



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.: General
30 March 2010

Russian
Original: English

**Межправительственный комитет для ведения переговоров
по подготовке имеющего обязательную юридическую
силу документа по ртути
Первая сессия**

Стокгольм, 7-11 июня 2010 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Подготовка имеющего обязательную юридическую
силу глобального документа по ртути**

**Варианты предсказуемых и эффективных механизмов оказания
финансовой помощи**

Записка секретариата

На своем совещании, состоявшемся 19-23 октября 2009 года в Бангкоке, Специальная рабочая группа открытого состава по подготовке к работе Межправительственного комитета для ведения переговоров по ртути согласовала перечень информации, которую секретариат должен будет предоставить Комитету на его первой сессии с целью облегчения его работы. Среди прочего, к секретариату была обращена просьба представить записку, касающуюся "вариантов предсказуемых и эффективных механизмов оказания финансовой помощи, основанных на примерах из других многосторонних природоохранных соглашений, включая варианты, предусматривающие их прямое подчинение Сторонам, на основе предварительно подготовленных оценок, которые были доработаны в целях учета вопросов, имеющих важное значение для ртути". Настоящая записка подготовлена в ответ на эту просьбу.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1.

Содержание

Введение	3
I. Актуализированная информация о Фонде глобальной окружающей среды	3
A. Справочная информация	3
B. Пополнение средств	4
C. Разработка программ по химическим веществам и ртути для ФГОС-5	4
D. Четвертое исследование общей эффективности деятельности	6
E. Система прозрачного распределения ресурсов	6
F. Специальные фонды по климату	7
II. Актуализированная информация о Многостороннем фонде	7
A. Справочная информация	8
B. Пополнение средств	8
C. Специальный фонд финансирования	9
III. Сравнительные преимущества подходов, ориентированных на модель ФГОС и на модель Многостороннего фонда	10
A. Интеграция, синергизм и оперативные расходы	10
1. Комплексный подход	10
2. Сотрудничество и координация	11
3. Оперативные расходы	11
B. Осуществление	12
1. Критерии отбора	12
2. Соблюдение	12
3. Экспертный опыт в вопросах существа и оперативность реагирования	13
C. Пополнение средств	13
1. Оценки и распределение финансовых усилий	13
2. Объединение взносов на финансовую помощь	14
D. Руководство	14
E. Возможный третий путь	15

Введение

1. Настоящая записка во многом основывается на двух предыдущих оценках, с которыми Межправительственный комитет для ведения переговоров может ознакомиться в двух следующих документах:

а) UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 – "Доклад о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования имеющего обязательную юридическую силу документа или добровольного соглашения по ртути"¹. Этот доклад был подготовлен в 2008 году для второго совещания Специальной рабочей группы открытого состава по ртути. По просьбе участников первого совещания этой группы, которое состоялось 12-16 ноября 2007 года в Бангкоке, содержание доклада было ограничено двумя аспектами: во-первых, возможными условиями, при которых Фонд глобальной окружающей среды (ФГОС) мог бы выделять финансовые ресурсы на имеющее обязательную юридическую силу или добровольное соглашение по ртути, и, во-вторых, структурными элементами Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола, которые могли бы служить моделью для финансового механизма такого соглашения. Другие варианты финансирования, такие как автономный механизм, финансируемый посредством добровольных взносов (как, например, в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением), и программа ускоренного запуска проектов в соответствии со Стратегическим подходом к международному регулированию химических веществ, не были включены в исследование после их обсуждения на совещании;

б) UNEP/FAO/RC/COP.2/10 – "Рассмотрение возможных вариантов долгосрочных и устойчивых механизмов финансирования"². Это исследование было подготовлено в 2005 году для второго совещания Конференции Сторон Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле. В нем, среди прочего, были рассмотрены и оценены существующие финансовые механизмы других многосторонних природоохранных соглашений и проанализированы преимущества и недостатки различных вариантов финансового механизма, которые могли бы создать возможности для эффективного осуществления Роттердамской конвенции развивающимися странами.

2. В основе настоящей записки лежит документ UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, и в ней в его продолжение представляется дополнительная информация, ставшая доступной после его подготовки. Таким образом, в записке содержится обновленная информация о деятельности ФГОС, которая может быть особенно интересной с точки зрения ртути, и дополнительная информация о том, в какой степени мог бы служить моделью при том или ином варианте оказания финансовой помощи в соответствии с документом по ртути Многосторонний фонд. В конце записки анализируются некоторые из соответствующих сравнительных преимуществ подходов, ориентированных на модель ФГОС и на модель Многостороннего фонда. Другие вопросы, освещенные в документе UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, например вопросы, касающиеся Целевого фонда технического сотрудничества Базельской конвенции, в записке не рассматриваются.

3. С информацией о ходе процесса консультаций по вариантам финансирования для химических веществ и отходов, которые ведет Директор-исполнитель Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Комитет может ознакомиться в документе UNEP/(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5.

I. Актуализированная информация о Фонде глобальной окружающей среды

A. Справочная информация

4. ФГОС – независимая финансовая организация, помогающая развивающимся странам финансировать проекты и программы по охране глобальной окружающей среды. На местах

¹ Имеется на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций по адресу <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEQG2/Documents.htm>.

² Имеется на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций по адресу <http://www.pic.int/home.php?type=b&id=9&sid=27&tid=41>.

ключевую роль в выявлении и разработке проектов для финансирования по линии ФГОС и в управлении ими играют три осуществляющих их учреждения – ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирный банк³. Кроме того, свой вклад в осуществление проектов ФГОС в качестве так называемых "учреждений-исполнителей с расширенными возможностями" вносят семь региональных банков развития и межправительственные организации⁴.

5. Работая с этими учреждениями, ФГОС предоставляет отвечающим соответствующим критериям странам новое и дополнительное финансирование для покрытия "согласованных дополнительных расходов на осуществление мер по достижению согласованных глобальных экологических выгод"⁵. В настоящее время ФГОС служит финансовым механизмом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенции о биологическом разнообразии, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке. Конференция Сторон каждой из этих конвенций определяет критерии отбора деятельности, которую ФГОС может финансировать с помощью своих финансовых механизмов⁶. Что касается всех остальных видов деятельности, относящихся к приоритетным областям ФГОС, то страны имеют право на получение грантов от ФГОС в том случае, если они пользуются правом на заимствование средств у Всемирного банка или на получение технической помощи от ПРООН⁷.

