ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

EP

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

Distr.: General
20 August 2007

Russian
Original: English

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Специальная рабочая группа открытого состава по ртути
Первое совещание
Бангкок, 12–16 ноября 2007 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*

Обзор и оценка вариантов, касающихся усиленных добровольных мер и новых или существующих международных правовых документов

Исследование вариантов глобального контроля над ртутью

1. Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) 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. В решении 24/3 IV предусмотрено, что специальная рабочая группа открытого состава будет руководствоваться следующими приоритетами:

"a) уменьшение атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников;

b) поиск экологически обоснованных вариантов решений проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений;

c) уменьшение глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах;

d) уменьшение в глобальном масштабе предложения ртути, в том числе рассмотрение вопроса об ограничении первичной добычи и учет иерархии источников,

e) поиск экологически рациональных вариантов хранения ртути;

f) рассмотрение с учетом результатов анализа, упомянутого в пункте 24 d) [решения], вопроса о восстановлении существующих загрязненных участков, которые оказывают пагубное воздействие на здоровье человека и санитарию окружающей среды;

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

K0762757 260907

Из соображений экономии настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии на заседания и не запрашивать дополнительных копий.

g) расширение базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия".

3. В решении предусмотрено также, что по каждому из перечисленных выше приоритетных направлений рабочая группа изучит "ряд имеющихся мер и стратегий реагирования", "практическую реализуемость и эффективность добровольных и юридически обязательных подходов", "варианты осуществления" и "расходы и выгоды, связанные с осуществлением мер и стратегий реагирования".

4. Кроме того, по каждой из этих мер и стратегий реагирования рабочей группе надлежит проанализировать "соответствующие возможности и потенциал развитых и развивающихся стран и стран с переходной экономикой" и "необходимость в создании потенциала, оказании технической помощи, передаче технологии и изыскании приемлемых источников финансирования".

5. Помимо этого в решении 24/3 IV Совет управляющих "просит Директора-исполнителя подготовить компиляцию другой соответствующий информации для рассмотрения специальной рабочей группой открытого состава". В соответствии с этим решением и в целях оказания содействия рабочей группе Директор-исполнитель подготовил доклад, озаглавленный "Исследование вариантов глобального контроля над ртутью", который представлен в приложении к настоящей записке. Этот доклад не был официально отредактирован секретариатом.

6. Рабочая группа открытого состава, возможно, пожелает:

a) рассмотреть доклад, содержащийся в приложении к настоящей записке, и в частности, определить, в достаточной ли мере он охватывает каждый из имеющихся вариантов по каждому приоритету;

b) определить, требуется ли какая-либо дополнительная информация для дальнейшего рассмотрения по любому из вариантов;

c) призвать правительства представить к оговоренной дате любую дополнительную информацию, которая может потребоваться для дальнейшего рассмотрения вариантов, представленных в докладе, содержащемся в приложении;

d) принять решение о применении какого-либо варианта, если будет сочтено, что он является наиболее подходящим для регулирования конкретной приоритетной области;

e) рекомендовать секретариату предпринять любые последующие шаги для проведения новых обзоров или получения дополнительной информации для рассмотрения рабочей группой открытого состава на ее втором совещании.

Приложение

Анализ возможных вариантов решения глобальных проблем с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути

Подготовлен для Отдела ЮНЕП по химическим веществам Центром международного права окружающей среды (СИЕЛ) Глен М. Уайзер

20 августа 2007 года

Содержание

Резюме 5

Сокращения 11

1. Введение 13
   - 1.1. История вопроса и цель анализа 13
   - 1.2. Сфера охвата и структура 14

2. Практическая реализуемость и эффективность добровольных и юридически обязательных подходов 15
   - 2.1. Общие соображения 17
     - 2.1.1. Осуществление и соблюдение 18
     - 2.1.2. Расходы 19
   - 2.2. Критерии оценки международных подходов 21
     - 2.2.1. Критерии практической реализуемости 22
     - 2.2.2. Критерии эффективности 23

3. Варианты осуществления более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов 24
   - 3.1. Варианты более эффективных добровольных мер 25
     - 3.1.1. Политическая декларация и план осуществления высокого уровня 26
     - 3.1.2. Кодекс поведения по ртути 28
     - 3.1.3. Международные действия в форме передачи технологии и оказания помощи, в том числе на основе партнерских отношений 32
     - 3.1.4. Глобальные программы экомаркировки и сертификации 37
     - 3.1.5. Примечание в отношении регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) 39
   - 3.2. Варианты подходов согласно действующим положениям существующих международно-правовых документов 40
     - 3.2.1. Регулирование ртутных отходов согласно Базельской конвенции 41
     - 3.2.2. Регулирование международной торговли ртутью согласно Роттердамской конвенции 44
     - 3.2.3. Регулирование метилртути согласно Стокгольмской конвенции 46
     - 3.2.4. Право знать согласно Киевскому протоколу о РВПЗ к Орхусской конвенции 49
     - 3.2.5. Потенциальное взаимодействие с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата 51

Содержание (продолжение)

3.3. Варианты внесения поправок в существующие международно-правовые документы ... 52
3.3.1. Расширение сферы охвата Стокгольмской конвенции ... 53
3.3.2. Открытие Конвенции КТЗВБР и Протокола к ней, касающегося тяжелых металлов, для глобального участия ... 56
3.4. Варианты новых международно-правовых документов ... 58
3.4.1. Протокол по ртути к Стокгольмской конвенции ... 58
3.4.2. Автономная Конвенция по ртути ... 63

4. Меры и стратегии реагирования ... 66
4.1. Уменьшение атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников ... 67
4.2. Поиск экологически обоснованных вариантов решений проблемы регулирования отходов, содержащих ртуть и ртутные соединения ... 68
4.3. Уменьшение глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах ... 69
4.4. Уменьшение глобального предложения ртути ... 70
4.5. Поиск экологически рациональных вариантов хранения ртути ... 71
4.6. Рассмотрение вопроса о восстановлении существующих загрязненных участков, которые оказывают пагубное воздействие на здоровье человека и санитарию окружающей среды ... 72
4.7. Расширение базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия ... 73

Библиография ... 75

РЕЗЮМЕ

1. Введение

В своем решении 24/3 IV Совет управляющих ЮНЕП постановил создать специальную рабочую группу открытого состава (РГОС) для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, которые могут быть использованы для решения глобальных проблем, обусловленных воздействием ртути. Настоящий анализ содержит информацию, которая призвана помочь РГОС в рассмотрении этих вопросов.

Настоящий анализ состоит из трех основных частей, которые следуют за введением. В части 2 изложена общая информация и соображения, касающиеся практической реализуемости и эффективности добровольных и юридически обязательных подходов к решению глобальных проблем охраны окружающей среды и устойчивого развития. В этой части изложены критерии, которые РГОС, возможно, пожелает применять в процессе оценки практической реализуемости и эффективности международных вариантов мер решения проблем ртути. В части 3, занимающей центральное место в данном анализе, определяются и рассматриваются варианты осуществления более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, которые могут применяться для содействия принятию международных мер долгосрочного характера в отношении ртути. В части 4 содержится серия таблиц, отражающих стратегические цели и имеющиеся меры реагирования, которые могут способствовать реализации семи глобальных приоритетов по ртути, которые определены Советом управляющих в его решении 24/3 IV.

2. Практическая реализуемость и эффективность добровольных и юридически обязательных подходов

2.1. Общие соображения. Выбор добровольного или юридически обязательного подхода к решению той или иной международной экологической проблемы может определяться многими соображениями. Некоторые государства могут отдавать предпочтение добровольным подходам, поскольку они не хотят ограничивать свои возможности обязательствами, имеющими юридическую силу. Политические обязательства добровольного характера допускают гибкость и более широкие возможности для экспериментирования и адаптации, поскольку их проще изменить, чем обязательства, имеющие юридическую силу, которые обычно требуют соблюдения формальных процедур внесения поправок. Вместе с тем в международных природоохранных соглашениях, имеющих юридическую силу, применяются различные подходы, призванные обеспечить гибкость с учетом развития научных знаний или других факторов. Государства могут настороженно относиться к принятию на себя обязательств, имеющих обязательную юридическую силу, если они не располагают всей информацией о степени серьезности возможных рисков или об издержках, связанных с выполнением этих обязательств. При разработке программного документа они могут искусно соразмерять амбициозность обязательств с возможностями обеспечения их соблюдения.

Обязательства, имеющие юридическую силу, по целому ряду причин как правило соблюдаются и выполняются в большей степени, чем обязательства добровольного характера. Когда международное сообщество принимает юридически обязательный документ, содержащий весомые обязательства, оно тем самым ясно заявляет, что расценивает данную проблему как весьма серьезную, а свои обязательства – как заслуживающие доверия. Политическое обязательства добровольного характера передает эту идею не столь ясно. Утверждение о том, что какое-то государство нарушило обязательство, имеющее юридическую силу, и тем самым действовало незаконно, скорее всего будет иметь более существенные последствия, чем аналогичное утверждение о том, что это государство не выполнило свое политическое обязательство добровольного характера. Поскольку международные обязательства, имеющие юридическую силу, расцениваются как "закон", в долгосрочном плане их выполнение государствами является более стабильным, чем выполнение политических обязательств добровольного характера. Национальный процесс ратификации и принятия законодательства в связи с международным документом, имеющим обязательную юридическую силу, также может повысить вероятность выполнения и соблюдения этого документа государством. Более заметное положение имеющего обязательную юридическую силу документа на международном уровне и более высокая заинтересованность в нем также могут способствовать тому, что участвовать в его разработке или следить за этим процессом будут все соответствующие страны, межправительственные организации (МПО), организации гражданского общества и частный сектор. Кроме того юридически обязательные документы обладают более значительным потенциалом в плане мобилизации и оказания на постоянной основе международной институциональной поддержки, которая обычно требуется при решении международных экологических проблем.

Расходы на переговоры и окончательное согласование многостороннего соглашения зависят от степени сложности стоящих проблем и того, в какой мере переговоры обеспечивают широкое участие. В принципе, для

выработки соглашения, в котором достаточно четко определяется источник, характер и степень серьезности риска, а также необходимость принятия международных мер и в котором не предусмотрено использование новых и сложных механизмов осуществления и соблюдения, требуется меньше времени и ресурсов. Поскольку в случае применения добровольных подходов ожидания, связанные с осуществлением и соблюдением обязательств бывают менее серьезными, расходы отдельных стран на осуществление также могут быть ниже. В то же время юридически обязательные подходы могут быть более эффективными в плане создания "равных условий" в экономике, которые не поощряют "иждивенческого поведения", стимулируют новаторское отношение к делу и способствуют более быстрому всеобщему переходу на альтернативные процессы и методы. Независимо от того, является ли соглашение добровольным или юридически обязательным, его эффективность нередко определяется наличием или отсутствием финансовой и технической помощи, которая требуется развивающимся странам для выполнения такого соглашения.

2.2. Критерии оценки международных подходов. В настоящем документе определяются критерии, которые специальная РГОС, возможно, пожелает использовать в процессе оценки потенциальной практической реализуемости и эффективности добровольных и юридически обязательных подходов, рассматриваемых в части 3.

Критерии практической реализуемости. В сущности практическая реализуемость международных подходов определяется политическими соображениями, которые отражают тенденции национальной, региональной и международной политики. Эти политические соображения формируются под влиянием следующих факторов:

- уровень знаний об опасности
- необходимость глобальных действий
- расходы
- наличие альтернативных технологий, в меньшей степени загрязняющих окружающую среду
- правовая реализуемость.

Критерии эффективности. Эффективность международного режима определяется тем, насколько успешно достигаются его цели. Цель, поставленная в решении 24/3 IV Совета управляющих, заключается в уменьшении рисков для здоровья человека и окружающей среды со стороны загрязнения ртутью. Оценивая потенциальную эффективность, РГОС, возможно, пожелает учитывать следующие критерии:

- амбициозность обязательств
- сфера охвата
- четкость и ясность обязательств
- выполнимость обязательств
- участие государств и других заинтересованных сторон
- соблюдение требований
- прозрачность
- финансовая и техническая поддержка
- способность реагировать на изменение обстоятельств
- своевременность.

3. Варианты осуществления более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов

В части 3, которая занимает центральное место в анализе, определяются и рассматриваются варианты осуществления добровольных и юридически обязательных подходов, которые могут применяться для содействия принятию международных мер долгосрочного характера в отношении ртути. Рассмотрение каждого из вариантов начинается с описания и изложения истории вопроса, в том числе соответствующих прецедентов и подходящих примеров из международной практики, особенно международных природоохранных соглашений и договоров, касающихся химических веществ и отходов. Затем вкратце описывается, каким образом этот вариант может способствовать реализации глобальных приоритетов по ртути. После этого рассматриваются имеющие отношение к данном варианту соображения, касающиеся ресурсов, такие, как техническая и финансовая помощь развивающимся странам, возможная связь между данным вариантом и другими соглашениями и подходами, которые касаются химических веществ и отходов, и ресурсы, которые могут потребоваться для доработки и применения этого варианта на международном уровне. Наконец, по каждому варианту предлагается краткое описание некоторых процедур, которые могут потребоваться для применения данного варианта. Важно иметь в виду, что решение о разработке и

применении того или иного варианта в рамках существующей Конвенции будет принимать Конференция Сторон Конвенции, а не Совет управляющих ЮНЕП.

