в котором она имеется на настоящий момент. Соответственно, мероприятия по решению проблемы ртути на данном этапе не удовлетворяют критериям для получения финансирования в рамках ключевой области деятельности, касающейся СОЗ.

2. Ключевая область деятельности, охватывающая международные водные ресурсы

15. В 1995 году Совет ФГОС включил демонстрационные проекты по сокращению выбросов стойких токсичных веществ (СТВ), в том числе по ртути, в свою первую оперативную стратегию в отношении ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы (МВР). С тех пор проекты по ртути по-прежнему имеют право на получение финансирования.

16. Что касается ФГОС-4, Совет утвердил новую стратегическую программу 4 по МВР "Сокращение стойких токсичных веществ и испытание адаптивного регулирования вод с тающим льдом"¹¹. Эта "ограниченная демонстрационная программа" включает глобальный компонент, предусматривающий уменьшение выбросов СТВ, включая ртуть. При ее подготовке секретариат ФГОС указал, что программа позволит "получить результаты для их использования в качестве основы при разработке потенциально более масштабной программы ФГОС после следующего [пятого] пополнения ФГОС"¹². В стратегической программе дается следующее более подробное описание ее компонента, касающегося СТВ:

"...Что касается СТВ, ограниченный по объему демонстрационный компонент, выходящий за рамки СОЗ, будет обеспечиваться поддержкой для проверки эффективности политики, новаторских инструментов и технологий, нацеленных на сокращение выбросов этих токсичных веществ и привлечение деловых кругов к разработке рентабельных вариантов решений и основанных на концепции "предупреждение загрязнения приносит выгоды" стратегий в поддержку стратегии ФГОС в области рационального регулирования химических веществ. Объектом экспериментальных демонстрационных исследований станут ряд экономических секторов, особенно тех, в которых имеют место выбросы ртути, а также трансграничные речные бассейны, сталкивающиеся с угрозой воздействия СТВ и других токсичных веществ, а полученные результаты и накопленный опыт будут обобщены в целях дальнейшего применения ФГОС после этапа пополнения..."¹³.

17. В отношении этого демонстрационного проекта сделано довольно мало, вероятно, в связи с общей нехваткой финансирования в отношении ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы. Международные водные ресурсы оказались единственной ключевой областью деятельности, финансирование которой сократилось при переходе от ФГОС-3 к ФГОС-4¹⁴. Значительное сокращение объемов, выделяемых для этой

⁹ Там же, стр. 80 англ. текста, пункт 18.

¹⁰ Документ об учреждении ФГОС, статья 20 h).

¹¹ См. "Стратегии в отношении ключевых областей деятельности ФГОС", сноску 8 выше, стр. 51-52 англ. текста.

¹² Там же, стр. 52 англ. текста, пункт 35.

¹³ Там же, пункт 36.

¹⁴ Объем бюджетных ассигнований на ключевую область деятельности, охватывающую МВР, в рамках ФГОС-3 составил 430 млн. долл. США, в то время как на этапе ФГОС-4 бюджетные ассигнования были выделены в объеме 355 млн. долл. США. С учетом дальнейшего сокращения объема финансирования

ключевой области деятельности ресурсов, ограничивает ее потенциал по осуществлению новых мероприятий, таких как этот демонстрационный компонент по СТВ.

3. Междисциплинарная область, охватывающая вопросы рационального регулирования химических веществ

18. Разработка новой "рамочной стратегии рационального регулирования химических веществ" представляет собой попытку обеспечить реализацию закрепленных в статье 3 Документа об учреждении ФГОС положений, касающихся регулирования химических веществ. Стратегическая цель, стоящая перед этой междисциплинарной областью, заключается в том, чтобы "...содействовать распространению практики рационального регулирования химических веществ на все соответствующие аспекты программ ФГОС в интересах охраны здоровья человека и глобальной окружающей среды, а также способствовать достижению общей цели Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ..."¹⁵.

19. При разработке своих рекомендаций относительно этой новой области Техническая консультативная группа ФГОС (ТКГ) по рациональному регулированию химических веществ (РРХВ) обсудила вопрос о том, какой следует предложить подход: узкий или широкий. В рамках широкого подхода область, охватывающая РРХВ, даст возможность:

"...оказать поддержку непосредственно мероприятиям по рациональному регулированию химических веществ (РРХВ) и мероприятиям, которые, как считается, могут обеспечить получение глобальных экологических выгод в ключевых областях деятельности в долгосрочной перспективе. ТКГ обсудила вопрос о том, чтобы предложить программу, которая на экспериментальной основе оказывала бы поддержку проектам по РРХВ, обеспечивающим глобальные экологические выгоды. Такая программа могла бы располагать целевой бюджетной ресурсной базой, хотя и ограниченной, и подвергаться независимой оценке. Она могла бы помочь учреждениям ФГОС, сторонникам проектов и т.д. приобрести опыт в деле разработки и осуществления проектов по РРХВ, которые обеспечивают глобальные экологические выгоды... Мероприятия, получающие поддержку, могли бы охватывать проекты, касающиеся: использования ртути в продуктах..."¹⁶.

20. По сути, этот широкий подход позволил бы области, охватывающей РРХВ, выйти на аналогичный уровень с шестью существующими ключевыми областями ФГОС благодаря целевому выделению ресурсов и обеспечению того, чтобы они были предназначены главным образом для рационального регулирования химических веществ. Этот подход позволит ФГОС рассмотреть возможность финансирования большинства проектов по осуществлению деятельности в рамках СПМРХВ, включая проекты по ртути, при условии, если они могли бы обеспечить получение глобальных экологических выгод. Однако ТКГ в конечном счете решила (что было утверждено Советом ФГОС) использовать ограниченное толкование статьи 3 Документа об учреждении ФГОС, согласно которому междисциплинарные проекты по РРХВ должны "быть непосредственно связаны с целью достижения глобальных экологических выгод в рамках конкретного проекта в одной из шести ключевых областей деятельности"¹⁷.

21. В том виде, в котором она была принята для ФГОС-4, междисциплинарная область, охватывающая РРХВ, включает стратегическую программу I "Интеграция вопросов рационального регулирования химических веществ в проекты ФГОС". Цель этой программы - обеспечить интеграцию практики рационального регулирования химических

в поддержку программы ФГОС по предоставлению небольших субсидий, чистый объем имеющегося финансирования для этой ключевой области деятельности на этапе ФГОС-4 составляет 335 млн. долл. США. См. секретариат ФГОС "Стратегия в отношении ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы, и стратегическое программирование для ФГОС-4", стр. 4 англ. текста, пункт 6 (октябрь 2007 года), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/International_Waters/GEF-4%20strategy%20IW%20Oct%2007.pdf.

¹⁵ Стратегии в отношении ключевых областей деятельности ФГОС для ФГОС-4, сноска 8 выше, стр. 90 англ. текста, пункт 4.

¹⁶ Там же, стр. 90-91 англ. текста, сноска 50.

¹⁷ Там же.

веществ в ключевые области деятельности, охватывающие вопросы биоразнообразия, изменения климата, международных водных ресурсов и деградации земель. ФГОС обеспечит ее оперативную реализацию путем проведения "экспертизы химических веществ", которая позволит проанализировать наиболее важные виды проектов в ходе их подготовки и оценки для целей интеграции в них практических методов РРХВ. Особенно актуальным для решения проблемы ртути является то, что существует намерение выявить возможности, имеющиеся для получения дополнительных глобальных выгод за счет "уменьшения выбросов ртути путем принятия мер по сокращению выбросов парниковых газов в результате сжигания угля"¹⁸.

22. Область РРХВ также включает стратегическую программу 2 "Четкое изложение связанных с химическими веществами мер, получающих поддержку по линии ФГОС в контексте рамочных механизмов стран по регулированию химических веществ". Цель этой программы заключается, в частности, в обеспечении того, чтобы меры, принимаемые ФГОС в поддержку регулирования СТВ, носили стабильно устойчивый характер, "...поскольку они опираются и позволяют усилить общий потенциал получающих стран в области рационального регулирования химических веществ"¹⁹. Выполнить эту задачу программа рассчитывает за счет использования проектов, имеющих в ключевой области, охватывающей международные водные ресурсы, "...которые касаются наземных источников загрязнения и, в частности, стойких токсичных веществ"²⁰. Вместе с тем в пункте 17 выше отмечается, что ввиду финансового положения ключевой области деятельности, охватывающей международные водные ресурсы, маловероятно, что эта стратегическая программа сможет обеспечить на этапе ФГОС-4 существенную поддержку потенциалу в области регулирования химических веществ по вопросам, касающимся осуществления контроля за ртутью.