В. Пополнение средств

6. ФГОС финансируется за счет периодических взносов, которые вносятся в Целевой фонд ФГОС содействующими ему участниками в процессе его пополнения, имеющего место каждые четыре года. Правительства согласуют как общую сумму, на которую он должен быть пополнен при каждом пополнении, так и сумму взноса каждого правительства. Период пятого пополнения (ФГОС-5) начнется 1 июля 2010 года. Согласно графику переговоры относительно пятого пополнения средств должны были завершиться на совещании в Риме 9-10 марта 2010 года, однако к моменту окончания работы над настоящей запиской они еще не были завершены и информация об общей сумме пополнения и ее распределении между основными областями деятельности ФГОС отсутствовала. Дополнительную информацию о пятом пополнении средств можно получить по следующему адресу: http://www.thegef.org/gef/fifth_replenishment.

С. Разработка программ по химическим веществам и ртути для ФГОС-5

7. Целевой фонд ФГОС поддерживает меры, относящиеся к шести следующим основным областям его интереса – биологическому разнообразию, изменению климата, международным водам, деградации земель, истощению озонового слоя и стойким органическим загрязнителям. Помимо этого, ФГОС может поддерживать деятельность по рациональному регулированию химических веществ при том условии, что она обеспечивает достижение глобальных экологических выгод и связана с одной или несколькими из шести основных сфер его деятельности⁸. В прошлом возможность ФГОС поддерживать проекты по химическим веществам, прямо не связанные со стойкими органическими загрязнителями и озоноразрушающими веществами, была ограниченной из-за узкого толкования положения о том, какие виды деятельности по регулированию химических веществ могут удовлетворять

³ Документ о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды (именуется далее как Документ об учреждении ФГОС), статья 22 (2008 год), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Instrument_March08.pdf.

⁴ Этими семью учреждениями-исполнителями являются Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Межамериканский банк развития, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию. См. веб-сайт ФГОС, "GEF Agencies" (без указания даты), http://www.thegef.org/gef/gef_agencies.

⁵ Статья 2 Документа об учреждении ФГОС.

⁶ Если не считать стимулирующую деятельность, то все финансирование такого рода, направляемое через посредство Целевого фонда ФГОС, служит для покрытия лишь дополнительных расходов, при этом оно должно обеспечивать достижение глобальных экологических выгод.

⁷ Пункты а) и б) статьи 9 Документа об учреждении ФГОС.

⁸ Там же, статья 3.

требованиям о достижении глобальных экологических выгод и принадлежности к основным областям.

8. В отношении ФГОС-5 ФГОС применяет более широкоохватный комплексный подход благодаря охвату химических веществ в качестве одного из основных направлений разработки программ. Программа ФГОС по химическим веществам предполагает охват стойких органических загрязнителей, постепенное прекращение использования озоноразрушающих веществ в странах с переходной экономикой⁹ и финансирование в определенных объемах деятельности, связанной с ртутью, и деятельности, предусмотренной Стратегическим подходом к международному регулированию химических веществ.

9. Что касается ртути, то в пункте 143 заключительного варианта программного документа секретариата ФГОС по ФГОС-5 говорится следующее:

"Выбросы ртути относятся к основным областям, связанным с биоразнообразием и международными водами, и здесь существуют возможности для достижения синергизма в связи с выбросами парниковых газов. Положительный опыт прежней работы ФГОС в тот период, когда работа над Конвенцией о СОЗ еще не была завершена, указывает на то, что своевременные действия по формированию потенциала для сокращения выбросов ртути также обеспечат получение хороших результатов"¹⁰.

10. Ввиду необходимости выполнения существующих обязательств по финансированию деятельности, связанной со стойкими органическими загрязнителями и озоноразрушающими веществами, а также их расширения, особенно в случае первых, возможная степень финансирования деятельности по рациональному регулированию химических веществ и по ртути в период ФГОС-5 зависит от итогов переговоров о пополнении средств. Как отмечалось выше, информация об их окончательных итогах к моменту подготовки настоящей записки отсутствовала.

11. В программном документе по ФГОС-5 предлагались возможные подходы к финансированию деятельности по ртути на основе трех сценариев пополнения средств, в каждом из которых предусматривалось, что сумма, внесенная в Целевой фонд ФГОС при его пятом пополнении, в реальном выражении (т.е. с учетом последствий инфляции и изменения обменных курсов) будет превышать сумму, внесенную при четвертом пополнении. В этих трех сценариях, предусматривающих для ФГОС-5 общий объем финансирования в размере 4,5 млрд. долл. США, 5,5 млрд. долл. США и 6,5 млрд. долл. США, на химические вещества предлагалось выделить ассигнования в размере соответственно 450 млн. долл. США, 550 млн. долл. США и 660 млн. долл. США. Предложения по ртути были следующими:

a) *сценарий, рассчитанный на 4,5 млрд. долл. США*: должно быть выделено 10 млн. долл. США на экспериментальные и страновые исследования конкретной практики деятельности оценочного типа для поддержки разработки документа по ртути¹¹;

b) *сценарий, рассчитанный на 5,5 млрд. долл. США*: должно быть выделено 20 млн. долл. США на поддержку деятельности оценочного типа, а также на демонстрацию надлежащей практики применения заменителей или мер по сокращению выбросов ртути в ходе согласования документа по ртути. "В соответствии с заключительным вариантом программного документа по ФГОС-5 эта деятельность могла бы опираться на опыт стран-реципиентов и призвана содействовать подготовке почвы для партнерского взаимодействия ФГОС, а также подготовке международного сообщества к выполнению договора после его принятия. Она сходна с тем кругом видов деятельности, которые ФГОС поддерживал на протяжении ряда лет до и в ходе переговоров по Стокгольмской конвенции"¹²;

⁹ Благодаря финансированию по линии ФГОС мероприятий по постепенному прекращению использования озоноразрушающих веществ в странах с переходной экономикой заполняется пробел, оставленный Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой: как объясняется в главе II, право на помощь из Многостороннего фонда имеют лишь развивающиеся страны, отвечающие определенным критериям.

¹⁰ Final GEF-5 programming document, 2, GEF/R.5/25 (12 Feb. 2010), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R5_%2025,%20Final%20GEFProgramming%20Document,%20Feb%2012,%202010.pdf (сайт был посещен 25 марта 2010 года).

