



**Программа Организации  
Объединенных Наций по  
окружающей среде**

Distr.: General  
17 November 2010

Russian  
Original: English

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

Чиба, Япония, 24-28 января 2011 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня\*

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

**Анализ возможных источников финансирования и того,  
какие расходы они могут покрывать, включая анализ роли  
частного сектора**

**Записка секретариата**

1. На своей первой сессии, проходившей с 7 по 11 июня 2010 года, Межправительственный комитет для ведения переговоров по подготовке имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути просил секретариат представить анализ возможных источников финансирования и того, какие расходы они могут покрывать, включая анализ роли частного сектора.
2. При подготовке настоящей записки секретариат признал, что детальный анализ можно представить лишь на более позднем этапе процесса переговоров, после того, как будет достигнута большая ясность в отношении документа по ртути. Соответственно, в нынешней записке приводятся соображения общего характера относительно параметров механизма финансирования<sup>1</sup> для поддержки осуществления глобального документа по ртути наряду с рассмотрением конкретных областей, для которых механизм может быть сочтен подходящим или неподходящим. Наконец, в ней приводится информация о возможной роли предоставляемого частным сектором финансирования в области рационального регулирования химических веществ, позволяющая уточнить подходы, которые могут быть актуальны для решения проблемы ртути, наряду с примерами успешного вовлечения частного сектора в различных странах.

\* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

<sup>1</sup> Комитет может при желании создать не один механизм, а несколько. Тем не менее, обычный подход многосторонних природоохранных соглашений состоит в том, чтобы создать один механизм финансирования, предусмотрев, что он может включать один или несколько фондов и действовать под руководством одного или нескольких органов.

## I. Справочная информация

3. В решении 25/5 Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), среди прочего, постановляется, что Комитет должен выработать приемлемый всеобъемлющий подход к решению проблемы ртути, включая положения, касающиеся определения механизмов для создания потенциала и оказания технической и финансовой помощи, с учетом признания того факта, что способность развивающихся стран и стран с переходной экономикой обеспечивать эффективное выполнение некоторых юридических обязательств, предусмотренных юридически обязательным документом, определяется наличием поддержки по созданию потенциала, а также технической и адекватной финансовой помощью.

4. Секретариат подготовил ряд документов, чтобы содействовать проведению Комитетом обсуждений по вышеупомянутому положению. Наряду с настоящей запиской вниманию Комитета представлены следующие записки, подготовленные секретариатом для первой сессии Комитета:

a) варианты предсказуемых и эффективных механизмов оказания финансовой помощи (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8);

b) варианты оказания технической помощи и создания потенциала: примеры из опыта осуществления многосторонних природоохранных соглашений и работы других организаций (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9);

c) содействие устойчивой передаче технологии и оказанию поддержки для глобальных мер по контролю за ртутью: опыт реализации существующих юридически обязательных и добровольных механизмов (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/10);

d) движение консультативного процесса по вариантам финансирования работы в области химических веществ и отходов, осуществляемого под руководством Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5).

5. Кроме того, Комитет располагает докладом о финансовых соображениях и возможных механизмах финансирования имеющего обязательную юридическую силу документа или добровольного соглашения по ртути, который был представлен Специальной рабочей группе открытого состава по ртути на ее втором совещании, прошедшем в Найроби 6-10 октября 2008 года (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3). В докладе рассматриваются возможные механизмы, позволяющие Фонду глобальной окружающей среды (ФГОС) предоставлять финансовые ресурсы, и элементы структуры Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола, которые могли бы послужить образцом для механизма финансирования деятельности в области ртути.

6. К вопросу финансирования также непосредственно относится общая качественная оценка возможных затрат и выгод, связанных с осуществлением мер по сокращению выбросов ртути, которая была впервые представлена Рабочей группе на ее втором совещании (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/5/Add.1). Обновленный вариант этой оценки был представлен Комитету на его первой сессии в докладе, подготовленном секретариатом (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19, приложение). Дополнительная информация, представленная правительствами в ответ на просьбу секретариата, обобщена в записке секретариата об анализе затрат и выгод в отношении существующих альтернатив продуктам, процессам и технологиям на основе ртути (UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/12), которую целесообразно прочесть вместе с докладом, приводимом в приложении к документу UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/19. В этих трех документах дается всестороннее рассмотрение потенциальных затрат и выгод, которые могут быть связаны с осуществлением различных мер по контролю за ртутью.