Добровольные и юридически обязательные документы и подходы зачастую могут приниматься и осуществляться последовательно или в разных сочетаниях. Многие из вариантов, рассматриваемых в части 3, в случае их принятия будут затрагивать разные глобальные приоритеты по ртути, разные аспекты одних и тех же приоритетов или одни и те же приоритеты, но в разной степени. Таким образом, если какой-либо вариант не может в полной мере охватить все глобальные приоритеты по ртути, может оказаться необходимым или целесообразным рассмотреть возможность дополнения этого варианта каким-либо другим вариантом или вариантами.

3.1. Варианты более эффективных добровольных мер

С учетом того, что в решении 24/3 IV заявляется о приверженности делу реализации более динамичных усилий, направленных на решение *глобальных* задач уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути, в настоящем разделе рассматриваются прежде всего варианты добровольных мер, которые могут быть приняты на глобальном уровне, хотя вместе с тем признается, что такие меры могут осуществляться также на международном, национальном, региональном или местном уровне и на основе партнерства Что касается партнерских связей, то в настоящем анализе не делается попытка предугадать выводы или рекомендации партнеров и других заинтересованных сторон, которые занимаются определением общей рамочной основы для реализации Глобального партнерства по ртути, в соответствии с просьбой Совета управляющих, изложенной в пункте 27 решения 24/3 IV. В рамках анализа партнерские отношения между публичным и частным сектором и Глобальным партнерством по ртути ЮНЕП рассматриваются как важные составляющие стратегического подхода к задаче передачи технологий и оказания помощи для решения проблем ртути. Кроме того, в рамках анализа партнерские отношения описываются как важное средство осуществления, которое может применяться в рамках любого глобального подхода к решению проблем ртути - добровольного или юридически обязательного. Ниже перечисляются варианты более эффективных добровольных мер.

3.1.1. Декларация и план осуществления высокого уровня по ртути. Декларация и план осуществления высокого уровня по ртути могли бы повысить уровень осведомленности правительств и гражданского общества о проблемах обусловленных воздействием ртути; способствовать укреплению политической воли в решении этих проблем; и обеспечить создание механизмов и процессов для содействия принятию основными заинтересованными сторонами согласованных и всеобъемлющих глобальных мер в отношении ртути. Декларация и план осуществления могут быть составлены по образцу трех основных текстов Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) или какого-либо другого текста, например, не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов. Мероприятия по выполнению декларации и плана осуществления могут проводиться в рамках СПМРХВ, Программы ЮНЕП по ртути или других подразделений ЮНЕП.

3.1.2. Кодекс поведения по ртути. Правительства могли бы разработать не имеющий обязательной юридической силы кодекс поведения, в котором определялись бы рекомендуемые виды практики для реализации многих глобальных приоритетов по ртути. Такой кодекс поведения может предназначаться для использования в контексте национального законодательства, а также может применяться в качестве стандарта корпоративной практики в тех правовых системах, где отсутствуют соответствующие внутренние правовые нормы. Вместе с тем частный сектор может самостоятельно или во взаимодействии с правительствами активизировать собственные усилия по разработке и осуществлению добровольных отраслевых кодексов поведения, имеющих отношение к ртути, с тем чтобы такие кодексы охватывали многие или даже все антропогенные источники ртути.

3.1.3. Международные действия в форме передачи технологии и оказания помощи, в том числе на основе партнерских отношений. Стратегический подход, нацеленный на передачу технологии и оказание помощи в решении проблем ртути мог бы облегчить выявление конкретных потребностей, имеющихся ресурсов и недостатков, а также способствовать координации и определению очередности мероприятий по оказанию такой помощи в целях повышения ее эффективности. В основу такого подхода могут быть положены такие мероприятия, как: налаживание партнерских отношений между публичным и частным сектором, в том числе в рамках постоянных усилий по укреплению Глобального партнерства по ртути ЮНЕП; более активные усилия по осуществлению Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала, в частности применительно к ртути; налаживание стратегических партнерских отношений по ртути между ЮНЕП, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фондом глобальной окружающей среды (ФГОС); и расширение поддержки ФГОС проектам в области передачи технологии и оказания помощи применительно к ртути в рамках следующего цикла пополнения ФГОС (ФГОС-5).

3.1.4. Глобальные программы экомаркировки и сертификации. Правительства, МПО, НПО и частный сектор могли бы объединить свои усилия с целью разработки или расширения практики использования экомаркировки и сертификации, которая препятствовала бы производству, использованию и выбросу ртути в составе какой-либо продукции и в рамках производственных процессов.

3.2. Варианты, которые могут применяться в соответствии с действующими положениями существующих международно-правовых документов

В этом разделе перечисляются и описываются варианты, предусмотренные международно-правовыми документами, имеющими обязательную силу, которые могут применяться на основании положений существующих документов или могут использоваться в сочетании с существующими положениями с целью регулирования новых веществ в рамках этих документов. Все эти варианты предусматривают использование существующих процедур и механизмов согласно соответствующим договорам, в связи с чем не требуется разработки никаких новых международно-правовых документов или процессов, еще не закрепленных в этих договорах. Вместе с тем ни один из этих вариантов скорее всего не обеспечит всестороннего охвата всех семи глобальных приоритетов по ртути, которые определены в решении 24/3 IV. Они образуют скорее отдельные составляющие общей глобальной стратегии по ртути. Они включают:

3.2.1. Регулирование ртутных отходов согласно Базельской конвенции. Отдел ЮНЕП по химическим веществам и секретариат Базельской конвенции готовят план работы, предусматривающий подготовку технических руководящих принципов по ртутным отходам и осуществление экспериментальных проектов экологически обоснованного использования ртутных отходов в отдельных странах. Правительства могут повысить потенциальную эффективность этих технических руководящих принципов, если примут все меры к тому, чтобы развивающиеся страны получали достаточную техническую и финансовую помощь в деле осуществления руководящих принципов и чтобы все страны выделяли достаточные ресурсы на цели осуществления руководящих принципов на национальном уровне.

3.2.2. Регулирование международной торговли ртутью согласно Роттердамской конвенции. Стороны Роттердамской конвенции могли бы включить в Конвенцию все виды использования ртути, с тем чтобы на международную торговлю ртутью и продуктами, содержащими ртуть, распространялось действие предусмотренной в Конвенции процедуры предварительного обоснованного согласия. Включение промышленных и других видов использования ртути в список ПОС могло бы, хотя и не сразу, позитивно отразиться на усилиях по реализации глобальных приоритетов по ртути, особенно тех из них, которые касаются международной торговли, а именно: уменьшения глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах, и, хотя и в меньшей степени, уменьшения в глобальном масштабе предложения ртути.

3.2.3. Регулирование метилртути согласно Стокгольмской конвенции о СОЗ. Стороны Стокгольмской конвенции могли бы принять решение о включение метилртути в приложение С Конвенции, касающееся непреднамеренного производства СОЗ. Согласно тексту статьи 5 Конвенции и результатам обсуждений в Комитете по рассмотрению стойких органических загрязнителей (КРСОЗ) в приложение С могут быть включены лишь непреднамеренные антропогенные выбросы метилртути (но не выбросы элементарной ртути или других ее форм). К таким выбросам могут быть отнесены выбросы, происходящие в результате изменения практики землепользования, выбросы со свалок коммунально-бытовых отходов и выбросы в результате применения осадка сточных вод для удобрения сельскохозяйственных земель.

3.2.4. Право знать согласно Киевскому протоколу о РВПЗ к Орхусской конвенции. Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (протокол о РВПЗ) к Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, может использоваться как имеющее обязательную юридическую силу средство для обеспечения права общественности знать о выбросах ртути и других загрязнителей из промышленных источников. Хотя Орхусская конвенция и Протокол о РВПЗ разрабатывались и применяются в рамках Европейской экономической комиссии (ЕЭК), оба эти документа открыты для присоединения любых членов Организации Объединенных Наций. Присоединившись к Протоколу о РВПЗ, страны, расположенные за пределами региона ЕЭК, могли бы расширить возможности своих граждан в области контроля за загрязнением ртутью, принятия соответствующих ответных мер и возможного предотвращения такого загрязнения.

3.2.5. Потенциальное взаимодействие с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата. С учетом того, что правительства параллельно обсуждают вопросы о том, как решать проблему изменения климата в следующем десятилетии и в последующий период и каким образом уменьшить риски, обусловленные выбросами ртути, они, возможно, пожелают изучить и реализовать "побочные выгоды", заключающиеся в снижении выбросов ртути, которые можно получить в процессе уменьшения выбросов

парниковых газов (ПГ) и использования других возможностей взаимодействия, и тем самым оказать содействие решению обеих задач. Наибольшие возможности в этой области связаны с тем фактом, что сокращение выбросов ПГ, происходящее в результате сжигания меньшего количества угля, приведет также к уменьшению выбросов ртути в атмосферу.

3.3. Варианты внесения поправок в существующие международно-правовые документы

В этом разделе определяются и рассматриваются варианты внесения поправок по существу в действующие международно-правовые документы. Такие варианты позволили бы найти комплексный подход к решению глобальных проблем, обусловленных выбросами ртути, без необходимости разработки совершенно нового международно-правового документа. Сюда относятся следующие варианты:

3.3.1. Расширение сферы охвата Стокгольмской конвенции. Внесение поправок в Стокгольмскую конвенцию и включение ртути в ее сферу охвата позволило бы реализовать некоторые или все глобальные приоритеты по ртути, используя существующие процедуры, механизмы и институты Стокгольмской конвенции, включая ее механизм финансирования. Вместе с тем единственный политически осуществимый подход к внесению поправок в Стокгольмскую конвенцию возможен, пожалуй, только в контексте ее статьи 21, но в результате этого может возникнуть "раздельный режим", при котором большинство, составляющее три четверти Сторон Конвенции, будет связано текстом Конвенции с внесенными в него поправками, а остальные Стороны будут связаны первоначальным вариантом. Существование Конвенции в двух формах может привести к снижению эффективности и той, и другой.

3.3.2. Открытие Конвенции КТЗВБР и Протокола к ней, касающегося тяжелых металлов, для глобального участия. Открытие Конвенции КТЗВБР и Протокола к ней, касающегося тяжелых металлов, для присоединения государств, не относящихся к региону ЕЭК, могло бы привести к появлению имеющего обязательную юридическую силу глобального документа, охватывающего некоторые из основных антропогенных источников выбросов ртути. При обсуждении этого вопроса стороны КТЗВБР пытались разрешить вопрос о том, как избежать "раздельного режима". Имеющиеся данные о других договорах ЕЭК, в которые были внесены поправки с целью разрешить присоединение государств, не относящихся к ЕЭК, и которым при этом удалось избежать проблемы "раздельного режима", неутешительно. Ни одна из этих поправок еще не вступила в силу или не получила достаточно широкой поддержки Сторон КТЗВБР. При этом к документам ЕЭК, которые всегда были открыты для присоединения любых государств, не присоединилось ни одно государство за рамками ЕЭК.

3.4. Варианты новых международно-правовых документов

В этом разделе определяются и рассматриваются вариантов новых документов, которые могли бы использоваться для решения глобальных проблем, связанных с ртутью, включая протокол к существующему договору и новую самостоятельную конвенцию:

3.4.1. Протокол по ртути к Стокгольмской конвенции. В результате разработки и принятия автономного протокола к Стокгольмской конвенции мог бы появиться правовой документ, обеспечивающий всесторонний охват проблемы ртути и исключающий нежелательные ситуации, которые могли бы возникнуть в случае внесения в Конвенцию поправок с целью охватить все формы ртути. Главное преимущество протокола по ртути к Стокгольмской конвенции заключалось бы в том, что такой протокол мог бы функционировать при помощи и на основе многочисленных институтов, процедур и механизмов, уже существующих в рамках Стокгольмской конвенции.

Если Конференция Сторон Стокгольмской конвенции не примет иного решения, переговоры по разработке протокола по ртути будут проводиться под эгидой Конвенции, а не Совета управляющих ЮНЕП. Если КС не выработает альтернативный подход, рассмотрение и возможное утверждение протокола по ртути будет проводиться в соответствии с обычными правилами процедуры Конвенции в отношении проведения совещаний и принятия решений, которые в настоящее время содержат правило принятия решений на основе консенсуса.

3.4.2. Автономная конвенция по ртути. Как и в случае с протоколом по ртути, сфера охвата независимой и автономной конвенции по ртути будет настолько широкой или узкой, а обязательства будут настолько ограниченными или масштабными, насколько этого пожелают правительства. Главные отличия от варианта, предусматривающего разработку протокола, состоят в том, что переговоры по разработке автономной конвенции будут проводиться под эгидой Совета управляющих ЮНЕП, а не Стокгольмской конвенции, будет значительно меньше возможностей для использования механизмов и институтов существующих соглашений, и

в результате расходы на поддержание этой конвенции могут быть выше. Вместе с тем значительно более высокие расходы по осуществлению конвенции на национальном уровне могут незначительно отличаться от расходов в рамках варианта, предусматривающего разработку протокола к Стокгольмской конвенции. В рамках автономной конвенции по ртути может быть использован один из двух базовых подходов: *подход, предусматривающий разработку рамочной конвенции/ протокола,* или *подход, основанный на мерах контроля*. Государства могут предусмотреть, что один из этих подходов будет применяться только в отношении ртути или в отношении ртути и других стойких неорганических загрязнителей.

4. Меры и стратегии реагирования

В части 4 определяются имеющиеся меры и стратегии реагирования для реализации семи глобальных приоритетов по ртути. Вся информация изложена в семи таблицах (по таблице на глобальный приоритет). В каждой таблице указываются две или более стратегические цели, связанные с реализацией соответствующего приоритета, и ряд возможных мер реагирования, которые могут способствовать достижению каждой из этих стратегических целей. Эти таблицы подготовлены с целью обеспечить РГОС всегда доступным и удобным сводным перечнем мер, которые могут быть приняты заинтересованными сторонами в отношении какого-то конкретного аспекта проблемы ртути. Члены РГОС, возможно, пожелают учесть эту информацию при рассмотрении вопроса о практической реализуемости и эффективности добровольных и юридически обязательных подходов, рассматриваемых в части 3 анализа.