¹¹ Там же, пункт 152 на стр. 54 англ. текста.

¹² Там же, пункт 157 на стр. 54 англ. текста.

с) *сценарий, рассчитанный на 6,5 млрд. долл. США*: за счет выделения 30 млн. долл. США должны быть обеспечены возможности финансирования проектов по демонстрации надлежащей практики применения заменителей или приоритетной деятельности по сокращению выбросов ртути в дополнительных секторах¹³.

12. На упоминавшемся выше мартовском совещании в Риме к секретариату ФГОС была обращена просьба подготовить пересмотренный программный документ с дополнительным сценарием, рассчитанным на 3,8-4,2 млрд. долл. США.

D. Четвертое исследование общей эффективности деятельности

13. При каждом пополнении ФГОС частично используется информация, содержащаяся в исследовании общей эффективности деятельности, подготавливаемом Отделением ФГОС по оценке. Цель четвертого такого исследования заключалась в установлении того, в какой степени ФГОС выполняет свои цели, а также в определении возможных улучшений. В исследовании был сделан вывод о том, что в целом при осуществлении проектов, финансируемых ФГОС, достигаются весьма удовлетворительные конечные результаты, что эти результаты свидетельствуют о высоком уровне прогресса на пути к достижению глобальных экологических выгод и что ФГОС выполняет свой мандат и цели. Среди основных выводов в исследовании было отмечено, что, несмотря на обострение глобальных экологических проблем, объемы финансирования природоохранной деятельности в целом и ФГОС в частности в реальном выражении сократились. В исследовании были выделены четыре следующих аспекта этого явления:

а) финансирования ФГОС в сочетании с обеспечиваемым софинансированием далеко не достаточно для покрытия предполагаемых расходов на решение глобальных экологических проблем;

б) органы конвенций, обслуживаемых ФГОС, просили его предоставлять странам поддержку в связи с существующими проблемами, причем в таких объемах, которые ФГОС обеспечить не в состоянии;

с) ресурсы, которые мог получить ФГОС, ограничивали возможности демонстрации и более широкого применения успешных политики и подходов в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и экологически неустойчивых государствах;

д) проблема длительности интервала между выработкой проектного предложения и осуществлением проекта не может быть решена посредством внесения изменений в систему распределения ресурсов (см. ниже), так как эта проблема связана в основном с недостаточным финансированием¹⁴.

E. Система прозрачного распределения ресурсов

14. В главе документа UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, посвященной ФГОС, рассматривался Механизм выделения ресурсов ФГОС, который был принят Советом ФГОС в 2005 году для придания финансовым ассигнованиям ФГОС более справедливого, транспарентного и предсказуемого характера и обеспечения их большей эффективности. В докладе были отмечены проблемы, возникшие в связи с применением этого механизма.

15. На основе результатов среднесрочного обзора по данному механизму Совет ФГОС принял решение о его замене новой системой распределения ресурсов – Системой транспарентного распределения ресурсов (СТАР). Общая цель СТАР по существу не отличается от цели вышеупомянутого механизма и заключается в том, чтобы "...выделять странам ресурсы прозрачным и последовательным образом исходя из глобальных экологических приоритетов и потенциала, политики и практики стран, имеющих важное значение для успешного

¹³ Там же, пункт 161 на стр. 55 англ. текста.

¹⁴ GEF Evaluation Office, "Main conclusions and Recommendations of the Fourth Overall Performance Study of the GEF: Progress toward Impact", 1, GEF/ME/C.36/Inf.1 (Oct. 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.ME_Infl_OPS4Section110909.pdf. В этом исследовании определены дополнительные факторы, способствующие возникновению таких подрывающих веру в успех задержек, и сформулированы рекомендации по достижению ФГОС дальнейшего прогресса в деле их решения.

осуществления проектов ФГОС"¹⁵. В ходе ФГОС-5 система СТАР будет применяться в основных сферах деятельности, связанных с биоразнообразием, изменением климата и деградацией земель, и не будет распространяться ни на какие другие основные сферы деятельности или программы¹⁶. Совет решил, что "эта работа будет проводиться и в дальнейшем в расчете на разработку в будущем, при наличии практической возможности для этого, системы СТАР, общей для всего ФГОС, в частности, на основе результатов рассмотрения устройства СТАР и результатов ее применения, которое должно быть проведено Отделением по оценке ближе к концу третьего года ФГОС-5"¹⁷.

16. Система СТАР лучше Механизма выделения ресурсов прежде всего потому, что в ней учитывается нагрузка, выпадавшая при использовании этого механизма на малые и наименее развитые страны. Подробную информацию об изменениях можно найти в документе Совета ФГОС "System for a Transparent Allocation of Resources (STAR): Options and Scenarios" (Система транспарентного распределения ресурсов (СТАР): варианты и сценарии)"¹⁸.

Ф. Специальные фонды по климату

17. В докладе о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования, который был подготовлен для второго совещания Специальной рабочей группы открытого состава по ртути (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3), рассматриваются два специальных фонда по климату, находящихся в административном ведении ФГОС, но не являющихся частью Целевого фонда ФГОС и, следовательно, не финансируемых с помощью процесса пополнения ФГОС. Они вновь упоминаются в настоящей записке, т.к. могут послужить воплощению гибридного подхода к финансовому механизму в документе по ртути. При таком подходе можно было бы создать фонд по ртути, обладающий некоторыми или всеми чертами "автономного" многостороннего фонда, но управляемый ФГОС, а не каким-либо вновь созданным учреждением. Дополнительную информацию о специальных фондах ФГОС по климату и о том, какой интерес они могут представлять с точки зрения документа по ртути, можно найти в разделе В главы II документа UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 и в разделе Е главы V настоящей записки.

II. Актуализированная информация о Многостороннем фонде

18. В документ UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 включен анализ того, могут ли структурные элементы Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола служить моделью для финансового механизма по ртути. В указанном документе отсутствует мысль о том, что какой-либо многосторонний фонд мог бы самостоятельно управлять финансовым механизмом соглашения по ртути, и эту мысль никогда не высказывала и Рабочая группа открытого состава по ртути. В настоящей записке Многосторонний фонд вновь описывается прежде всего как возможная актуальная модель финансового механизма, который мог бы функционировать под руководством сторон документа по ртути.