В. Специальные фонды, находящиеся под административным управлением ФГОС

23. В 2001 году Стороны Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) создали два новых находящихся под административным управлением ФГОС специальных фонда - Фонд для наименее развитых стран (ФНРС) и Специальный фонд для борьбы с изменением климата (СФИК)²¹. Хотя эти специальные фонды и не представляют собой потенциальные источники финансирования деятельности в области ртути, они могут служить моделями для добровольного фонда по ртути.

24. ФНРС и СФИК позволяют ФГОС финансировать более широкий круг связанных с проблематикой изменения климата мероприятий, нежели это было бы возможно в рамках ключевой области деятельности, касающейся изменения климата, которая обслуживается Целевым фондом ФГОС. Как видно из его названия, ФНРС специально создан с учетом особых потребностей наименее развитых стран (в первую очередь в том, что касается их национальных планов действий по адаптации к изменению климата), при этом СФИК обеспечивает поддержку мероприятиям по борьбе с изменением климата, "дополняющим" те, которые финансируются в рамках обычной ключевой области ФГОС, касающейся изменения климата²². В качестве составной части политического соглашения по набору правил в отношении Киотского протокола два специальных фонда позволяют обеспечить, чтобы оказание финансовой поддержки осуществлению Протокола шло независимо от поддержки основной Конвенции, и они учли высказанное некоторыми развивающимися странами и странами с переходной экономикой недовольство тем, что используемые ФГОС обычные процедуры в отношении ключевой области, касающейся изменения климата, весьма громоздки и носят ограничительный характер.

¹⁸ Там же, стр. 93 англ. текста, пункт 14. С кратким обзором потенциальных совместных выгод, обеспечиваемых благодаря сокращению выбросов парниковых газов и уменьшению высвобождения ртути, можно ознакомиться в документе OEWG.1/2, часть 3.2.5 "Потенциальное взаимодействие с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата", стр. 51-52.

¹⁹ Стратегии ФГОС в отношении ключевых областей деятельности для ФГОС-4, см. сноску 8 выше, стр. 94 англ. текста.

²⁰ Там же, пункт 18.

²¹ Конференция Сторон РКИК ООН, решение 7/КС.7 "Финансирование в рамках Конвенции", пункты 1-2, FCCC/CP/2001/13/Add.1 (2002 год), <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>.

²² См. там же, пункты 2, 6.

25. ФГОС осуществляет управление ФНРС и СФИК на основе руководящих указаний, получаемых им от КС РККИК ООН²³. В отношении обоих фондов Совет ФГОС заседает как "Совет ФНРС/СФИК". Принятие решений или мер, непосредственно затрагивающих ФНРС и СФИК, делегируется исходя из соображений целесообразности Совету ФНРС/СФИК. Совет ФНРС/СФИК руководствуется правилами процедуры Совета ФГОС с незначительными изменениями, позволяющими учесть конкретный мандат Совета ФНРС/СФИК²⁴.

26. Ресурсы ФНРС и СФИК поступают за счет добровольных взносов от указанных в "Приложении II" развитых стран, являющихся Сторонами РККИК ООН. Хотя Совет ФНРС/СФИК и решил планировать проведение совещаний доноров по объявлению взносов на двухгодичной основе²⁵, на практике мобилизация ресурсов для этих двух фондов проводится на постоянной основе. В 2006 году КС поручила ФГОС разработать шкалу совместного финансирования двух специальных фондов, предназначенных для проектов, финансирование которых не может быть обеспечено в полном объеме²⁶.

27. Поскольку эти два специальных фонда не являются частью Целевого фонда ФГОС, некоторые правила и принципы, применяемые к ключевым областям деятельности, речь, например, идет о правиле, касающемся дополнительных расходов, и его связи с обеспечением глобальных экологических выгод, не относятся к специальным фондам. Схема распределения ресурсов (СРР), обсуждаемая в разделе 2.4 ниже, также не применима к этим фондам.

С. Анализ возможных механизмов финансирования по линии ФГОС

28. В этом разделе анализируются ключевые и междисциплинарные области деятельности ФГОС и специальные фонды по климату применительно к трем вариантам по ртути, выявленным Рабочей группой; речь идет о: новом протоколе в рамках Стокгольмской конвенции; новой самостоятельной конвенции; и более эффективных добровольных механизмах. В этом разделе приводятся обсуждения возможных механизмов, с помощью которых ФГОС мог бы предоставлять финансовые ресурсы в рамках каждого варианта.

29. Эти варианты рассматриваются исходя из соображений целесообразности в контексте рамочных документов, имеющих обязательную юридическую силу и добровольный характер, а также в контексте комплексного "набора", содержащего как добровольные, так и правовые элементы. В случае каждого из этих двух правовых вариантов сфера охвата документа может носить всеобъемлющий характер или иметь узкую направленность. Всеобъемлющий документ будет включать многие элементы, предназначенные для рассмотрения большинства или всех глобальных приоритетов в отношении ртути, в то время как документ узкой направленности, вероятно, будет посвящен только одному или двум приоритетам или будет включать относительно небольшое число элементов.

30. В случае более эффективных добровольных механизмов в разделе рассматривается ФГОС в контексте добровольного рамочного документа по ртути, описание которого приводится в части 3.3 сопроводительного документа "Дальнейший анализ вариантов осуществления долгосрочных международных мер в отношении ртути". Добровольный рамочный документ по ртути может носить автономный характер или быть составной частью комплексного набора добровольных и правовых элементов. В последнем случае Стокгольмский протокол по ртути,

²³ Совет ФНРС/СФИК, "Решение по пункту 7 повестки дня: подход к мобилизации ресурсов", "Совместное резюме председателей", пункт 2 (3 января 2007 года), имеется на веб-сайте по адресу: http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/JointSummaryFinal.pdf.

²⁴ Совет ФНРС/СФИК, "Правила процедуры Совета ФНРС/СФИК", введение, GEF/LDCF.SCCF.1/3/Rev.1 (2006 год), http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/LDCF.SCCF.1.3.Rev.1RulesofProcedurefortheLDCF.SCCFCouncil.pdf.

²⁵ Совет ФНРС/СФИК, "Подход к мобилизации ресурсов", см. сноску 23 выше (одобрение подхода к мобилизации ресурсов для ФНРС и СФИК, как это изложено в документе GEF/LDCF.SCCF.1/6).

²⁶ Конференция Сторон РККИК ООН, решение 3/КС.11 "Дальнейшие руководящие указания относительно функционирования Фонда для наименее развитых стран", FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006 год), <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

самостоятельная конвенция или другой документ могли бы содержать некоторые или все правовые элементы.

31. Для анализа каждого из вариантов характерны два общих важных момента, которые заслуживают того, чтобы вновь на них остановиться. Во-первых, объем ресурсов, который может потребоваться для осуществления рамочного документа по ртути, будет определяться амбициозностью, сферой охвата и правовым характером заложенных в нем обязательств, а также тем, носят ли правовые элементы всеобъемлющий или узкий характер. Иными словами, для рамочного документа, преследующего далеко идущие цели, который состоит из широких правовых элементов, предусматривающих строгие требования, скорее всего, потребуется больший объем ресурсов, нежели в случае в целом добровольного рамочного документа, включающего несколько правовых элементов или не имеющего таковых.

32. Во-вторых, хотя механизм, в рамках которого ФГОС может предоставлять ресурсы, имеет важное значение, фундаментальной предпосылкой является то, что доноры должны обеспечивать ресурсы. Система ФГОС обладает достаточной гибкостью, чтобы оказывать поддержку проектам по ртути на основе ряда различных подходов. В то же время ФГОС не может признавать мандаты, не обеспеченные финансовыми средствами. Способность ФГОС поддерживать работу в области ртути ограничивается не политикой ФГОС, а отсутствием специально предназначенных для этой цели средств.

1. Протокол по ртути в рамках Стокгольмской конвенции

33. В рамках этого первого варианта Стороны Стокгольмской конвенции о СОЗ разработают и примут самостоятельный протокол по ртути к Конвенции. Речь идет об отдельном, независимом от Конвенции договоре, но который в то же время будет входить в систему Стокгольмской конвенции. Он будет располагать отдельным руководящим органом, имеющим юридическую силу, и не будет предусматривать изменение существующих обязательств Сторон в рамках Конвенции. С подробным описанием этого варианта можно ознакомиться в разделе 3.1 сопроводительного документа, посвященного "Дополнительному анализу", а также в разделе 3.4.1 документа OEWG.1/2.