Сокращения

АОРПИ	Ассоциация по ответственной разработке полезных ископаемых
ВВВУУР	Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВХМ	винилхлоридмономер
ГСЭ	Глобальная сеть экомаркировки
долл. США	доллар США
ЕС	Европейский союз
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ИМО	Международная морская организация
КМЗ	кустарная и мелкомасштабная золотодобыча
КРХ	Комитет по рассмотрению химических веществ
КРСОЗ	Комитет по рассмотрению стойких органических загрязнителей
КС	Конференция Сторон
КС/СС	Конференция Сторон, действующая в качестве Совещания Сторон
КТЗВБР	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния
КЦИГУ	комбинированный цикл интегрированной газификации угля
МАРПОЛ	Международная конвенция по предупреждению загрязнения с судов
МКП	Межправительственный комитет для ведения переговоров
МКРХ	Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ
МОС	Международная организация по стандартизации
МПО	межправительственная организация
МПС	многостороннее природоохранное соглашение
МСАПЗВ	Международный союз ассоциаций по предупреждению загрязнения воздуха
МСГМ	Международный совет по горнодобывающей промышленности и металлам
МЧР	Механизм чистого развития
НАФТА	Североамериканское соглашение о свободной торговле
НИМ	наилучшие имеющиеся методы
НПО	неправительственная организация
НПП	наилучшие виды природоохранной практики
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПР	официальная помощь в целях развития
ОРВ	озоноразрушающее вещество
ОСПАР	Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики
ПГ	парниковый газ
ПОС	предварительное обоснованное согласие
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУЗП	Программа ускоренного запуска проектов
ПФОС	перфтороктановый сульфонат
РВПЗ	регистр выбросов и переноса загрязнителей
РГОС	Рабочая группа открытого состава
РГОС6	шестое Совещание Рабочей группы открытого состава Базельской конвенции
РКБТ	Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СНГ	Содружество Независимых Государств
СНЗ	стойкий неорганический загрязнитель
СОЗ	стойкий органический загрязнитель

СП	стратегическая программа
СПИД	синдром приобретенного иммунодефицита
СПМРХВ	Стратегический подход к международному регулированию химических веществ
ССКП	Система сертификации Кимберлийского процесса
СТВ	стойкое токсичное вещество
СУ	Совет управляющих
УСУ	улавливание и связывание углерода
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФГОС	Фонд глобальной окружающей среды
ФГОС-5	пятый цикл пополнения ФГОС
ХФУ	хлорфторуглероды
ЭОР	экологически обоснованное регулирование
ЮНЕП	Организация Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮСЕПА	Агентство по охране окружающей среды США
CO_2	диоксид углерода
Hg	ртуть

Анализ возможных вариантов решения глобальных проблем с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути

1. Введение

1.1. История вопроса и цель анализа

1. В своем решении 24/3, часть IV, Совет управляющих ЮНЕП признал, "что предпринимаемые в настоящее время усилия по уменьшению рисков, связанных с ртутью, недостаточны для решения глобальных проблем, обусловленных воздействием ртути" и пришел к выводу, "что в целях уменьшения рисков для здоровья человека и окружающей среды требуются дополнительные международные меры долгосрочного характера и в этой связи будут рассмотрены и проанализированы варианты более эффективных добровольных мер и новые или существующие международно-правовые документы, что позволило бы добиться прогресса в решении данного вопроса"[1].

2. Решением 24/3 IV была создана специальная рабочая группа открытого состава из числа представителей правительств, региональных организаций экономической интеграции и заинтересованных субъектов для проведения настоящего обзора и оценки. В своей работе РГОС должна руководствоваться семью приоритетами, изложенными в пункте 19 решения:

> "... a) уменьшение атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников;
>
> b) поиск экологически обоснованных вариантов решения проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений;
>
> c) уменьшение глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах;
>
> d) уменьшение в глобальном масштабе предложения ртути, в том числе рассмотрение вопроса об ограничении первичной добычи и учет иерархии источников;
>
> e) поиск экологически рациональных вариантов хранения ртути;
>
> f) рассмотрение ... вопроса о восстановлении существующих загрязненных участков, которые оказывают пагубное воздействие на здоровье человека и санитарию окружающей среды;
>
> g) расширение базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия ..."

3. Круг ведения РГОС включает, в частности:

> "изучение по каждому из приоритетных направлений, изложенных в пункте 19 [решения 24/3 IV]:
>
> i) ряда имеющихся мер и стратегий реагирования;
>
> ii) практической реализуемости и эффективности добровольных и юридически обязательных подходов;
>
> iii) вариантов осуществления;
>
> iv) расходов и выгод, связанных с осуществлением мер и стратегий реагирования..."[2]

4. В решении 24/3 IV Совет управляющих просит также Отдел ЮНЕП по химическим веществам, как секретариат РГОС, "подготавливать аналитические и краткие доклады, необходимые для выполнения ее [РГОС] работы"[3]. В настоящем аналитическом документе содержится информация для первого совещания

[1] Совет управляющих ЮНЕП, решение 24/3 "Регулирование химических веществ", часть IV "Ртуть", пункты 16-17 (2007) [далее решение 24/3 IV].

[2] Там же, пункт 30 b).

[3] Там же, пункт 37.

РГОС, которое призвано помочь в обсуждении вопроса об активизации усилий или принятии дополнительных мер с целью уменьшения рисков, обусловленных выбросами ртути.

1.2. Сфера охвата и структура

5. В центре внимания настоящего анализа находятся *глобальные* варианты более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, которые могут уменьшить риски для здоровья человека и окружающей среды, связанные с глобальными проблемами, обусловленными воздействием ртути. Поэтому в рамках анализа изучаются как имеющие обязательную юридическую силу, так и не имеющие такой силы документы, которые имеют или будут иметь глобальную сферу охвата, а также добровольные меры, эффективность которых может быть повышена за счет их применения, участия в них или их координации на глобальном уровне. Некоторые из этих вариантов, особенно добровольные, уже разрабатываются или применяются одним или несколькими государствами или другими заинтересованными сторонами в одном или нескольких секторах экономики или географических регионах. Хотя в рамках анализа иногда приводятся некоторые примеры таких вариантов, чтобы продемонстрировать или пояснить, как может функционировать такой вариант в глобальном масштабе, он не претендует на презентацию всего множества документов и подходов, которые могут использоваться правительствами, межправительственными организациями (МПО), неправительственными организациями (НПО) или частным сектором на индивидуальной, региональной или партнерской основе для решения проблем, связанных с ртутью. В нем не затрагиваются также те случаи, когда присущие конкретному региону проблемы, связанные с ртутью, эффективнее всего могут быть решены с помощью региональных соглашений.

6. В отношении партнерских отношений в рамках анализа применяется предложенный в решении 24/3 IV подход, предусматривающий двусторонний процесс i) дальнейшего укрепления Глобального партнерства по ртути (пункт 27) и ii) создания специальной РГОС для рассмотрения и анализа вариантов более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов (пункт 28). Таким образом решение 24/3 IV свидетельствует о намерении Совета управляющих продолжать разработку Программы партнерств и в то же время изучать возможности принятия дополнительных мер, в том числе имеющих обязательную юридическую силу, для решения глобальной проблемы ртути.

7. В настоящем документе признается, что во время его подготовки было неясно, каким образом можно обеспечить координацию или интеграцию соответствующих усилий, предпринимаемых в рамках двух процессов, предусмотренных в пунктах 27 и 28. Авторы анализа исходили из того, что обеспечение такой интеграции является одной из задач, которые будут решать участники каждого из процессов и в конечном итоге Совет управляющих. Однако четкие указания относительно того, может ли быть обеспечена такая интеграция, или того, каким образом она может быть обеспечена, еще не были сформулированы. Соответственно, в анализе не выдвигается предположений относительно выводов или рекомендаций партнеров и других заинтересованных сторон, занимающихся разработкой общей рамочной основы для реализации Глобального партнерства по ртути.

8. В части 3.1.3 сообщается о том, что в настоящем аналитическом обзоре партнерские связи между публичным и частным сектором и осуществляемое в рамках ЮНЕП Глобальное партнерство по ртути рассматриваются как важные составляющие стратегического подхода к задачам передачи технологии и оказания помощи в целях решения проблем ртути. Кроме того, в аналитическом обзоре партнерские связи описываются как важное средство осуществления, которое может использоваться в рамках любого глобального подхода к решению проблем ртути, будь то добровольные или юридически обязательные подходы. РГОС, возможно, пожелает рассмотреть и вопрос о том, каким образом она будет учитывать прогресс в определении общей рамочной основы для реализации Глобального партнерства по ртути, и в зависимости от этого прогресса она, возможно, пожелает рассматривать усиленную Программу партнерств в качестве дополнительного самостоятельного варианта более эффективных добровольных мер.

9. Поскольку цель анализа состоит в том, чтобы предоставить РГОС информацию, которая может быть полезной при определении различных вариантов и возможных рекомендаций для Совета управляющих, составители этого документа, воздерживались от выработки рекомендаций относительно возможных направлений деятельности РГОС. По этой же причине в настоящем документе не дается оценка практической реализуемости или эффективности вариантов добровольных и юридически обязательных подходов, определяемых в части 3; решение этого вопроса оставляется на рассмотрение РГОС. В анализ не включается оценка расходов и выгод, связанных с применением мер и стратегий реагирования.

10. Составители анализа стремились использовать различные термины и формулировки так же, как они использовались в решении 24/3 IV:

"глобальные приоритеты по ртути" – это семь приоритетов, перечисленных в пункте 19 решения;

"варианты осуществления" – это различные подходы к осуществлению глобальных, более эффективных добровольных мер или юридически обязательных документов, определенные в части 3 настоящего анализа , которые могут использоваться для реализации некоторых или всех глобальных приоритетов по ртути;

"стратегические цели" – это цели, достижение которых будет в значительной степени способствовать реализации глобальных приоритетов по ртути в контексте какого-то важного источника, сектора экономики или деятельности;

"имеющиеся меры реагирования" – это существующие конкретные мероприятия или действия, которые могут быть предприняты правительствами или другими заинтересованными сторонами с целью достижения одной или нескольких стратегических целей и которые могут осуществляться на добровольной основе или в соответствии с обязательством, имеющим обязательную юридическую силу.

11. Анализ состоит из четырех частей:

часть 1 (настоящая часть) - введение;

в части 2 излагаются и рассматриваются соображения, касающиеся практической реализуемости и эффективности международных подходов добровольного характера и подходов, имеющих обязательную юридическую силу. Сначала в целом излагаются некоторые соображения, касающиеся использования добровольных или юридически обязательных документов с целью решения глобальных проблем, таких, как проблема ртути. Затем перечисляются критерии, которые РГОС может использовать в процессе изучения практической реализуемости и эффективности вариантов принятия международных мер долгосрочного характера в отношении ртути;

в части 3, занимающей центральной место в аналитическом обзоре, определяются варианты осуществления более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов, которые могут применяться для содействия осуществлению международных мер долгосрочного характера в отношении ртути. Эта информация распределяется по четырем разделам: 1) варианты более эффективных добровольных мер; 2) варианты подходов согласно действующим положениям существующих международно-правовых документов; 3) варианты внесения поправок в существующие международно-правовые документы; и 4) варианты новых международно-правовых документов. По каждому выявленному варианту предлагается описание варианта и возможного механизма его действия, включая соответствующую справочную информацию; указываются глобальные приоритеты по ртути, которые могут быть реализованы посредством данного варианта; рассматриваются некоторые соображения, касающиеся ресурсов, которые могут иметь отношение к оценке практической реализуемости и эффективности варианта; и обобщаются некоторые процедуры, которые могут потребоваться для принятия или осуществления варианта;

в части 4 перечисляются имеющиеся меры и стратегии реагирования, предназначенные для реализации семи глобальных приоритетов по ртути, которые определены в пункте 19 решения 24/3 IV. Эта информация представлена в семи таблицах (по одной на приоритет), в каждой из которых указывается одна или несколько стратегических целей, связанных с реализацией соответствующего приоритета, и меры реагирования, которые могут способствовать достижению каждой стратегической цели.

12. Завершается настоящий анализ справочно-библиографическим разделом, в котором перечисляются ведомства и документы, упомянутые в настоящем обзоре, включая их адреса в сети Интернет, если таковые имеются.

2. Практическая реализуемость и эффективность добровольных и юридически обязательных подходов

13. В этой части перечисляются и рассматриваются соображения, касающиеся практической реализуемости и эффективности международных подходов добровольного характера и подходов, имеющих обязательную юридическую силу. Сначала излагается общая информация о некоторых соображениях, касающихся использования добровольных или юридически обязательных документов в процессе решения таких глобальных проблем, как проблема ртути. Затем перечисляются критерии, которые могут применяться при рассмотрение вопроса о практической реализуемости и эффективности вариантов, включенных в часть 3.

