



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.: General
14 July 2008

Russian
Original: English

Специальная рабочая группа открытого состава по ртути

Второе совещание

Найроби, Кения

6–10 октября 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

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

**Доклад о вариантах осуществления, включая юридические,
процедурные и материально-технические аспекты**

Записка секретариата

1. Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в своем решении 24/3 IV о регулировании химических веществ создал "специальную рабочую группу открытого состава из числа представителей правительств, региональных организаций экономической интеграции и заинтересованных субъектов для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов" с целью решения глобальных проблем, обусловленных воздействием ртути.
2. На своем первом совещании Специальная рабочая группа открытого состава по ртути просила секретариат провести межсессионную работу в ряде областей для подготовки к ее второму совещанию.
3. К настоящей записке прилагается доклад о вариантах осуществления с описанием процесса, включая его юридические, процедурные и материально-технические аспекты, посредством которого страны могли бы реализовать варианты осуществления. Отправными пунктами при проведении этого анализа были исследование вариантов глобального контроля за ртутью (документ UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) и доклад Специальной рабочей группы открытого состава по ртути о работе ее первого совещания (документ UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6). Предлагаемый доклад распространяется в том виде, в котором был получен, и не проходил официального редактирования.

Предлагаемые меры

4. Специальная рабочая группа открытого состава по ртути может пожелать рассмотреть варианты осуществления, намеченные в прилагаемом докладе, при разработке вариантов решения проблем ртути, которые должны быть представлены Совету управляющих.

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

Приложение

Дальнейший анализ вариантов осуществления международных мер долгосрочного характера в отношении ртути

Содержание

Резюме	3
Сокращения	8
I. Введение	9
А. Предыстория и цель настоящего анализа	9
В. Сфера охвата и структура	9
II. Элементы международных мер долгосрочного характера	10
А. Общие элементы рамочной основы по ртути	10
1. Элементы, обозначающие рамки проблемы	10
2. Меры или виды деятельности для решения проблемы	11
3. Мероприятия, связанные с осуществлением	11
4. Руководство политикой и административное управление	11
В. Основные формы рамочной основы	12
III. Дальнейший анализ процесса в отношении вариантов	12
А. Протокол к Стокгольмской конвенции	13
1. Юридический аспект начала переговоров о разработке протокола	13
2. Схема и синергетическое воздействие	15
3. Запуск процесса	16
4. Сроки для переговоров	18
5. Дополнительные соображения	18
В. Самостоятельная конвенция	19
1. Схема	20
2. Сотрудничество и координация с конвенциями по химическим веществам и соответствующими процессами	21
3. Синергетическое воздействие и руководство	21
4. Запуск процесса и сроки	22
5. Дополнительные соображения	23
С. Добровольная рамочная основа регулирования ртути	23
1. Связь с Программой партнерств по ртути	23
2. Схема	24
3. Институциональные механизмы и процесс	24
4. Дополнительные соображения	26

Резюме

I. Введение

1. На своем первом совещании Специальная рабочая группа открытого состава по ртути (далее РГОС, или Рабочая группа) начала проведение обзора и оценки вариантов, касающихся более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути. В межсессионный период перед своим вторым совещанием Рабочая группа просила секретариат провести, в частности, следующую работу:

“... для анализа вариантов осуществления - описать процесс, включая его юридические, процедурные и материально-технические аспекты, посредством которого страны могли бы реализовать варианты новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или добровольных механизмов, с использованием в качестве отправного пункта документа UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 и доклада о работе первого совещания Рабочей группы...”.

2. В соответствии с этой просьбой в адрес секретариата основное внимание в настоящем анализе уделяется процессу, затрагивающему три намеченных Рабочей группой варианта. Информацию о финансовых вопросах можно почерпнуть из сопутствующего документа, озаглавленного “Финансовые ресурсы для международных мер долгосрочного характера в отношении ртути: Фонд глобальной окружающей среды и структура Многостороннего фонда”.

II. Элементы международных мер долгосрочного характера

3. Варианты в виде новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или усиленных добровольных механизмов соответствуют разным путям создания и развертывания рамочной основы международных мер долгосрочного характера по ртути. Такая рамочная основа или такой пакет, - независимо то того, будут ли они юридически обязательными, добровольными, или же сочетать добровольные и обязательные элементы, - должны обеспечивать общую международную структуру для совместных действий. В свою очередь, такая структура может включать в себя конкретный набор составляющих, или элементов. Эти элементы могут отражать приоритеты, установленные в пункте 19 решения 24/3 Совета управляющих. Их можно поделить на четыре категории:

a) элементы, обозначающие рамки проблемы, определяя ее контекст и подтверждая приверженность правительств ее решению;

b) конкретные действия или мероприятия для решения проблемы, которые были бы основаны на семи приоритетах, установленных в пункте 19 решения 24/3 Совета управляющих;

c) меры, связанные с осуществлением этих действий, которые могут приниматься правительствами для повышения вероятности того, что их усилия по решению проблем, порождаемых ртутью, будут эффективными; и

d) политическое руководство и административное управление рамочной основой, к которым также могут быть отнесены положения об изменении или дальнейшем развитии рамочной основы с учетом будущих потребностей.

4. Секретариат подготовил отдельный документ с подробным описанием элементов, которые могут составлять часть любой всесторонней рамочной структуры по ртути и которые в своей совокупности могли бы составлять основу этой рамочной структуры, вне зависимости от того, на каком варианте в конечном счете остановят свой выбор правительства. В части 2.1 настоящего анализа приводится таблица с кратким описанием этих элементов.

III. Дальнейший анализ процесса в отношении вариантов

5. В этой части содержится запрошенный Рабочей группой дальнейший анализ вариантов в виде нового протокола к Стокгольмской конвенции, новой самостоятельной конвенции и рамочной основы добровольных действий по ртути. Эти варианты обсуждаются здесь в соответствующих случаях в контексте юридически обязательной и добровольной рамочных основ, а также в контексте всеобщего "пакета", который мог бы состоять из добровольных и юридически обязательных элементов.

6. Для каждого из двух юридических вариантов в документе обсуждаются подходы, в соответствии с которыми сфера применения соответствующего документа могла бы быть всеобщей или ограниченной. Документ с всеобщей сферой применения включал бы в себя многие элементы, призванные содействовать достижению большинства или всех глобальных приоритетов по ртути, тогда как документ с ограниченной сферой применения мог бы быть нацелен на реализацию лишь одного или двух приоритетов или включал бы в себя относительно небольшое число элементов.

A. Протокол в соответствии со Стокгольмской конвенцией

7. Этот вариант предусматривает, что Стороны Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ) разработают и примут протокол к этой Конвенции. С юридической точки зрения такой протокол являлся бы отдельным и независимым от Конвенции договором. Он управлялся бы руководящим органом, который был бы юридически не зависим от Конвенции и не менял бы существующих обязательств Сторон в соответствии с Конвенцией.

8. Ключевой вопрос в отношении протокола - это вопрос о том, позволяет ли Стокгольмская конвенция, с учетом сферы ее применения, разработать подобный протокол в отношении ртути, и прежде всего - уполномочена ли Конференция Сторон (КС) начать такие переговоры. Прежде чем принимать решение о разработке такого протокола, Конференции Сторон необходимо будет изучить и определить связь между целью Конвенции, заключающейся в "охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей", и ее соответствующими положениями и возможными международными действиями по ртути. Решение о разработке протокола может быть обосновано тем, что антропогенные выбросы любых видов ртути обладают потенциалом последующего преобразования в окружающей среде, в конечном счете, в метилртуть, которая обладает свойствами СОЗ. Таким образом, если руководствоваться этим доводом, КС Стокгольмской конвенции была бы уполномочена разработать и принять протокол в силу того, что на основании статьи 19 Конвенции она уполномочена рассматривать и принимать любые дополнительные меры по охране здоровья человека и окружающей среды от СОЗ, в данном случае - метилртути. С другой стороны, может быть приведен довод, согласно которому для принятия мер по регулированию метилртути и ее прекурсоров необходимо сначала задействовать предусмотренную в статье 8 Конвенции процедуру включения данного химического вещества в приложение С, прежде чем принимать решение о разработке нового протокола, что может стать дополнительной мерой, выходящей за рамки того, что предусматривается Конвенцией. В любом случае решение Конференции Сторон о начале переговоров по протоколу должно приниматься на основе консенсуса.

9. Если будет выбран вариант всеобъемлющей юридически обязательной рамочной основы по ртути, то положения протокола могли бы быть аналогичны положениям Стокгольмской конвенции, за исключением положений об институциональных механизмах и мерах по осуществлению, которые могли бы быть общими с Конвенцией. Как это сделано в основной Конвенции, в тексте протокола можно было бы сформулировать некоторые из ключевых обязательств, которые затем уточнялись бы в технических приложениях, где указывались бы более конкретные стандарты или контрольные показатели, подлежащие соблюдению, а также политика и меры, посредством которых они могут быть достигнуты.

10. С другой стороны, протокол по ртути к Стокгольмской конвенции с узкой сферой охвата, как часть всеобщей рамочной основы или "пакета" из добровольных и юридических мер, включал бы в себя лишь ограниченный набор элементов. Это могли бы быть такие элементы, которые, по мнению правительств, не могут быть успешно реализованы без международно-правового мандата.

11. Протокол по ртути к Стокгольмской конвенции, будь-то со всеобщей или узкой сферой применения, естественным образом подпадал бы под так называемые "синергетические" рекомендации Специальной совместной рабочей группы по улучшению сотрудничества и координации между Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенциями. Дело в том, что протокол составлял бы часть общих рамок Стокгольмской конвенции, в силу чего можно было бы считать, что на него распространяются рекомендации Специальной совместной рабочей группы без необходимости внесения в них каких-либо изменений.

12. Процесс рассмотрения вопроса о разработке протокола по ртути в рамках Стокгольмской конвенции может быть запущен двумя способами: 1) рассмотрение этого вопроса может быть предложено Конференции Сторон Стокгольмской конвенции Советом управляющих ЮНЕП, или же 2) КС может сделать это по собственной инициативе. Вне зависимости от того, будет ли она

действовать в ответ на предложение Совета управляющих, или же по своей собственной инициативе, КС Стокгольмской конвенции будет обладать исключительной компетенцией принять решение о том, следует ли ей начинать переговоры по протоколу по ртути к Стокгольмской конвенции.