34. Имеющиеся прецеденты свидетельствуют о том, что протокол по ртути сможет использовать существующий механизм финансирования Стокгольмской конвенции. В рамках Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии "механизм финансирования, созданный в соответствии со статьей 21 Конвенции, является, посредством организационной структуры, которой поручено управление им, механизмом финансирования для целей этого Протокола"²⁷. В мае 2003 года Совет ФГОС утвердил мероприятия по созданию потенциала для осуществления Протокола по биобезопасности в качестве одной из стратегических приоритетных задач программы ФГОС по биоразнообразию²⁸. Таким образом, для того чтобы Протокол по биобезопасности получил доступ к средствам ФГОС, не понадобилось ни подписания нового меморандума о взаимопонимании с Советом ФГОС, ни внесения поправки в Документ об учреждении ФГОС (как это потребовалось в 2002 году, когда ФГОС включил новую ключевую область деятельности, касающуюся СОЗ, и согласился обеспечить функционирование механизма финансирования Стокгольмской конвенции). Вместо этого Совет утвердил предложение КС путем принятия решения. Теперь КС/СС Протокола направляет свои руководящие указания относительно механизма финансирования КС Конвенции, которая в свою очередь включает их в свои собственные руководящие указания, предназначенные для ФГОС.

35. Аналогичным образом этот вопрос можно было бы решить в отношении протокола по ртути в рамках Стокгольмской конвенции. Вместе с тем важно, чтобы РГОС учитывала два

²⁷ Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, пункт 2 статьи 28 (29 января 2000 года), <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>.

²⁸ См. Совет ФГОС, "Совместное резюме председателей, совещание Совета ФГОС, 14-16 мая, 2003 год", пункт 9, http://www.thegef.org/Summary_of_the_Chairs.pdf. Такие мероприятия по созданию потенциала обеспечиваются поддержкой по линии стратегической программы 6 "Создание потенциала для осуществления Картахенского протокола по биобезопасности". Секретариат ФГОС, "Стратегия в отношении ключевой области деятельности, касающейся биоразнообразия, и стратегическое программирование для ФГОС-4", http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Biodiversity/GEF-4%20strategy%20BD%20Oct%202007.pdf.

момента. Во-первых, *сфера охвата* проектов по ртути, которые будут удовлетворять критериям на получение поддержки по линии ФГОС через механизм финансирования Стокгольмской конвенции, будет определяться условиями и положениями, утвержденными Советом ФГОС, которые в свою очередь будут закреплены на основе итогов политических дискуссий между правительствами в их соответствующем качестве Сторон Стокгольмской конвенции и членом Совета. Согласно прецеденту с Протоколом по биобезопасности поддержка по линии ФГОС ограничивается мероприятиями по созданию потенциала для целей осуществления Протокола. В отличие от этого прецедента Совет, скорее всего, пойдет на то, чтобы распространить финансирование деятельности в области ртути на весь комплекс требуемых мероприятий, если Стороны Стокгольмской конвенции и протокола по ртути обратятся к нему с такой просьбой.

36. Во-вторых, и это имеет исключительно важное значение, речь идет о том, что *доступ к ФГОС через механизм финансирования Стокгольмской конвенции не гарантирует, что новое или дополнительное финансирование на цели осуществления мероприятий в рамках протокола по ртути будет достаточным или вообще будет иметься в наличии*. Это будет зависеть от объема будущих пополнений ФГОС и распределения финансовых средств между различными ключевыми областями и стратегическими программами ФГОС. Если будет задействован механизм финансирования Стокгольмской конвенции для удовлетворения потребностей государств-получателей помощи на нужды осуществления как Стокгольмской конвенции, так и протокола по ртути, то в этом случае донорам необходимо будет выделить дополнительные ресурсы для ключевой области деятельности, охватывающей СОЗ. Без дополнительного финансирования придется перераспределять имеющиеся ресурсы ФГОС для удовлетворения потребностей протокола по ртути. Ввиду такой перспективы некоторые Стороны Стокгольмской конвенции неохотно пойдут на то, чтобы протоколу была предоставлена возможность использовать механизм финансирования Стокгольмской конвенции.

37. У некоторых заинтересованных субъектов может сложиться впечатление, что правомочные страны в настоящее время не в полной мере используют выделенные для ключевой области ФГОС, касающейся СОЗ, имеющиеся ресурсы для выполнения своих обязательств по Стокгольмской конвенции. Поэтому, исходя из такого понимания, в этой ключевой области могут иметь место избыточные незадействованные средства, которые могут быть направлены на осуществление Стокгольмского протокола по ртути, при этом оставшиеся средства будут все еще достаточны для удовлетворения потребностей в осуществлении основной Конвенции.

38. В основе этого ошибочного представления может лежать тот факт, что в ходе ФГОС-3 правомочные Стороны и сигнатарии Стокгольмской конвенции сконцентрировали внимание на подготовке своих национальных планов осуществления (НПО) и еще не были готовы запросить поддержку ФГОС на реализацию крупных проектов по СОЗ. Теперь же, в ходе ФГОС-4, мероприятия "характеризуются смещением акцента с подготовки на *осуществление НПО*" (дополнительный акцент)²⁹. И действительно, сегодня ФГОС работает над тем, чтобы, если не раньше, то к концу ФГОС-4, полностью охватить программами все ресурсы по ключевой области СОЗ, предназначенной для ФГОС-4³⁰.

39. Было также высказано иное мнение, согласно которому существующий уровень финансирования мероприятий по СОЗ будет недостаточным для оказания содействия правомочным Сторонам в выполнении своих обязательств. Например, одной из наиболее сложных – и потенциально дорогостоящих с точки зрения их решения – задач Стокгольмской конвенции является решение проблемы выбросов из непреднамеренно производимых СОЗ. На этапе ФГОС-4 проекты, касающиеся непреднамеренных СОЗ, главным образом были направлены на планирование и разработку стратегий, а не на фактическое осуществление деятельности. Выполнение этих видов проектов должно начаться в крупных масштабах в ходе ФГОС-5, что, скорее всего, приведет к резкому увеличению потребности в ресурсах для ключевой области, охватывающей СОЗ. Таким образом, крайне маловероятно, что эта ключевая область будет располагать избыточными ресурсами, которые можно было бы использовать для

²⁹ Стратегии в отношении ключевых областей деятельности ФГОС для ФГОС-4, см. сноску 8 выше, стр. 81 англ. текста, пункт 20.

³⁰ 30 июня 2008 года знаменует собой первую половину этапа ФГОС-4. По состоянию на 20 марта 2008 года ФГОС выделил под программы 42,6 процента всех ресурсов, имеющихся для ключевой области деятельности, охватывающей СОЗ. См. Совет ФГОС, "Программа работы, представленная на утверждение Совета ФГОС", стр. 3 англ. текста, таблица 2, GEF/C.33/9 (20 марта 2008 года).

осуществления протокола по ртути в ходе ФГОС-5, если только доноры не согласятся пойти на существенное увеличение финансирования, предназначенного для ключевой области, охватывающей СОЗ.

2. Самостоятельная конвенция

40. Вариант с выбором самостоятельной конвенции по ртути мог бы содействовать доступу к ресурсам ФГОС, однако это не будет означать получения каких-либо новых или дополнительных ресурсов без соответствующего обязательства правительств стран-доноров относительно предоставления таких ресурсов. Аналогично варианту со Стокгольмским протоколом по ртути, правительства могли бы использовать самостоятельную конвенцию по ртути либо в качестве всеобъемлющего имеющего обязательную юридическую силу рамочного документа по ртути, либо в виде более узкого правового компонента комплексного "набора" добровольных и правовых элементов³¹. Всеобъемлющий имеющий юридическую силу рамочный документ будет включать многие элементы, призванные охватить большинство или все глобальные приоритеты по ртути, при этом в документе более узкой направленности, возможно, будут рассматриваться только один или два приоритета или он будет включать относительно небольшое число элементов. Вопрос о том, в какой степени могут потребоваться новые ресурсы, будет определяться амбициозностью и сферой охвата обязательств, предусмотренных в конвенции, и здесь особо будет влиять, представляет ли конвенция всеобъемлющий имеющий обязательную юридическую силу рамочный документ по ртути или же она является составной частью набора добровольных и правовых элементов.

41. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, вероятно, неохотно пойдут на вариант с самостоятельной конвенцией, особенно в случае документа всеобъемлющего характера, если у них не будет уверенности в том, что конвенция обеспечит значительные дополнительные финансовые ресурсы, специально предназначенные для мероприятий по ртути. Поэтому при разработке и принятии самостоятельной конвенции правительствам необходимо будет согласовать условия, определяющие предоставление этих ресурсов, в том числе вопрос о том, можно ли привлечь ФГОС в качестве учреждения, которое осуществляло бы административное управление этими ресурсами.