14. Прежде чем приступать к общему рассмотрению, следует изложить некоторые предварительные замечания. Во-первых, добровольные подходы могут быть разными по форме. В этой части анализа рассмотрение добровольных подходов сосредоточено прежде всего на многосторонних политических

обязательствах, таких, как политические обязательства государств высокого уровня, не имеющие обязательной юридической силы. В то же время к добровольным подходам можно отнести также двустороннее или многостороннее сотрудничество государств, не подкрепляемое никакими политическими обязательствами, например руководящие принципы ЮНЕП в отношении добровольных процедур предварительно обоснованного согласия (ПОС)[4]. К ним могут быть отнесены односторонние действия государств, такие, как запрет Соединенных Штатов на использование хлорфторуглеродов (ХФУ) при производстве аэрозолей, что привело к сокращению общемирового объема выбросов ХФУ на 25 процентов в 1977 году[5]. Партнерские связи между публичным и частным сектором, которые могут использоваться в рамках добровольных подходов или для содействия применению юридически обязательных подходов, могут затрагивать и негосударственные структуры. В контексте международного регулирования химических веществ многосторонние процессы являются тем фактором, который побуждает государства вовлекать представителей гражданского общества, в том числе частный сектор, в процесс разработки обязательств[6].

15. Во-вторых, добровольные и юридически обязательные подходы могут приниматься или применяться последовательно или в различных сочетаниях. Например, многие из вариантов, перечисленных в части 3 настоящего анализа, в случае их осуществления будут затрагивать разные глобальные приоритеты по ртути, разные аспекты одних и тех же приоритетов или одни и те же приоритеты, но в разной степени. Хотя в настоящем анализе и предполагается, что по отношению к проблеме ртути могут применяться как последовательный, так и комбинаторный подход, в нем не рассматриваются конкретные обстоятельства, при которых выбор того или иного подхода может быть предпочтительным, и не предпринимается попытка определить все возможные комбинации[7].

16. Третий момент, который РГОС, возможно, пожелает учесть, касается *широты* или *сферы* охвата: будет ли решение глобальных проблем, обусловленных воздействием ртути, наиболее эффективным на основе комплексного всеохватывающего документа; ряда менее широких по сфере охвата самостоятельных конвенций; или комплексного документа, который может дополняться другими самостоятельными мероприятиями (это соображение может также включать возможность опираться на региональные документы – см. часть 3, пункт 120). Как видно из части 3, широта или сфера охвата варианта не всегда определяется тем, является ли он добровольным или юридически обязательным, хотя иногда бывает проще добиться более широкой сферы охвата с помощью документа добровольного характера. В то же время *глубина* или *амбициозность* обязательств в рамках того или иного варианта могут быть более непосредственно связаны с их правовым характером.

17. Наконец, государства или частные структуры могут предпринимать стратегически важные действия ввиду вступления в силу обязательств, предусмотренных определенным юридически обязательным документом. Например, известно, что такие шаги предпринимали некоторые Стороны Монреальского протокола, которые наращивали производство и увеличивали запасы озоноразрушающих веществ (ОРВ) в преддверии ожидаемого поэтапного прекращения производства ОРВ[8]. Такие шаги были возможны в значительной степени вследствие того, что Монреальский протокол ограничивает производство и потребление ОРВ (определяемые как производство плюс импорт минус экспорт), но не предусматривает строгого запрета на

[4] Совет управляющих ЮНЕП, *Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в международной торговле*, решение 15/30 (1989). Впоследствии на смену добровольной процедуре ПОС пришла Роттердамская конвенция, имеющая обязательную юридическую силу. См. Роттердамскую конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, 10 сентября 1998 года.

[5] *See* William R. Moomaw, *The Environmental Era - From Two Sides of the Atlantic*, Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, No. 3/01 (Bonn, F.R.G. 2001).

[6] См, например, Международную конференцию по регулированию химических веществ, Дубайская декларация о международном регулировании химических веществ (2006).

[7] Углубленный анализ вопроса о "сочетании средств" при решении экологических проблем, в том числе проблем ртути, на национальном уровне в странах ОЭСР см. в документе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) INSTRUMENT MIXES FOR ENVIRONMENTAL POLICY (2007).

[8] *See, e.g.,* Tseming Yang, *International Treaty Enforcement as a Public Good: The Role of Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements*, 27 MICH. J. INT'L L. 1131, 1145 (2006) (citing *Report of the Implementation Committee under the Non-compliance Procedure for the Montreal Protocol on the Work of Its Twenty-Seventh Meeting*, para. 15, UNEP/OzL.Pro/ImpCom/27/4 (Oct. 13, 2001)).

использование ОРВ[9]. В случае с ртутью государства и другие структуры также могут предпринять такие стратегические шаги, как создание складских запасов ртути в ожидании введения запрета на импорт/экспорт, что приведет к увеличению общемировых резервных запасов ртути или ее потреблении, тем самым может стать препятствием для достижения предусмотренных в документе целей. Таких шагов можно не допустить с помощью хорошо продуманных мер контроля над использованием ртути в различных продуктах и процессах. Сдерживающими факторами в этом отношении могут также быть прозрачные переговоры, эффективный контроль и доступ к данным, поддающимся независимой проверке. Если международный документ по ртути, имеющий обязательную юридическую силу, будет принят, он вступит в силу скорее всего не раньше 2012 года. РГОС, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, какие промежуточные меры могут потребоваться для предупреждения таких стратегических шагов в этом случае.

2.1. Общие соображения

18. Выбор добровольного или юридически обязательного подхода к решению той или иной международной экологической проблемы может определяться многими соображениями. Некоторые государства могут отдавать предпочтение добровольным подходам, поскольку они не хотят ограничивать свои возможности обязательствами, имеющими юридическую силу. Например, некоторые крупные государства могут неохотно идти на заключение соглашений, имеющих обязательную силу, из-за наличия противоречащих друг другу национальных или международных приоритетов или принципиального нежелания использовать международное право для решения конкретной рассматриваемой проблемы. В качестве примера первой из упомянутых ситуаций можно назвать не имеющее юридической силы обязательство отказаться от использования свинца при производстве бензина, которое было предусмотрено в Повестке дня Хабитат в 1996 году[10]: для некоторых государств обеспокоенность судьбой национальных предприятий по добыче свинца или нефтеперерабатывающих и нефтеочистных предприятий была сильнее, чем желание поддержать соглашение, имеющее обязательную юридическую силу, даже несмотря на то, что о серьезных последствиях использования свинца для здоровья человека было хорошо известно и имелись вполне рентабельные альтернативы его использованию.

19. Политические обязательства добровольного характера обеспечивают большую гибкость и дают больше возможностей для экспериментирования и адаптации. Возможно, это связано с тем, что в них проще внести изменения, чем в обязательства, имеющие юридическую силу, которые обычно требуют соблюдения формальных процедур внесения поправок или ратификации, а также официальной процедуры выхода, нередко предусматривающей период ожидания. Вместе с тем в международных природоохранных соглашениях, имеющих обязательную силу, применяются разнообразные подходы с целью обеспечить их гибкость в свете развития научных знаний и других факторов. К числу таких подходов относится: создание научно-технических органов, которые обычно могут разработать руководящие принципы или рекомендации по различным вопросам значительно быстрее и эффективнее, чем Конференция Сторон (КС), действующая самостоятельно; включение перечней контролируемых веществ или графиков поэтапного прекращения производства в отдельное приложение, которое порой проще скорректировать, чем текст договора (например, Монреальский протокол[11] и Стокгольмская конвенция[12]); и процедура принятия решений по существу, не всегда требующая консенсуса, как, например, предусмотренные Монреальским протоколом процедуры внесения корректировок в приложения[13].

20. Государства могут настороженно относиться к принятию на себя обязательств, имеющих юридическую силу, если они не располагают всей информацией о степени серьезности имеющихся рисков или расходах, связанных с выполнением этих обязательств. Вместе с тем они могут искусно соразмерять амбициозность обязательств с возможностями обеспечения их соблюдения. Таким образом, необходимость достижения договоренности относительно решения, имеющего юридическую силу, иногда может исключать

[9] См. Монреальский протокол, статьи 1.5, 1.6, 2.

[10] Программа Организации Объединенных Наций по национальным пунктам, *Цели и принципы, обязательства и глобальный план действий Повестки дня Хабитат*, пункт 43(bb) (1996).

[11] Монреальский протокол о веществах, разрушающих озоновый слой, 16 сентября 1987 года с поправками.

[12] Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ), 23 мая 2001 года.

[13] В том случае, если невозможно достичь консенсуса, Совещание Сторон Протокола может внести корректировки в приложения большинством в две трети голосов развивающихся ("Стороны, включенные в Приложение 5") и развитых ("Стороны, не включенные в Приложение 5) стран. См. Монреальский протокол, статья 2.9.

возможность создания эффективного механизма обеспечения соблюдения, особенно если переговоры ведутся в соответствии с правилом принятия решений на основе консенсуса. В принципе, международные природоохранные соглашения обычно не предусматривают столь же эффективные механизмы обеспечения исполнения, какие могут быть предусмотрены, например, в соглашениях о торговле и инвестиционной деятельности[14].

2.1.1. Осуществление и соблюдение

21. Вопрос о том, может бы ли быть обеспечено соблюдение предусмотренных в соглашении обязательств, тесно связан с более фундаментальным вопросом о том, является ли соблюдение или эффективное осуществление соглашения, имеющего обязательную юридическую силу, более вероятным, чем соблюдение и осуществление политического соглашения добровольного характера. Имеется целый ряд факторов, в силу которых обязательства, имеющие юридическую силу, как правило, осуществляются и соблюдаются более эффективно, чем добровольные обязательства.

22. Принимая юридически обязательный документ, содержащий весомые обязательства, международное сообщество ясно заявляет тем самым, что оно рассматривает данную проблему как весьма серьезную, а свои обязательства как заслуживающие доверия. Добровольное политическое обязательство передает эту идею не столь ясно. Например, Устав Организации Объединенных Наций воспринимался бы иначе, если бы он был добровольным политическим обязательством. Такое заявление о серьезности намерений повышает вероятность его осуществления и соблюдения, поскольку соответствующие стороны (например, государства, межправительственные организации, гражданское общество и частный сектор) скорее всего будут рассматривать это обязательство как заслуживающее большего доверия, которое скорее всего будет соблюдаться.

23. Обычно в международных природоохранных соглашениях не предусмотрены эффективные механизмы обеспечения соблюдения. Поэтому важным средством побуждения государства к осуществлению и соблюдению своих обязательств может быть широкое освещение на национальном и международном уровнях сведений о несоблюдении им своих обязательств. Последствия утверждения о том, что государство нарушило свое обязательство, имеющее юридическую силу, и тем самым совершило противоправное действие, скорее всего будут более значительным, чем последствия аналогичного утверждения о том, что государство не выполнило свое добровольное политическое обязательство, поскольку "легализация является одним из основных методов повышения государствами уровня доверия к своим обязательствам"[15]. Вместе с тем, если какая-то проблема является политически значимой на национальном уровне, а факты нарушений легко выявляются, политическое и общественное давление, оказываемое на национальном уровне с целью добиться выполнения обязательства, может быть действенным даже несмотря на отсутствие формальных процедур и возможности принудительного воздействия, которые присущи международному обязательству, имеющему юридическую силу.

24. Поскольку международные обязательства, имеющие юридическую силу, рассматриваются как "закон", в долгосрочном плане их осуществление государствами является более стабильным, чем осуществление добровольных политических обязательств. При смене правительства или руководства страны, как правило, меняется и национальная политика. В таких случаях могут легко приниматься решения о пересмотре национальной политики в отношении осуществления того или иного добровольного политического обязательства или присоединения к нему. При этом не требуется соблюдать процедуры публичного отказа или

[14] Хотя иногда утверждается, что это связано с тем, что государства серьезнее относятся к вопросам торговли и инвестиций, чем к вопросам окружающей среды и здоровья, более конструктивное объяснение, возможно, заключается в том, что механизмы обеспечения соблюдения в соглашениях о торговле обычно предназначены для решения конкретных разногласий между двумя или несколькими государствами. Таким образом, они имеют сходство с судебным процессом, в рамках которого одно лицо утверждает, что ему был нанесен (или наносится) непосредственный ущерб в результате действий другого лица. В отличие от них многосторонние природоохранные соглашения (МПС) обычно призваны решать глобальные проблемы, требующие принятия коллективных мер, поэтому предусмотренные в них механизмы предупреждения неисполнения обычно предназначены для того, чтобы устанавливать факты действия или бездействия Стороны и реагировать на такое действие или бездействие (например, невыполнение обязательства о подготовке докладов или сокращении объема выбросов), которое может поставить под угрозу общую эффективность документа, но не может быть непосредственной причиной нанесения ощутимого ущерба какой-либо конкретной Стороне.

[15] Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, 54 INTERNATIONAL ORGANIZATION 421, 426 (2000).

пересмотра соглашения, а можно просто проигнорировать его. В отличие добровольных обязательств международные обязательства, закрепленные в документах, имеющих юридическую силу, не прекращают своего действия при смене правительства. Изменить такие соглашения или выйти из них сложнее, а факт невыполнения новым правительством своих обязательств может стать достоянием общественности, особенно если в соглашениях предусмотрены требования об обязательном представлении информации.

25. Процесс официальной ратификации на национальном уровне и принятие законодательных актов об осуществлении международного документа, имеющего обязательную юридическую силу, могут повысить вероятность того, что государство будет принимать меры по осуществлению и соблюдению такого документа. В некоторых странах процесс согласования и принятия на себя обязательств, имеющих юридическую силу, с большей вероятностью повлечет за собой участие всех соответствующих правительственных органов, чем процесс принятия политических обязательств добровольного характера вследствие более серьезных юридических последствий подписания документа, имеющего обязательную силу. Благодаря такому более активному участию и более широкой осведомленности этих правительственных органов можно в большей степени рассчитывать на то, что они будут более эффективно выполнять свои функции в процессе осуществления такого соглашения.