19. К наиболее выделяющимся отличительным элементам Многостороннего фонда относятся следующие элементы:

- a) он является специализированным фондом, в центре внимания которого находятся одно единственное многостороннее природоохранное соглашение и одна проблема;
- b) он пополняется за счет взносов стран-доноров, начисляемых на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций;
- c) за счет его средств оплачиваются лишь дополнительные расходы Сторон, являющихся развивающимися странами, с тем чтобы дать им возможность соблюсти меры регулирования, предусмотренные в Монреальском протоколе;

¹⁵ GEF Council, "System for a Transparent Allocation of Resources (STAR): Options and Scenarios", 3, GEF/C.36/6 (9 Oct. 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.6%20STAR.FInal_.pdf.

¹⁶ GEF Council, "Joint Summary of the Chairs", para 15 (a) (12 Nov. 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20C.36_0.pdf.

¹⁷ Там же, пункт 16.

¹⁸ "System for a Transparent Allocation of Resources, см. выше сноску 15.

d) он действует в конечном счете под контролем Совещания Сторон Монреальского протокола.

20. Если Межправительственный комитет для ведения переговоров примет решение рассматривать Многосторонний фонд в качестве модели для финансового механизма соглашения по ртути, то он, возможно, пожелает изучить эти важные черты Фонда.

A. Справочная информация

21. Многосторонний фонд является единственным всемирным экологическим фондом, который получает ресурсы в виде начисленных взносов Сторон, выступающих в роли стран-доноров, и специализируется на оказании финансовой помощи развивающимся странам в процессе осуществления ими одного конкретного многостороннего природоохранного соглашения. Фонд так и не нашел подражателей: составители последующих многосторонних природоохранных соглашений в вопросах управления их финансовыми механизмами вместо него ориентировались на ФГОС.

22. В Монреальском протоколе предусмотрены строгие меры регулирования, обязывающие Стороны к поэтапному прекращению производства и потребления конкретно определенных озоноразрушающих веществ по согласованному графику. В соответствии с Протоколом Сторонам из числа развивающихся стран, которые ежегодно потребляют менее 0,3 кг таких веществ на душу населения, предоставляется дополнительное время для того, чтобы соблюсти предусмотренные в нем требования об их постепенном выводе из оборота. Такие стороны называются в Протоколе "Сторонами, действующими в рамках пункта 1 статьи 5", и только они имеют право на получение поддержки из Многостороннего фонда¹⁹.

23. В период, предшествовавший Рио-де-Жанейрской встрече на высшем уровне по проблемам Земли 1992 года, многие заинтересованные стороны выступали за создание специализированных финансовых механизмов типа "Север-Юг" для оказания помощи странам Юга в осуществлении конвенций об изменении климата и биологическом разнообразии, по которым в то время велись переговоры. Их аргументы основывались на модели и прецеденте Многостороннего фонда. Однако большинство стран-доноров возражало против создания нового финансового учреждения для каждой конвенции, что было частично обусловлено возможностью фрагментации несоординированно действовавших финансовых учреждений и несогласованных стратегий и значительного увеличения их числа. В связи с этим появились предложения о создании механизма финансирования с охватом различных многосторонних природоохранных соглашений, которые привели к созданию ФГОС²⁰.

24. Краткий обзор некоторых из черт Многостороннего фонда, в частности информацию о его создании, управлении им, источниках финансовых ресурсов и процедурах подачи заявок по проектам, можно найти в главе III раздела В документа UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3.

B. Пополнение средств

25. Успех Монреальского протокола можно во многом объяснить объемом финансовых ресурсов, которые предоставлялись через посредство Многостороннего фонда. На протяжении ряда лет в рамках Протокола удавалось поддерживать объем этих ресурсов на стабильном уровне, что было частично обусловлено высоким уровнем политической приверженности стран-доноров, наличием сильной системы обеспечения соблюдения, в которой возможность получения финансирования увязывается с соблюдением страной-реципиентом своих обязательств, а также справедливым характером распределения финансовых усилий, присущим его системе начисления взносов.

26. В 2009 году Многосторонний фонд был пополнен в шестой раз на сумму 490 млн. долл. США с расчетом на трехгодичный период 2009-2011 годов. По состоянию на октябрь 2009 года

¹⁹ Для ознакомления со списком Сторон, действующих в рамках пункта 1 статьи 5, см. документ секретариата по озону "List of Parties categorized as operating under Article 5 paragraph 1 of the Montreal Protocol" ("Список Сторон, отнесенных к категории действующих в рамках пункта 1 статьи 5 Монреальского протокола") (обновленный вариант по состоянию на 23 сентября 2009 года), http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. Следует отметить, что к числу Сторон, действующих в рамках пункта 1 статьи 5, относятся некоторые страны с переходной экономикой.

²⁰ Second GEF Assembly, "Second Overall Performance Study of GEF", 3 and 4, GEF/A.2/4 (2002), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

общая сумма объявленных взносов за весь срок существования Фонда составила 2,55 млрд. долл. США²¹.

С. Специальный фонд финансирования

27. После подготовки доклада о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) ко второму совещанию Специальной рабочей группы открытого состава по ртути в Многостороннем фонде не произошло никаких крупных изменений, которые могли бы отразиться на нем как на модели "автономного" финансового механизма, способного функционировать под непосредственным руководством сторон документа по ртути. Вместе с тем одно изменение может заслуживать внимания: имеется в виду рассмотрение Сторонами Монреальского протокола идеи создания нового специального фонда финансирования с первоначальным капиталом 1,2 млн. долл. США, который был возвращен в Фонд благодаря реализации одного проекта с привлечением льготной ссуды. Рассматривавшийся мандат фонда предусматривает оказание "дополнительной проектной поддержки" Сторонам, действующим в рамках пункта 1 статьи 5, по "конкретно не уточняемым проектам, обеспечивающим климатические выгоды". В настоящее время это предложение обсуждается в Исполнительном комитете Многостороннего фонда²².