42. При условии наличия ресурсов ФГОС мог бы предоставлять их в целях содействия правомочным странам в деле выполнения ими своих обязательств по самостоятельной конвенции, используя для этого три различных подхода, а именно: 1) официально созданный механизм финансирования, действующий на основе юридически обязательного требования вносить средства, который обеспечивает доступ к Целевому фонду ФГОС через ключевую область, касающуюся международных водных ресурсов, новую ключевую область или междисциплинарную область, охватывающую вопросы рационального регулирования химических веществ; 2) не имеющий обязательной силы подход, использующий имеющиеся ключевые области деятельности ФГОС и его стратегические цели; или 3) новый находящийся под административным управлением ФГОС фонд, который не является частью Целевого фонда ФГОС. Независимо от того, какой подход будет взят на вооружение, в любом случае потребуются обеспечение новых ресурсов. Ниже приводится обсуждение этих трех подходов.

а) Официально созданный механизм финансирования

43. В контексте направления деятельности по химическим веществам в рамках многосторонних природоохранных соглашений (МПС) Стокгольмская конвенция создает официальный механизм финансирования, действующий на основе обязательного требования вносить средства³². Ни в Базельской, ни в Роттердамской конвенциях это не предусматривается, хотя в контексте обоих документов были предприняты шаги для оказания содействия

³¹ С более подробным обсуждением этих разновидностей варианта самостоятельной конвенции можно ознакомиться в сопроводительном документе "Дальнейший анализ".

³² Эти взносы носят "обязательный" характер в том смысле, что Конвенция требует от Сторон, являющихся развитыми странами, предоставлять новые и дополнительные финансовые ресурсы для оказания содействия правомочным странам в покрытии всех согласованных дополнительных расходов, связанных с выполнением их обязательств по Конвенции. См. Стокгольмскую конвенцию, статьи 13.2, 13.6. Вместе с тем в Конвенции четко не оговаривается, как будут определяться размеры этих взносов или каковы конкретные процедуры их выплат.

развивающимся странам и странам с переходной экономикой в деле мобилизации ресурсов. Исторически, МПС имеет наибольшие шансы располагать официальным механизмом финансирования в тех случаях, когда проблема, которой посвящено МПС: а) непосредственно влияет на интересы государств-доноров в стратегической сфере, в области окружающей среды или общественного здравоохранения³³; и б) не может быть решена без активного участия развивающихся стран (например, Монреальский протокол, Конвенция об изменении климата, Конвенция о СОЗ)³⁴. Поскольку загрязнение ртутью оказывает токсичное воздействие, носит стойкий характер и для него могут быть характерны бионакопление и перемещение в окружающей среде на большие расстояния, есть все основания утверждать, что ртуть представляет собой именно такого рода проблему.

44. Последствия, связанные с функционированием официально созданного механизма финансирования, могут быть различными в зависимости от стран. Для развивающихся стран и стран с переходной экономикой такой механизм финансирования мог бы:

- а) позволить им обеспечить увязку соблюдения ими своих обязательств по конвенции с эффективным выполнением государствами-донорами своих обязательств, касающихся финансовых ресурсов;
- б) заручиться обязательством государств-доноров предоставлять финансовые ресурсы на юридически обязательной основе;
- в) обеспечить, чтобы вопросам финансовых ресурсов уделялось особое внимание в рамках конвенции и в повестке дня ее Конференции Сторон, в том числе путем проведения на периодической основе официального обзора эффективности и адекватности механизма финансирования; и
- г) усилить способность министерств окружающей среды добиваться в правительстве того, чтобы их страны ратифицировали и обеспечили осуществление конвенции.

45. В отношении развитых стран официально созданный механизм финансирования мог бы:

- а) облегчить осуществление их внутренних процедур выделения бюджетных ассигнований, связанных с выполнением своих обязательств по конвенции относительно предоставления финансовых ресурсов; и
- б) повысить вероятность того, что развивающиеся страны согласятся на включение серьезных обязательств в процесс переговоров по договору, будут готовы ратифицировать принятый документ и успешно выполнять свои обязательства.

46. Если правительства предложат ФГОС обеспечить функционирование нового механизма финансирования конвенции по ртути, то Конференции Сторон конвенции и Совету ФГОС необходимо будет выработать меморандум о взаимопонимании (МОВ) между собой, а Ассамблее ФГОС, вероятно, потребуется утвердить поправку к Документу об учреждении ФГОС, позволяющую ФГОС обеспечить функционирование механизма финансирования новой конвенции. Согласно МОВ и поправке, среди прочего, как правило, требуется, чтобы ФГОС и Совет ФГОС использовали ресурсы ФГОС для финансирования мероприятий в рамках конвенции по ртути "согласно политике, программным приоритетам и критериям доступа, определенным Конференцией Сторон" новой конвенции³⁵. Это требование, согласно которому ФГОС должен следовать руководящим указаниям КС, имеет исключительно важное значение для обеспечения того, чтобы ФГОС обеспечивал функционирование механизма финансирования таким образом, чтобы это соответствовало пожеланиям Сторон конвенции.

47. Официально созданный механизм финансирования, функционирование которого обеспечивается ФГОС, мог бы предоставлять ресурсы через существующую ключевую область деятельности, охватывающую международные водные ресурсы, новую ключевую область или

³³ См. Jeffrey L. Dunoff, *From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law*, 19 HARV. ENVTL. L. REV. 241 (1995); Raymond Cléménçon, *Financing the Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution*, 11 (GEF Working Paper No. 17, July 2000), available at http://www.thegef.org/Outreach/outreach-Publications/WP17-Financing_Protection.pdf.

³⁴ См. Mark A. Drumbl, *Poverty, Wealth and Obligation in International Environmental Law*, 76 TUL. L. REV. 843, 853-58 (2002), <http://ssrn.com/abstract=283204>.

³⁵ См. Документ об учреждении ФГОС, пункт 26; см. также пункты 6, 9, 15 и 20 h).

междисциплинарную область рационального регулирования химических веществ (РРХВ). Если правительства предпочтут вариант с новой ключевой областью, то тогда они могли бы внести поправку в Документ об учреждении ФГОС, с тем чтобы создать ключевую область, предназначенную исключительно для решения вопросов, касающихся ртути, или область, в которой в более широком плане рассматриваются вопросы рационального регулирования химических веществ. Как альтернативный вариант, может также быть использована междисциплинарная область, посвященная РРХВ. Однако Совету ФГОС в первую очередь необходимо будет утвердить широкое толкование статьи 3 Документа об учреждении ФГОС по аналогии с тем, которое было рассмотрено, но не рекомендовано для ФГОС-4 Технической консультативной группой по рациональному регулированию химических веществ³⁶.

48. Независимо от того, какой вариант с ключевой областью будет использован правительствами, государствам-донорам необходимо будет выделить достаточные ресурсы в рамках пополнения для соблюдения своих обязательств по обеспечению таких ресурсов в контексте новой конвенции по ртути. В зависимости от сферы охвата конвенции, выделенные ресурсы в первую очередь должны быть использованы в поддержку действующих мероприятий (например, подготовка НПО) в правомочных странах. Затем ассигнования должны быть достаточны для покрытия дополнительных расходов, связанных с мероприятиями, осуществление которых требуется правомочным странам для обеспечения соблюдения всех своих обязательств, предусмотренных конвенцией по ртути.

b) Добровольный подход, предполагающий использование имеющихся ключевых областей деятельности ФГОС и его стратегических целей

49. Если сфера охвата конвенции по ртути окажется узкой (что может иметь место в случае "набора" добровольных и правовых элементов по ртути), то в этом случае в меньшей степени потребуются, чтобы она включала официально созданный механизм финансирования. Здесь правительства могли бы использовать преобладающую в настоящее время ситуацию с добровольным финансированием. ФГОС мог бы и далее рассматривать связанные с ртутью проекты в рамках своей ключевой области деятельности, касающейся международных водных ресурсов. Кроме того, он мог бы изучить возможность оказания им поддержки через междисциплинарную область рационального регулирования химических веществ, особенно в том, что касается получения совместных выгод в результате осуществления мер по сокращению выбросов парниковых газов в результате сжигания угля в рамках ключевой области, касающейся изменения климата. Стороны нового документа по ртути могли бы работать совместно с ФГОС над реализацией этих возможностей без необходимости разработки МОВ между Советом ФГОС и КС и без внесения поправки в Документ об учреждении ФГОС.

50. Однако без этих официальных соглашений ФГОС и Совет ФГОС юридически не обязаны следовать приоритетам или руководящим указаниям Конференции Сторон новой конвенции. Мероприятия, получающие поддержку по линии ФГОС, могут определяться в большей степени предпочтениями доноров и на основе технических заключений секретариата ФГОС и учреждений ФГОС, нежели предпочтениями стран-получателей. Такое положение может послужить обоснованием недовольства, которое иногда высказывается странами-партнерами по поводу того, что проекты, осуществляемые по инициативе учреждений и доноров, не всегда способствуют достижению целей отдельных стран в области устойчивого развития.