26. Кроме того, более заметное положение имеющих обязательную юридическую силу документов на международному уровне и более высокая заинтересованность в них также могут способствовать тому, что все соответствующие страны, МПО, организации гражданского общества и частный сектор будут принимать участие в разработке такого документа и соблюдать его. Такое более активное участие в работе над документом может сохраниться и после его принятия и выразиться в более активных усилиях по пропаганде и поддержке документа со стороны всех соответствующих сторон, что в свою очередь может способствовать более эффективному осуществлению и соблюдению документа. Отчасти поэтому может быть целесообразно применять при разработке глобальных документов, не имеющих обязательной юридической силы, подходы, основанные на широком участии различных заинтересованных сторон.

27. Документы, имеющие обязательную юридическую силу, обладают более значительным потенциалом в плане мобилизации и оказания на постоянной основе международной институциональной поддержки, которая обычно требуется при решении международных экологических проблем. К таким институтам относятся: Конференция Сторон (КС), в рамках которой государства-участники могут следить за осуществлением соглашения, контролировать и оценивать его эффективность, а также принимать дополнительные программы и меры с целью содействия достижению его целей; секретариат, который осуществляет управление договором, включая выполнение таких функций, как организация совещаний, налаживание связи между Сторонами и наблюдателями и подготовка докладов; один или несколько вспомогательных органов, например, научный орган для проведения исследований по соответствующим научным вопросам; процедуры обеспечения соблюдения и механизмы контроля за соблюдением договора всеми Сторонами и содействия его соблюдению; и механизм финансирования, призванный оказывать развивающимся странам помощь в выполнении ими своих обязательств. Большинство многосторонних природоохранных соглашений, имеющих обязательную юридическую силу, в той или иной мере предусматривают такие институты и механизмы поддержки или находятся в процессе их создания (например, Монреальский протокол; Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции; а также Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотский протокол к ней). Аналогичные институты и механизмы поддержки могут функционировать и в рамках некоторых международных документов добровольного характера, но обычно в меньшей степени. Например, действующая в рамках СПМРХВ Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ) обычно проводит свои сессии реже, чем КС; секретариат СПМРХВ меньше по размеру; МКРХ в настоящее время не предусматривает межсессионную деятельность, получение информации от правительств или контроль; а добровольный целевой фонд Программы ускоренного запуска проектов (ПУЗП) в рамках СПМРХВ в соответствии с установленным графиком может принимать взносы лишь в течение пяти лет с момента его создания.

2.1.2. Расходы

28. В этом разделе рассматриваются некоторые общие соображения, касающиеся расходов на разработку и осуществление многосторонних соглашений. Весьма важным дополнительным аспектом, который здесь не рассматривается (но который имеет огромное значение применительно к ртути), являются последствия *бездействия* для здоровья человека, систем социального обеспечения и окружающей среды.

2.1.2.1. Переговоры

29. Расходы на переговоры и окончательное согласование многостороннего соглашения определяются степенью сложности проблем (и следовательно, количеством требуемых сессий), а также тем, в какой мере переговоры обеспечивают широкое участие (например, за счет перевода документов и работы заседаний на все

языки Организации Объединенных Наций и финансирования путевых расходов участников развивающихся стран или других заинтересованных сторон). В принципе, если налицо достаточно четкое понимание источника, характера и степени серьезности рисков, а также необходимости принятия международных действий и если соглашение не предусматривает применения новых или сложных механизмов осуществления и соблюдения, то для заключения такого соглашения потребуется меньше времени и ресурсов. Расходы на выработку Роттердамской конвенции составили около 3,2 млн. долл. США (1996–1998 годы)[16]; Стокгольмской конвенции – чуть меньше 6 млн. долл. США (1998–2001 годы)[17]; Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) – порядка 6,5 млн. долл. США (2003-2006 годы)[18]. Эти суммы не включают расходы, понесенные государствами, которые выступали принимающими сторонами, или расходы отдельных государств на участие в переговорах, хотя они включают расходы на оказание поддержки развивающимся странам и некоторым другим заинтересованным странам для обеспечения их участия. Эти цифры не отражают также инфляцию и колебания обменного курса доллара США. По сравнению с 2001 годом фактические расходы на проведение совещаний существенно изменились, особенно в том, что касается расходов на обеспечение безопасности совещаний.

2.1.2.2. Осуществление

30. Выбор добровольного или юридически обязательного подхода скорее всего отразиться на расходах, связанных с мероприятиями по осуществлению. Поскольку в случае применения добровольных подходов ожидания, связанные с осуществлением и соблюдением обязательств, бывают менее серьезными, расходы отдельных стран на осуществление также могут быть ниже, причем в некоторых случаях значительно ниже. Правительства могут считать, что в рамках добровольных подходов они могут более гибко подходить к вопросу о том, стоит ли покрывать расходы на осуществление определенных положений соглашения (или всего соглашения) и когда это лучше делать.

31. Императивные меры контроля, применимые ко всем Сторонам (или ко всем Сторонам конкретной группы стран), предусматриваемые юридически обязательными подходами, могут создать "равные условия", при которых определенные отрасли подчиняются одинаковым мерам контроля независимо от того, где они расположены. Такие равные условия могут стать препятствием для "иждивенчества", стимулировать инновационную практику и содействовать более стремительному глобальному переходу на альтернативные процессы и технологии. Особенно эффективными в этом отношении могут быть подходы, имеющие обязательную юридическую силу, предусматривающие ограничения в сфере международной торговли, которые в равной степени распространяются на все государства, как участвующие, так и не участвующие в таких соглашениях.

32. К числу наиболее успешных многосторонних природоохранных соглашений (МПС) относятся соглашения, в которых содержатся положения о создании обязательных механизмов финансирования. Например, Монреальский протокол нередко отмечается как один из наиболее эффективных МПС, что отчасти объясняется наличием у него Многостороннего фонда, предусмотренного договором[19]. В отсутствие таких

[16] Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу о применении процедуры предварительного обоснованного согласия, шестая сессия, "*Деятельность Секретариата в переходный период и обзор ситуации в отношении целевого фонда*", пункт 12, UNEP/FAO/PIC/INC.6/3 (1999). Эта цифра охватывает работу пяти МКП и Конференции полномочных представителей, включая конференционное обслуживание, путевые расходы участников и основные расходы на секретариат в течение всего периода ведения переговоров. Следует учесть, что переговоры по Конвенции начались после длительного периода применения добровольной процедуры ПОС, которая позволила получить опыт, облегчивший процесс переговоров.

[17] См. Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, шестая сессия, "*Деятельность Секретариата и обзор положения дел с внебюджетными ресурсами*", пункт 12, UNEP/POPS/INC.6/3 (июнь 2002 года). Переговоры в Стокгольме состояли из восьми крупных межправительственных совещаний. Сумма в размере 6 млн. долл. США не включает расходы на персонал, помещения, оборудование и связь, а также другие расходы, покрытые ЮНЕП.

[18] Информация получена от секретариата СПМРХВ 7 августа 2007 года по электронной почте. Переговоры по СПМРХВ проходили в рамках трех совещаний многостороннего подготовительного комитета, нескольких региональных совещаний и Международной конференции по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ).

[19] *See, e.g.*, Jimin Zhao, *The Multilateral Fund and China's Compliance with the Montreal Protocol*, 11 JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT 331 (2002); Duncan Brack, *Monitoring the Montreal Protocol, in* VERIFICATION YEARBOOK 209, 209 (2003).

механизмов и гарантий того, что они будут полностью финансироваться, многие развивающиеся страны могут весьма неохотно соглашаться на амбициозные и поддающиеся проверке условия соглашения, опасаясь, что из-за отсутствия ресурсов может быть сложно или даже невозможно выполнить их. Таким образом, эффективность соглашения – добровольного или имеющего обязательную юридическую силу – может быть тесно связано с наличием финансовой и технической помощи для содействия его осуществлению. Добровольные финансовые взносы, как правило, являются менее щедрыми и поступают менее регулярно. Обязательные механизмы финансирования предусматриваются лишь в документах, имеющих юридическую силу[20]. В финансовом отношении они могут быть весьма обременительными для государств-доноров, но при этом могут иметь определяющее значение для осуществления амбициозного глобального подхода, имеющего обязательную юридическую силу.

33. Расходы на поддержание договорных институтов зависят от объема административных услуг, которые требуются для соглашения. Ниже в таблице представлены данные о размере бюджета секретариатов некоторых соглашений, имеющих обязательную юридическую силу, на 2006 год. По сравнению с ними годовой бюджет секретариата СПМРХВ – добровольного соглашения, чей секретариат насчитывает лишь четыре штатных сотрудника, занятых полный рабочий день, – составляет 1,2 млн. долларов США[21].

Секретариат	**Персонал**	**Местонахождение**	**Бюджет на 206 год (долл. США)**[22]
Климат	129,5	Бонн	33 554 365
Озон	11	Найроби	3 323 532
Базель	20	Женева	4 121 940
Роттердам	18,8	Женева/Рим	3 710 224
Стокгольм	17,75	Женева	5 275 636

2.2. Критерии оценки международных подходов

34. В настоящем разделе определяются некоторые критерии, которые специальная РГОС, возможно, пожелает использовать при оценке потенциальной реализуемости и эффективности добровольных и юридически обязательных подходов, рассматриваемых в части 3. Задача добиться оптимального соотношения между практической реализуемостью и эффективностью может оказаться невыполнимой. Самый простой (т. е. наиболее осуществимый) способ достичь консенсуса при наличии различных точек зрения зачастую может заключаться в нахождении самого низкого общего знаменателя, в результате чего может быть принято

[20] Конечно же, обязательные механизмы финансирования предусмотрены не всеми МПС, имеющими обязательную юридическую силу. Так, они не предусмотрены ни Базельской, ни Роттердамской конвенциями, и в рамках обеих конвенций Стороны на протяжении нескольких лет продолжают обсуждение этого вопроса. Большинство документов добровольного характера не предусматривает создания никаких финансовых механизмов, но некоторые из них, такие как СПМРХВ, включают целевые фонды, поддерживаемые за счет добровольных взносов. Хотя некоторые страны вносят щедрые взносы в такие фонды, как правило, они располагают значительно меньшими ресурсами, чем это требуется для удовлетворения потребностей и содействия выполнению задач соответствующего соглашения.

[21] См. Международная конференция по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ), резолюция I/1, таблица 2, 6 (2006). Следует иметь в виду, что сумма денег, фактически предоставляемых правительствами в поддержку секретариата, может быть существенно ниже заложенной в бюджете суммы, особенно если взносы являются добровольными и вносятся не в соответствии с ориентировочно начисленными ставками.

[22] Эти цифры отражают размер "основных" бюджетов секретариатов на 2006 год, которые включают расходы на персонал, субподрядчиков, оборудование и помещения, обслуживание конференций и совещаний и накладные расходы; они не включают расходы на обеспечение участия в совещаниях развивающихся стран, так же, как бюджет по климату не включает "дополнительные мероприятия" по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) и Киотскому протоколу к ней, осуществляемые секретариатом при поддержке добровольных взносов, которые в расчете на 2006 год составили в общей сложности 14 059 697 долларов США. Ресурсы: РКИКООН, решение 12/CP.11, *Бюджет по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов*, стр. 33, FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006 год); Монреальский протокол, решение XVII/42: *Финансовые вопросы: финансовые доклады и бюджеты*, приложение IV, стр. 84, UNEP/OzL.Conv.7/7-UNEP/OzL.Pro./17/11 (2005); Базельская конвенция, решение VII/41: *Финансовые вопросы*, приложение I, стр. 91, UNEP/CHW.7/33 (2004); Роттердамская конвенция, решение РК-2/7: *Корректировка к финансовым и бюджетным мероприятиям на двухгодичный период 2005–2006 годов*, таблица 1, стр. 40, UNEP/FAO/RC/COP.2/19 (2005); Стокгольмская конвенция, решение СК-1/4: *Финансирование и бюджет на двухгодичный период 2006-2007 годов*, таблица 1, стр. 33, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005).

соглашение, которое окажется неэффективным в плане решения данной проблемы. Метод обеспечения широкого участия государств может быть более многообещающим, поскольку благодаря этому соглашения становятся более значимыми, четкими и прозрачными.

2.2.1. Критерии практической реализуемости

35. Практическая реализуемость международных подходов определяется прежде всего политическими соображениями, которые отражают тенденции национальной, региональной и международной политики. Эти политические соображения формируются под влиянием нескольких факторов.

36. **Уровень знаний.** Уровень знаний об опасности непосредственно влияет на осознание необходимости принятия соответствующих мер. Он отражает знания ученых, государственных чиновников, средств массовой информации и населения. Чрезвычайно важным является, в частности, знание характера угрозы, степени ее непосредственности (т. е. присутствует ли она в настоящее время, или возникнет в ближайшем или отдаленном будущем), необратимости и серьезности возможного ущерба, а также возможного распространения вреда на различные регионы и группы общества. Правительства могут стремиться избегать международных обязательств, связывающих их руки, если степень серьезности или характер проблем, которые требуют решения, или экономические и политические издержки выполнения таких обязательств остаются в значительными степени неясными[23]. Следует отметить, что уровень знаний о рисках, обусловленных ртутью, весьма высок, о чем свидетельствуют различные решения Совета управляющих по ртути, доклады и оценки ЮНЕП, правовые нормы и консультативные заключения органов здравоохранения отдельных стран, а также многочисленные научные и медицинские исследования, предпринятые правительствами, научными учреждениями, частным сектором и другими заинтересованными сторонами.

37. **Необходимость глобальных действий.** Осознание необходимости глобальных действий зависит от того, в какой мере отдельные страны могут, действуя в одностороннем порядке, эффективно ограждать себя от ущерба; вызван ли ущерб трансграничным перемещением загрязнителей; могут ли усилия одной страны, направленные на устранение ущерба, быть сведены на нет бездействием другой страны; и может ли ущерб (включая социально-экономические последствия), нанесенный отдельным странам, иметь "побочный эффект", который может создать дополнительный экологический, экономический, политический и иной риск для других стран. Если заинтересованные стороны будут решительно отстаивать свои серьезные планы, это может повлиять на осознание необходимости принятия глобальных мер, а также на готовность государств согласиться с предлагаемыми целями, сроками и другими амбициозными обязательствами.