13. КС Стокгольмской конвенции в настоящее время проводит свои совещания на двухгодичной основе. Следующее очередное совещание, на котором она могла бы рассмотреть протокол по ртути - это КС-4 в мае 2009 года. Таким образом, если Совет управляющих на своей двадцать пятой сессии примет решение просить Конференцию Сторон Стокгольмской конвенции рассмотреть вопрос о начале обсуждений с целью выработки протокола по ртути, то КС сможет приступить к таким обсуждениям уже вскоре после этого. Для обсуждения этого вопроса потребовалось бы пересмотреть повестку дня и приоритеты КС, а это также может отвлекать КС от рассмотрения других важных пунктов повестки дня КС-4.

14. Если КС решит не принимать предложения Совета управляющих о начале переговоров или если КС не сможет завершить обсуждения и достичь договоренности на КС-4, то тогда никаких дальнейших действий в отношении протокола нельзя будет принять до следующего совещания КС (еще через два года), если только КС не решит создать рабочую группу для рассмотрения этого вопроса в межсессионный период.

15. Время, которое может потребоваться для проведения переговоров и принятия протокола по ртути к Стокгольмской конвенции, будет зависеть от того, будет ли такой протокол иметь всеобъемлющую или узкую сферу применения, насколько часто будет собираться межсессионная рабочая группа по его разработке и санкционирует ли КС проведение внеочередного совещания КС для этой цели.

16. Решение об поддержке секретариатом процесса переговоров должно быть принято Конференцией Сторон, которая могла бы просить секретариат Стокгольмской конвенции оказать соответствующие услуги или предложить это другим субъектам, например ЮНЕП, либо поручить им делать это на совместной основе. Во всех случаях такое решение должно подкрепляться выделением достаточного финансирования и ресурсов.

В. Новая самостоятельная конвенция

17. Если будет выбран этот вариант, то разработка новой самостоятельной конвенции осуществлялась бы по линии межправительственного переговорного процесса. Если Совет управляющих на своей двадцать пятой сессии в феврале 2009 года при определении направления международных действий по ртути примет решение о разработке такой конвенции, он может просить Директора-исполнителя учредить межправительственный переговорный комитет для подготовки конвенции, а затем созвать дипломатическую конференцию для ее принятия, оговорив примерные сроки начала и окончания соответствующих этапов. Этот процесс будет похож на тот, который привел к разработке и принятию Стокгольмской конвенции. Для такого переговорного процесса потребуются внебюджетные ресурсы. На первой сессии межправительственного переговорного комитета можно было бы принять свод правил процедуры, определяющих организацию и порядок работы комитета. В соответствии со сложившейся в прошлом практикой участвовать в процессе переговоров было бы предложено всем государствам, а соответствующие организации приглашались бы на сессии в качестве наблюдателей.

18. Хотя в решении Совета управляющих о начале переговорного процесса, вероятно, содержались бы общие руководящие указания по поводу будущей конвенции, ее содержание, как по кругу вопросов существа, так и по структуре, определялось бы коллективными решениями государств, участвующих в процессе переговоров по конвенции. Пожалуй, можно с полным основанием утверждать, что конвенция разрабатывалась бы исходя из так называемого "подхода с позиций мер контроля", который используется в Стокгольмской, Роттердамской и Базельской конвенциях.

19. Если будет решено заключить конвенцию с "узкой" сферой охвата, то можно было бы предусмотреть процедуру, позволяющую расширять ее со временем для распространения предусмотренных ею мер на новые приоритеты в отношении ртути. В общем и целом это было бы похоже на то, как обстояло дело с процедурой предварительного обоснованного согласия (ПОС), которая начала применяться в качестве добровольной процедуры в рамках Международного кодекса поведения в области распространения и использования пестицидов ФАО и Лондонских руководящих принципов обмена информацией о химических веществах в

международной торговле ЮНЕП, и только потом была принята в качестве юридически обязательной процедуры в соответствии с Роттердамской конвенцией. В случае всеобщего пакета по ртути, состоящего из добровольных и правовых элементов, правительства могли бы расширять со временем сферу охвата юридического инструмента для постепенного включения в нее тех элементов, которые поначалу были добровольными. Ключ к успеху подобного подхода давало бы включение в первоначальный юридический инструмент адекватных механизмов, позволяющих Сторонам без особых сложностей расширять его сферу охвата.

20. При организации переговоров о заключении самостоятельной конвенции по ртути Совет управляющих мог бы призвать КС Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций поддержать процесс переговоров и внести в него свой вклад для обеспечения сотрудничества и координации между этими тремя конвенциями и будущей конвенцией по ртути. Совет управляющих также мог бы призвать межправительственный переговорный комитет (МПК) уделить должное внимание обеспечению связей с работой и механизмами этих трех конвенций, путям и способам обеспечения синергизма с СПМРХВ и другими соответствующими процессами. От того, какой будет сфера охвата самостоятельной конвенции, вероятно, во многом будет зависеть время, которое потребуется для того, чтобы провести переговоры и принять эту конвенцию. Например, в случае Стокгольмской конвенции, представляющей собой всеохватный договор, с момента создания ее первого МПК до ее вступления в силу прошло немногим менее шести лет.

С. Добровольная рамочная основа по ртути

21. Добровольная рамочная основа по ртути может существовать отдельно или составлять часть всеобщего пакета из добровольных и юридических элементов. В последнем случае протокол по ртути к Стокгольмской конвенции, самостоятельная конвенция или другой инструмент могли бы содержать некоторые или все из юридических элементов.

22. Добровольная политическая рамочная основа по ртути могла бы включать в себя многие или все из общих элементов, которые секретариат охарактеризовал в отдельном документе с описанием таких элементов. Если говорить о конкретных мерах или видах деятельности, которые могли бы предусматриваться рамочной основой, то в отношении некоторых из них важное значение имела бы разработка и применение руководящих указаний по НИМ/НПД. Сама рамочная основа обычно не должна была бы содержать детальные руководящие указания по НИМ/НПД, но она могла бы вместо этого предусматривать процедуры их разработки уже после принятия самой рамочной основы.

23. Добровольная рамочная основа по ртути могла бы быть реализована как часть СПМРХВ; как часть другого существующего процесса; или в качестве нового самостоятельного процесса, инициированного Советом управляющих и ЮНЕП. Признавая а) желание международного сообщества выйти на более высокий уровень координации и сотрудничества по кластеру химических веществ и в более широком плане - в рамках системы Организации Объединенных Наций; б) значение дальнейшего укрепления СПМРХВ; и с) тот факт, что ртуть уже подпадает под Глобальный план действий СПМРХВ, большое внимание в настоящем аналитическом документе уделяется созданию добровольной рамочной основы по ртути и тому, как ее можно было бы вписать в СПМРХВ и его Международную конференцию по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ).

24. Если Совет управляющих решит, что он хотел бы, чтобы рамочная основа по ртути составляла часть СПМРХВ, то он мог бы просить МКРХ-2 (совещание которой намечено на май 2009 года) рассмотреть вопрос о начале переговоров относительно создания необязательного механизма. Если Совет управляющих решит, что рамочная основа должна содержать как добровольные, так и юридические элементы, то тогда он мог бы просить МКРХ-2 рассмотреть вопрос о создании всеобщей, добровольной рамочной основы и элементов, и он мог бы отдельно инициировать соответствующий параллельный процесс (например, МПК или просьба к другой конвенции о химических веществах) создания юридических элементов.

25. Прежде чем призывать МКРХ заняться этим вопросом, Совету управляющих будет необходимо на своей двадцать пятой сессии решить ключевые вопросы политики и полностью определить круг полномочий по созданию рамочной основы, включая ее сферу охвата, не оставляя это на усмотрение МКРХ-2, у которой попросту не будет на это времени. В рамках СПМРХВ, вероятно, можно было бы создать и принять добровольный механизм регулирования ртути в течение трех лет. Хотя в процессе СПМРХВ под эгидой МКРХ можно разработать рамочную основу и руководить ее деятельностью, движущие силы осуществления должны

оставаться теми же, поскольку у СПМРХВ и МКРХ едва ли будут в состоянии заниматься административными вопросами и деятельностью по осуществлению.

Сокращения

ГПД	Глобальная программа действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности
ГФОСМ	Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров
КПС	Комплексная политическая стратегия
КС	Конференция Сторон
КС/СС	Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон
MeHg	метилртуть
МКРХ	Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ
МНО	межправительственная организация
МОПРРХВ	Межорганизационная программа по рациональному регулированию химических веществ
МПК	межправительственный переговорный комитет
МФХБ	Международный форум по химической безопасности
МЭА	Международное энергетическое агентство
НВП	наилучшие виды природоохранной практики
НИМ	наилучшие имеющиеся методы
НПО	неправительственная организация
ПОС	предварительное обоснованное согласие
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУЗП	Программа ускоренного запуска проектов
РГОС	Рабочая группа открытого состава
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СОЗ	стойкие органические загрязнители
СПМРХВ	Стратегический подход к международному регулированию химических веществ
СУ	Совет управляющих
ССРГ	Специальная совместная рабочая группа
СФИК	Специальный фонд в области изменения климата
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФГОС	Фонд глобальной окружающей среды
ФНРС	Фонд для наименее развитых стран
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Дальнейший анализ вариантов осуществления международных мер долгосрочного характера в отношении ртути

I. Введение

A. Предыстория и цель настоящего анализа

26. Совет управляющих ЮНЕП в своем решении 24/3 IV создал специальную рабочую группу открытого состава ("Рабочая группа" или "РГОС") из числа представителей правительств, региональных организаций экономической интеграции и заинтересованных субъектов для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути. Рабочая группа в своей деятельности руководствуется глобальными приоритетами по ртути: установленными в пункте 19 решения 24/3 IV СУ. Первое совещание РГОС (РГОС-1) состоялось в Бангкоке, 12-16 ноября 2007 года. В решении 24/3 IV также содержалась просьба в адрес Подразделения ЮНЕП по химическим веществам в качестве секретариата Рабочей группы "...подготавливать аналитические и краткие доклады, необходимые для выполнения ее [РГОС] работы". В числе других материалов, подготовленных для РГОС-1, секретариат представил исследование, озаглавленное "Анализ возможных вариантов решения глобальных проблем с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути", UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 (далее "документ РГОС 1/2").¹

27. РГОС-1 просила секретариат провести межсессионную работу, включая следующее:

"... для анализа вариантов осуществления - описать процесс, включая его юридические, процедурные и материально-технические аспекты, посредством которого страны могли бы реализовать варианты новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или добровольных механизмов с использованием в качестве отправного пункта документа UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 и доклада о работе первого совещания Рабочей группы. . . ."

28. Настоящий анализ представляется в ответ на эту просьбу в адрес секретариата.