7. Кроме того, в распоряжении Комитета имеется информация о ряде примеров комплексного анализа возможных источников финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, которые были проведены в последние годы с целью выявления дополнительных источников финансирования для расширенного регулирования химических веществ в рамках конвенций как по химическим веществам, так и по отходам, а в самое последнее время – и в рамках Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ. Проведенный Стратегическим подходом анализ включает исследование по изучению финансовых соображений, касающихся Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (SAICM/PREPCOM.3/INF/28), представленное Подготовительному комитету по разработке стратегического подхода к международному регулированию химических веществ на его третьей сессии, состоявшейся в

Вене в сентябре 2005 года, и записку секретариата о долгосрочном финансировании деятельности по осуществлению Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (SAICM/ICCM.2/12), представленную Международной конференции по регулированию химических веществ на ее второй сессии, состоявшейся в Женеве в мае 2009 года. В этих исследованиях дается всесторонний обзор возможных источников финансирования, которые могут иметь непосредственное отношение к рассматриваемым Комитетом вариантам финансирования мер по снижению уровня риска, связанного с ртутью, в рамках нового документа.

8. Наконец, в знак признания необходимости выделения адекватных ресурсов на цели регулирования химических веществ и отходов Директор-исполнитель ЮНЕП дал старт консультативному процессу по вариантам финансирования повестки дня в области химических веществ и отходов. Об этом процессе было впервые объявлено на четвертом совещании Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, состоявшемся в Женеве в мае 2009 года. В рамках этого процесса обсуждаются конкретные финансовые проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой при эффективном осуществлении своей повестки дня в области химических веществ и отходов. В общем плане этот процесс нацелен на: выявление возможных вариантов политики обеспечения более надежного финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, в том числе через существующие и новые механизмы; повышение политической приоритетности посредством информационно-просветительской деятельности; объединение усилий с другими направлениями и актуализацию данной проблематики в контексте других секторов; использование механизмов реализации на основе синергизма; реализацию инновационных подходов, таких как лизинг химических веществ и концепция "зеленой" экономики; и изучение возможностей использования государственно-частного партнерства и экономических инструментов в целях интернализации социальных и экологических затрат, связанных с регулированием химических веществ и отходов. Большинство обсуждаемых вариантов не являются взаимоисключающими, и в случаях их скоординированной реализации они будут взаимно усиливать друг друга.

9. Следующее совещание в рамках консультативного процесса должно состояться в Претории 10-11 января 2011 года. В рамках подготовки к этому совещанию ЮНЕП осуществляет сбор информации, опираясь на опыт многосторонних природоохранных соглашений и работу Международной конференции по химическим веществам, ФГОС, Программы развития Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и других соответствующих организаций. Консультации будут проведены и с участниками других соответствующих межправительственных процессов, включая Комиссию по устойчивому развитию на ее девятнадцатой сессии в 2011 году и совещание по подготовке третьей сессии Международной конференции по регулированию химических веществ. Директор-исполнитель представит заключительный доклад для рассмотрения Советом управляющих на его двенадцатой специальной сессии в 2012 году с целью возможного принятия решений Международной конференцией по регулированию химических веществ на ее третьей сессии в 2012 году и Советом управляющих на его двадцать седьмой сессии в 2013 году. Тем временем ЮНЕП представит доклад о положении дел Совету управляющих на его двадцать шестой сессии в феврале 2011 года. Итоги и заключения по результатам этого процесса могут иметь непосредственное отношение к рассмотрению Комитетом вариантов финансирования мер по снижению уровня рисков, связанных с ртутью, в рамках глобального документа по ртути.

10. Настоящая записка опирается на материалы и информацию, представленные в этих недавних аналитических работах, уделяя особое внимание ртути. Кроме того, в рамках подготовки ко второй сессии Комитета секретариат просил правительства представить дополнительную информацию, в том числе о роли частного сектора в финансировании национальных мероприятий, связанных с инициативами по химическим веществам и промышленности, таким как мероприятия "Ответственного подхода"<sup>2</sup>, поэтапный отказ или использование программ ограничения, программы смягчения последствий, добровольное ограничение торговых операций и другие мероприятия, для которых непосредственное

---

<sup>2</sup>

См. раздел IV ниже.

финансирование или поддержка натурой обеспечивается частным сектором. Полученные от правительств ответы размещены на веб-сайте переговоров по ртути<sup>3</sup>.

## II. Возможные источники финансирования

11. Основные источники финансирования, которые были выявлены и обсуждены в связи с активизацией осуществления мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, также актуальные как возможные источники финансирования осуществления мер по снижению уровня рисков, связанных с ртутью, включают:

а) *многосторонние учреждения и фонды*: они включают существующие органы финансирования, такие как ФГОС и Всемирный банк, или могут представлять собой специализированный фонд, созданный с исключительной целью оказания поддержки в осуществлении документа по ртути. Хотя использование существующих механизмов должно будет соответствовать их сложившимся условиям функционирования, которые не контролируются Конференцией Сторон, это позволит Сторонам использовать синергию и связи между целевыми областями химических веществ и отходов, учитывая многоплановые потребности стран-реципиентов в области устойчивого развития. Специализированный фонд по ртути может быть структурирован таким образом, чтобы реагировать на конкретные проблемы, которые вызывает ртуть, и находиться под непосредственным контролем Конференции Сторон; тем не менее, это может воспрепятствовать достижению широкой интеграции при решении других взаимосвязанных вопросов, относящихся к химическим веществам и отходам;