38. **Расходы.** Расходы, связанные с международным соглашением или подходом, могут включать расходы на его разработку; расходы на создание и обеспечение функционирования различных институтов; расходы на осуществление связанных с ним мероприятий (например, ратификацию, участие в Конференции Сторон или других совещаниях); и расходы на принятие национальных мер по осуществлению в дополнение к уже принятым на национальном уровне мерам. Расходы на осуществление на национальном уровне обычно составляют наибольшую часть расходов, и в их покрытии могут участвовать различные заинтересованные стороны (например, на начальном этапе правительство покрывает расходы на разработку законодательства и правовых норм, но позднее оно может покрывать расходы на обеспечение соблюдения такого законодательства, а частный сектор – расходы по его соблюдению). Еще одним фактором, связанным с расходами, который может учитываться правительствами, является *экономия* или сокращение расходов в результате осуществления более эффективных глобальных действий. Экономия может быть достигнута в таких областях, как здравоохранение и восстановление загрязненных участков, а также в результате повышения производительности труда, увеличения продолжительности жизни и т.д. Сметные расходы развитых стран могут включать также расходы на поддержание механизмов финансирования или другой помощи развивающимся странам.

39. **Наличие технологий.** Этот критерий тесно связан с расходами, поскольку предполагаемые расходы на осуществление на национальном уровне в значительной степени будут зависеть от наличия, доступности и стоимости альтернативных продуктов и процессов, в меньшей степени загрязняющих окружающую среду. Следует также учитывать необходимость предоставления развивающимся странам доступа к этим технологиям и организации подготовки кадров для использования этих технологий, а также лицензионные требования. Причем юридически обязательные подходы могут оказывать важное *стимулирующее действие на развитие*

[23] *See* Kal Raustiala, *Form and Substance in International Agreements*, 99 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 581, 592 (2005).

технологий, благодаря чему расходы регулируемых государством отраслей на соблюдение требований, касающихся сокращения объема выбросов и восстановления загрязненных участков, могут существенно уменьшиться по сравнению с первоначальными расчетами.

40. **Правовая реализуемость.** Этот критерий говорит о том, имеются ли в международном праве или национальном законодательстве участвующих стран юридические препятствия для применения данного международного подхода.

2.2.2. Критерии эффективности

41. Эффективность международного режима определяется тем, насколько успешно достигаются его цели. Цель, сформулированная в решении 24/3 IV, состоит в том, чтобы уменьшить связанный с загрязнением ртутью риск для здоровья человека и окружающей среды. В принципе, наиболее эффективные соглашения обеспечивают высокую степень соблюдения амбициозных обязательств в области охраны окружающей среды. Многие из перечисленных ниже критериев тесно связаны между собой.

42. **Амбициозность обязательств.** Пожалуй, наиболее важным фактором обеспечения эффективности соглашения является его *основательность*, т.е. "насколько много государствам предстоит сделать по сравнению с тем, что они сделали бы в отсутствие такого соглашения"[24]. Соглашение, в котором не ставятся амбициозные цели или предусматриваются незначительные обязательства, может оказаться неэффективным с точки зрения решения проблемы, на которую оно нацелено, даже если все страны будут в полной мере соблюдать предусмотренные в нем обязательства.

43. **Сфера охвата.** Этот критерий, тесно связанный с амбициозностью или основательностью, отражает широту обязательств, т.е. определяет, нацелены ли они на устранение некоторых, многих или всех причин проблем. Как уже отмечалось в пунктах 15 и 16 выше, глобальная проблема, подобная проблеме ртути, может быть решена лишь с помощью всеобъемлющего общего инструмента, имеющего широкую сферу охвата. Альтернативный путь заключается в том, чтобы решать такую проблему с помощью нескольких разных документов или подходов, имеющих более узкую сферу охвата. Одновременно с увеличением количества применяемых документов или подходов, как правило, возрастает сложность их координации.

44. **Четкость и ясность обязательств**. Международные природоохранные соглашения – будь то добровольного или юридически обязательного характера – крайне редко предусматривают возможность компетентного толкования текстов третьими сторонами. В условиях отсутствия такой независимой стороны, способной разрешать споры, разногласия между участниками относительно значения неясно или нечетко сформулированных обязательств могут подорвать сотрудничество и привести к прекращению деятельности. Ясные и четкие обязательства проще понять, и ориентируясь на такие обязательства, правительствам и другим заинтересованным сторонам проще определить, соблюдаются ли они.

45. **Выполнимость обязательств.** Соглашение является эффективным, если содержащиеся в нем обязательства являются не только четкими и амбициозными, но также практически выполнимыми. Если они не являются таковыми, их будут соблюдать лишь немногие страны, а в случае документов, имеющих обязательную юридическую силу, лишь немногие страны ратифицируют их или присоединятся к ним. Для урегулирования сложных глобальных проблем, с которыми связано слишком много нерешенных вопросов или которые требуют применения технологий, являющихся на данном этапе чрезмерно дорогими или практически недоступными, возможно, было бы целесообразным применение рамочного или поэтапного подхода. В рамках такого подхода в исходном документе определяются институциональные рамки для дальнейших действий. Кроме того, в нем предусматриваются процедурные механизмы принятия последующих дополнительных документов, которые могут расширить или углубить сферу охвата. Стороны могут использовать их, когда у них появляется больше уверенности в своей готовности принять на себя более амбициозные обязательства, или когда они убедятся в необходимости этого. (Более подробное рассмотрение вопроса о рамочном подходе см. в части 3.4.2.1 ниже.)

46. **Участие.** В случае проблемы, подобной проблеме ртути, которая требует коллективных действий, поскольку такая глобальная проблема возникает в результате различной деятельности многих стран, решающее значение имеет широкое участие государств. Эффективность соглашения может быть в значительной степени ограничена, если в нем не будут участвовать некоторые крупные государства-производители или государства-

[24] George W. Downs et al., *Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?*, 50 INTERNATIONAL ORGANIZATION 379, 383 (1996).

потребители. Кроме того, повышению эффективности природоохранных соглашений почти всегда способствует участие широкого круга заинтересованных сторон гражданского общества.

47. **Соблюдение.** Если предусмотренные соглашением обязательства сформулированы четко и являются достаточно амбициозными, важным критерием эффективности является наличие в рамках соглашения или подхода возможности поддерживать механизмы контроля, оценки и обеспечения соблюдения. Некоторые аспекты проблемы ртути указывают на то, что при разработке глобальных мер реагирования следует уделять особое внимание вопросу соблюдения обязательств. Поскольку выгодами от уменьшения загрязнения ртутью является такие публичные блага, как чистый воздух, вода и продукты питания, у некоторых государств может возникнуть сильное искушение "пожить за счет" мер борьбы с загрязнением, которые принимают другие государства. Вероятность такого поведения становится еще более высокой, если учесть, что экономические издержки и выгоды, связанные с решением проблемы ртути, могут распределяться весьма неравномерно.

48. **Прозрачность.** Как уже отмечалось выше, один из главных факторов обеспечения соблюдения положений международного соглашения является забота стран о своей репутации. Прозрачные механизмы мониторинга, представления информации и обмена информацией повышают уровень имеющихся знаний и доверия и способствуют успешному осуществлению более эффективных многосторонних природоохранных соглашений[25].

49. **Финансовая и техническая поддержка.** Если развивающиеся страны убеждены в том, что им будут предоставлены надлежащие финансовые и технические ресурсы для содействия выполнению их международных обязательств, они, как правило, с большей готовностью соглашаются на амбициозные обязательства, которые могут быть более эффективными с точки зрения достижения целей, лежащих в основе применяемого подхода. Кроме того, имеется более высокая вероятность того, что они будут соблюдать эти обязательства, поскольку у них будет больше возможностей для этого. Таким образом, важным критерием эффективности является стабильность предоставления таких ресурсов.

50. **Способность реагирования на изменение обстоятельств.** Эффективные соглашения и подходы предполагают возможность реагирования и адаптации с учетом изменения обстоятельств, например, появления новых технологий, изменения политики или появления достаточного количества знаний по проблеме, в том числе благодаря опыту, накопленному государствами и другими заинтересованными сторонами, сообща работающими над решением данной проблемы. В рамках юридически обязательных подходов государствам удается сохранить гибкость и способность реагировать на изменяющиеся обстоятельства, в частности, путем принятия рамочных конвенций и дополнения их на более поздних этапах более конкретными или более строгими протоколами; использования легко корректируемых приложений, включающих перечни конкретных химических веществ, технические требования и графики постепенного прекращения производства; использование правила, предусматривающего принятие поправок и корректировок в упрощенном порядке, например простым большинством участвующих в голосовании сторон.

51. **Своевременность.** Значение применения амбициозного и всеобъемлющего подхода, предусматривающего четкие и ясные обязательства, в том числе в отношении финансовых и технических ресурсов, могут рассматриваться в свете того, сколько времени может потребоваться на разработку и вступление в силу такого соглашения.

3. Варианты осуществления более эффективных добровольных мер и новых или существующих международно-правовых документов

52. В настоящей части определяются варианты осуществления добровольных и юридически обязательных подходов, которые могут использоваться для содействия принятию дополнительных международных мер долгосрочного характера в отношении ртути. Они распределены по четырем разделам:

i) в разделе 3.1 перечисляются варианты более эффективных добровольных мер,

ii) в разделе 3.2 перечисляются варианты, которые могут применяться в соответствии с действующими положениями существующих международно-правовых документов,

[25] *See* David G. Victor et al., *Introduction and Overview*, in THE IMPLEMENTATION AND EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COMMITMENTS: THEORY AND PRACTICE 1, 20 (David G. Victor et al. eds., 1998).

iii) в разделе 3.3 перечисляются варианты внесения поправок в существующие международно-правовые документы, и

iv) в разделе 3.4 перечисляются варианты новых международно-правовых документов.

53. Каждый из вариантов, как правило, представляется следующим образом: сначала предлагается описание и справочная информация, которые могут отражать соответствующие прецеденты и аналогичные примеры из международной практики, особенно из многосторонних природоохранных соглашений и договоров, касающихся химических веществ и отходов; затем вкратце сообщается, каким образом данный вариант может использоваться для реализации глобальных приоритетов по ртути[26]. После этого излагаются некоторые соображения, касающиеся ресурсов, такие как техническая и финансовая помощь развивающимся странам, возможная связь данного варианта с другими соглашениями и подходами, относящимися к проблематике химических веществ и отходов, и ресурсы, которые могут потребоваться для доработки этого варианта и его применения на международном уровне в том случае, если он будет принят (хотя в рамках этих соображений, касающихся ресурсов, не рассматриваются расходы отдельных стран, связанные с осуществлением на национальному уровне, читатель может принять к сведению, что обычно такие расходы в среднем существенно превышают расходы на доработку и применение соглашения на международному уровне). Наконец, по каждому варианту предлагается краткое описание некоторых процедур, которые могут потребоваться, чтобы приступить к использованию такого варианта.

54. Каждый из вариантов может быть оценен с помощью критериев, определенных в части 2.2 выше. Как уже отмечалось ранее, документы и подходы добровольного характера и документы и подходы, имеющие обязательную юридическую силу, могут приниматься и осуществляться последовательно или в различных сочетаниях. Многие из перечисленных ниже вариантов в случае их применения будут нацелены на решение разных глобальных приоритетов по ртути, разных аспектов одних и тех же приоритетов или одних и тех же приоритетов, но в разной степени. Таким образом, если какой-либо вариант не может в полной мере охватить все глобальные приоритеты по ртути, может быть необходимо или целесообразно рассмотреть вопрос о применении этого варианта в сочетании с одним или несколькими другими вариантами.

3.1. Варианты более эффективных добровольных мер

55. В этом разделе определяются и описываются варианты более эффективных добровольных мер, которые могут способствовать принятию международных мер долгосрочного характера с целью уменьшения рисков для здоровья человека и окружающей среды, обусловленного воздействием ртути. В настоящем разделе использование термина "более эффективные добровольные меры", сформулированного в решении 24/3 IV, основывается на том понимании, что Совет управляющих просил специальную РГОС рассмотреть и проанализировать варианты добровольных мер, которые расширяют или, возможно, дополняют уже принимаемые добровольные меры в отношении ртути.

56. Выделяются такие варианты добровольных мер, как политическая декларация и план осуществления высокого уровня; кодекс поведения по ртути; международные действия в форме передачи технологии и оказания помощи, в том числе на основе партнерских отношений; и глобальные программы экомаркировки и сертификации. Отмечается также добровольный вариант создания регистров выбросов и переноса загрязнителей, однако более подробно он рассматривается в разделе 3.2.4 как один из "вариантов подходов, применяемых в соответствии с действующими положениями существующих международно-правовых документов".

57. Несмотря на небольшое количество отмеченных вариантов, большинство из них могут осуществляться самыми разными способами при участии государств, частного сектора, НПО и других заинтересованных сторон, объединяющихся в разных сочетаниях и зачастую действующих на основе партнерства. Как уже отмечалось в введении, в настоящем документе не предпринимается попытка предугадать выводы или рекомендации партнеров или других сторон, занимающихся определением общей рамочной основы для Глобального партнерства по ртути в соответствие с просьбой, изложенной в пункте 27 решения 24/3 IV Совета управляющих. В рамках настоящего анализа партнерские связи между публичным и частным сектором и Глобальным партнерством по ртути рассматриваются как важные составляющие стратегического подхода к задаче передачи технологии и оказания помощи в целях решения проблем ртути. Кроме того, партнерские связи рассматриваются в настоящем анализе как ценный инструмент осуществления, который может

[26] Семь глобальных приоритетов перечислены в пункте 2 введения к настоящему анализу.