B. Сфера охвата и структура

29. Сфера охвата настоящего анализа определена в процитированных выше указаниях Рабочей группы по поводу межсессионной работы секретариата. Этот анализ построен на базе документа РГОС 1/2 и должен рассматриваться как его дополнение. Основное внимание в нем уделено трем вариантам, обозначенным РГОС-1. В дополнение к оценке варианта протокола к Стокгольмской конвенции и варианта самостоятельной конвенции в контексте юридически обязательной рамочной основы по ртути эти варианты исследуются в настоящем документе наряду с добровольным вариантом в контексте всеобщей рамочной основы или "пакета", который мог бы содержать как добровольные, так и юридические элементы. Другие варианты, обозначенные в документе РГОС 1/2, упоминаются в настоящем анализе лишь вскользь. Кроме того, в нем не обсуждается вариант сохранения "статус-кво", т.е. отказа от каких-либо дальнейших международных мер долгосрочного характера.

30. В документе РГОС 1/2 неоднократно отмечалась важная роль финансовых соображений для способности развивающихся стран и стран с переходной экономикой осуществить дальнейшие международные меры долгосрочного характера в отношении ртути, независимо от того, будут ли они приниматься в добровольном или юридически обязательном контексте. Если не считать краткого обсуждения Программы ускоренного запуска проектов (ПУЗП) Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) в связи с добровольной рамочной основой регулирования ртути, обсуждение финансовых соображений или механизмов выходит за пределы настоящего анализа. Однако такая информация может быть почерпнута из сопутствующего документа, озаглавленного

¹ С ним можно ознакомиться по адресу <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>.

“Финансовые ресурсы для международных мер долгосрочного характера в отношении ртути: Фонд глобальной окружающей среды и структура Многостороннего фонда”.

31. Настоящий анализ поделен на три части:

- a) часть 1 (настоящая часть), которая является введением;
- b) части 2, где в преддверии дальнейшего анализа обсуждаются элементы международных мер долгосрочного характера в отношении ртути, которые могут быть присущи любой всеобъемлющей рамочной основе по ртути, вне зависимости от того, на каком варианте, в конечном счете, остановят свой выбор правительства. В этой Части описывается способ разбивки таких общих элементов на категории и приводится таблица возможных элементов. В ней также описываются три основные формы рамочной основы;
- c) часть 3, где содержится запрошенный РГОС-1 дальнейший анализ процесса в отношении вариантов в форме нового протокола к Стокгольмской конвенции, новой самостоятельной конвенции и добровольной рамочной основы по ртути. Как уже отмечалось выше, в соответствующих случаях эти варианты обсуждаются здесь в контексте юридически обязательной и добровольной рамочных основ, а также в контексте пакета, который мог бы содержать как добровольные, так и юридические элементы..

II. Элементы международных мер долгосрочного характера

32. Варианты в форме новой самостоятельной конвенции, нового протокола к Стокгольмской конвенции или усиленных добровольных механизмов соответствуют разным путям построения и развертывания рамочной основы международных мер долгосрочного характера по ртути. Такая рамочная основа или такой пакет, независимо от того, будет ли он юридически обязательным, добровольным, или же сочетать в себе добровольные и обязательные элементы, может обеспечивать общую международную структуру для совместных действий. В свою очередь, такая структура могла бы включать в себя конкретный набор составляющих или элементов.

33. В настоящей Части дается общий обзор различных элементов, которые могут входить в любую из этих трех основных форм рамочной основы. Она содержит таблицу, в которой возможные элементы разбиты на четыре категории. После этого в настоящей Части кратко характеризуются основные формы рамочной основы, которые может пожелать рассмотреть Рабочая группа.

A. Общие элементы рамочной основы по ртути

34. Ключевые элементы рамочной основы по ртути должны отражать приоритеты, указанные в пункте 19 решения 24/3 СУ. Эти элементы можно поделить на четыре категории:

- a) элементы, обозначающие рамки проблемы;
- b) конкретные меры или виды деятельности для решения проблемы;
- c) мероприятия, связанные с осуществлением этих мер; и
- d) политическое руководство и административное управление рамочной основой.

35. Каждая из этих категорий элементов кратко характеризуется ниже. Секретариат подготовил отдельный документ, содержащий подробную характеристику предлагаемых общих элементов, которые в своей совокупности могут составлять базис рамочной основы по ртути. Краткая схема этих элементов приводится в таблице после их краткого описания.

1. Элементы, обозначающие рамки проблемы

36. Эта категория состоит из элементов, которые определяют контекст проблемы ртути и подтверждают намерение правительств (и, возможно, других заинтересованных субъектов) добиваться ее решения. К таким элементам может относиться преамбула или декларация, которая содержит выражение политической приверженности и описание политической и институциональной поддержки создания рамочной основы. Они могут включать в себя руководящие принципы и сферу охвата рамочной основы, и они должны намечать общую цель рамочной основы.

2. Меры или виды деятельности для решения проблемы

37. Эта категория элементов состоит из фактических обязательств или мер, которые правительства или другие участники могут принимать для достижения общей цели рамочной основы. Эти элементы могут строиться на базе семи приоритетов по ртути, установленных Советом управляющих в пункте 19 решения 24/3. Они могут содержать многие из стратегических целей, сформулированных в пересмотренных таблицах РГОС 1/2, которые составляют приложение I к докладу о РГОС-1, документ UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6.

38. Как стало ясно в ходе обсуждений на РГОС-1, наилучшие имеющиеся методы и наилучшие виды природоохранной деятельности (НИМ/НВП) могут играть важную роль при осуществлении этих элементов и в этой связи необходимо включить положение о разработке руководящих указаний по НИМ и НВП для соответствующих областей. Таким образом, при создании рамочной основы по ртути участники переговоров могли бы предусмотреть положения о порядке разработки экспертами подробных руководящих указаний по НИМ/НВП уже после принятия рамочной основы. Как правило, ни рабочая группа, такая как РГОС, готовящая рекомендации о возможных вариантах, ни Совет управляющих при рассмотрении этих вариантов, ни участники переговоров по любой потенциальной рамочной основе сами не должны решать эту задачу, требующую глубоких и детальных исследований. Вместо них разработкой подробных руководящих принципов по НИМ/НВП, которые носят технический характер, обычно занимаются надлежащим образом назначенные эксперты.

3. Мероприятия, связанные с осуществлением

39. Эта категория включает в себя мероприятия, которые могут осуществляться правительствами для повышения вероятности того, чтобы их усилия по решению проблем, порождаемых ртутью, были эффективными. Эта категория, в частности, может охватывать обмен информацией; разработку национальных стратегий или программ; мониторинг, отчетность и обзор; техническую помощь и создание потенциала; финансовые ресурсы и помощь; и оценку эффективности и обзор обязательств в соответствии с рамочной основой.

4. Руководство политикой и административное управление

40. К этой категории могут быть отнесены элементы, связанные с общим руководством политикой, надзором и административным управлением рамочной основой. Элементы в этой категории могут также включать в себя положения об изменении или дальнейшем развитии рамочной основы с учетом будущих потребностей.

Обзорная таблица возможных общих элементов

А. Элементы, обозначающие рамки проблемы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выражение политической приверженности 2. Принципы, сфера охвата рамочной основы 3. Цель
В. Конкретные меры для решения проблем, порождаемых ртутью	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сократить предложение ртути 2. Сократить спрос на ртуть в продуктах и процессах 3. Сократить международную торговлю ртутью 4. Сократить или прекратить атмосферные выбросы ртути 5. Обеспечить экологически обоснованное управление ртутьсодержащими отходами 6. Найти экологически обоснованные варианты хранения ртути 7. Восстанавливать существующие загрязненные участки 8. Углублять знания
С. Мероприятия, связанные с осуществлением	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обмен информацией и информирование общественности 2. Стратегии осуществления 3. Мониторинг, отчетность и обзор 4. Финансовые ресурсы и техническая помощь 5. Оценка эффективности и обзор обязательств
Д. Руководство политикой и административное управление	<ol style="list-style-type: none"> 1. Руководство политикой и процесс надзора 2. Административное обслуживание

В. Основные формы рамочной основы

41. Рамочная основа международных мер долгосрочного характера для сокращения рисков, порождаемых ртутью, может быть создана в одной из следующих основных форм:

a) **добровольная, юридически не обязательная рамочная основа политики** для обязательств или мер, принимаемых добровольно на национальном, секторальном или глобальном уровнях. Хотя такая рамочная основа может и должна дополнять Программу партнерств ЮНЕП по ртути, она отличалась бы от Программы партнерств, будучи в первую очередь рамочной основой *формирования политики*, а не рамочной основой сугубо по мерам *осуществления*.

b) **юридически обязательная рамочная основа** для национальных, секторальных или глобальных обязательств и действий. Как самостоятельная конвенция, так и протокол к Стокгольмской конвенции могли бы обеспечивать такую юридически обязательную рамочную основу. Эта рамочная основа в целом могла бы сочетать в себе “твердые” (связывающие) и “мягкие” (дискреционные) обязательства, которые в своей совокупности исчерпывающим образом охватывали бы весь спектр глобальной проблемы ртути.

c) **всеобщая рамочная основа из добровольных и юридических элементов.** В соответствии с этим “срединным” подходом общая рамочная основа и многие ее элементы могли бы не являться юридически обязательными. Однако такая рамочная основа включала бы в себя некоторые юридические элементы. Они могли бы входить в инструмент, содержащий ограниченный набор “твердых” (связывающих) обязательств в отношении важных приоритетов или стратегических целей, добровольное принятие которых странами может оказаться невозможным или неосуществимым. Варианты самостоятельной конвенции или протокола к Стокгольмской конвенции могут быть использованы для таких элементов, или же они могут быть постулированы в каком-то другом правовом инструменте. Остальные элементы принимались бы на базе формальной, добровольной рамочной основы в соответствии с существующими мандатами ЮНЕП отдельными странами, действующими на национальном уровне, или в рамках комбинации этих подходов.

III. Дальнейший анализ процесса в отношении вариантов

42. Отталкиваясь от анализа вариантов в документе РГОС.1/2 и в докладе о работе первого совещания Рабочей группы, в настоящей Части Рабочей группе представляется дополнительная информация о вариантах в форме нового протокола к Стокгольмской конвенции, новой самостоятельной конвенции по ртути и усиленных добровольных мер по решению глобальных проблем, порождаемых ртутью. Изложенные ниже соображения в целом относятся ко всем вариантам.