51. Используя междисциплинарный подход или подход, предусматривающий получение совместных выгод в рамках, например, ключевой области деятельности, касающейся изменения климата, проекты по рациональному регулированию химических веществ, интегрированные с мерами по сокращению выбросов парниковых газов, обладают огромным потенциалом для сокращения выбросов ртути. И, наоборот, правительствам не следует рассчитывать на многое, если они сделают ставку на ключевую область деятельности, касающуюся международных водных ресурсов, которая в настоящее время характеризуется финансовыми ограничениями. Для того чтобы эта ключевая область деятельности стала эффективным источником финансирования мероприятий по ртути, правительствам стран-доноров в первую очередь необходимо будет увеличить общую ресурсную базу и предусмотреть целевое выделение средств на мероприятия по ртути. Этого можно достичь, по крайней мере, двумя путями: 1) донор или группа доноров могли бы выступить за предоставление и обеспечить необходимые

³⁶

См. обсуждение и сноску пункта 19 выше.

ресурсы в рамках проведения переговоров относительно пополнения на этапе ФГОС-5, при этом секретариат ФГОС мог бы отреагировать разработкой стратегической программы по ртути; или 2) донор или группа доноров могли бы внести необходимые средства за рамками процесса пополнения, и секретариат ФГОС в этом случае мог бы разработать стратегическую программу по ртути с учетом этих ресурсов. В любом случае, новая стратегическая программа могла бы быть одобрена Советом ФГОС по завершении переговоров, касающихся вопросов пополнения.

с) Специальный фонд по ртути

52. Находящиеся под административным управлением ФГОС специальные фонды по климату, описание которых приводится в разделе 2.2 выше, могли бы служить потенциальными моделями для добровольного фонда по ртути, находящегося под административным управлением ФГОС. Такой Фонд, возможно, был бы желателен, если окажется, что правительства не в состоянии достичь консенсуса относительно увеличения объема ресурсов на мероприятия по ртути в рамках пополнения Целевого фонда ФГОС, но при этом значительная группа доноров, тем не менее, готова выделить ресурсы, специально предназначенные для мероприятий по ртути. В том что касается этого подхода, могут быть высказаны следующие соображения:

a) в случае осуществления ФГОС административного управления специальным фондом страны-партнеры получают доступ к механизмам оказания услуг секретариата ФГОС и учреждений-исполнителей и исполняющих учреждений ФГОС;

b) поскольку специальный фонд не будет частью Целевого фонда ФГОС, КС конвенции по ртути могла бы иметь более широкие полномочия в решении вопроса о возможном характере функционирования фонда, например, путем принятия решения о том, в какой степени должны применяться правила, касающиеся дополнительных расходов и глобальных экологических выгод;

c) пополнение специального фонда будет происходить по своим правилам и условиям и не будет осуществляться в качестве составной части четырехлетних циклов пополнения ФГОС;

d) донорская база специального фонда, скорее всего, окажется меньше, чем в случае Целевого фонда ФГОС, и объемы его будущих пополнений, возможно, будут менее стабильными; и

e) специальный фонд не будет подпадать под действие системы распределения ресурсов ФГОС (СРР) (что более подробно обсуждается ниже в разделе 2.4).

3. Добровольный рамочный документ по ртути

53. Согласно этому варианту добровольный рамочный документ по ртути мог бы иметь автономный характер или быть составной частью комплексного набора добровольных и правовых элементов³⁷. В любом случае два изложенных выше подхода в отношении самостоятельной конвенции - а именно добровольный подход, предполагающий использование существующих ключевых областей деятельности ФГОС и его стратегических целей, а также специальный фонд по ртути, находящийся под административным управлением ФГОС, - могли бы также использоваться в контексте добровольного рамочного документа по ртути. В рамках этих подходов ФГОС мог бы оказывать содействие через свою ключевую область деятельности, охватывающую международные водные ресурсы, или же доноры могли бы предложить ФГОС обеспечить административное управление специальным фондом по ртути, который в концептуальном плане аналогичен специальным фондам по климату, о которых говорилось выше. Методы и соображения, касающиеся реализации какого-либо из этих двух подходов, аналогичны тем, описание которых приводится в пунктах 49-52 выше.

54. Программа ускоренного запуска проектов СПМРХВ (ПУЗП) может обеспечить еще одну возможность для предоставления финансирования в рамках добровольного рамочного документа по ртути. Согласно его нынешней структуре, Целевой фонд ПУЗП выделяет "начальные средства" на цели осуществления содействующих мероприятий, включая отдельные аспекты

³⁷ Подробное обсуждение этих подходов см. в части 3.3 сопроводительного документа "Дальнейший анализ".

работы по ртути. Действие Целевого фонда ограничено по времени: он открыт для получения добровольных взносов в течение пяти лет после даты его создания (1 декабря 2006 года), и его средства могут выделяться максимум в течение семи лет после этой даты³⁸. Правительства могли бы потенциально скорректировать ПУЗП таким образом, чтобы она обеспечивала каналы направления донорами финансовых ресурсов на мероприятия по ртути, особенно в том случае, если МКРХВ и СПМРХВ возьмут на себя видную роль в контексте добровольного рамочного документа по ртути.

D. Дополнительный вопрос: система распределения ресурсов

55. Обсуждая возможные механизмы, позволяющие ФГОС предоставлять финансовые ресурсы для нового рамочного документа по ртути, следует упомянуть систему распределения ресурсов ФГОС (СРР). Совет ФГОС принял СРР в 2005 году в рамках проведения ФГОС реформ, касающихся третьего этапа пополнения. Как было провозглашено, основная цель СРР - обеспечить, чтобы бюджетные ассигнования по линии ФГОС выделялись на более справедливой, транспарентной и предсказуемой основе и эффективным образом за счет присуждения правомочным странам соответствующего количества баллов исходя из: 1) имеющихся у них потенциальных возможностей обеспечить получение глобальных экологических выгод в определенной ключевой области деятельности; и 2) их потенциала, политики и видов практики, актуальных с точки зрения обеспечения успешного осуществления программ и проектов ФГОС. С учетом полученных баллов странам выделяются средства по каждой из ключевых областей деятельности. Бюджетные ассигнования устанавливают тот максимальный объем финансирования, на который та или иная страна может подавать заявку в ходе периода пополнения.

56. В ходе ФГОС-4 СРР применяется только к ключевым областям деятельности, касающимся изменения климата и биологического разнообразия. Принимая СРР, Совет ФГОС решил провести ее среднесрочный обзор в конце 2008 года и просил, чтобы тем временем секретариат ФГОС занялся разработкой "СРР для всего ФГОС"³⁹. По итогам среднесрочного обзора и с учетом других соображений Совет, возможно, внедрит СРР для всего ФГОС к концу 2010 года. Таким образом, существует возможность того, что СРР будет распространена в 2010 году на ключевые области деятельности, касающиеся СОЗ и международных водных ресурсов⁴⁰.

57. Были затронуты ряд вопросов, касающихся реализации СРР, в том числе следующие: является ли она технически реализуемой; объективны ли показатели, на основе которых присуждаются баллы, и учитывают ли они интересы развивающихся стран в плане устойчивого развития; и соответствует ли ее функционирование руководящим указаниям Конференции Сторон, предназначенным для механизмов финансирования, к которым она относится⁴¹. Кроме того, технические проблемы, с которыми секретариат ФГОС столкнулся в ходе реализации СРР

³⁸ Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ, решение I/4 "Программа ускоренного запуска проектов", добавление II, пункт 3 (2006 год), <http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf>.

³⁹ Совет ФГОС, "Резюме переговоров по четвертому пополнению Целевого фонда ФГОС", стр. 8 англ. текста, пункт 14, GEF/C.29/3 (пересмотрен на 16 октября 2006 года).

⁴⁰ В своем решении о дополнительных руководящих указаниях механизму финансирования второе совещание Конференции Сторон Стокгольмской конвенции предложило ФГОС "...провести консультации с секретариатом Конвенции относительно своей дальнейшей работы над механизмом выделения ресурсов в той мере, в которой она касается Конвенции, без ущерба для каких-либо дальнейших решений о применении механизма выделения ресурсов к основному направлению деятельности по стойким органическим загрязнителям, и доложить по данному вопросу Конференции Сторон на ее третьем совещании". Решение СК-2/11 "Дополнительные руководящие указания механизму финансирования", пункт 8, UNEP/POPS/COP.2/30 (2006 год). Секретариат ФГОС представил общую информацию о СРР в своем докладе КС-3 о механизме финансирования, при этом КС-3 было уделено СРР мало внимания. См. Стокгольмская конференция Сторон, доклад Фонда глобальной окружающей среды Конференции Сторон на ее третьем совещании, стр. 12-13 англ. текста, UNEP/POPS/COP.3/INF/3 (2007 год), <http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-INF-3.English.DOC>.