28. При осуществлении многих проектов по озону достигаются значительные климатические выгоды. Однако ввиду того, что их достижение не требуется для обеспечения возможностей соблюдения предусмотренных в Протоколе мер регулирования, приносящая такие выгоды проектная деятельность обычно не подпадает под критерии поддержки, оказываемой Многосторонним фондом, которая согласно статье 10 Протокола ограничивается поддержкой Сторон, действующих в рамках пункта 1 статьи 5 Протокола, и направлена лишь на обеспечение возможностей этих мер. Тем не менее интерес к достижению климатических выгод посредством реализации проектов по линии Монреальского протокола появился. Так, Исполнительный комитет Многостороннего фонда видит в специальном фонде финансирования своего рода инструмент внутри финансового механизма Протокола, но вне Многостороннего фонда²³. Хотя ни Исполнительный комитет, ни Совещание Сторон не приняли никаких окончательных решений, существует возможность того, что на специальный фонд финансирования в случае его создания будут распространяться те положения статьи 10, которые применяются к финансовому механизму вообще, но не положения, касающиеся конкретно Многостороннего фонда²⁴. В частности, предполагается, что специальный фонд финансирования не будет финансироваться за счет начисляемых взносов Сторон согласно пункту 6 статьи 10. Как следствие, та перспектива, что за счет средств специального фонда финансирования можно будет финансировать не только деятельность, необходимую для создания возможностей соблюдения Протокола, по-видимому, вызывает меньшее беспокойство.

29. В момент подготовки настоящей записки не было ясно, каким будет окончательный статус специального фонда финансирования, каким образом его будут использовать и откуда

²¹ Executive Committee of the Multilateral Fund, "Financial Planning for the 2009-2011" (sic), 3 (2009), UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/5, <http://www.multilateralfund.org/files/57/5705.pdf>; Executive Committee, "Status of Contributions and Disbursements", 5 (2009), UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/3, <http://www.multilateralfund.org/files/59/5903.pdf>.

²² Executive Committee "Facility for Additional Income from Loans and Other Sources (Решение 55/2)", пункт 7 и пункт 2 приложения I, UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/64 (2009), <http://www.multilateralfund.org/files/57/5764.pdf>.

²³ Финансовый механизм Монреальского протокола включает в себя Многосторонний фонд, но не только его. См. статью 10.2 Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (редакция 1999 года с внесенными коррективами и поправками) ("[финансовый] механизм... включает в себя Многосторонний фонд. Он может также включать другие средства многостороннего, регионального и двухстороннего сотрудничества"); с текстом можно ознакомиться в *РУКОВОДСТВЕ ПО МОНРЕАЛЬСКОМУ ПРОТОКОЛУ* (2009 год), http://www.unep.ch/ozone/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook-2009.pdf.

²⁴ К положениям Монреальского протокола, распространяющимся на финансовый механизм вообще, относятся пункты 1, 2, 9 и 10 статьи 10. Пунктами 1 и 2 устанавливаются механизм и его возможные компоненты. В пункте 9 изложены процедуры принятия решений для механизма (в т.ч. для Многостороннего фонда). В пункте 10 говорится: "Механизм финансирования, определяемый в настоящей статье, не ущемляет каких-либо иных договоренностей, которые могут быть разработаны для решения других природоохранных проблем". Остальные пункты статьи 10 касаются конкретно Многостороннего фонда.

будут поступать доходы. Однако в отношении возможного вклада Фонда в финансовый механизм по ртути можно высказать два диаметрально противоположных соображения. С одной стороны, тот факт, что Стороны Монреальского протокола рассматривают вопрос о создании фонда в дополнение к Многостороннему фонду, может означать их обеспокоенность тем, что "автономный" финансовый механизм, специализирующийся на какой-то одной экологической проблеме, может стать причиной фрагментарности проектного финансирования, особенно в связи с существованием разнообразных природоохранных режимов, с точки зрения которых он может представлять интерес. Тем не менее, с другой стороны, возможности специального фонда финансирования обеспечивать проектную поддержку по аспектам проекта, связанным с озоном и климатом, возможно, помогут опровергнуть утверждения о том, что специализированные механизмы не способны реагировать на такие вызовы.

III. Сравнительные преимущества подходов, ориентированных на модель ФГОС и на модель Многостороннего фонда

30. В этой главе в контексте документа по ртути кратко характеризуются некоторые возможные сравнительные преимущества подходов, ориентированных на модель ФГОС и на модель Многостороннего фонда. В ней анализируется то, каким образом каждый из этих подходов может способствовать выполнению различных актуальных задач, в том числе обеспечению комплексного подхода и достижению большего синергизма, одновременно минимизируя оперативные расходы, облегчая эффективное осуществление, максимизируя объем стабильно предоставляемой финансовой помощи и обеспечивая поддержку быстро реагирующим правительственным структурам. В заключение в главе упоминается о возможности создания специального фонда по ртути, который мог бы обладать некоторыми или всеми отличительными чертами Многостороннего фонда, но управлялся бы не вновь созданным учреждением, а ФГОС.

A. Интеграция, синергизм и оперативные расходы

1. Комплексный подход

31. ФГОС обладает таким потенциалом поддержки деятельности в странах-реципиентах, который может способствовать выполнению ими своих обязательств сразу по нескольким всемирным конвенциям или экологическим проблемам. Хотя стратегии ФГОС определяются для каждой основной сферы деятельности отдельно и основываются на руководящих указаниях органов каждой обслуживаемой им конвенции, в деятельности по разработке и осуществлению проектов можно с выгодой использовать синергизм и взаимосвязи между этими сферами с учетом многочисленных потребностей стран-реципиентов, связанных с устойчивым развитием. Такой подход может позволить ФГОС и странам-реципиентам быть стратегичными при разработке проектов, что, возможно, обеспечит получение глобальных экологических выгод от инвестиций в какую-то одну основную сферу деятельности, даст возможность избежать ситуаций, когда выигрыш в одном достигается за счет проигрыша в чем-то другом, и не допустить негативных последствий, а также повысить общую эффективность, в том числе экономическую²⁵.

32. Что касается химических веществ, то программный документ по ФГОС-5 направлен на усиление такого синергизма за счет включения всей деятельности по химическим веществам, в том числе по стойким органическим загрязнителям, озоноразрушающим веществам, ртути и по рациональному регулированию химических веществ, в единую программу по химическим веществам. Такой комплексный подход мог бы, например, облегчить разработку тех проектов по стойким органическим загрязнителям, которые связаны с непреднамеренными выбросами диоксинов и фуранов, благодаря чему можно было бы добиться побочных выгод в виде сокращения выбросов ртути.