43. Вне зависимости от того, решит ли Совет управляющих учредить межправительственный переговорный комитет (МПК) для разработки самостоятельной конвенции, призвать Конференцию Сторон Стокгольмской конвенции рассмотреть вопрос о разработке протокола или просить секретариат ЮНЕП или кого бы то ни было еще разработать добровольный механизм, Совету управляющих будет необходимо включить в свое решение четкие политические указания по поводу характера и сферы охвата документа или механизма, набора существенных элементов, которые должны в него войти, и любые конкретные соображения, которые Совет управляющих может пожелать высказать в связи с этими элементами. Для того чтобы Совет управляющих на своей двадцать пятой сессии смог выработать решение, содержащее такие политические руководящие указания, он должен строить свои обсуждения на основе рекомендаций Рабочей группы открытого состава. Так, в своем решении о начале переговоров по разработке Стокгольмской конвенции Совет управляющих на своей девятнадцатой сессии воспользовался заключениями и рекомендациями Специальной рабочей группы по стойким органическим загрязнителям Межправительственного форума по химической безопасности (МФХБ), положив их в основу своего рассмотрения данного вопроса, и поручил МПК принять эти выводы и рекомендации во внимание². Можно предположить, что

² См. Совет управляющих ЮНЕП, *Международные действия по охране здоровья человека и окружающей среды, осуществляемые на основе мер, которые позволят сократить и/или ликвидировать выбросы и сбросы стойких органических загрязнителей, включая разработку международного имеющего*

любое аналогичное решение Совета управляющих по ртути на его двадцать пятой сессии будет также основываться на итогах работы специальной РГОС по ртути, учрежденной для того, чтобы обеспечить техническую основу для политического рассмотрения им данного вопроса.

44. Для каждого из двух юридических вариантов в настоящем анализе обсуждаются подходы, при которых сфера охвата могла бы быть всеобъемлющей или узкой. Под термином “сфера охвата” мы понимаем здесь набор глобальных приоритетов по ртути, который может отражать каждый подход, включая набор конкретных элементов, который может содержать такой инструмент. Таким образом, всеобъемлющий подход включал бы в себя многие из элементов, призванные охватить большинство приоритетов или все глобальные приоритеты по ртути, а узкий подход может затрагивать только один или два приоритета или включать в себя сравнительно мало элементов.

45. “Сфера охвата” может также употребляться для обозначения числа стран, которые могут быть сторонами договора, или числа стран, на которых может распространяться действие конкретных положений договора. Например, если договор содержит пороговые показатели выбросов, ниже которых некоторые или все из предусмотренных договором мер на страны не распространяются, то тогда сферу охвата договора можно назвать узкой, в зависимости от того, на каком уровне устанавливаются эти пороговые показатели. Однако в настоящем анализе в этом значении термин “сфера охвата” не употребляется.

A. Протокол к Стокгольмской конвенции

46. Настоящий раздел развивает Часть 3.4.1 документа РГОС 1/2.

47. Этот вариант предусматривает, что Стороны Стокгольмской конвенции разработают и примут протокол к этой Конвенции. С точки зрения права такой протокол являлся бы отдельным и независимым от Конвенции договором, хотя определенная связь между этими двумя договорами предполагается, для того чтобы оправдывать разработку протокола непосредственно в рамках Стокгольмской конвенции. Он управлялся бы юридически не зависимым от Конвенции руководящим органом — таким как “Совещание Сторон” (СС), или, если протокол будет обслуживаться Конференцией Сторон Стокгольмской конвенции, “Конференцией Сторон, выступающей в качестве Совещания Сторон,” — и он не менял бы существующих обязательств Сторон по Конвенции, если только в протокол специально не будут включены положения, призванные изменить такие обязательства.

1. Юридический аспект начала переговоров о разработке протокола

48. Ключевой вопрос в отношении протокола - это вопрос о том, позволяет ли Стокгольмская конвенция, с учетом сферы ее применения, разрабатывать подобный протокол по ртути и, прежде всего, уполномочена ли Конференция Сторон (КС) начинать такие переговоры. В этой связи Конференция Сторон, возможно, потребуется изучить и определить связь между сферой применения Конвенции в отношении стойких органических загрязнителей и международными действиями по ртути, прежде чем принимать решение о разработке такого протокола. Подобные обсуждения могут быть сопряжены с дебатами по поводу толкования положений Конвенции.

49. С юридической точки зрения обоснованием решения о разработке протокола к Стокгольмской конвенции может послужить тот факт, что антропогенные выбросы любых видов ртути обладают потенциалом конечного преобразования в окружающей среде в метилртуть³, и тот факт, что метилртути присущи характеристики СОЗ⁴. Если следовать этой

обязательную юридическую силу документа, пункт 8, UNEP/GC.19/13 C (1997), <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96&ArticleID=1470&l=en>.

³ См., например, UNEP Chemicals, GLOBAL MERCURY ASSESSMENT 34, fig. 2.2 (2002), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Report/GMA-report-TOC.htm>.

⁴ При рассмотрении вопроса о том, следует ли начинать переговоры о протоколе по ртути, Стороны Стокгольмской конвенции могут пожелать рассмотреть в качестве вопроса политики, удовлетворяет ли метилртуть (MeHg) критериям отбора для дополнительных СОЗ, содержащимся в приложении D к Конвенции. Однако юридического требования о том, что она должна удовлетворять этим требованиям, нет. Действительно, ни один из первоначальных двенадцати СОЗ не проходил проверки на соответствие критериям приложения D, а некоторые из них по результатам такой проверки, если бы она требовалась, могли бы не удовлетворять критериям для их включения. Вместо этого правительства

логике, КС Стокгольмской конвенции уполномочена разработать и принять протокол на основании статьи 19.5 d) Конвенции.

50. В упомянутой статье сказано, что Конференция Сторон ... выполняет функции, возложенные на нее в соответствии с Конвенцией, и с этой целью ... d) рассматривает и принимает любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции.

51. Таким образом, на этом основании КС была бы уполномочена принять протокол по ртути, если она убеждена, что это необходимо для содействия достижению целей Конвенции.

52. Однако необходимо оговориться, что любые действия Конференции Сторон должны быть совместимы с Конвенцией. В соответствии со статьей 1 общая цель Конвенции заключается в "охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей"⁵. Метилртуть представляет собой стойкий органический загрязнитель, образующийся естественным путем в окружающей среде из выбросов ртути из антропогенных и других источников. Для обеспечения охраны здоровья человека и окружающей среды от метилртути необходимо принимать меры в отношении всех антропогенных источников ртути, однако антропогенные выбросы ртути в ее неорганических формах не могут охватываться Стокгольмской конвенцией в ее нынешнем виде. Таким образом, КС может потребоваться рассмотреть способы достижения цели Конвенции, заключающейся в охране здоровья человека и окружающей среды от стойкого органического загрязнителя в виде метилртути, и в том числе целесообразность разработки и принятия протокола, в сферу применения которого могли бы входить все формы ртути⁶. Однако в этом контексте может быть приведен довод о том, что принятие мер по регулированию метилртути и ее прекурсоров сначала требует осуществления процедуры включения данного химического вещества в приложение С, прежде чем можно было бы принимать решение о разработке нового протокола, что может представлять собой дополнительную меру, выходящую за рамки того, что предусматривается Конвенцией.

53. Здесь следует оговориться, что это обоснование основано на роли ртути как прекурсора СОЗ и не будет подходить для веществ, которые не обладают этим свойством.

54. Другой вариант юридического обоснования наличия у КС Стокгольмской конвенции полномочий на разработку протокола по ртути мог бы заключаться в том, что "цели Конвенции"

приняли политическое решение, что они будут рассматривать эти двенадцать химических веществ в качестве СОЗ. Участники переговоров о протоколе к Стокгольмской конвенции по ртути могут принять аналогичное политическое решение в отношении метилртути, если они этого пожелают. Даже если подвергнуть метилртуть проверке на соответствие критериям приложения D, скорее всего, она удовлетворит этим критериям отбора. Совокупность имеющейся научной информации вполне подтверждает тот факт, что она токсична, обладает потенциалом биоаккумуляции и подвержена переносу на большие расстояния в окружающей среде в организме мигрирующих видов. Метилртуть не удовлетворяет критериям приложения D, касающимся стойкости в воде, почве или отложениях. Однако период ее полураспада в организме рыб (а это главный источник ее воздействия на людей), по данным экспериментальных наблюдений, превышающих три месяца, составляет от 130 до 1030 дней, причем наблюдаемые различия зависят от размеров тела животных и температуры окружающей воды. См. Marc Trudel and Joseph B. Rasmussen, *Modeling the Elimination of Mercury by Fish*, 31 ENVIRONMENTAL SCIENCE & TECHNOLOGY 1716-22 (1997), <http://pubs.acs.org/cgi-bin/jtext?esthag/31/i06/html/es960609t>. Эти факты должны удовлетворять критерию в пункте 1 b) ii) приложения, касающемуся "фактических данных, свидетельствующих о том, что по остальным параметрам данное химическое вещество является достаточно стойким, чтобы считать его рассмотрение в рамках сферы действия [Стокгольмской] конвенции обоснованным".

⁵ Примеры дополнительных "целей" в соответствии с Конвенцией включают в себя, среди прочего: цель сокращения или устранения выбросов СОЗ от преднамеренного производства и применения (ст. 3); цель сокращения или устранения выбросов СОЗ от непреднамеренного производства и применения (ст. 5); и цель сокращения или ликвидации выбросов СОЗ, связанных с запасами и отходами (ст. 6). Все эти конкретные цели вписываются во всеобщую цель Конвенции, которая сформулирована в ее статье 1.

⁶ Едва ли имеет смысл обсуждение или принятие протокола к Стокгольмской конвенции, ограничивающегося антропогенными выбросами метилртути. Вместо этого антропогенные выбросы MeHg, вероятно, можно было бы добавить в Стокгольмскую конвенцию в рамках предусмотренных ее статьей 8 процедур включения дополнительных СОЗ. Однако поскольку антропогенные выбросы MeHg составляют лишь небольшую часть глобальной проблемы ртути, такой подход скорее всего будет иметь ограниченную ценность.

могут быть истолкованы как распространяющиеся на любые химические вещества, в том числе неорганические, которым свойственны характеристики стойкости, биоаккумуляции, переноса на большие расстояния и неблагоприятного воздействия. Однако аргументации такого рода едва ли будет просто примирить с тем обстоятельством, что всеобщей целью Конвенции в соответствии с ее статьей 1 является охрана здоровья человека и окружающей среды от стойких *органических* загрязнителей. Поэтому такая аргументация вряд ли будет удовлетворять описанному выше политическому критерию.