б) *банки регионального развития*: банки регионального развития требуют строгого выполнения их условий общего характера и соблюдения графиков погашения;

с) *двусторонние агентства по оказанию помощи*: значительное финансирование на цели борьбы с нищетой и осуществление мероприятий, связанных с ртутью, в настоящее время выделяется через двусторонние программы оказания помощи. Остается надеяться, что такое финансирование будет выделяться и впредь в ходе переговоров и осуществления глобального документа по ртути;

д) *частный сектор*: рассмотрение потенциальной роли частного сектора в финансировании мероприятий, направленных на сокращение выбросов ртути, – это главная тема настоящей записки. Примеры использования механизмов финансирования частного сектора в мероприятиях, проводимых под эгидой правительства, представлены в разделе IV ниже;

е) *частные фонды*: за последние годы ряд частных фондов, как правило, создаваемых на средства богатых филантропов, взялись за осуществление широкомасштабных проектов по таким проблемам, вызывающим всеобщую обеспокоенность, как борьба с нищетой и ВИЧ/СПИД. Пути активизации участия таких частных фондов в мероприятиях по сокращению выбросов ртути, в частности, в связи с такими проблемами как борьба с нищетой или развитие общественного здравоохранения, например, в секторе кустарной и мелкомасштабной золотодобычи, заслуживают дополнительного рассмотрения;

ф) *неправительственные организации*: гражданское общество на сегодняшний день играет важную роль в обсуждениях проблем, касающихся ртути, представляя информацию и содействуя всестороннему рассмотрению вопросов. Некоторые некоммерческие организации, такие как Блэксмитский институт, хотя они и не представляют собой значительного источника финансирования, проводят мероприятия, связанные с борьбой с загрязнением и восстановлением загрязненных участков, и могут стать важными партнерами в будущем.

---

<sup>3</sup> <http://hqweb.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/Negotiations/INC2/INC2Submission/Submissionsofinformation/tabid/6735/Default.aspx>.

### III. Анализ того, какие расходы могут, а какие не могут быть покрыты из различных источников финансирования

12. При оценке того, насколько подходит тот или иной финансовый механизм, следует рассмотреть как его общие параметры, так и конкретные области, на которые он будет ориентирован. Общие характеристики механизма финансирования могли бы включать:

- a) гибкость;
- b) способность к реагированию;
- c) способность адаптироваться к потребностям и характеристикам конкретных секторов, включая необходимость развивать сотрудничество и координацию усилий по осуществлению документа по ртути и достижению отраслевых задач и целей;
- d) эффективность затрат и оптимальное использование побочных выгод;
- e) выделение финансирования в рамках как юридически обязательного, так и добровольного подходов;
- f) содействие соблюдению;
- g) способность оказывать поддержку мероприятиям по созданию потенциала и передаче технологии;
- h) предсказуемость финансирования.

13. Ниже дается общее рассмотрение сферы охвата потенциальных мероприятий, обязательств и мер, вытекающих из документа по ртути, а также того, какие расходы можно, а какие нельзя покрыть за счет механизма финансирования.

14. Мероприятия могут включать изменения технологических процессов, в том числе осуществление надлежащих мер по контролю и переходу на альтернативные продукты и процессы, создание потенциала и укрепление организационной структуры, повышение уровня информированности, мониторинг и представление отчетности.

15. Обязательства и меры (как добровольные, так и имеющие обязательную юридическую силу), необходимые для изменения технологических процессов, могут потребовать значительных инвестиций. Тем не менее, учитывая возможности для получения побочных выгод за счет сокращения выбросов других загрязнителей, дополнительные затраты, относящиеся непосредственно к сокращению выбросов ртути, могут оказаться довольно незначительными по сравнению с общими операционными затратами. Исходя из стандартных методов функционирования промышленных предприятий, такие инвестиции в изменение технологических процессов могут быть осуществлены в течение ограниченного периода времени или в соответствии с ключевыми целями и индикаторами. В любом случае потребуются лишь ограниченное дополнительное финансирование, поскольку с течением времени издержки, связанные с меняющимися технологическими требованиями, как правило, включаются в затраты по строительству новых или модернизации старых объектов. В тех случаях, когда отход от использования ртути потребует капиталовложений в альтернативные технологии, можно подумать о том, как создать возможность для осуществления этого изменения в контексте нормальных циклов замещения основных фондов на предприятиях. Такой подход позволит избежать преждевременных действий, результатом которых стало бы предъявление ненужных требований к финансовому механизму. Тем временем продолжение использования ртути может потребовать применения наилучших имеющихся методов для сведения к минимуму выбросов в окружающую среду.