33. Если говорить о достижении глобальных экологических выгод в основных сферах деятельности, то комплексный подход к финансированию мог бы служить основой для расширения сферы охвата проектов по электростанциям на угле в основной сфере деятельности, связанной с изменением климата, с той целью, чтобы в них включались дополнительные расходы на смежные меры по борьбе с выбросами ртути. Аналогичным образом, проекты,

²⁵ Final GEF-5 programming document, p. 6.

касающиеся ртутного загрязнения в результате кустарной и мелкомасштабной добычи золота, также могли бы разрабатываться с расчетом на достижение глобальных выгод (и на обеспечение финансирования за счет них) в основных сферах деятельности, связанных с биоразнообразием, международными водами и деградацией земель. В разработанных таким образом проектах можно было бы учитывать некоторые сложные социально-экономические факторы, лежащие в основе кустарной и мелкомасштабной золотодобычи, эффективнее, нежели в проектах, посвященных лишь ртутному аспекту проблемы (Следует отметить, что подход, подобный ориентированному на модель Многостороннего фонда, не должен мешать финансовому механизму документа по ртути искать дополнительное финансирование из других источников, включая ФГОС).

34. Финансовый механизм и фонд, специализирующийся на одной единственной проблеме, не может легко достичь такой широкой интеграции. В случае Монреальского протокола интерес Сторон к поддержке проектов, благодаря которым могут быть получены побочные климатические выгоды, побудил к рассмотрению идеи создания новой структуры в рамках финансового механизма Протокола – специального фонда финансирования. Еще не известно, будет ли этот фонд в случае его утверждения эффективным и устойчивым в том, что касается содействия достижению синергизма между деятельностью по озону и климату, но его возможности по поддержке полностью интегрированного подхода к финансированию деятельности по климату и озону, не говоря уже о других возможных областях, будут ограничиваться сферой действия Монреальского протокола и степенью доступности финансовых средств, специально выделяемых на цели достижения побочных климатических выгод.

2. Сотрудничество и координация

35. В своем решении 25/5 Совет управляющих ЮНЕП обратился к Межправительственному комитету для ведения переговоров с просьбой рассмотреть, среди прочего, вопрос о "необходимости обеспечения сотрудничества и координации и недопущении ненужного дублирования предлагаемых мер с соответствующими положениями, предусмотренными в рамках других международных соглашений или процессов"²⁶. Эта просьба согласуется с продолжающимися усилиями Конференций Сторон Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций по усилению синергизма, сотрудничества и координации на направлениях деятельности, связанных с химическими веществами и отходами, и по сведению к минимуму организационной раздробленности и неэффективности. Этот процесс достижения синергизма в свою очередь дополняет более широкие усилия по реформированию и укреплению системы международного экологического руководства.

36. В трех существующих конвенциях по химическим веществам и отходам в настоящее время применяются три разных подхода к мобилизации ресурсов. Только у одной из них – Стокгольмской конвенции – имеется официальный финансовый механизм, в котором ФГОС временно выполняет функцию главной управленческой структуры. Таким образом, в рамках трех конвенций еще далеко не достигнут согласованный подход к финансовой помощи. На рассмотрение Межправительственным комитетом для ведения переговоров вопроса о финансовом механизме документа по ртути, особенно вопроса о том, какое учреждение могло бы управлять им и с помощью каких средств его можно было бы финансировать, может повлиять тот факт, что государства уделяют приоритетное внимание на направлениях деятельности, связанных с химическими веществами и отходами, дальнейшему содействию синергизму и недопущению раздробленности.

3. Оперативные расходы

37. Экономия на масштабах может приводить к такой ситуации, когда расходы на управление каким-либо совместным механизмом финансирования, подобным ФГОС, являются менее значительными, чем расходы на управление специализированным фондом. В случае ФГОС и Многостороннего фонда это верно, но разница между ними не столь велика. Предусмотренные в бюджете расходы на управление ФГОС в течение четырех лет его четвертого периода пополнения составляли около 2,97 процента от суммы пополнения, равной 3,13 млрд. долл. США. Бюджетированные же расходы на управление Многосторонним фондом

²⁶ Доклад Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров (A/64/25 (Supp)), приложение I, пункт 28 d) решения 25/5 Совета управляющих ЮНЕП (2009 год), http://www.chem.unep.ch/MERCURY/GC25/GC25Report_English_25_5.pdf.

в течение трех лет его пятого периода пополнения были равны около 3,43 процента от суммы пополнения, составившей 470,4 млн. долл. США²⁷.

В. Осуществление

38. Независимо от того, будут ли выбраны в качестве модели для финансового механизма ФГОС или Многосторонний фонд, на уровень его эффективности будет в значительной мере влиять объем выделяемого ему финансирования. Важное значение для возможностей финансового механизма по активизации осуществления документа по ртути будут иметь и другие факторы. Они рассматриваются ниже.

1. Критерии отбора

39. Критерии отбора проектов для финансирования из Многостороннего фонда определяются исключительно правилами Монреальского протокола и Фонда, которые установлены Советом Сторон Протокола. Например, проекты, направленные на осуществление обслуживаемых ФГОС конвенций, должны удовлетворять как правилам, установленным сторонами этих конвенций, так и критериям отбора, предусмотренным в Документе об учреждении ФГОС, а именно требованиям, касающимся глобальных экологических выгод и дополнительных расходов. Это обстоятельство иногда вызывает путаницу, а также трения в отношениях между ФГОС и некоторыми сторонами этих конвенций.

2. Соблюдение

40. Согласно Монреальскому протоколу цель Многостороннего фонда заключается в создании возможностей соблюдения Протокола Сторонами, действующими в рамках пункта 1 статьи 5 (т.е. Сторонами, относящимися к категории развивающихся стран). Следовательно, Многосторонний фонд – это фонд, призванный создавать возможности для его соблюдения, а не осуществления – в отличие от финансовых механизмов конвенций, управляемых ФГОС. Это значит, что сфера охвата проектов, которые можно поддерживать за счет средств Многостороннего фонда, может быть уже сферы охвата проектов, поддерживаемых управляемыми ФГОС финансовыми механизмами.

41. Благодаря полному интегрированию Многостороннего фонда в Монреальский протокол Стороны Протокола смогли использовать Фонд в качестве средства содействия соблюдению обязательств по Протоколу. Поэтому Исполнительный комитет, работающий совместно с Комитетом по осуществлению Протокола, может обусловить доступ к финансированию по линии Многостороннего фонда соблюдением Стороной ее обязательств по нему. Например, на своем тридцать седьмом совещании Исполнительный комитет принял решение о том, что он не будет утверждать проектные предложения Сторон, не соблюдающих меры регулирования, предусмотренные в Монреальском протоколе, пока эти Стороны не решат основополагающие проблемы несоблюдения при посредстве Комитета по осуществлению²⁸. Для конвенций, финансовыми механизмами которых управляет ФГОС, аналогичных механизмов принято не было.