2. Схема и синергетическое воздействие

55. Правительства могли бы использовать протокол по ртути к Стокгольмской конвенции либо в качестве всеобъемлющей юридически обязательной рамочной основы по ртути, либо в качестве юридического компонента всеобщей рамочной основы из добровольных и юридических элементов.

а) Юридически обязательная рамочная основа

56. В случае юридически обязательной рамочной основы по ртути протокол мог бы охватывать многие или все из общих элементов, указанных в “Сводной таблице возможных общих элементов” на стр. 11-12 выше. По своей общей структуре протокол мог бы быть аналогичен самой Стокгольмской конвенции. Как это сделано в самой Конвенции, в тексте протокола можно было бы сформулировать некоторые из ключевых обязательств, которые затем уточнялись бы в технических приложениях, где указывались бы более конкретные стандарты или контрольные показатели, подлежащие соблюдению, а также политика и меры, посредством которых они могут быть достигнуты. Некоторые из элементов осуществления протокола (например, стратегии осуществления; мониторинг, отчетность и обзор; техническая помощь и создание потенциала; а также финансовые ресурсы), возможно, не следует разрабатывать заново, а следует связать или построить на базе соответствующих положений Конвенции.

57. В дополнение к этим общим элементам, указанным в Сводной таблице, протокол мог бы содержать (но это не является обязательным требованием) положения о других элементах осуществления, включая урегулирование споров и несоблюдение. Набор элементов для включения в протокол, вероятно, будет определяться любыми рекомендациями, которые Совет управляющих может дать КС Стокгольмской конвенции, но, в конечном счете, будет зависеть от самостоятельных решений КС Стокгольмской конвенции по данному вопросу. Как и в случае большинства многосторонних природоохранных договоров, протокол мог бы содержать как “твердые” (связывающие), так и “мягкие” (дискреционные) обязательства.

58. Протокол по ртути к Стокгольмской конвенции естественным образом подпадал бы под так называемые “синергетические” рекомендации Специальной совместной рабочей группы по улучшению сотрудничества и координации между Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенциями (ССРГ). Дело в том, что протокол составлял бы часть общих рамок Стокгольмской конвенции, в силу чего можно было бы считать, что на него распространяются рекомендации ССРГ без необходимости внесения в них каких-либо изменений. Такие рекомендации касаются, в частности, скоординированного использования региональных отделений и центров тремя конвенциями; синхронизации и упорядочения национальной отчетности, координации механизмов соблюдения и сотрудничества по техническим и научным вопросам; совместной информационно-пропагандистской и просветительской работы и обмена информацией; совместных управленческих функций, мобилизации ресурсов и финансового управления; совместных юридических и информационных служб; координации совещаний между конвенциями⁷. Рекомендации ССРГ могут рассматриваться КС соответственно Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций на их следующих совещаниях.

б) Всеобщая рамочная основа из добровольных и юридических элементов

59. Будучи частью всеобщей рамочной основы или “пакета” из добровольных и юридических элементов, протокол к Стокгольмской конвенции мог бы включать в себя лишь ограниченное

⁷ См. Доклад Специальной совместной рабочей группы по улучшению сотрудничества и координации между Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенциями о работе ее третьего совещания, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3, приложение I (2008 год), http://ahjwg.chem.unep.ch/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf.

число общих элементов, указанных в Сводной таблице возможных общих элементов. Они могли бы охватывать те элементы, обязательства в отношении которых не могли бы быть успешно приняты на себя правительствами при отсутствии международно-правового мандата. Таким образом, протокол имел бы намного более узкую сферу охвата по сравнению с всеобъемлющей юридически обязательной рамочной основой по ртути. В зависимости от сферы охвата и содержания этих обязательств, протокол с более узкой сферой применения, возможно, не требовал бы включения всех элементов, касающихся осуществления, которые указаны в разделе “Мероприятия, связанные с осуществлением”, в Сводной таблице, или мог бы не требовать столь же подробной проработки этих элементов, как это было бы необходимо в случае юридически обязательной рамочной основы. Такие элементы могли бы включать в себя, в частности, необходимость в национальных планах осуществления; мониторинг, отчетность и обзор; техническую помощь и создание потенциала; а также финансовые ресурсы.

60. К этому варианту в равной мере относятся комментарии по поводу синергетического эффекта в пункте 58 выше. Однако в отличие от протокола к Стокгольмской конвенции, образующего всеобъемлющую юридически обязательную рамочную основу по ртути, ограниченный протокол, составляющий часть всеобщего пакета из добровольных и юридических элементов, может усиливать фрагментацию общих усилий по решению проблемы ртути. Это может произойти в силу того, что протокол будет управляться КС/СС, функционирующей в контексте Стокгольмской конвенции, а общая рамочная основа по ртути и ее добровольные элементы скорее всего будут находиться в ведении другой институциональной структуры, имеющей другие цели. Существование таких отдельных управляющих структур может делать задачу координации политики несколько более сложной, чем в случае включения юридических элементов по ртути в самостоятельный инструмент, разработанный и принятый как часть всеобщего пакета из добровольных и юридических элементов. Риск такой фрагментации, вероятно, можно свести к минимуму, если КС Стокгольмской конвенции и орган, занимающийся развитием добровольных элементов рамочной основы, специально договорятся о необходимости достижения синергизма и координации между составляющими рамочного пакета.

3. Запуск процесса

61. Процесс рассмотрения вопроса о разработке протокола по ртути в рамках Стокгольмской конвенции может быть запущен двумя способами: 1) рассмотрение этого вопроса может быть предложено Конференции Сторон Стокгольмской конвенции Советом управляющих ЮНЕП или 2) КС может сделать это по собственной инициативе. Однако вне зависимости от того, будет ли она действовать в ответ на предложение Совета управляющих или по своей собственной инициативе, КС Стокгольмской конвенции будет обладать исключительными полномочиями на принятие решения о том, следует ли ей начинать переговоры о протоколе по ртути к Стокгольмской конвенции.

а) Предложение со стороны Совета управляющих

62. Совет управляющих мог бы предложить КС Стокгольмской конвенции рассмотреть вопрос о начале переговоров о заключении протокола, приняв официальное решение на этот счет как часть решения по ртути. От того, насколько подробными будут рекомендации Совета управляющих в адрес КС, - включая конкретный характер всеобщей рамочной основы по ртути, которую он предлагает разработать, и существенные элементы, которые, по его убеждению, должны охватываться протоколом, - может зависеть готовность КС принять это предложение. Так, предложение со стороны Совета управляющих, содержащее полностью проработанные рекомендации, подобные тем указаниям, которые он мог бы дать межправительственному переговорному комитету, было бы более полезным для КС⁸. Предложение со стороны Совета управляющих само по себе не будет достаточно для включения этого вопроса в предварительную повестку дня КС Стокгольмской конвенции. Для этого одна или несколько

⁸ Примером такого рода указаний может служить решение Совета управляющих о создании МПК по Стокгольмской конвенции. См. решение 19/13 С Совета управляющих, цит. выше, в сноске 2 (включая указанные справочные материалы и приложение).

Сторон Стокгольмской конвенции должны будут предложить включить этот пункт секретариату Конвенции, по крайней мере, за шесть недель до начала совещания⁹.

в) Инициатива Сторон Стокгольмской конвенции

63. Сторона или Стороны Стокгольмской конвенции также могут предложить включить этот пункт в повестку дня без соответствующего решения или предложения Совета управляющих. Сторона может сделать это либо до сессии Совета управляющих (в расчете на то, что впоследствии Совет управляющих поддержит или не поддержит это своим решением), либо после сессии Совета управляющих, если Совет не примет на ней решения о протоколе. В любом случае, если КС решит включить в свою повестку дня рассмотрение ртути, она также рассмотрит в ходе этого вопросы, связанные с протоколом по ртути, по своей собственной инициативе. Обращаясь с таким предложением Сторона или Стороны могут до совещания КС представить подробную информацию о возможной сфере применения протокола и элементах, которые он может содержать. Это было бы тем более необходимо, если Совет управляющих не примет решения, содержащего такое предложение, или если он не представит своих собственных подробных рекомендаций КС по поводу характера, сферы охвата и содержания такого документа.

с) Решение и мандат

64. Вне зависимости от того, будет ли решение КС о разработке протокола принято в ответ на предложение Совета управляющих или по ее собственной инициативе, секретариату Стокгольмской конвенции будет необходимо представить КС доклад о возможных административных и бюджетных последствиях этого предложения¹⁰. Поэтому Стороне или Сторонам, предлагающим включение этого пункта в повестку дня, возможно, следует сотрудничать с секретариатом в изучении этих последствий.

65. КС Стокгольмской конвенции в настоящее время проводит свои совещания на двухгодичной основе. Следующим очередным совещанием, на котором она могла бы рассмотреть протокол по ртути будет КС-4 в мае 2009 года. Это совещание состоится через два с лишним месяца после двадцать пятой сессии Совета управляющих, на которой Совет управляющих предполагает рассмотреть результаты работы специальной РГОС с целью принятия решения по окончательному докладу Рабочей группы¹¹. Таким образом, если Совет управляющих на своей двадцать пятой сессии решит просить Конференцию Сторон Стокгольмской конвенции рассмотреть вопрос о начале обсуждений с целью разработки протокола по ртути и если КС постановит включить этот пункт в свою повестку дня, она сможет приступить к работе уже вскоре после этого.

66. Если КС решит начать переговоры о разработке протокола, то КС может учредить для этого специальную рабочую группу. Решение КС могло бы содержать мандат такого органа и указания для него, включая сроки проведения и завершения переговоров. Кроме того или вместо этого, одна из Сторон может предложить КС проработать этот вопрос на одном из внеочередных совещаний, которые могут быть проведены в период между КС-4 и КС-5 (последняя состоится через два года после КС-4). Проведение внеочередного совещания КС возможно в случае поддержки соответствующего предложения по меньшей мере одной третью Сторон Стокгольмской конвенции. Наблюдатели, в том числе государства, не являющиеся Сторонами Стокгольмской конвенции, смогут, согласно принятой практике, участвовать в обсуждениях, касающихся такого протокола, в рамках рабочих групп и, в меньшей степени, на пленарных

⁹ См. Правила процедуры Стокгольмской конвенции, правила 10-11, решение СК-1/1, приложение, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005), <http://chm.pops.int/Convention/COPs/DecisionsRecommendations/tabid/208/language/en-US/Default.aspx#>. После составления секретариатом предварительной повестки дня, но до открытия совещания, Сторона может предлагать включить дополнительные пункты в повестку дня. С согласия секретариата и Председателя КС, такие пункты могут быть включены в дополнительную предварительную повестку дня. См. там же., правило 12. При утверждении повестки дня очередного совещания КС может принимать решение о добавлении, исключении, перенесении сроков рассмотрения или изменении пунктов и может добавлять в повестку дня те пункты, которые она считает "срочными и важными" Там же, правило 13(a).