⁴¹ Подробный анализ этих и других соответствующих вопросов см. в Glenn M. Wiser, *Legal Analysis of the GEF Resource Allocation Framework* (CIEL 2007 год), http://www.ciel.org/Publications/GEF_RAF_analysis_May07.pdf.

на этапе ФГОС-4, вызвали сомнения относительно того, сможет ли секретариат разработать практически действующие критерии по другим ключевым областям деятельности в сроки, установленные Советом. В докладе ФГОС о СРР от июня 2007 года секретариат отметил, что "секретариат предполагает представить на рассмотрение Совета в ноябре 2008 года предлагаемые показатели по другим ключевым областям, как это было согласовано в программных рекомендациях, касающихся пополнения ФГОС-4"⁴². Однако Совет ФГОС провел довольно ограниченное подробное обсуждение СРР с момента ее принятия, и не ясно, удалось ли секретариату существенно продвинуться в деле разработки показателей, которые позволили бы распространить СРР на другие ключевые области. Таким образом, не ясно, будет ли до проведения среднесрочного обзора и обсуждений Совета, ожидаемых в ноябре 2008 года, СРР продолжать функционировать в нынешнем виде и с учетом существующей сферы охвата на этапе ФГОС-5 или же она будет распространена на другие ключевые области деятельности.

58. Правительства, заинтересованные в том, чтобы ФГОС была отведена определенная роль в функционировании будущего рамочного документа по ртути, возможно, пожелают быть в курсе положения дел со статусом СРР, с тем чтобы они могли проанализировать его возможное влияние на механизм финансирования по ртути.

III. Многосторонний фонд Монреальского протокола

59. Настоящий раздел документа подготовлен в ответ на адресованную Рабочей группой секретариату просьбу выявить элементы Многостороннего фонда, которые могли бы служить моделью для механизма финансирования по ртути. Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола (МФ) является автономным механизмом финансирования, созданным Сторонами Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой⁴³. МФ является единственным глобальным механизмом финансирования, который требует выплаты начисленных взносов Сторонами, являющимися странами-донорами, и специально предназначен для оказания финансовой помощи развивающимся странам в деле осуществления одного многостороннего природоохранного соглашения. После создания МФ правительства не распространили модель МФ на другие МПС и вместо этого сделали ставку на ФГОС для обеспечения функционирования механизма финансирования многочисленных МПС.

60. Читателю следует обратить внимание на то, что основные элементы МФ, которые придают ему уникальный характер, возможны по той причине, что он функционирует в рамках документа, имеющего обязательную юридическую силу. Соответственно, эти элементы будут, в первую очередь, актуальны для рамочного механизма по ртути, который включает такого рода документ. Как и МФ, Программа ускоренного запуска проектов СПМРХВ и ее Целевой фонд образуют автономный механизм финансирования, который обслуживает один многосторонний процесс по химическим веществам – СПМРХВ. Вместе с тем ПУЗП, будучи добровольным механизмом в рамках добровольного соглашения, не обладает теми отличительными элементами, которые характерны для МФ, и не функционирует в организационных и финансовых масштабах МФ.

61. Наиболее яркими элементами, выделяющими МФ, являются следующие: 1) он является фондом, специально предназначенным для одного многостороннего природоохранного соглашения, и посвящен одной проблематике; 2) он требует, чтобы Стороны-доноры вносили в него средства на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций; и 3) он находится под непосредственным контролем Совещания Сторон Монреальского протокола. Если правительства решат использовать модель МФ применительно к соглашению по ртути, то следует учесть именно три этих наиболее важных элемента.

62. После краткого раздела с изложением справочной информации о Монреальском протоколе и историческом контексте МФ в этой части дается описание характерных основных особенностей МФ. Затем в этой части обсуждаются три основных элемента МФ, которые могли

⁴² Совет ФГОС, "Доклад о ходе работы по реализации СРР", 7, GEF/C.31/Inf.9 (4 июня 2007 года), [http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_\(PDF_DOC\)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report\(1\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report(1).pdf).

⁴³ См. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, с внесенными поправками, статья 10 (1987 год), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/Section_1.1_The_Montreal_Protocol/.

бы служить моделью для механизма финансирования и фонда по ртути. В заключение этого обсуждения, в частности, проводится краткое сопоставление соответствующих аспектов МФ и ФГОС.

А. История вопроса

63. В соответствии с Монреальским протоколом устанавливаются жесткие меры контроля для сокращения и поэтапного прекращения в установленные конкретные сроки производства и потребления включенных в Протокол озоноразрушающих веществ (ОРВ). Согласно Протоколу, Сторонам, являющимся развивающимися странами, которые потребляют менее 0,3 тонны ОРВ на душу населения, предоставлены более длительные сроки для соблюдения установленных для них требований в отношении поэтапного отказа. Эти Стороны, являющиеся развивающимися странами, именуется как страны, "действующие в рамках статьи 5". Сегодня, когда Протокол вступил в "период соблюдения", все Стороны, включая страны, действующие в рамках статьи 5, должны выполнять установленные для них графики поэтапной ликвидации. Только страны, действующие в рамках статьи 5, имеют право на получение доступа к МФ⁴⁴.

64. Успех Протокола большей частью можно объяснить тем объемом финансовых ресурсов, которые были предоставлены по линии Многостороннего фонда. На протяжении всех этих лет Протоколу удавалось обеспечить стабильность этих ресурсов, что отчасти объясняется высоким уровнем политической приверженности стран-доноров, эффективно действующей системой обеспечения соблюдения, которая увязывает финансирование с соблюдением страны-получателя, а также обязательным подходом к определению размеров взносов в Фонд.

65. В преддверии Рио-де-Жанейрской встречи на высшем уровне "Планета Земля" в 1992 году многие заинтересованные субъекты высказывали аргументы в пользу механизмов финансирования Север-Юг для оказания странам Юга помощи в осуществлении обсуждавшихся на тот момент конвенций по климату и биологическому разнообразию. В основе этих аргументов лежали модель и прецедент Многостороннего фонда. Вместе с тем большинство стран-доноров выступали против идеи создания нового механизма финансирования для каждой конвенции, что отчасти объяснялось их обеспокоенностью тем, что может возникнуть разрозненность и чрезмерное увеличение нескоординированных финансовых учреждений и стратегий. И тогда возникли предложения относительно создания единого механизма финансирования, что привело к учреждению ФГОС⁴⁵.

В. Описание Многостороннего фонда

1. Цель и функции

66. Основная цель МФ заключается в содействии соблюдению Сторонами, являющимися странами, действующими в рамках статьи 5, путем предоставления им финансирования и технологии. Финансовая и техническая помощь оказывается в виде безвозмездных или льготных ссуд, предоставляемых главным образом через четыре международных учреждения-исполнителя.

67. Функции Многостороннего фонда заключаются в следующем:

- a) покрытие согласованных дополнительных расходов Сторон, являющихся развивающимися странами, которые связаны с осуществлением Протокола;
- b) финансирование функций информационно-координационного механизма, выполнение которых:
 - i) содействует выявлению Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих потребностей в сотрудничестве;

⁴⁴ Перечень стран, действующих в рамках статьи 5, см. секретариат по озону, "Перечень Сторон, классифицированных как действующие в рамках пункта 1 статьи 5 Монреальского протокола" (обновлен по состоянию на 1 ноября 2007 года), http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. Просьба учесть, что некоторые страны с переходной экономикой являются странами, действующими в рамках статьи 5.

⁴⁵ Вторая Ассамблея ФГОС, *Second Overall Performance Study of GEF*, 3-4, GEF/A.2/4 (2002 год), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

- ii) содействует техническому сотрудничеству в целях удовлетворения этих выявленных потребностей;
 - iii) обеспечивает распространение информации и соответствующих материалов, а также проведение семинаров-практикумов и учебных мероприятий; и
 - iv) способствует осуществлению других форм многостороннего, регионального и двустороннего сотрудничества, доступного для Сторон, являющихся развивающимися странами, и осуществляет мониторинг такого сотрудничества; и
- с) финансирование деятельности секретариата Фонда и соответствующих вспомогательных расходов.

68. Другой ключевой функцией Многостороннего фонда является предоставление финансирования на цели создания и обеспечения функционирования национальных органов по озону в каждой из Сторон, действующих в рамках статьи 5⁴⁶.

2. Создание

69. Стороны Монреальского протокола признали необходимость создания механизма, который обеспечивал бы предоставление финансовой и технической помощи странам, действующим в рамках статьи 5, с тем чтобы облегчить соблюдение ими предусмотренных Протоколом обязательств. В 1990 году они внесли поправку в статью 10 Протокола для включения механизма финансирования. Они также учредили на временной основе Многосторонний фонд. Спустя два года они приняли решение о том, что Фонд должен действовать на постоянной основе, и в 1993 году началось его полномасштабное функционирование.