16. Создание специализированного фонда по ртути может в большей степени содействовать реализации обязательств и мер по изменению технологических процессов ртути, чем существующий механизм, такой как ФГОС, особенно в тех случаях, когда необходимые технические и финансовые инвестиции легко поддаются количественной оценке и измеряются в рамках систематического процесса мониторинга и оценки эффективности. Такие обязательства и меры могут открыть возможности для тесного сотрудничества с промышленностью в области инвестиционной деятельности и для получения финансирования от Всемирного банка или региональных банков. Следует принимать во внимание вклад, вносимый благодаря развитию инфраструктуры, в мероприятия, осуществляемые в рамках других соглашений, по таким вопросам, как изменение климата или борьба с нищетой, также как следует учитывать финансовые возможности, имеющиеся в рамках таких программ.

17. С другой стороны, меры, требующие действий по широкому кругу направлений, могут выиграть от другого подхода, в частности, если эти меры предусматривают участие множества групп, таких как лица, занимающиеся кустарной и мелкомасштабной золотодобычей и сжиганием угля в бытовых целях. Следует признать, что в таких случаях ряд ключевых факторов, обуславливающих перемены, могут лежать за рамками глобального инструмента по ртути, что может иметь серьезные последствия с точки зрения затрат, особенно если речь идет о сложных технических вопросах, социальных и экономических затратах или реформе организационной структуры. В решении таких многоплановых проблем может помочь механизм финансирования, основанный на более программном подходе, такой как ФГОС, и при рассмотрении эффективных механизмов оказания технической и финансовой помощи для содействия успешной реализации этих видов мер можно принять во внимание опыт ряда межправительственных организаций или региональных центров с соответствующим экспертным потенциалом.
18. Механизм финансирования призван содействовать эффективному осуществлению документа по ртути. В действующих механизмах применяются различные подходы. Задача Многостороннего фонда состоит в том, чтобы обеспечивать соблюдение, тогда как управляемые ФГОС механизмы финансирования отдельных конвенций делают упор на осуществлении. На практике у проектов, имеющих право на получение помощи от Многостороннего фонда, сфера охвата может быть уже, чем у проектов, получающих поддержку через механизмы финансирования, действующие под эгидой ФГОС. Для того чтобы подход, основанный на обеспечении соблюдения, был эффективным, могут потребоваться ясные, целенаправленные, четко определенные и измеримые обязательства и меры.
19. Такие действия, как создание потенциала и укрепление организационной структуры, включая меры по национальному планированию и определению приоритетов, могут представлять собой относительно краткосрочные мероприятия с четкими задачами, требующие ограниченного финансирования и отводящие потенциальную роль исполнителей региональным центрам. Успешная реализация программы мероприятий по созданию потенциала требует относительно короткого проектного цикла с низкими транзакционными издержками, учитывая количество и сферу охвата тех проектов, которые, вероятно, потребуются в рамках такой программы. Финансирование может также потребоваться для разработки и испытания руководящих указаний. Аналогичные направления деятельности эффективно финансировались через ФГОС и Программу ускоренного "запуска" проектов Стратегического подхода по категории стимулирующих мероприятий. С учетом достигнутых Программой в последнее время успехов, Комитет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, можно ли будет успешно реализовывать стимулирующие мероприятия через специализированный целевой фонд по ртути, используя подход, построенный по образцу Программы.
20. Повышение уровня осведомленности, особенно на уровне общин, является ключом к успеху целевых мер и, вероятно, требует лишь ограниченного финансирования на осуществление краткосрочных мероприятий. Реализации мероприятий в рамках такой программы может содействовать короткий проектный цикл с относительно простым процессом подачи заявок. Опять же, Программа ускоренного "запуска" проектов представляет собой успешный пример эффективно действующего механизма реализации с использованием специализированного целевого фонда, отличительной чертой которого является активное участие международных неправительственных организаций. Также можно изучить возможности для использования синергии от взаимодействия с ЮНЕП и другими организациями.
21. Имеющие обязательную юридическую силу документы часто требуют периодического мониторинга и представления отчетности Сторонами. Механизмы отчетности требуют адекватного, стабильного и предсказуемого финансирования, чтобы обеспечить подготовку высококачественной последовательной информации, необходимой для отслеживания продвижения к согласованным целям. Возможности для сотрудничества с механизмами отчетности и мониторинга, действующими в рамках других документов, таких как Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, можно изучить, но для них потребуется гарантированное долгосрочное финансирование.

## **IV. Возможная роль финансирования частного сектора в рациональном регулировании химических веществ**

### **A. Существующие инициативы по изучению возможной роли частного сектора**

22. Роль частного сектора и его возможный вклад в финансирование рационального регулирования химических веществ обсуждались на различных форумах, связанных с блоком химических веществ и отходов. Самое последнее всестороннее обсуждение состоялось в ходе разработки и осуществления стратегического подхода, в том числе на третьей сессии Подготовительного комитета по разработке Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ в сентябре 2005 года и на второй сессии Международной конференции по регулированию химических веществ в мае 2009 года.