¹⁰ См. там же, правило 15.

¹¹ См. решение 24/3 IV СУ, пункт 34.

заседаниях КС. В то же время, если КС не примет иные правила процедуры, участвовать в официальных переговорах и принятии решений смогут только Стороны Стокгольмской конвенции.

d) Отсутствие решения

67. Если КС решит не принимать предложения Совета управляющих о начале переговоров или если КС не сможет завершить обсуждения и принять решение по этому вопросу на КС-4, то никаких дальнейших действий в отношении протокола нельзя будет предпринять до следующего совещания КС (через два года после этого), если только КС не учредит рабочую группу для рассмотрения этого вопроса в межсессионный период.

4. Сроки для переговоров

68. Если КС решит начать переговоры о протоколе, то период времени, который может понадобиться для разработки и принятия данного инструмента, будет зависеть от 1) узкой или широкой сферы охвата протокола, решение о которой может быть принято КС, и 2) того, насколько часто будут созываться совещания вспомогательного органа или внеочередные совещания КС, которые КС может организовать для разработки протокола. То, насколько часто можно будет проводить переговорные сессии, будет напрямую зависеть от наличия внебюджетного финансирования для покрытия издержек, связанных с их проведением, включая расходы на участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Помимо этого, на результативность таких сессий могут влиять заверения и договоренности по поводу предоставления финансовых ресурсов для оказания этим странам помощи при осуществлении ими любого заключенного в результате этого соглашения. Вступление протокола в силу будет во многом зависеть от предусмотренного в нем количества стран, которые должны будут его ратифицировать, принять, одобрить или должны будут присоединиться к нему.

69. Если КС решит разработать протокол со сравнительно узкой сферой охвата и если она уполномочит рабочую группу достаточно часто встречаться в межсессионный период и придет к договоренности о созыве внеочередного совещания КС, то тогда можно было бы рассчитывать на то, что КС сможет окончательно разработать и принять протокол в сравнительно более короткие сроки, чем те, которые могут понадобиться для всеобъемлющего юридически обязательного документа.

70. Напротив, если КС пойдет по пути разработки всеобъемлющего или комплексного документа, но не санкционирует внеочередных сессий КС и разрешит рабочей группе проводить не более одного совещания в межсессионный период, то тогда разработка протокола скорее всего потребует намного большего времени.

5. Дополнительные соображения

a) Воздействие на Стокгольмскую повестку дня

71. Разработка протокола обязательно должна будет вестись интенсивно и потребует от Сторон Конвенции и ее секретариата больших усилий. В отношении секретариата Конференция Сторон может предложить Директору-исполнителю ЮНЕП, который обеспечивает секретариатские функции для Конвенции, принять необходимые меры для секретариатской поддержки таких переговоров, с учетом того, что секретариат ЮНЕП выполнял их ранее в рамках переговоров по многим другим международным договорам. В любом случае насущное значение будет иметь наличие достаточного финансирования и ресурсов.

72. Обсуждение протокола и проведение переговоров о его разработке станет важным дополнительным пунктом повестки дня, включение которого не предусматривалось большинством Сторон Стокгольмской конвенции в рамках их первоначального видения этой Конвенции. Обсуждение этого вопроса потребует пересмотра повестки дня и приоритетов КС. Скорее всего это уменьшит способность КС заниматься другими важными пунктами повестки дня КС-4, такими, как процесс добавления СОЗ в Конвенцию, или может создать нажим в сторону изменения Конвенции. Кроме того, это может оказывать существенное воздействие и в последующий период, в течение которого Стороны будут проводить переговоры по протоколу и принимать его.

б) Промежуточные действия по ртути

73. На проведение переговоров, принятие и вступление в силу любого обязательного инструмента по ртути обязательно уйдет несколько лет. В период между проведением двадцать пятой сессии СУ и датой вступления в силу такого инструмента могли бы быть желательны промежуточные добровольные меры по смягчению воздействия ртути, как для того, чтобы начать решать проблему ртути уже сейчас, так и для того, чтобы приступить к созданию процедур и механизмов, которые могли бы содействовать успешному осуществлению этого документа.

74. Правительства, ЮНЕП и другие межправительственные организации (МПО) могли бы разработать и осуществлять дополнительные добровольные промежуточные меры в рамках варианта разработки протокола к Стокгольмской конвенции, особенно в отношении таких элементов, которые могут не требовать юридически обязательного инструмента для их эффективного осуществления. Такие меры могли бы быть конкретно обозначены в решении Совета управляющих, аналогично тому, как Совет управляющих просил Директора-исполнителя начать принимать незамедлительные меры по СОЗ как часть решения 19/13 С СУ, в котором он также учредил межправительственный переговорный комитет по Стокгольмской конвенции¹². Однако поскольку процесс переговоров по протоколу будет осуществляться под эгидой КС Стокгольмской конвенции, а не Совета управляющих, в некоторых ситуациях могут возникнуть определенные сложности с интеграцией этих промежуточных мер в процесс протокола, если только Конференции Сторон не согласится принять на этот счет соответствующие меры. Кроме того, поскольку Совет управляющих может лишь предложить КС Стокгольмской конвенции начать переговоры о протоколе, но не может гарантировать, что КС последует этому предложению, в решении Совета управляющих должно быть ясно сказано о том, что начало осуществления этих промежуточных мер несколько не зависит от соответствующего положительного решения КС.

с) Финансовые ресурсы

75. Информацию по этой теме см. в сопутствующем документе “Финансовые ресурсы”.

В. Самостоятельная конвенция

76. Настоящий раздел развивает Часть 3.4.2 документа РГОС 1/2.

77. Многосторонние природоохранные конвенции построены на принципах одного из двух основных подходов: *подхода с позиций рамочной конвенции/протоколов* или *подхода с позиций мер контроля*. Подход с позиций рамочной конвенции/протоколов предусматривает создание рамочной и управляющей структуры для решения широкой проблемы, но оставляет разработку большинства юридически обязательных целевых показателей, графиков и других конкретных мер контроля для принимаемых в будущем дополнительных протоколов. Примеры включают в себя Венскую конвенцию 1985 года об охране озонового слоя и Монреальский протокол к ней, Конвенцию ЕЭК ООН 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и ее восемь протоколов и Рамочную конвенцию ООН 1992 года об изменении климата и ее Киотский протокол.

78. Напротив, подход с позиций мер контроля содержит связывающие обязательства, которые, по общему мнению правительств, необходимы для решения проблемы. Обычно он предполагает включение одного или нескольких технических приложений, в которых могут перечисляться конкретные химические вещества, на которые распространяются соответствующие меры контроля, или могут содержаться дополнительные конкретные подробности относительно действия мер контроля. Именно подход с позиций мер контроля использовался в юридически обязательных инструментах по кластеру химических веществ и отходов (конкретно - в Стокгольмской, Роттердамской и Базельской конвенциях). Поэтому разумно предположить, что именно этот подход, а не подход с позиций конвенции/протоколов, представлялся бы наиболее подходящим для его воплощения в самостоятельной конвенции о

¹²

См. решение 19/13 С СУ, сноска 2 выше, пункт 13.

ртути¹³. Таким образом, комментарии в этом разделе основаны на той посылке, что в рамках варианта самостоятельной конвенции будет использоваться подход с позиций мер контроля.

1. Схема

79. Правительства могут использовать вариант самостоятельной конвенции либо для всеобъемлющей юридически обязательной рамочной основы по ртути, либо в качестве юридического компонента всеобщей рамочной основы из добровольных и юридических элементов.

а) Юридически обязательная рамочная основа

80. Для всеобъемлющей, юридически обязательной рамочной основы по ртути в основную схему самостоятельной конвенции могли бы входить многие или все их общих элементов, указанных в Сводной таблице возможных общих элементов (см. стр. 11-12). Ее общая структура могла бы быть аналогична Стокгольмской конвенции, когда ключевые обязательства излагались бы в самом тексте конвенции. Некоторые из этих обязательств затем могли бы уточняться в технических приложениях, в которых более конкретно оговаривались бы стандарты или контрольные задания, которые требовали бы выполнения, а также необходимые для этого виды политики и меры. Кроме того, аналогично варианту с протоколом, самостоятельная конвенция могла бы (но это не было бы обязательным требованием) содержать положения о других элементах осуществления, таких как урегулирование споров и несоблюдение. Как и большинство многосторонних природоохранных договоров, самостоятельная конвенция могла бы содержать как “твердые”, так и “мягкие” обязательства. Совет управляющих в своем решении мог бы дать МПК общие руководящие указания по поводу набора существенных элементов для включения в самостоятельную конвенцию, вместе с любыми конкретными соображениями Совета управляющих по поводу таких элементов, хотя разработка подробных положений конвенции была бы коллективной обязанностью МПК.

б) Всеобщая рамочная основа из добровольных и юридических элементов

81. В случае всеобщей рамочной основы или пакета из добровольных и юридических элементов самостоятельная конвенция по ртути могла бы составлять юридический компонент пакета. Как таковая, она включала бы в себя лишь ограниченный набор общих элементов, указанных в Сводной таблице возможных общих элементов. В рамках этого подхода договор имел бы более узкую сферу охвата, чем в случае всеобъемлющей, юридически обязательной рамочной основы по ртути, и, вероятно, затрагивал бы лишь только те глобальные приоритеты по ртути, которые было бы сложно реализовать при отсутствии юридически обязательного договора. В зависимости от охвата и глубины своих ключевых обязательств, инструмент с более узкой сферой охвата либо не содержал бы всех элементов осуществления, указанных в разделе “Мероприятия, связанные с осуществлением”, в Сводной таблице, либо не требовал бы столь же подробной проработки таких элементов, которая могла бы быть необходима в случае всеобъемлющей юридически обязательной рамочной основы, или же не предусматривал бы ни первого, ни второго. Эти элементы могут включать в себя, в частности, необходимость в национальных стратегиях; мониторинг, отчетность и обзор; техническую помощь и создание потенциала; а также финансовые ресурсы. Разумеется, некоторые или все из этих элементов все же могут быть необходимыми или желательными в качестве составляющих *добровольной* части пакета по ртути.