3. Управление

70. Стороны Монреальского протокола, принимая в 1992 году решение об учреждении постоянного Фонда, согласовали круг ведения Многостороннего фонда и круг ведения Исполнительного комитета Фонда⁴⁷.

71. *Исполнительный комитет* осуществляет управление ресурсами МФ. В состав Комитета входят семь Сторон, действующих в рамках статьи 5, и семь Сторон, не действующих в рамках статьи 5. Члены Комитета избираются на ежегодной основе Совещанием Сторон Протокола. Процедура голосования в Комитете основана на двойном большинстве, призванном обеспечить, чтобы ни доноры, ни получатели помощи не могли доминировать в процессе принятия решений. Однако на практике все решения принимаются консенсусом.

72. *Секретариат Многостороннего фонда* действует в рамках ЮНЕП, но отдельно от секретариата по озону, который оказывает секретариатские услуги Монреальскому протоколу и лежащей в его основе Венской конвенции. В настоящее время штат секретариата МФ включает 12 сотрудников категории специалистов и 11 вспомогательных сотрудников. Секретариат отвечает за повседневные операции МФ и рассмотрение предложений по проектам; разработку политики, планирование, подготовку рекомендаций и финансовых документов, направляемых на утверждение Исполнительному комитету; а также обеспечивает организацию и обслуживание совещаний Исполнительного комитета.

73. Многосторонний фонд обслуживают четыре *многосторонних учреждения-исполнителя* путем оказания содействия в разработке программ и проектов. Этими учреждениями являются ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Международный банк

⁴⁶ UNEP Division of Technology, Industry, and Environment (DTIE), OzonAction Branch, *About Regional Networks of Ozone Units* (2007, updated May 2008), <http://www.uneptie.org/ozonAction/networks/index.htm>.

⁴⁷ "Доклад четвертого Совещания Сторон Монреальского протокола", UNEP/OzL.Pro.4/15, приложения IX и X (1992 год), http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/index.shtml.

реконструкции и развития (Всемирный банк). Кроме того, ЮНЕП выполняет функции *Казначей* Фонда.

4. Источники финансирования

74. В соответствии со статьей 10.6 Протокола (с внесенными в нее поправками) Многосторонний фонд финансируется за счет начисленных взносов Сторон, не действующих в рамках статьи 5. Стороны пополняют МФ на трехгодичной основе на уровне, определяемом оценкой потребностей и согласованном Сторонами. Фактически, долевыми взносами, выплачиваемые каждой страной-донором, основаны на шкале взносов Организации Объединенных Наций. Внесение взносов другими Сторонами также поощряется, но не является обязательным. До 20 процентов финансовых обязательств Сторон-вкладчиков может обеспечиваться ими на двусторонней основе или в форме соответствующих проектов и мероприятий⁴⁸.

75. Пополнение средств МФ проводилось шесть раз. Последнее такое пополнение (2005 год), рассчитанное на период 2006-2008 годов, составило 470,4 млн. долл. США⁴⁹. По состоянию на июль 2007 года общий объем объявленных взносов составил 2,27 млрд. долл. США. Выплаты в сопоставлении с объявленными взносами в течение всего периода до 2007 года составили 92,67 процента.

5. Получение помощи

76. Любая Страна, действующая в рамках статьи 5, имеет право на получение помощи из МФ. (Следует учесть, что большинство стран с переходной экономикой не считаются Сторонами, действующими в рамках статьи 5, и таким образом они не имеют права на получение финансирования по линии МФ. Вместо этого эти страны могут обратиться во ФГОС с просьбой о выделении средств в рамках его ключевой области деятельности, касающейся разрушения озонового слоя.) В отношении просьб, связанных с созданием первоначального потенциала и укреплением организационной структуры, секретариат по озону Протокола, как правило, уведомляет секретариат МФ о том, что соответствующая страна стала Стороной Монреальского протокола и поправок к нему. Учреждение-исполнитель вступает в переговоры с этой Стороной с целью определения ее потребностей и разработки проектных предложений. Период времени между представлением и утверждением заявок определяется видом проекта.

77. Страны, действующие в рамках статьи 5, имеют право запрашивать и получать финансирование для разработки своих страновых программ, если они заявляют о своем намерении ратифицировать Монреальский протокол. После ратификации Стороны могут обращаться с просьбой о предоставлении субсидий для осуществления всех удовлетворяющих критериям мероприятий. Процесс подачи и утверждения заявок на получение помощи в области создания потенциала и укрепления организационной структуры может осуществляться довольно быстро в зависимости от степени активности запрашиваемой страны. Бюджет проектов такого типа может составлять от 30 тыс. долл. США до 500 тыс. долл. США.

78. Процесс разработки проектов, относящихся к категории более масштабных и более сложных, например, многолетних соглашений, предусматривающих осуществление конкретных мероприятий, также зависит от степени активности соответствующей страны. Разработка проектов поддерживается за счет ресурсов МФ, и утверждение может отнимать менее одного года. МФ, как правило, не стремится заключать соглашения о совместном финансировании и не оказывает содействие в этой связи; однако имеются примеры проектов, экономия энергопользования в рамках которых обеспечила финансирование другими учреждениями.

⁴⁸ Секретариат по озону ЮНЕП, "Руководство Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой", седьмое издание, раздел 3.6, пункт 9 (2006 год), http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/index.shtml.

⁴⁹ Многосторонний фонд, "Процесс финансирования", http://www.multilateralfund.org/the_funding_process/1080058887066.htm. Хотя нынешнее пополнение является шестым проведенным пополнением, оно известно как "Пятое пополнение", поскольку пополнение 1990 года именуется как "Промежуточное пополнение".

6. Отчетность, мониторинг и оценка

79. Многосторонний фонд действует при ЮНЕП и является ее крупнейшим экологическим фондом. Он осуществляет свою деятельность под руководством Совещания Сторон Протокола. Исполнительный комитет обязан ежегодно докладывать Совещанию Сторон.

80. Секретариат МФ приступил в 1997 году к выполнению функций по осуществлению общего мониторинга и оценки деятельности Фонда⁵⁰. Исполнительный комитет осуществляет надзор за такими мероприятиями по мониторингу. Учреждения-исполнители ежегодно представляют очередные доклады Исполнительному комитету. Мониторинг проектов, осуществляемых с задержками, проводится более тщательно, и сведения о таких проектах представляются на каждом совещании Исполнительного комитета⁵¹. Периодические оценки МФ готовят независимые консультанты в рамках согласованного Сторонами круга ведения⁵².

С. Элементы Фонда, которые могли бы служить моделью для механизма по ртути

81. Основными элементами МФ, которые придают ему отличительный характер и наиболее актуальны для имеющего обязательную силу документа по ртути, являются следующие:

- a) МФ является специальным фондом, предназначенным исключительно для Монреальского протокола;
- b) Протокол требует, чтобы Стороны, "не действующие в рамках статьи 5" (т.е. развитые страны и многие страны с переходной экономикой), вносили средства в МФ на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций; и
- c) МФ является детищем Монреальского протокола, т.е. находится под непосредственным контролем Совещания Сторон Протокола.

82. Эти ключевые элементы взаимосвязаны и обсуждаются более подробно ниже. Если правительствам предстоит принять имеющий обязательную юридическую силу документ по ртути, предусматривающий механизм финансирования по типу того, который действует в случае Протокола и его Многостороннего фонда, то это именно те основные элементы, которые надлежит рассмотреть применительно к такому механизму.

1. Специальный фонд

83. Тот факт, что МФ является фондом, который предназначен исключительно для осуществления Монреальского протокола, выгоден для Сторон по ряду причин. Правомочность проектов на получение финансирования по линии МФ определяется сугубо правилами Протокола и МФ, что в конечном счете решается под руководством Совещания Сторон. По сравнению с этим, тот факт, что в Документе об учреждении ФГОС закреплены критерии приемлемости дополнительно к тем, которые предусмотрены в обслуживаемых им конвенциях – речь идет о требованиях, касающихся глобальных экологических выгод и дополнительных затрат, – зачастую приводит к путанице и отдельным трениям между ФГОС и некоторыми Сторонами этих конвенций. Хотя МФ учитывает концепцию дополнительных расходов в своей оценке проектных предложений, он может делать это довольно гибким образом исходя из потребностей Протокола и его Сторон.

84. То, что секретариат МФ основное внимание уделяет вопросам управления и мониторинга проектов и финансовых ресурсов, которые касаются исключительно Монреальского протокола, позволило ему создать мощный разносторонний экспертный потенциал по проблематике озона. Это наряду с используемой Исполнительным комитетом МФ практикой принятия решений и относительно не обремененной бюрократическими процедурами структурой МФ позволило обеспечить довольно эффективный и оперативный процесс разработки и утверждения проектов.