### **B. Создание правовой и институциональной инфраструктуры и разработка мер по возмещению затрат**

23. Хотя положение любого государства отличается уникальностью и требует индивидуальных решений, при разработке Стратегического подхода было выявлено четыре важных пробела в области рационального регулирования химических веществ, а именно: фрагментация правовой базы; отсутствие институционального потенциала для обеспечения выполнения норм действующей правовой базы; отсутствие финансирования, особенно на национальном уровне; и отсутствие потенциала у развивающихся стран и стран с переходной экономикой для разработки и осуществления рациональных политических стратегий рационального регулирования химических веществ.

24. Серьезным барьером для продвижения вперед является то обстоятельство, что во многих странах регулирование химических веществ не считается приоритетным вопросом и на него выделяются ограниченные финансовые ресурсы. Многие развивающиеся страны зависят от внешнего финансирования из Целевого фонда Программы ускоренного "запуска" проектов, ФГОС, Многостороннего фонда и других международных и региональных механизмов. Хотя государственные расходы в виде регулирования, прямых инвестиций, двустороннего и многостороннего финансирования по праву играют важную роль в регулировании химических веществ, следует выявлять другие источники долгосрочного финансирования.

25. Актуализация вопроса о рациональном регулировании химических веществ может привлечь новые источники финансирования из национальных бюджетов, получив приоритетный статус в планах национального развития. Кроме того, привлечение частного сектора к участию в решении финансовых и технических вопросов посредством использования экономических инструментов возмещения затрат, понесенных государственными административными службами, может быть еще одним потенциально важным средством развития рационального регулирования химических веществ.

26. В разделе V Общепрограммной стратегии Стратегического подхода, посвященном финансовым соображениям, излагаются финансовые меры по реализации Стратегического подхода, среди которых содействие уменьшению вызываемых ртутью рисков относится к числу приоритетов. Что касается вклада частного сектора, в пункте 19 Общепрограммной стратегии перечисляются следующие меры:

- a) принятие мер на национальном или субнациональном уровнях в поддержку финансирования достижения целей Стратегического подхода, в том числе путем:
  - iv) оценки и принятия, там где это целесообразно, на национальном и субнациональном уровнях экономических инструментов, призванных интернализировать внешние издержки, связанные с химическими веществами, с учетом того, что такие инструменты должны быть тщательно проработаны, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой;
- b) расширение партнерских связей с промышленностью и финансового и технического участия в достижении целей Стратегического подхода, в том числе за счет привлечения промышленности к:

- i) проведению обзора и усилению существующих добровольно принятых промышленностью инициатив по решению серьезных проблем и задач, связанных с реализацией целей Стратегического подхода;
- ii) разработке новых инициатив, в том числе в сотрудничестве с фондами, академическими учреждениями и неправительственными организациями, для достижения целей Стратегического подхода;
- iii) предоставлению ресурсов, в том числе взносов натурой, для реализации целей Стратегического подхода, продолжая осуществление инициатив по обеспечению соответствующей корпоративной ответственности за решение социальных и экологических вопросов и опираясь на такие инициативы.

27. При разработке Стратегического подхода Стороны признали, что, хотя государственные расходы в виде регулирования, прямых инвестиций, двустороннего и многостороннего финансирования по праву играют важную роль в регулировании химических веществ, если всемирное сообщество желает достичь своей цели – более действенного регулирования химических веществ, – государственное финансирование необходимо дополнить другими источниками долгосрочного финансирования. Во все большем числе стран изучаются возможности принятия на себя частным сектором серьезных финансовых обязательств, например, через интернализацию затрат в соответствии с принципом "загрязнитель платит", как предусмотрено Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию<sup>4</sup>.

28. Совет управляющих призвал ЮНЕП играть ведущую роль в содействии осуществлению Стратегического подхода. В ответ на призыв секретариата Стратегического подхода к оказанию помощи ЮНЕП разрабатывает комплексное руководство по созданию правовых и организационных инфраструктур и разработке мер по возмещению затрат в целях рационального регулирования химических веществ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Это руководство призвано помочь тем, кто на практике занимается регулированием химических веществ в этих странах, в выявлении законодательных и организационных шагов, необходимых для рационального регулирования химических веществ, наряду с выявлением возможностей для разработки экономических инструментов по возмещению затрат, понесенных государственными и административными службами. Он также призван содействовать развитию процесса самофинансирования на национальном уровне, чтобы дополнить другие двусторонние и многосторонние источники финансирования рационального регулирования химических веществ.