²⁷ Эти числа были получены следующим образом: вначале были сложены суммы бюджетов, утверждавшихся на каждый год для каждого из двух периодов пополнения, а затем сумма, полученная в результате сложения этих бюджетов, была разделена на сумму связанных с ними пополнений. Сумма пятого пополнения Многостороннего фонда для трехгодичного периода 2006-2008 годов составила 470,4 млн. долл. США. Предусмотренные в бюджете расходы на управление Фондом и его Исполнительным комитетом в течение этого трехгодичного периода были равны 16,1 млн. долл. США. Таким образом, заложенные в бюджете административные расходы составили примерно 3,43 процента суммы пополнения. Сумма четвертого пополнения ФГОС была равна 3,13 млрд. долл. США, предназначавшимся для финансирования операций в течение четырехлетнего периода с июля 2006 года по июнь 2010 года. Бюджеты ФГОС на финансовые годы 2006, 2007, 2008 и 2009 (включая финансирование секретариата, Консультативной группы по научным и техническим аспектам, Попечителя ФГОС, Отделения ФГОС по оценке и различные специальные инициативы) были равны в общей сложности 92,9 млн. долл. США, т.е. примерно 2,97 процента от суммы пополнения.

²⁸ Executive Committee, report of the thirty-seventh meeting of the Executive Committee of the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, пункт 48 а) решения 37/20, <http://www.multilateralfund.org/files/3771.pdf>.

3. Экспертный опыт в вопросах существа и оперативность реагирования

42. Как ФГОС, так и Многосторонний фонд во многих аспектах технико-экспертного опыта, требующегося им для выполнения своих функций, полагаются на осуществляющие учреждения. В обоих случаях эти учреждения в значительной мере дублируют друг друга, так что в этом отношении значительных различий между данными фондами нет²⁹.

43. Секретариат Многостороннего фонда уделяет основное внимание проектному и финансовому управлению и мониторингу лишь в связи с Монреальским протоколом, что позволило ему наработать глубокий всесторонний экспертный опыт в вопросах, связанных с озоном. Этот опыт, а также применяемая Исполнительным комитетом Многостороннего фонда практика принятия решений и относительная небюрократичность структуры Фонда дали возможность наладить эффективный оперативный процесс разработки и утверждения проектов.

44. В секретариате ФГОС в отделах, отвечающих за основные сферы деятельности, и на главных ее направлениях накоплен аналогичный экспертный опыт, но при этом он обладает дополнительным преимуществом в виде возможностей достижения синергизма между различными основными направлениями. В прошлом относительно широкий мандат ФГОС, в том числе его подход к разработке программ с ориентацией на основные сферы деятельности, мог быть одной из причин высказывавшихся жалоб по поводу недостаточного учета инициатив, исходящих от стран. В четвертом исследовании общей эффективности деятельности было рекомендовано завершить переход к подготовке программ на основе учета потребностей стран, начатый в 2006 году с внедрения Механизма выделения ресурсов. В нем также была высказана мысль о необходимости решить проблему, связанную с тем, что Фонд имеет репутацию структуры, "не способной достигать намеченных результатов" по причине нередкой затянутости предреализационной стадии проектов, завершив процесс реформы, начатый в 2006 году³⁰. При этом задержки с выходом на реализационный этап проектов объяснялись в исследовании сохраняющимся дефицитом ресурсов.

C. Пополнение средств

1. Оценки и распределение финансовых усилий

45. Монреальский протокол обязывает Стороны, не действующие в рамках пункта 1 статьи 5 (т.е. Стороны, относящиеся к категории развитых стран), вносить взносы в Многосторонний фонд на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций³¹. Этот механизм позволил добиться того, что в течение всего времени существования Фонда уровень взносов является стабильно высоким. Сумма каждого пополнения основывается на оценке потребностей и согласуется самими Сторонами. Таким образом, сразу становится видно, выполняют ли вкуче Стороны, являющиеся развитыми странами, предусмотренное в пункте 1 статьи 10 обязательство "...покрывать все согласованные дополнительные расходы... Сторон [действующих в рамках пункта 1 статьи 5], с тем чтобы сделать возможным выполнение мер регулирования, предусмотренных в Протоколе...". Благодаря осведомленности об этом можно усилить переговорные рычаги всех сторон с целью обеспечения того, чтобы пополнения финансировались в достаточной мере.

46. Кроме того, положение Протокола, уточняющее, что взносы отдельных Сторон будут начисляться по шкале взносов Организации Объединенных Наций, помогает деполитизировать вопрос распределения финансовой нагрузки между донорами. Это, в свою очередь, помогает придать конкретный характер переговорам о пополнении, в ходе которых согласуется общая сумма пополнения, и определить, будут ли соблюдены параметры, указанные в оценке потребностей.

47. Для сравнения следует отметить, что переговоры о пополнении средств ФГОС – это политические переговоры, проводимые вне рамок обслуживаемых им конвенций. Органы отдельных конвенций могут в соответствии с подписанными с ФГОС меморандумами о

²⁹ Учреждениями-исполнителями Многостороннего фонда являются Всемирный банк, ПРООН, ЮНЕП и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). В число осуществляющих учреждений ФГОС входят Всемирный банк, ПРООН и ЮНЕП, а ЮНИДО дополнительно выполняет функцию так называемого "учреждения-исполнителя с расширенными возможностями".

³⁰ См. четвертое исследование общей эффективности деятельности ФГОС.

³¹ Статья 10.6 Монреальского протокола.

взаимопонимании представлять ему рекомендации относительно суммы финансовых средств, необходимых для оказания развивающимся странам помощи в выполнении их обязательств по этим конвенциям³². Однако ФГОС не обязан выполнять эти рекомендации, и характер переговоров о пополнении средств не позволяет конференциям сторон осуществлять непосредственный контроль над ними. Дополнительная сложность заключается в том, что конференции сторон не всегда могут полностью понять, что именно в состоянии сделать ФГОС в своем качестве органа управления их финансовыми механизмами. Как отмечалось в четвертом исследовании общей эффективности деятельности, конференции иногда обращаются к ФГОС с просьбами оказать поддержку странам-реципиентам в тех или иных вопросах и выделить им суммы, которые ФГОС предоставить не в состоянии.