82. Примером инструмента с узкой сферой охвата мог бы быть договор о сокращении предложения ртути, включающий меры, касающиеся международной торговли ртутью или способные оказать воздействие на международную торговлю. Подобные международные меры могли бы быть необходимы, поскольку странам обычно трудно — а порой и

¹³ Подробнее о подходах с позиций рамочной конвенции/протоколов и с позиций мер контроля см. документ OEWG.1/2, пункты 241-248. Обратите внимание, что конвенция, использующая подход с позиций мер контроля, не исключает возможность принятия протоколов к ней. Решение сторон такой конвенции дополнить ее протоколом может быть продиктовано многочисленными причинами. Однако в отличие от рамочной конвенции, конвенция, основанная на подходе с позиций мер контроля, не *зависела* бы от принятия протокола для введения некоторых или всех основных мер контроля в интересах достижения ее цели.

невозможно—осуществлять эффективные связанные с торговлей меры для охраны здоровья людей и окружающей среды вне многосторонних юридических рамок. Тем не менее, даже если меры по ограничению международной торговли ртутью будут единственным из юридических элементов, включенных в общий пакет по ртути, такой договор, вероятно, все же потребует существования какого-либо руководящего или надзорного органа для принятия официальных решений, внесения в договор изменений с учетом меняющейся ситуации или для предоставления секретариату указаний по поводу новых конкретных мер. Варианты управленческих структур более подробно обсуждаются в разделе 3 ниже.

83. Особое значение применительно к варианту документа по ртути с узкой или ограниченной сферой охвата имеет возможность со временем расширять эту сферу охвата для включения в нее дополнительных приоритетов по ртути. В общем и целом это могло бы походить на то, как обстояло дело с процедурой предварительного обоснованного согласия (ПОС), которая начала применяться в качестве добровольной процедуры в рамках Международного кодекса поведения в области распространения и использования пестицидов ФАО и Лондонских руководящих принципов обмена информацией о химических веществах в международной торговле ЮНЕП, и лишь только потом была принята в качестве юридически обязательной процедуры в соответствии с Роттердамской конвенцией. Среди прочего, процедура ПОС начала применяться на добровольной основе из-за того, что поначалу правительства не смогли придти к консенсусу о желательности юридически обязательного документа и не смогли договориться о том, как эта процедура должна работать и на что она должна распространяться.

84. В случае всеобщей рамочной основы по ртути из добровольных и юридических элементов, правительства могли бы со временем расширять сферу охвата юридического инструмента для постепенного включения в нее элементов, которые поначалу были добровольными. Круг таких элементов, разумеется, включал бы в себя конкретные действия и мероприятия по вопросам существа, отнесенные Советом управляющих к глобальным приоритетам в отношении ртути и перечисленные в разделе “ Конкретные меры для решения проблем, порождаемых ртутью ”, в Сводной таблице возможных общих элементов на стр. 11-12. Они также могли бы включать мероприятия, связанные с осуществлением этих действий, которые могут остаться за рамками первоначального юридического инструмента, а также аспекты административного управления и руководства, которые со временем, возможно, потребуют укрепления. Ключ к успеху данного подхода давало бы включение в первоначальный юридический инструмент адекватных механизмов, позволяющих Сторонам без особых сложностей расширять его сферу применения. Таковыми могли бы стать процедуры внесения поправок на основании квалифицированного большинства, а не принятия решений путем консенсуса, положения о принятии или изменении приложений, позволяющие расширять сферу охвата инструмента без необходимости внесения поправок в основной текст, и положения об автоматическом вступлении в силу таких поправок при наличии гарантии факультативного выхода.

2. Сотрудничество и координация с конвенциями по химическим веществам и соответствующими процессами

85. При начале переговоров о самостоятельной конвенции по ртути Совет управляющих мог бы призвать КС Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций поддержать процесс переговоров и внести в него свой вклад, с тем чтобы обеспечить сотрудничество и координацию между этими тремя конвенциями и будущей конвенцией по ртути. Совет управляющих также мог бы призвать МПК по ртути уделить должное внимание обеспечению привязки к работе и механизмам этих трех конвенций, а также путям и способам достижения синергизма с СПМРХВ и другими соответствующими процессами.

3. Синергетическое воздействие и руководство

86. Подход к руководству самостоятельной конвенцией по ртути,—вне зависимости от того, будет ли такой договор отражать всеобъемлющую, юридически обязательную рамочную основу по ртути или юридический компонент всеобщей рамочной основы из добровольных и юридических элементов,—может породить вопросы по поводу синергетического воздействия, количестве договоров внутри кластера химических веществ, и воздействия этого нового инструмента на прогресс в деле усиления сотрудничества и координации между этими тремя конвенциями по химическим веществам и отходам. Все эти вопросы можно было бы

рассмотреть в процессе переговоров по будущей конвенции, когда правительства в составе МПК будут разрабатывать положения о мерах контроля и институциональных механизмах надзора и осуществления конвенции. Например, они могли бы изучить меры по обеспечению синергизма между национальными действиями по регулированию химических веществ и отходов, с тем чтобы это способствовало осуществлению конвенции по ртути и других соответствующих международных конвенций. На международном уровне такой синергетический эффект мог бы быть учтен при разработке институциональных механизмов для коллективного рассмотрения политики и принятия решений Сторонами (например, конференция сторон и порядок ее деятельности), вспомогательных органов по техническим вопросам, функций секретариата и мер осуществления (например, финансовый механизм).

4. Запуск процесса и сроки

87. Как уже отмечалось в пункте 43 настоящего анализа, членам Рабочей группы следует признать, что Совет управляющих, главным образом, будет полагаться на рекомендации Рабочей группы в отношении большинства конкретных аспектов переговоров по конвенции в рамках МПК, точно так же, как он полагался на Специальную рабочую группу по СОЗ МФХБ применительно к большей части указаний, данных им МПК, которому была поручена разработка Стокгольмской конвенции¹⁴.

88. Независимо от того, будет ли это всеобъемлющая юридически обязательная рамочная основа по ртути или юридический компонент всеобщей рамочной основы из добровольных и юридических элементов, Совет управляющих инициирует процесс переговоров по самостоятельной конвенции, обратившись к Директору-исполнителю с просьбой подготовить и созвать МПК, на который будет возложена задача ее разработки. В таком решении могли бы содержаться общие руководящие указания относительно характера и сферы охвата документа, и оно могло бы содержать любые пожелания Совета управляющих по поводу руководства его осуществлением. В решении могут быть указаны примерные даты начала работы МПК и созыва дипломатической конференции, от которой можно было бы ожидать принятия такого договора (в случае Стокгольмской конвенции МПК просили приступить к работе в начале 1998 года, а дипломатической конференции было предложено завершить работу над договором "к 2000 году")¹⁵. В этом решении Директору-исполнителю может быть также поручено начать безотлагательно принимать меры по ртути в целях содействия решению проблемы ртути в период разработки обязательного документа, а также проводить подготовку к осуществлению этого документа.

89. МКП и дипломатические конференции работают согласно собственным правилам процедуры, в которых, как правило, предусматривается, что решения по вопросам существа принимаются в определенном согласованном порядке¹⁶. После принятия договора на дипломатической конференции, конвенция открывается для подписания и ратификации и вступления в силу в соответствии с установленными в ней условиями. Требуемые сроки разработки подобных документов и их вступления в силу могут быть весьма различными. Например, период времени между проведением первого совещания МКП по Стокгольмской конвенции и ее вступлением в силу составил в общей сложности почти шесть лет. Сфера охвата конвенции, внебюджетные ресурсы, выделенные для переговорного процесса, и число

¹⁴ См. решение 19/13 С СУ, сноска 2 выше.

¹⁵ См. там же, пункты 11-12. На самом деле МПК завершил свои переговоры в декабре 2000 года, а дипломатическая конференция состоялась в Стокгольме в мае 2001 года.

¹⁶ См. например, правило 37 правил процедуры Стокгольмского МПК, в Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for Implementing International Action on Certain Persistent Organic Pollutants, *Report of the Intergovernmental Negotiating Committee on the Work of Its First Session*, UNEP/POPS/INC.1/7, annex I, "Rules of Procedure for the Meetings of the Intergovernmental Negotiating Committee" (1998) (applied *mutatis mutandis* to diplomatic conference in Conference of Plenipotentiaries on the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants Stockholm, *Final Act*, UNEP/POPS/CONF/4 (2001)); см. также Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ, ст. 9.2, 22 мая 1969 года, 1155 United Nations Treaty Series 331 (где сказано, что текст договора принимается на международной конференции путем голосования за него двух третей государств, присутствующих и участвующих в голосовании, если тем же большинством голосов они не решили применить иное правило).

ратификаций, требующееся для вступления конвенции в силу, вероятно, во многом определяют период времени, необходимый для проведения переговоров и принятия конвенции.

5. Дополнительные соображения

а) Промежуточные действия по ртути

90. На разработку и вступление в силу конвенции, скорее всего, уйдет несколько лет. В период между проведением двадцать пятой сессии СУ и датой вступления документа в силу могли бы быть желательны промежуточные добровольные меры по смягчению воздействия ртути, как для того, чтобы начать решать проблему ртути уже сейчас, так и для того, чтобы приступить к созданию процедур и механизмов, которые могли бы содействовать успешному осуществлению этого документа. Правительства, ЮНЕП и другие межправительственные организации (МПО) могли бы разработать и осуществлять дополнительные добровольные промежуточные меры как и в рамках варианта разработки протокола к Стокгольмской конвенции, особенно в отношении таких элементов, которые могут не требовать юридически обязательного инструмента для их эффективного осуществления. Такие меры могли бы быть конкретно указаны в решении Совета управляющих, аналогично тому, как Совет управляющих просил Директора-исполнителя начать принимать незамедлительные меры по СОЗ в решении 19/13 С СУ, в котором он также учредил межправительственный переговорный комитет по Стокгольмской конвенции¹⁷.

б) Финансовые ресурсы

91. Информацию по этой теме см. в сопутствующем документе “Финансовые ресурсы”.

С. Добровольная рамочная основа регулирования ртути

92. В части 3.1.1 документа РГОС 1/2 обозначено несколько вариантов усиленных добровольных действий по ртути. Данный раздел аналитического документа развивает положения упомянутого документа и обсуждения на РГОС-1 и содержит дальнейшие соображения по поводу возможной добровольной, юридически не обязательной рамочной основы политики по ртути.

93. Добровольная рамочная основа по ртути могла бы существовать самостоятельно или составлять часть всеобщей рамочной основы или пакета из добровольных и юридических элементов. В последнем случае протокол по ртути к Стокгольмской конвенции или самостоятельная конвенция могли бы содержать некоторые или все из юридических элементов, как это отмечалось в предыдущих разделах настоящего анализа. Другие существующие договоры—такие, как Базельская, Роттердамская или Стокгольмская конвенции или Киевский протокол о РВПЗ к Орхусской конвенции,—также могли бы содержать конкретные юридические элементы, которые могли бы рассматриваться как часть пакета¹⁸.