29. Работа над комплексным руководством началась в марте 2009 года. Комплексное руководство включает руководящие указания по трем областям, а именно: по регулированию размещения химических веществ на рынке для их дальнейшего использования; по регулированию химических веществ на других этапах их жизненного цикла; и по инновационным подходам к регулированию химических веществ. Для подготовки рекомендаций по дальнейшей разработке комплексного руководства и по проведению страновых семинаров-практикумов и реализации национальных демонстрационных проектов была созвана международная экспертная группа, включающая экспертов по вопросам права, организационных механизмов и экономических инструментов. Испытание руководства на национальном уровне началось в декабре 2009 года. Запланировано проведение трех национальных семинаров-практикумов по обзору и пересмотру комплексного руководства, чтобы обеспечить его привязку к потребностям развивающихся стран. После коллегиального обзора, проведенного экспертной группой, комплексное руководство будет издано в 2010 году и пройдет полевые испытания в течение 2011 года в рамках ряда демонстрационных проектов, которые дадут важную информацию о практических проблемах и возможностях для его дальнейшего совершенствования. Хотя комплексное руководство не посвящено непосредственно проблемам ртути, содействуя выработке последовательной политики в области регулирования химических веществ и механизмов возмещения затрат в целях финансирования рационального регулирования химических веществ на национальном уровне,

<sup>4</sup> Принцип 16 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию гласит: "Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование".



оно в потенциале может содействовать эффективному осуществлению глобального документа по ртути.

30. В ответ на обращенную к правительствам просьбу секретариата о предоставлении информации Соединенные Штаты Америки сообщают, что Центр экологического финансирования Агентства по охране окружающей среды подготовил публикацию, озаглавленную "Руководство по финансовым инструментам: плата за экологические системы", с которым можно ознакомиться по адресу: [www.epa.gov/efinpage/publications/GFT2008.pdf](http://www.epa.gov/efinpage/publications/GFT2008.pdf).

## **В. Регулируемые государством взносы частного сектора**

31. Хотя многие развитые страны уже создали механизм полного возмещения затрат, связанных с оказанием определенных услуг по экологическому регулированию государственным сектором, включая регулирование химических веществ, такая практика в меньшей степени распространена в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Как следует из нынешней ситуации с возмещением затрат или использованием экономических инструментов для повышения доходов в контексте химических веществ, возможно, потенциал для расширенного использования экономических инструментов как источника финансирования на национальном уровне существует. Тем не менее, ясно, что использование таких экономических инструментов, как взимание сборов в целях возмещения затрат или механизмы увеличения доходов, – это политический выбор, который требует тщательного осмысления. Вышеупомянутое комплексное руководство поможет развивающимся странам в изучении таких вариантов, если они решат ими воспользоваться.

32. Существуют различные экономические инструменты, одни из которых предъявляют более серьезные требования к инфраструктуре и деятельности по обеспечению соблюдения, чем другие. Например, системы депонирования и компенсации применительно к отходам могут не потребовать значительных инвестиций в инфраструктуру, если они будут реализовываться через коммерческие предприятия, поскольку они могут функционировать в торговых точках. Они также могут выступать в роли централизованного пункта сбора рециркулированных материалов, расширяя возможности для сортировки и анализа отходов.

33. Использование экономических инструментов, таких как налог на загрязнение, пользовательские платежи или схемы лицензирования, для создания стимулов, призванных изменить тенденции производства и потребления химических веществ, может стать источником полезных доходов. Тем не менее, проблема может возникнуть в области обеспечения соблюдения.

34. В своем ответе на обращенную секретариатом к правительствам просьбу о предоставлении информации Норвегия сообщила, что ее природоохранная политика базируется на принципе "загрязнитель платит" и, как следствие, программы и меры, принимаемые правительством в области химических веществ, осуществляются и финансируются частным сектором. Кроме того, промышленность вносит свой вклад, осуществляя финансирование исследований и технологических разработок, зачастую в сотрудничестве с правительством.

## **С. Добровольные взносы и мероприятия частного сектора**

35. В настоящем разделе приводятся примеры подходов с участием частного сектора, которые были успешно применены в ряде стран.

### **1. Создание отраслевых ассоциаций и федераций**

36. Опыт развитых стран показал важность инфраструктуры в торговле и промышленности для успешного регулирования химических веществ. Обычно органы регулирования не обладают возможностью напрямую контактировать с отдельными предприятиями, поэтому объединение предприятий в национальные отраслевые ассоциации и федерации может дать существенный импульс сотрудничеству и эффективному осуществлению национальных схем регулирования. Помимо обеспечения более эффективного канала связи между правительством и промышленностью такие ассоциации могут внести существенный вклад в расширение знаний, упрощение обмена информацией и опытом и выработку у отдельных предприятий способностей и возможностей брать на себя обязательства в рамках национального законодательства.