2. Объединение взносов на финансовую помощь

48. Посредством объединения финансовых ресурсов всех обслуживаемых ФГОС конвенций в рамках единого пополнения отдельные государства-доноры, наверное, могут ограничить верхний предел их совокупных взносов легче, чем при их согласовании отдельно по каждой конвенции. Такой эффект "объединения" может привести к снижению общей суммы, которая может быть выделена на конвенции, и обострить конкуренцию за ресурсы ФГОС между конвенциями. Вместе с тем их объединение может также облегчить некоторым донорам получение финансовых средств в рамках их внутренних процессов выделения ассигнований, с помощью которых они могут полностью выполнить свои обязательства перед ФГОС. Более того, благодаря объединению ресурсов каждое государство-донор получает в свое распоряжение механизм, с помощью которого оно может предоставлять средства всем финансовым механизмам, обслуживаемым ФГОС, даже если государство не является Стороной какой-то одной или нескольких обслуживаемых этими механизмами конвенций.

D. Руководство

49. В отличие от ФГОС Многосторонний фонд действует под непосредственным контролем Сторон обслуживаемой им конвенции. Это, наверное, самая отличительная черта Фонда: благодаря ей обеспечивается руководство им со стороны Совещания Сторон Монреальского протокола и его конечная подотчетность этому Совещанию. Хотя Фонд и управляется Исполнительным комитетом, Комитет действует под непосредственным надзором Совещания Сторон, которое определяет его круг ведения и ежегодно избирает его членов (из числа Сторон, действующих в рамках пункта 1 статьи 5, и Сторон, не действующих в его рамках, в равном количестве). Совещания Исполнительного комитета обычно приурочиваются к другим совещаниям, связанным с Протоколом. Механизм голосования двойным большинством, используемый в Комитете в соответствии с требованиями статьи 10 Протокола, обеспечивает в работе Фонда отсутствие доминирования со стороны как доноров, так и реципиентов, благодаря чему роль реципиентов в процессе принятия решений может стать важнее, чем в Совете ФГОС. На практике решения в Комитете всегда принимаются консенсусом. Существование правила голосования двойным большинством может оказать положительное влияние на способность членов Комитета к достижению консенсуса.

50. Короче говоря, руководящим органом Многостороннего фонда действительно является Совещание Сторон Протокола³³. Поскольку этот фонд создан в соответствии с Протоколом и существует лишь для его обслуживания, он подведомственен и подотчетен Сторонам Протокола таким образом, что устройство ФГОС не позволяет тому сравняться с ним.

51. Как независимо образованная структура ФГОС в юридическом и практическом отношении функционально независим от обслуживаемых им конвенций несмотря на условия различных меморандумов о взаимопонимании между конференциями сторон этих конвенций и Советом ФГОС. Следовательно, конференции не могут осуществлять прямой контроль над органом, управляющим их финансовыми механизмами. Это, вероятно, не создавало бы трудностей, если все стороны конвенций были бы также и членами Совета и наоборот и если бы все стороны обладали одинаковыми полномочиями по принятию решений на каждом из

³² См., например, меморандум о взаимопонимании между Конференцией Сторон Конвенции о биологическом разнообразии и Советом Фонда глобальной окружающей среды, пункт 5 (1996 год), <http://www.cbd.int/dicision/cop/?id=7104>.

³³ См. Multilateral Fund Secretariat, "Montreal Protocol Parties" (2003), http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.

форумов. С другой стороны, широкое участие в ФГОС всех основных государств-доноров обеспечивает всем им возможность содействовать поддержке каждой из обслуживаемых ФГОС конвенций, независимо от того, являются ли они или нет стороной всех этих конвенций. Наличие такой возможности могло бы быть особенно интересным в том случае, когда какой-то основной донор или группа доноров не ратифицировали одну или несколько конвенций или не присоединились к той или иной либо к тем или иным конвенциям.

Е. Возможный третий путь

52. В докладе о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования, подготовленном ко второму совещанию Специальной рабочей группы открытого состава по ртути (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3), упоминаются два специальных фонда по климату, которые управляются ФГОС, но не являются частью Целевого фонда ФГОС и, следовательно, не финансируются с помощью процесса пополнения ФГОС³⁴. Хотя эти специальные фонды обязаны своим появлением исключительно ведущимся в системе Организации Объединенных Наций переговорам по проблеме изменения климата и несмотря на то, что именно на этих переговорах было определено их предназначение, факт существования этих фондов может подсказать подход, позволяющий использовать некоторые из преимуществ, характерных как для модели ФГОС, так и для модели Многостороннего фонда. Межправительственный комитет для ведения переговоров мог бы при желании рассмотреть вопрос о включении в документ по ртути положения о специализированном автономном фонде, который обладал бы некоторыми или всеми отличительными чертами Многостороннего фонда, но управлялся бы ФГОС. Такой фонд мог бы, например, напрямую пополняться за счет взносов, рассчитываемых на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций, иметь своей целью создание возможностей соблюдения документа по ртути (в отличие от, вероятно, менее емкой формулировки "обеспечение выполнения документа") и отчитываться перед сторонами документа по ртути не так, как отчитываются перед сторонами обслуживаемых им конвенций фонды, управляемые ФГОС, а напрямую. Кроме того, наличие такого управляемого ФГОС фонда исключило бы необходимость создания нового финансового учреждения для управления финансовым механизмом по ртути.

53. Возможная степень контроля над управляемым ФГОС фондом со стороны сторон документа по ртути частично зависела бы от положений меморандума о взаимопонимании или круга ведения, на основе которого он функционировал бы. Тем не менее разумно ожидать, что какое-то влияние могла бы оказать культура и практика ФГОС, вследствие чего степень оперативности реагирования фонда на пожелания сторон была бы чем-то средним между аналогичными параметрами финансовых механизмов, управляемых ФГОС, и Многостороннего фонда.

³⁴ См. доклад о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования имеющего обязательную юридическую силу документа или добровольного соглашения по ртути (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/3), глава II, раздел В, http://www.chem.unep.ch/mercury/oewg2/documents/c3%29/english/oewg2_3.pdf.