1. Связь с Программой партнерств по ртути

94. В апреле 2008 года Программа ЮНЕП по ртути завершила разработку “Всеобщей рамочной основы для Глобального партнерства ЮНЕП по ртути”¹⁹. Эта рамочная основа партнерских отношений была разработана ЮНЕП в консультации с правительствами и другими заинтересованными субъектами под эгидой Директора-исполнителя. Она будет препровождена двадцать пятой сессии Совета управляющих как часть запрошенного Советом управляющих доклада о прогрессе в осуществлении решения 24/3 СУ.

95. Рамочная основа для Глобального партнерства ЮНЕП по ртути и добровольная рамочная основа по ртути, которой посвящен настоящий раздел анализа, не тождественны друг другу,

¹⁷ См. решение 19/13 С СУ, сноска 2 выше, пункт 13.

¹⁸ Описание этих вариантов см. в документе РГОС 1/2, Часть 3.2.

¹⁹ См. Доклад о работе совещания, посвященного Глобальному партнерству по ртути Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), UNEP(DTIE)/Hg/Partnership.1/4 (2008 год), http://www.chem.unep.ch/MERCURY/UGMP/Meeting_Documents.htm.

хотя, конечно же, связаны между собой. Создание Рамочной основы партнерства и проводимые РГОС обзор и оценка вариантов, касающихся более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, представляют собой отдельные процессы, осуществляемые на основании разных частей решения 23/4 СУ. Охватывая вопросы осуществления, а не разработки политики, Программа партнерства по ртути и Рамочная основа партнерства может и должна стать важным дополнением любого усиленного добровольного или юридически обязательного подхода к регулированию ртути, который может быть рекомендован Рабочей группой Совету управляющих для рассмотрения. Тем не менее, члены Рабочей группы должны четко представлять себе, что Программа партнерства по ртути и Рамочная основа партнерства существуют отдельно от добровольной рамочной основы по ртути, которая обсуждается в настоящем разделе анализа.

2. Схема

96. Добровольная рамочная основа политики по ртути могла бы включать в себя многие или все из общих элементов, указанных в Сводной таблице возможных общих элементов на стр. 11-12 выше. Таким образом, она могла бы содержать 1) раздел элементов, обозначающих рамки проблемы, включая выражение политической приверженности, руководящие принципы, сферу охвата и общую цель; 2) действия или виды деятельности для решения проблемы на основе семи приоритетов в отношении ртути, установленных Советом управляющих в пункте 19 решения 24/3 СУ; 3) мероприятия, связанные с осуществлением, такие как обмен информацией, планы или программы осуществления, мониторинг, отчетность и обзор, техническая помощь и создание потенциала, финансовые ресурсы и помощь, а также оценки эффективности и обзор обязательств на основании рамочной основы; и 4) механизмы по административному руководству и управлению рамочной основой, включая предоставление секретариатских услуг и процесс или орган, отвечающий за общее руководство политикой и надзор.

97. Что касается конкретных мер или видов деятельности, которые могут предусматриваться рамочной основой, то в отношении нескольких из них важное значение может иметь разработка и применение руководящих указаний по НИМ/НВП. Как обсуждается в пункте 38 выше настоящего анализа, сама рамочная основа не будет содержать подробных руководящих указаний по НИМ/НВП, но вместо этого будет предусматривать процессы для их разработки уже после принятия рамочной основы.

3. Институциональные механизмы и процесс

98. Добровольная рамочная основа по ртути могла бы быть реализована как часть СПМРХВ²⁰, как часть другого существующего процесса; или в качестве нового самостоятельного процесса, инициированного Советом управляющих и ЮНЕП. Признавая а) желание международного сообщества выйти на более высокий уровень координации и сотрудничества по кластеру химических веществ и в более широком плане - в рамках системы Организации Объединенных Наций; б) значение дальнейшего укрепления СПМРХВ; и с) тот факт, что ртуть уже подпадает под Глобальный план действий СПМРХВ, большое внимание в настоящем аналитическом документе уделяется созданию добровольной рамочной основы по ртути и тому, как ее можно было бы вписать в СПМРХВ и его Международную конференцию по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ)

²⁰

Например, Глобальная программа действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности (ГПД), принятая в 1995 году, является юридически не обязательной программой ЮНЕП, предназначенной для предоставления практических руководящих указаний национальным и региональным органам для решения проблем деградации морской среды под воздействием осуществляемой на суше деятельности. ГПД содержит небольшие разделы о предлагаемых международных действиях по СОЗ и тяжелым металлам. Базируясь в Гааге, ГПД руководит функционированием координационного механизма, функции которого в отношении химических веществ переданы существующим механизмам Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ (МОПРХВ), Международной программы химической безопасности ЮНЕП и МФХБ. См. в целом веб-сайт ГПД ЮНЕП, <http://www.gpa.unep.org/>; Межправительственная конференция для принятия Глобальной программы действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности, *Глобальная программа действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности* (Вашингтон О.К. 1995 год), UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, имеется по адресу http://www.gpa.unep.org/documents/full_text_of_the_english.pdf.

99. Если Совет управляющих решит, что он хотел бы, чтобы рамочная основа по ртути составляла часть СПМРХВ, то он мог бы просить МКРХ-2 (совещание которой намечено на май 2009) рассмотреть вопрос о начале переговоров о разработке необязательного соглашения.. В такой своей просьбе Совет управляющих мог бы охарактеризовать элементы, которые, по его мнению, следует включить в рамочную основу. Если Совет управляющих решит, что рамочная основа должна содержать как добровольные, так и юридические элементы, то тогда он мог бы просить МКРХ-2 рассмотреть вопрос о создании всеобщей добровольной рамочной основы и таких элементов, и он мог бы отдельно инициировать в надлежащем порядке соответствующий параллельный процесс (например, МПК или просьба к другой конвенции о химических веществах) создания правовых элементов. Как отмечено в пункте 24 выше, эти два процесса могли бы быть организованы таким образом, чтобы их сессии проводились одновременно или одна за другой.

100. В любом случае МКРХ-2 рассмотрел бы этот вопрос в рамках пункта своей повестки дня, касающегося возникающих вопросов, в соответствии со своей функцией по "привлечению внимания и обращению с призывами о принятии надлежащих мер для решения возникающих политических вопросов, и по обеспечению консенсуса в отношении приоритетов, касающихся принятия совместных мер"²¹. Предлагаю МКРХ заняться этим вопросом, Совету управляющих было бы необходимо определить круг полномочий по разработке рамочной основы, включая сферу ее охвата. Другими словами, Совету управляющих будет необходимо решить ключевые вопросы политики на своей двадцать пятой сессии, до препровождения предлагаемой рамочной основы МКРХ. Такие ключевые вопросы включают в себя юридический характер, сферу охвата и основные элементы рамочной основы, а также вопрос о том, кто предоставит ресурсы, необходимые для ее разработки и осуществления. Решив эти вопросы, Совет управляющих позволил бы МКРХ-2 сосредоточиться на том, следует ли ей соглашаться с этим предложением, не углубляясь в обсуждение элементов, составляющих рамочную основу (для этого у нее попросту не будет времени).

101. По линии СПМРХВ рамочная основа по ртути, вероятно, могла бы быть разработана и принята в течение трех лет. Это скорее всего предполагало бы проведение четырех международных совещаний, а также региональных совещаний, последние из которых сыграли решающую роль в ходе переговоров Подготовительного комитета по СПМРХВ. Секретариату СПМРХВ, вероятно, понадобится набрать дополнительно трех сотрудников для поддержки этих переговоров. Важное значение будет иметь полная ясность в вопросе о том, какой орган несет главную ответственность за решение этой задачи: хотя от Программы ЮНЕП по ртути и, возможно, других МПО ожидалась бы значительная поддержка данного процесса, секретариат СПМРХВ был бы ведущим органом по его координации.

102. Основанный на широком круге участников многосекторальный подход СПМРХВ позволил бы заручиться более широким участием заинтересованных субъектов, чем этого можно было бы обычно ожидать от процессов в рамках Совета управляющих ЮНЕП. Как ожидается, разрабатываемые для МКРХ правила процедуры продолжат прошлую практику СПМРХВ в этом отношении и будут применимы к переговорам по поводу создания добровольной рамочной основы по ртути.

103. Если разработка рамочной основы и руководство ее деятельностью будут осуществляться СПМРХВ и МКРХ, движущие силы осуществления останутся теми же, что и ныне, поскольку у СПМРХВ и МКРХ скорее всего будет отсутствовать потенциал для организации и проведения деятельности по осуществлению. Такими движущими силами являются, например, правительства, Программа ЮНЕП по ртути и Программа Партнерства ЮНЕП по ртути, члены Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ (МОПРХВ), включая Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН); Всемирный банк; Международное энергетическое агентство (МЭА); неправительственные организации (НПО); и другие заинтересованные субъекты.

²¹ КПС СПМРХВ, пункт 24 j), сноска 16 выше.

4. Дополнительные соображения

а) Финансовые ресурсы

104. Как нередко отмечалось, успех любой рамочной основы по решению проблем, порождаемых ртутью, будет во многом зависеть от наличия финансовых ресурсов для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в ее осуществлении. Такие ресурсы будут иметься лишь том объеме, в котором их предоставят правительства-доноры. Применительно к рамочной основе добровольных действий по ртути в рамках СПМРХВ, Программа ускоренного запуска проектов (ПУЗП) СПМРХВ могла бы быть приспособлена для того, чтобы служить каналом донорского финансирования. В качестве альтернативы или в дополнение к этому помощь могла бы оказываться Фондом глобальной окружающей среды (ФГОС) через его основное направление деятельности, касающееся международных вод, или же доноры могли бы просить ФГОС управлять специальным фондом по ртути, аналогичным по замыслу Фонду для наименее развитых стран (ФНРС) или Специальному фонду в области изменения климата (СФИК). Поскольку в настоящее время ФГОС не располагает существенными ресурсами для поддержки проектов по ртути, практическая осуществимость всех этих вариантов ФГОС зависела бы от желания доноров предоставить новые финансовые ресурсы для этой цели. (Более подробное обсуждение этих подходов ФГОС содержится в сопутствующем документе, посвященном финансовым ресурсам.)

б) Промежуточные действия по ртути

105. Ранее высказанные соображения по поводу значения добровольных промежуточных действий по ртути в период реализации юридически обязательного варианта по ртути также относятся к этому варианту добровольной рамочной основы по ртути.