## 2. Ответственный подход в химической промышленности

37. Программа "Ответственного подхода" первоначально появилась в Канаде в 1985 году в ответ на опасения общественности относительно производства, распространения и использования химических веществ. С тех пор она распространилась по всему миру в форме глобальной добровольной инициативы, в рамках которой химические компании через свои национальные ассоциации сотрудничают в целях улучшения своих показателей в области охраны здоровья, безопасности и окружающей среды и информируют заинтересованных лиц о своих продуктах и процессах. В настоящее время в деятельности программы участвуют 53 национальные ассоциации химической промышленности. В качестве главного координационного центра этой инициативы выступает Международный совет Ассоциаций химической промышленности, который наблюдает за ее осуществлением и следит за тем, чтобы она развивалась, охватывая те вопросы и проблемы, вызывающие беспокойство на данный момент. Национальные ассоциации химической промышленности отвечают за осуществление программы в своих странах. Как следствие, эта инициатива находится на разных этапах развития в разных странах, варьируются и ее основные направления. Однако при этом во всех национальных программах "Ответственного подхода" есть ряд основополагающих общих черт, в том числе: официальное обязательство каждой компании следовать набору руководящих принципов; ряд кодексов, руководящих записок и контрольных списков вопросов, призванных помочь компаниям в выполнении своих обязательств; разработка индикаторов, по которым можно оценить улучшения в их деятельности; открытый обмен информацией с заинтересованными сторонами по вопросам охраны здоровья, безопасности и окружающей среды как в рамках отрасли, так и за ее пределами; и процедуры проверки осуществления компаниями-членами измеряемых или практических элементов "Ответственного подхода"<sup>5</sup>.

## 3. Чистые продукты и чистое производство

38. Применение концепции чистой продукции и чистого производства в рамках улучшения контроля за ртутью может оказать положительное воздействие на конкурентоспособность предприятий. Инвестиции в совершенствование мер по контролю за ртутью могут окупиться в форме улучшения деловых возможностей. Инвестиции в профилактические меры контроля, такие как использование менее опасных химических веществ и повышение уровня информированности о рисках и безопасном использовании, позволят уменьшить необходимость в дорогостоящих технических мерах по уменьшению воздействия выбросов и контролю за ними. Кроме того, улучшение мер контроля может повлечь за собой более эффективные с точки зрения затрат процессы, в которых используется меньше химических веществ и производится меньше отходов.

## 4. Добровольные природоохранные соглашения

39. Добровольные природоохранные соглашения включают соглашения, официально достигнутые между компаниями и группами компаний, а также правительствами, об экологических стандартах для определенных рынков или направлений производственной деятельности, которые устраняют необходимость в громоздком и дорогостоящем государственном законодательстве. Результатом является повышение гибкости в ведении деловых операций и гарантия того, что требования природоохранного регулирования будут выполнены. Такого рода соглашения могут функционировать лучше всего в том случае, когда национальное правительство располагает жесткими нормативными инструментами на тот случай, если добровольный подход окажется неэффективным.

40. В своем ответе на обращенную к правительствам просьбу секретариата о предоставлении информации Соединенные Штаты выделили два партнерства в качестве примеров добровольных, прилагаемых на внутреннем уровне усилий по сотрудничеству между государственными и частными организациями с целью сокращения применения, устранения и сбора ртути, содержащейся в определенных продуктах.

41. Национальная программа извлечения ртути из автомобильных выключателей была создана в августе 2006 года с целью извлечения 80-90 процентов всех имеющихся ртутьсодержащих выключателей освещения из отправляемых на слом автомобилей к 2017 году.

<sup>5</sup>

Более подробную информацию можно найти на сайте: [www.responsiblecare.org/](http://www.responsiblecare.org/).

Эта программа, осуществляемая на уровне штатов, предусматривает извлечение, согласно оценкам, 40 миллионов ртутьсодержащих выключателей освещения из отправляемых на слом автомобилей, которые переплавляются для производства новой стали. Это – результат сотрудничества Агентства по охране окружающей среды, штатов, природоохранных организаций и отраслей промышленности, включая производителей автомобилей, а также тех, кто осуществляет их демонтаж и переработку. К февралю 2008 года в рамках программы был собран 1 миллион ртутьсодержащих автомобильных выключателей, что представляет собой более 1 тонны ртути, извлеченной из окружающей среды.

42. В рамках Национального партнерства в области экологических приоритетов "Проблема ртути" участвующие предприятия частного сектора оплачивают затраты по сокращению использования ими ртути, тогда как Агентство по охране окружающей среды финансирует административные расходы по осуществлению программы в целом, что способствует систематическому добровольному освобождению отрасли от ртутьсодержащего оборудования посредством четырехступенчатого процесса, который состоит из:

- a) вступления в партнерство;
- b) принятия на себя обязательства в рамках "Проблемы ртути";
- c) осуществления плана по сокращению использования ртути (например, предложение ртути из запасов, сбор ртути для рециркуляции и разработка политики закупок товаров, свободных от ртути);
- d) достижения и признания (Агентство по охране окружающей среды публикует истории успеха на своем веб-сайте и информирует местные средства информации).