применяться в рамках любого глобального подхода к проблеме ртути - как добровольного, так и юридически обязательного. РГОС, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом она может учитывать прогресс в деле определения общей рамочной основы для реализации Программы партнерств, и в свете этого прогресса, она, возможно, пожелает рассматривать усовершенствованную Программу партнерств в качестве дополнительного и самостоятельного варианта более эффективных добровольных мер.

58. Поскольку в решении 24/3 IV провозглашается обязательство активизировать усилия с целью решения *глобальных* задач по уменьшению рисков, обусловленных выбросами ртути, настоящий раздел сосредоточен на вариантах добровольных мер, которые могут быть приняты на глобальном уровне, хотя при этом признается, что такие меры могут осуществляться на международном, национальном, региональном или местном уровнях, в том числе в рамках партнерских отношений. По некоторым рассматриваемым в настоящем разделе вариантам отмечаются, но подробно не рассматриваются ситуации, в которых особенно целесообразным может быть применение партнерских связей между публичным и частным сектором или двусторонних мероприятий.

3.1.1. Политическая декларация и план осуществления высокого уровня

59. Декларация и план осуществления по ртути, имеющие глобальный характер и принятые на высоком уровне, могут: повысить уровень информированности правительств и гражданского общества о проблемах, обусловленных воздействием ртути; укрепить политическую волю в решении этих проблем; и облегчить создание механизмов и процессов, способствующих реализации согласованных и всеобъемлющих глобальных усилий ключевых заинтересованных сторон в отношении ртути.

3.1.1.1. История вопроса

60. Принимаемые на высоком уровне политические декларации служат решением многих проблем глобального характера, от СПИДа и устойчивого развития до проблем энергетики, защиты лесов и регулирования химических веществ. Они могут предлагаться, приниматься или одобряться Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций или другими межправительственными организациями. Хотя для их разработки может потребоваться не меньше ресурсов, чем для выработки многосторонней конвенции, вследствие отсутствия у них юридической силы на них не распространяются требования ратификации государствами или вступления в силу, из-за которых в некоторых случаях применение документа, имеющего обязательную юридическую силу, задерживается на многие годы.

61. В Плане осуществления, принятом Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВВУУР), содержится один пункт, посвященный ртути[27], а во Всеобъемлющей политической стратегии и Глобальном плане действий СПМРХВ также содержатся небольшие положения о ртути. Тем не менее правительства до сих пор не приняли на высоком уровне никакого глобального всеобъемлющего плана осуществления или декларации по ртути. Важными шагами в направлении возможного принятия комплексных глобальных мер являются решения Совета управляющих ЮНЕП по ртути, в том числе решения о создании Программы ЮНЕП по ртути, Глобального партнерства по ртути и специальной РГОС. Однако эти решения не являются глобальными декларациями высокого уровня, такими, как Йоханнесбургская декларация ВВВУУР по устойчивому развитию или Дубайская декларация по международному регулированию химических веществ, поскольку они были официально приняты лишь членами Совета управляющих, а не всеми правительствами. Кроме того, они разрабатывались не в рамках широкого многостороннего процесса, который может иметь решающее значение для достижения целей декларации, и такой процесс не возник в результате принятия этих решений.

62. Что касается формы декларации и плана осуществления высокого уровня по ртути, то имеется по крайней мере две базовых разновидности таких документов. Примером первой разновидности является документ, построенный по образцу трех основных текстов СПМРХВ: 1) политической декларации, отражающей обязательства министров, глав делегаций и представителей гражданского общества и частного сектора; 2) всеобъемлющей политической стратегии, в которой определяются сфера деятельности, потребности, которые должны быть удовлетворены, цели, которые должны быть достигнуты, общие задачи в сфере управления, создания потенциала и технического сотрудничества, основополагающие принципы и финансовые и организационные механизмы; и 3) глобального плана действий или руководящего документа, в котором определяются предлагаемые области деятельности и мероприятия по осуществлению.

[27] Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВВУУР), Йоханнесбургский план осуществления, пункт 23 g).

63. Документ второй разновидности, построенный, например, по образцу "не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов"[28], мог бы представлять собой цельный документ, по форме более похожий на международный договор, чем на документы СПМРХВ. Он может включать разделы по некоторым или всем тем же вопросам, что и документы СПМРХВ, включая цели, принципы, сферу охвата, политику и меры, осуществление, мониторинг, представление информации и т. д.

3.1.1.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

64. Независимо от формы, которая будет выбрана, декларация и план осуществления высокого уровня по ртути могут быть построены таким образом, чтобы затрагивать **некоторые или все семь глобальных приоритетов по ртути**, определенные в пункте 19 решения 24/3 IV. В этом отношении сфера охвата может быть аналогичной или идентичной сфере охвата нового международно-правового документа (см. разделы 3.4.1.2 и 3.4.2.2. ниже), хотя при использовании варианта декларации высокого уровня, не имеющей обязательной юридической силы, многие обязательства скорее всего будут менее четкими, чем в случае применения юридически обязательных вариантов.

3.1.1.3. Соображения, касающиеся ресурсов

65. Декларация и план осуществления высокого уровня по ртути потребуют скорее всего проведения довольно интенсивных переговоров. Расходы на их проведение могут быть существенными, но скорее всего несколько менее высокими, чем расходы на выработку документа, имеющего обязательную юридическую силу. Расходы на переговоры по выработке СПМРХВ, которые включали три совещания многостороннего Подготовительного комитета, различные региональные совещания и Международную конференцию по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ), составили около 6,5 млн. долларов США[29]. В отличие от них расходы на переговоры по выработке Стокгольмской конвенции, которые включали восемь крупных совещаний, проведенных за несколько лет до переговоров по СПМРХВ, составили чуть менее 6 млн. долларов США[30]. (Следует иметь в виду, что эти цифры не отражают расходы стран, выступавших принимающими сторонами, расходы на обеспечение участия развивающихся стран, действие инфляции, а также дополнительные существенно возросшие после 2001 года расходы на меры по обеспечению безопасности Организации Объединенных Наций, которые теперь требуется принимать во всех случаях, когда ведутся переговоры в рамках Организации Объединенных Наций, но которые не требовалось принимать во время проведения переговоров по Стокгольмской конвенции.)

66. Для эффективного осуществления соглашения по ртути, не имеющего обязательной и юридической силы, так же, как для СПМРХВ и Соглашения по лесам, потребуется постоянный секретариат. Соглашение по ртути могло бы осуществляться в рамках СПМРХВ, в результате чего оно могло бы обслуживаться секретариатом СПМРХВ. Это потребует значительного расширения секретариата СПМРХВ, который - с точки зрения его текущего мандата – недоукомплектован вследствие непоступления финансовых взносов, предусмотренных утвержденным бюджетом. Вместо этого можно было бы создать новый секретариат, возможно, в рамках Программы ЮНЕП по ртути или в рамках какого-либо другого подразделения ЮНЕП. Для реализации этого варианта также потребуются дополнительные кадры и ресурсы.

67. Пожалуй, наиболее важным фактором для обеспечения эффективности соглашения по ртути, не имеющего обязательной силы, будет наличие финансовых ресурсов для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в осуществлении ими этого соглашения и достижения его целей. Для осуществления любого соглашения, имеющего или не имеющего обязательной юридической силы, которое действительно нацелено на реализацию семи глобальных приоритетов по ртути, потребуются значительные ресурсы. В отличие от Стокгольмской конвенции и Конвенции по климату, а также некоторых других многосторонних соглашений, имеющих юридическую силу, соглашение по ртути, не имеющее обязательной юридической силы, так же, как другие соглашения такого рода, не будет включать обязательный механизм финансирования. Вместо этого соглашение по ртути, не имеющее обязательной юридической силы, может

[28] Принят в апреле 2007 года на Форуме Организации Объединенных Наций по лесам и предназначен для последующего принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. *См*. Экономический и социальный совет, Форум Организации Объединенных Наций по лесам, *Доклад о работе седьмой сессии*, 2, E/CN.18/2007/8, E/2007/42 (SUPP) (2007).

[29] Информация получена от секретариата СПМРХВ 7 августа 2007 года по электронной почте.

[30] *См*. МКП СОЗ, *Деятельность секретариата,* примечание 17 выше, пункт 12.

предусматривать создание добровольного целевого фонда, который, подобно фонду, созданному в рамках Программы ускоренного запуска проектов (ПУЗП) СПМРХВ будет, как правило, испытывать дефицит средств несмотря на щедрые взносы некоторых государств-доноров. Если управление соглашением по ртути, не имеющим обязательной юридической силы, будет осуществляться в рамках СПМРХВ, то важно будет избежать соблазна положиться на фонд ПУЗП в вопросах удовлетворения потребностей, связанных с осуществлением, поскольку это может привести к тому, что и без того скудные ресурсы ПУЗП будут распыляться еще шире (следует иметь в виду, что целевой фонд ПУЗП открыт для получения добровольных взносов лишь в течение пяти лет с момента его создания в 2006 году)[31].

3.1.1.4. Процедурные требования

68. Процесс организации переговоров для подготовки декларации и плана осуществления высокого уровня по ртути может быть начат с принятия решения Советом управляющих ЮНЕП на его двадцать пятой очередной сессии (СУ-25). Если Совет управляющих сочтет, что такой документ должен быть частью СПМРХВ, то он может обратиться ко второй Международной конференции по вопросам регулирования химических веществ (МКРХ-2) с просьбой рассмотреть вопрос об организации переговоров для разработки соглашения, не имеющего обязательной юридической силы. Согласно информации, имевшейся на момент подготовки настоящего анализа, МКРХ-2 предварительно намечено провести в мае 2009 года, то есть через три месяца после СУ-25. Просьба Совета управляющих могла бы включать адресованное МКРХ-2 предложение начать и завершить переговоры таким образом, чтобы соглашение могло быть принято на МКРХ-3, которое намечено на 2012 год.

69. Очевидно, что наиболее серьезный вопрос заключается в том, как можно будет изыскать в такие сроки финансовые средства и другие ресурсы, требуемые для поддержания переговоров. Для проведения этих переговоров скорее всего потребуется несколько совещаний многостороннего Подготовительного комитета. Государствам, предлагающим начать процесс организационных мероприятий до начала МКРХ-2, будет сложно обеспечить наличие достаточных финансовых и других ресурсов для поддержания переговоров в рамках Подготовительного комитета, поскольку, с одной стороны, имеется слишком мало времени, а, с другой стороны, (пока еще) не получено согласие МКРХ на это предложение. Тем не менее, если переговоры по ртути будут проводиться в рамках СПМРХВ, чрезвычайно важно будет обеспечить секретариат СПМРХВ ресурсами в таком объеме, чтобы он мог поддерживать переговоры, не прекращая обслуживания своих текущих функций, связанных с управлением и осуществлением СПМРХВ.

70. Если Совет управляющих не пожелает организовывать переговоры в рамках процесса СПМРХВ, он может положить начало переговорам так же, как он положил начало разработке СПМРХВ в своих решениях SS.VII/3 и GC.22/4, и обратиться к Директору-исполнителю с просьбой созвать консультативное совещание открытого состава с участием представителей всех заинтересованных групп с целью содействия разработке соглашения, не имеющего обязательной юридической силы, и плана осуществления для решения проблем, обусловленных воздействием ртути. Такой процесс потребует изыскать надлежащие ресурсы для поддержания консультативных совещаний, включая оказание поддержки представителям развивающихся стран и, возможно, других заинтересованных сторон, а также последующих совещаний Подготовительного комитета.

3.1.2. Кодекс поведения по ртути

71. Совместными усилиями и в консультации с частным сектором и другими заинтересованными сторонами правительства могли бы разработать кодекс поведения по ртути, не имеющий обязательной юридической силы, с целью определения рекомендованных видов практики для реализации многих глобальных приоритетов по ртути. Кодекс по ртути может быть разработан таким образом, чтобы его можно было использовать в контексте национального законодательства, а также чтобы он служил стандартом в корпоративной практике в тех правовых системах, где соответствующие национальные правовые нормы могут отсутствовать. Вместо этого частный сектор мог бы самостоятельно или во взаимодействии с правительствами активизировать собственные усилия по разработке и осуществлению добровольных отраслевых кодексов поведения, касающихся ртути, с тем чтобы такие кодексы охватывали большинство антропогенных источников ртути на протяжении всего их жизненного цикла или даже все такие источники.

[31] *См.* МКРХ, резолюция I/4: *Программа ускоренного запуска проектов*, приложение II, "Круг ведения" (2006).

3.1.2.1. История вопроса

72. Кодекс поведения представляет собой свод правил, в котором определяются обязанности или надлежащие методы деятельности отдельных лиц или организаций. Кодексы поведения неоднократно разрабатывались и принимались на добровольной основе частным сектором и государствами в рамках межправительственных форумов.

A. Отраслевые кодексы поведения

73. Кодексы поведения могут разрабатываться в частном секторе отдельными компаниями или целыми отраслями на национальном, региональном или международном уровне. Крупные компании, обладающие значительным весом на рынке, могут требовать от своих поставщиков соблюдения кодексов поведения, касающихся прав трудящихся, охраны труда, содержания токсичных химических веществ в материалах или продуктах или других аспектов[32].