⁵⁰ Секретариат Многостороннего фонда, "Секретариат Фонда", http://www.multilateralfund.org/fund_secretariat.htm.

⁵¹ Секретариат Многостороннего фонда, "Мониторинг", http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm.

⁵² Секретариат Многостороннего фонда, "Оценка", <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>.

85. За счет полной интеграции МФ в Монреальский протокол Сторонам удалось использовать МФ в качестве механизма, содействующего обеспечению более полного соблюдения обязательств Протокола. Исполнительный комитет, работая совместно с Комитетом по выполнению Протокола, может ставить соблюдение Стороной своих обязательств по Протоколу в качестве условия для получения доступа к средствам МФ. Например, Исполнительный комитет на своем тридцать седьмом совещании постановил, что им не будут утверждаться проектные предложения в отношении тех стран, которые находятся в состоянии несоблюдения предусмотренных Монреальским протоколом мер регулирования, до тех, пока этими Сторонами не будет решен с помощью Комитета по выполнению основной вопрос несоблюдения⁵³.

86. Если руководствоваться концепцией экономии масштаба, то можно высказать суждение о том, что расходы на административное управление совместным механизмом финансирования, таким как ФГОС, окажутся меньше, чем в случае специально предназначенного фонда. Это справедливо в случае ФГОС и МФ, хотя выигрыш не такой уж большой. Бюджетная смета на управление ФГОС в течение четырех лет в рамках ФГОС-4 составляет около 2,97 процента от суммы пополнения в 3,13 млрд. долл. США. Бюджетная смета на управление МФ в течение трех лет на этапе его текущего пятого пополнения составляет около 3,43 процента от суммы пополнения в 470,4 млн. долл. США⁵⁴.

2. Начисленные взносы

87. В пункте 6 статьи 10 Монреальского протокола, в частности, предусматривается, что:

"Многосторонний фонд финансируется за счет взносов Сторон, не действующих в рамках пункта 1 статьи 5, в конвертируемой валюте или, в определенных случаях, услугами и/или в национальной валюте на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций..."

88. Такая система позволила добиться стабильно высокого уровня взносов на протяжении всего существования МФ. Объем каждого пополнения определяется на основе оценки потребностей с последующим согласованием самими Сторонами. Таким образом, на Совещании Сторон сразу же становится ясно, имеет ли место коллективное выполнение Сторонами, не действующими в рамках статьи 5, своих обязательств по статье 10.1, согласно которым они "...покрывают все согласованные дополнительные расходы Сторон [действующих в рамках статьи 5], с тем чтобы сделать возможным выполнение мер регулирования, предусмотренных в Протоколе...". Осознание этого может усилить позицию Сторон в ходе переговоров в интересах обеспечения полного финансирования объема пополнения.

89. Четко закрепив, что взносы каждой Стороны определяются на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций, Протокол дает возможность деполитизировать вопрос о совместном несении донорами финансового бремени. Это, в свою очередь, помогает сосредоточить внимание в ходе переговоров на общей сумме пополнения и на том, будет ли она соответствовать оценке потребностей.

⁵³ Решение 37/20 Исполнительного комитета МФ, пункт 48 а), UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/71, Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола, "Политика, процедуры, руководящие принципы и критерии", 243 (ноябрь 2007 года), <http://www.multilateralfund.org/files/Policy53.pdf>.

⁵⁴ Эти значения получены путем: 1) сложения соответствующих корпоративных и связанных с ними бюджетов, которые были утверждены по каждому году в течение двух этапов пополнения; и 2) деления общего объема этих бюджетов на сумму соответствующего пополнения. МФ в настоящее время находится на своем пятом этапе пополнения, объем которого составляет 470,4 млн. долл. США на трехгодичный период 2006-2008 годов. Бюджетная смета на управление МФ и его Исполнительным комитетом в течение трехгодичного периода составляет в общей сложности 16,1 млн. долл. США. Таким образом, заложенные в бюджет административные расходы составляют примерно 3,43 процента от суммы пополнения.

Объем нынешнего четвертого этапа пополнения ФГОС составляет 3,13 млрд. долл. США, которые предназначены для финансирования деятельности в течение четырехлетнего периода 2006-2010 годов. Бюджеты ФГОС на финансовые 2006, 2007, 2008 и 2009 годы (которые включают финансирование деятельности секретариата, Научной и технической консультативной группы, Совета попечителей ФГОС, Управления ФГОС по оценке и различных специальных инициатив) составляют в общей сложности 92,9 млн. долл. США, что представляет собой 2,97 процента от суммы пополнения.

90. По сравнению с этим, переговоры по пополнению ФГОС носят политический характер и проводятся за рамками конвенций, обслуживаемых ФГОС, в результате чего некоторые страны приходят к выводу о том, что в ходе процесса пополнения ФГОС невозможно обеспечить, чтобы (как гласит статья 13 Стокгольмской конвенции) "...Стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляли новые и дополнительные финансовые ресурсы в целях предоставления необходимых возможностей Сторонам, являющимся развивающимися странами, и Сторонам, являющимся странами с переходной экономикой, для покрытия ими всех дополнительных согласованных расходов, связанных с осуществлением мер по обеспечению и выполнению их обязательств в рамках настоящей Конвенции...". Объединяя финансовые ресурсы всех конвенций ФГОС в единый фонд пополнения, донорам проще установить предельный уровень всех своих взносов, чем отдельно согласовывать объемы своих взносов в рамках каждой конвенции. В результате такого "объединения" может произойти уменьшение общего объема средств, имеющихся у конвенций, и это может усилить между различными конвенциями соперничество за получение соответствующей доли от общей суммы пополнения ФГОС (поскольку эти доли заложены в бюджетные ассигнования, выделяемые на каждую ключевую область деятельности). Объединение финансовых ресурсов может также облегчить задачу некоторых доноров по получению суммы объявленных взносов с помощью внутренних процедур утверждения и выделения бюджетных ассигнований и обеспечить, чтобы они в полной мере выплатили свои объявленные взносы.

3. Фонд, находящийся под непосредственным контролем Сторон

91. Этот элемент Многостороннего фонда, вероятно, является его наиболее характерной особенностью, поскольку он обеспечивает, что МФ функционирует под руководством Совещания Сторон Монреальского протокола и непосредственно подотчетен ему. Хотя Исполнительный комитет МФ руководит Фондом, эта деятельность осуществляется под непосредственным надзором СС. СС определяет круг ведения Комитета и ежегодно избирает его членов по равному числу от Сторон Протокола, действующих в рамках статьи 5, и Сторон, не действующих в рамках статьи 5. Совещания Исполнительного комитета, как правило, проводятся в увязке с другими совещаниями Протокола. Действующая в Комитете процедура голосования, основанная на двойном большинстве, – как это требуется в соответствии со статьей 10 Протокола – обеспечивает, чтобы ни доноры, ни получатели помощи не имели преобладающего влияния в вопросах функционирования Фонда, что может наделять страны-получатели более активной ролью в принятии решений по сравнению с той, которую они играют в Совете ФГОС. (На практике, решения Комитета всегда принимаются консенсусом. Вместе с тем наличие правила голосования, основанного на двойном большинстве, вероятно, влияет на способность членов Комитета по достижению консенсуса.)

92. Иными словами, Совещание Сторон Протокола, по сути, является руководящим органом МФ⁵⁵. Поскольку МФ является детищем Протокола и существует исключительно для обслуживания Протокола, он, таким образом, подотчетен Сторонам Протокола и ориентирован на их нужды, что структура ФГОС не позволяет ему действовать на равных.

93. Будучи независимо сформированным органом, ФГОС с юридической и практической точек зрения функционирует независимо от обслуживаемых им конвенций несмотря на правила и положения, оговоренные в различных меморандумах о взаимопонимании между КС и Советом ФГОС. Соответственно, КС не могут осуществлять прямой контроль за деятельностью учреждения, которое обеспечивает функционирование их механизмов финансирования. Это, вероятно, не создавало бы никаких проблем, если бы все Стороны конвенций были бы также членами Совета и наоборот, если бы все эти правительства имели соответствующие полномочия на принятие решений на всех этих форумах. С другой стороны, широкое участие всех основных государств-доноров в деятельности ФГОС обеспечивает ту основу, опираясь на которую все они могут вносить средства в поддержку каждой конвенции, обслуживаемой ФГОС, независимо от того, являются ли они Сторонами всех этих конвенций.

⁵⁵ См. секретариат Многостороннего фонда, "Стороны Монреальского протокола" (2003 год), http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.