## 5. Корпорация по рециркуляции термостатов

43. Корпорация по рециркуляции термостатов была основана в 1998 году ведущими национальными производителями термостатов "Хониуэлл", "Уайт-Роджерс" и "Дженерал электрик" как некоммерческое предприятие, содействующее сбору и надлежащему удалению ртутьсодержащих термостатов. Деятельность корпорации финансируется ее основателями и 25 другими производителями, которые платят взносы пропорционально количеству собранных термостатов, произведенных каждым из производителей. С момента своего создания эта корпорация распространила среди участвующих оптовых продавцов и подрядчиков в секторе обогревательного и вентиляционного оборудования, а также оборудования по кондиционированию воздуха более 3400 контейнеров для сбора. Она активно ведет работу по расширению числа участников программы и проводит общенациональные мероприятия по повышению уровня информированности в форме национальных и региональных рекламных кампаний, отраслевых мероприятий, семинаров-практикумов и других информационно-просветительских мероприятий, посвященных необходимости надлежащего удаления ртутьсодержащих термостатов.

44. Кроме того, Соединенные Штаты сообщили о ряде партнерств, которые, хотя не имеют непосредственного отношения к ртути, могут послужить образцом добровольных усилий по сбору информации и конструированию товаров, в которых используется меньшее количество токсичных веществ.

45. Цель Программы руководства по разумному использованию перфтороктановой кислоты (ПФОК) на период 2010-2015 годов состоит в том, чтобы сократить выбросы и содержание в продуктах ПФОК, прекурсоров ПФОК и связанных с ними химических веществ, являющихся высшими гомологами, на 95 процентов к 2010 году по сравнению с базовым уровнем 2000 года и прилагать усилия по ликвидации выбросов и содержания в продуктах к 2015 году. Восемь ведущих производителей, действующих в Соединенных Штатах, обязались следовать этим целям в своих глобальных операциях, представлять ежегодные доклады о достигнутом прогрессе и оказывать финансовую поддержку на цели сбора и представления данных в Агентство по охране окружающей среды.

46. "Проектирование на благо окружающей среды" – это партнерство Агентства по охране окружающей среды, объединившее заинтересованных лиц, представляющих промышленность, экологические организации и университеты, чтобы дать оценку вопросам, связанным с химическими веществами и промышленными процессами, которые вызывают беспокойство с точки зрения здоровья человека и окружающей среды. Оно предлагает техническую помощь натурой от имени Агентства по охране окружающей среды, предоставляя инструменты, методики и экспертный потенциал в качестве стимула, побуждающего к участию организации

частного сектора. Одним из проектов партнерства является Программа маркировки безопасных изделий, результатом которой стало появление логотипа партнерства на более чем 1500 товарах.

## V. Что можно выиграть?

47. Привлечение финансирования со стороны частного сектора может принести выгоды всем странам – как реципиентам, так и донорам. В отдельных странах, где широкое распространение и признание получили отраслевые меры контроля и где вводятся сборы или другие методы контроля, проблема введения мер регулирования не стоит так остро. Официальные меры контроля, такие как национальные законодательные или нормативные положения, может оказаться проще ввести, если есть успешные примеры применения аналогичных мер, на которые можно было бы опереться. Международное признание отраслевого контроля сводит к минимуму конкурентные преимущества, которые могут быть у нерегулируемых отраслей. После широкого внедрения и реализации таких мер контроля останется мало стимулов для переноса производственной деятельности на альтернативные объекты. Определение сроков поэтапного отказа или использование ограничений, понятных и принимаемых в широких кругах, может облегчить бремя, лежащее на плечах органов регулирования и должностных лиц, занимающихся вопросами обеспечения соблюдения.

48. Такие меры контроля и планы поэтапного отказа могут побудить отрасль к изучению вариантов ухода от применения ртути в продуктах и процессах и к поиску альтернатив, особенно таких, на которое регулирование распространяется в меньшей степени. Эту мотивацию может повысить потребительский спрос, особенно после кампаний по повышению уровня осведомленности, подчеркивающих выгоды чистого устойчивого производства и необходимость рационального регулирования опасных веществ.

49. В тех случаях, когда отрасль берет на себя инициативу или проявляет готовность к участию в добровольных программах по поэтапному отказу от использования ртути в продуктах и процессах и переходу к альтернативам, этих выгод можно достичь без введения национальных норм регулирования или других мер по контролю, а также без связанных с ними затрат.

## VI. Возможные соображения для учета Комитетом

50. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть потенциальную роль частного сектора как одно из средств финансирования мероприятий или мер в рамках имеющего обязательную юридическую силу глобального документа, в то же время продолжая рассматривать возможные варианты надлежащего сочетания других доноров механизма финансирования, в частности для финансирования относительно крупномасштабных проектов.

51. После того как появится бóльшая четкость в отношении обязательств, которые будут сформулированы в документе по ртути, может потребоваться дальнейший анализ возможных вариантов применения и ограничений существующих моделей механизмов финансирования, чтобы помочь Комитету в его обсуждениях относительно разработки подходящего механизма финансирования для нового документа.