74. В глобальном, общеотраслевом масштабе химической промышленностью разработаны принципы ответственного подхода – инициатива по обеспечению надлежащего функционирования отрасли, в рамках которой участвующие в ней компании обязуются: применять надлежащие системы управления; следить за функционированием с помощью установленных мер по контролю за состоянием окружающей среды, здоровьем трудящихся и соблюдением мер безопасности; и распространять эту практику на своих партнеров по бизнесу в рамках всей производственно-сбытовой цепочки. Главная цель принятой в 2004 году Глобальной хартии ответственного подхода заключается в том, чтобы объединить все глобальные компании и обеспечить при этом применение единой процедуры представления информации об их деятельности и создание системы экологически обоснованного регулирования химических веществ. В настоящее время программы ответственного подхода осуществляются в 52 странах. Кроме того, в индивидуальном порядке обязательства, предусмотренные в Глобальной хартии, приняли на себя 123 компании глобального характера[33].

75. В зависимости от правил, предусмотренных национальной ассоциацией торговли, в которую входит компания, присоединившаяся к Хартии, ее деятельность может подлежать проверке или сертификации. Кроме того, компании, участвующие в программе ответственного подхода, должны представлять доклады о своей деятельности в контексте принципов ответственного подхода, и в случае невыполнения требования о представлении такой информации в отношении них могут быть приняты санкции (такие, как приостановление их членства в ассоциации). Вместе с тем в некоторых странах представление такой информации не является обязательным условием для участия в программе ответственного подхода. Хотя принципы ответственного подхода не содержат конкретных требований в отношении ртути, они могут использоваться для реализации одного или нескольких глобальных приоритетов по ртути, если этого пожелают участвующие компании. В соответствии с действующими руководящими принципами, участвующие компании могут включать в свои национальные доклады информацию о ртути, особенно о выбросах ртути в атмосферу, содержании ртути в отходах и различных материалах.

76. В 2003 году Международный совет по горнодобывающей промышленности и металлам (МСГМ) обязал своих корпоративных членов осуществлять и оценивать свою деятельность в соответствии с десятью принципами устойчивого развития[34]. Перед двадцать четвертой сессией Совета управляющих ЮНЕП в феврале 2007 года МСГМ опубликовал "Заявление МСГМ по ртути", в котором "[i] в соответствии с принципами МСГМ и нашими обязательствами в отношении устойчивого развития" было провозглашено обязательство членов МСГМ, в частности, оценивать в количественном отношении и сводить к минимуму выбросы ртути в атмосферу из точечных источников, принимать меры по сокращению и в конечном счете прекращению производства ртути, поступающей в общемировой оборот, содействовать передаче технологии, связанной с кустарным и мелкомасштабным золотодобывающим производством, а также не создавать горнодобывающих предприятий, предназначенных прежде всего для производства ртути[35]. Члены взяли на себя обязательство направлять информацию о предпринимаемых ими действиях согласно применимым

[32] *See, e.g.,* HP (formerly Hewlett-Packard), *HP Standard 007-2 Vendor Requirements for Hardware Recycling* (13 Apr. 2007) (stating “Vendors must understand the HP Supplier Code of Conduct (Electronic Industry Code of Conduct) and sign the Supplier Social and Environmental Responsibility Agreement”).

[33] По состоянию на 27 июля 2007 года. Информация получена 14 августа 2007 года по электронной почте от Кэйти Кунцер, Американский совет химической промышленности.

[34] ICMM Sustainable Development Framework, *ICMM Principles* (2003).

[35] ICMM, *ICMM Statement on Mercury* (8 Feb. 2007).

национальным стандартам и в соответствии со своими добровольными обязательствами направлять информацию в рамках Глобальной инициативы по представлению информации[36].

77. Следует отметить, что международные и национальные ассоциации торговли химическими веществами, продукцией горнодобывающей отрасли и перерабатывающих отраслей обычно состоят из крупных компаний. Поэтому вероятнее всего именно крупные компании будут присоединяться к таким отраслевым кодексам поведения. Мелкие и средние компании, как правило, не делают этого, если только их не принуждает к этому рынок. Отрасли, образованные в основном из физических лиц или небольших предприятий, работающих в неформальном секторе, например, в сфере кустарной или мелкомасштабной золотодобычи, вряд ли пожелают присоединиться к таким кодексам.

B. Межправительственные кодексы поведения

78. Правительства принимают международные кодексы поведения по самым разным вопросам. Такие документы, не имеющие обязательной юридической силы, могут разрабатываться в тесной консультации с частными предприятиями определенной отрасли и могут быть предназначены для использования в качестве основы национального регулирования некоторых аспектов промышленного производства.

79. Например, Международный кодекс поведения в области распространения и использования пестицидов, был принят Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) в 1985 году, затем в 1989 году в него были внесены поправки, а в 2002 году он был пересмотрен и издан в том виде, в каком он применяется в настоящее время. Кодекс "устанавливает добровольные стандарты поведения для всех публичных и частных субъектов, участвующих в распространении и использовании пестицидов или связанных с таким распространением и использованием, и с момента его принятия служит общепринятым во всем мире стандартом регулирования пестицидов"[37]. Кодекс ФАО по пестицидам "предназначен для использования в контексте национального законодательства в качестве документа, на основе которого правительственные органы, производители пестицидов, предприятия, занимающиеся торговлей пестицидами, и любые обеспокоенные этой проблемой граждане, могут определить, являются ли предпринимаемые ими действия или действия других лиц приемлемой практикой"[38]. Кодекс дополняется обширными техническими руководящими принципами по таким вопросам, как законодательство, осуществление, мониторинг и терминология[39]. Международная ассоциация производителей пестицидов "КропЛайф Интернэшнл" рассматривает принятие и соблюдение Кодекса в качестве одного из условий для приема в ее члены национальных ассоциаций[40].

80. ФАО считает, что ее Кодекс по пестицидам является средством, которое помогает странам создавать или укреплять системы регулирования практики использования пестицидов, повышать уровень осведомленности о потенциальных проблемах использования пестицидов и активизировать участие НПО и предприятий по производству пестицидов в различных мероприятиях по регулированию пестицидов. Вместе с тем ФАО признает, что во многих областях деятельности по регулированию пестицидов по-прежнему сохраняются серьезные недостатки, особенно в развивающихся странах, где они зачастую связаны с отсутствием специальных технических знаний и ресурсов[41]. Положения Кодекса ФАО по пестицидам,

---

[36] Глобальная инициатива по представлению информации представляет собой осуществляемое при поддержке промышленности добровольное мероприятие, преследующее цель разработать для промышленности руководящие принципы представления информации по вопросам устойчивости, которые будут содержать принципы и рекомендации по представлению информации и стандартные требования по отчетности (в том числе в отношении показателей деятельности). *См.* Global Reporting Initiative, http://www.globalreporting.org/Home.

[37] ФАО, *Международный кодекс поведения в области распространения и использования пестицидов*, Предисловие (2002).

[38] Там же, ст. 1.2.

[39] *See* FAO, *FAO Guidelines on pesticide management in support of the Code of Conduct: Framework*.

[40] *See* FAO Conference, Thirty-first Session, *Progress in the Revision of the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*, C 2001/7, Introduction, para. 2 (2001).

[41] *See* FAO, *Strategic Programme 2006-2011 for the implementation by FAO of the revised version of the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*, 5 (2006).

касающиеся мониторинга, представления информации и обзора и имеющие добровольный характер, так же, как и аналогичные положения многих других кодексов поведения, считаются малоэффективными[42].

3.1.2.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

81. Международный кодекс поведения по ртути, разработанный совместными усилиями правительств в рамках межправительственной организации, может быть чрезвычайно эффективным в плане воздействия на деятельность, имеющую отношение к глобальным приоритетам **уменьшить атмосферные выбросы ртути из антропогенных источников, уменьшить глобальный спрос на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах,** и **изыскивать экологически обоснованные варианты решений проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений**. Может быть также достигнут прогресс в **уменьшении в глобальном масштабе предложения ртути**, в том числе путем учета иерархии источников, как это предлагается в Заявлении МСГМ по ртути. Кодекс поведения, получающий широкое признание, может способствовать **расширению базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия**. Кодекс, содержащий положения, призванные содействовать обмену технологиями и их передаче, может способствовать также реализации всех глобальных приоритетов, определенных Советом управляющих. Реализации этих приоритетов могли бы также способствовать усовершенствованные кодексы поведения, разработанные в промышленности.

3.1.2.3. Соображения, касающиеся ресурсов

82. Благодаря добровольному характеру кодексы поведения могут быть достаточно гибкими и иметь широкую сферу охвата. Они могут включать чрезвычайно широкий диапазон стандартов в отличие от большинства документов, имеющих обязательную юридическую силу, которые, как правило, затрагивают более конкретный круг вопросов. Поскольку кодексы поведения сравнительно легко корректировать и обновлять, они могут приниматься поэтапно и корректироваться или расширяться по мере того, как участники приобретают опыт и знания в результате их осуществления. Другой эффективный способ совершенствования и дополнения кодексов заключается в принятии, периодическом пересмотре и обновлении технических руководящих принципов.

83. Разработка и применение кодексов поведения в частном секторе на определенном уровне связаны с существующими в компаниях или отраслях представлениями о том, что такие кодексы необходимы или способствуют успешной предпринимательской деятельности. В результате такие усилия предпринимаются за счет средств предприятий и, как правило, не требуют никаких расходов со стороны правительства. Однако некоторые условия этих кодексов могут быть сформулированы весьма расплывчато, и процесс мониторинга, представления информации и соблюдения кодекса зачастую оказывается неэффективным, особенно в развивающихся странах.

84. Как уже отмечалось выше, добровольный международный кодекс поведения может быть особенно малоэффективным в плане воздействия на практику отраслей, состоящих в основном из отдельных лиц или мелких предприятий, занятых в неформальном секторе, таком, как кустарная и мелкомасштабная золотодобыча. Вместе с тем международные кодексы поведения могут способствовать реализации глобальных приоритетов по ртути в этих отраслях, если они содержат положения и рекомендации, которые побуждают участвующие компании делиться своими специальными знаниями и опытом для содействия, например, передаче технологии. Если на основе кодексов поведения принимаются национальные правовые нормы, которые распространяются на неформальный сектор, они могут оказать позитивное действие на неформальную практику, при условии, что они подкрепляются достаточной политической волей, а также техническими и финансовыми ресурсами, обеспечивающими их осуществление.

85. Пожалуй, главный недостаток разрабатываемого по инициативе правительств добровольного международного кодекса поведения заключается в том, что он как правило не содержит положений, предусматривающих изыскание достаточных финансовых ресурсов для его применения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Кодекс по ртути может подтолкнуть многие страны к принятию

[42] *See, e.g.,* Michael Eddleston et al, *Pesticide Poisoning in the Developing World – A Minimum Pesticides List*, 360 THE LANCET 1163, 1165 (2002); Barbara Dinham, *The Success of a Voluntary Code in Reducing Pesticide Hazards in Developing Countries*, *in* GREEN GLOBE YEARBOOK 1996, 29, 31 (1996).

законодательства, нацеленного на реализацию глобальных приоритетов по ртути, однако без таких ресурсов это законодательство скорее всего будет неэффективным.

3.1.2.4. Процедурные требования

86. Кодекс по ртути может быть разработан в рамках самых различных форумов в зависимости от того, какие отрасли будут вовлечены в этот процесс, и того, будет ли это частной или публичной инициативой. Если речь идет о межправительственном кодексе поведения, то Совет управляющих ЮНЕП может поручить Директору-исполнителю, специальной рабочей группе открытого состава или Программе ЮНЕП по ртути начать процесс разработки проекта кодекса в консультации с правительствами, заинтересованными сторонами и соответствующими организациями по установлению стандартов, такими, как Международная организация по стандартизации (МОС). Технические руководящие принципы могут быть разработаны и приняты одновременно с кодексом в его окончательном виде, либо они могут быть приняты позднее Советом управляющих.

3.1.3. Международные действия в форме передачи технологии и оказания помощи, в том числе на основе партнерских отношений

87. Применение стратегического подхода к задаче передачи технологии и оказания помощи в целях решения проблем ртути позволило бы выявить конкретные потребности, имеющиеся ресурсы и недостатки, а также облегчило бы координацию и определение порядка оказания такой помощи в целях повышения ее эффективности. Такой подход мог бы охватывать: партнерские отношения между публичным и частным сектором, в том числе в контексте продолжающихся усилий по укреплению Глобального партнерства по ртути ЮНЕП, более активное осуществление Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала, особенно применительно к ртути; стратегическое партнерство по ртути между ЮНЕП, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ФГОС; и расширение поддержки ФГОС для проектов в области передачи технологии и оказания помощи, касающихся ртути, в рамках следующего цикла пополнения ФГОС (ФГОС-5). Такой подход может рассматриваться как отдельный вариант или как составляющая других вариантов, таких, как политическая декларация и план действий высокого уровня или всеобъемлющий документ, имеющий обязательную юридическую силу.

3.1.3.1. История вопроса

88. Для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой главным препятствием в решении проблем, обусловленных воздействием ртути, могут быть трудности проведения оценки новых экологически безопасных технологий и получения технической помощи, которая требуется для эффективного применения этих технологий. Степень сложности этой проблемы будет различной в каждом конкретном случае. Очевидно, что многие меры реагирования, определенные в части 4 настоящего анализа, могут быть осуществлены посредством повышения уровня осведомленности, изменения сложившейся практики или применения легко доступной технологии. Если же возникают вопросы о получении технологии, одним из возможных решений являются партнерские отношения между публичным и частным сектором и двусторонняя официальная помощь в целях развития (ОПР).

89. В то же время международные усилия по передаче технологии, касающиеся ртути, могут натолкнуться на серьезные препятствия, включая тот факт, что некоторые из технологий, которые могут потребоваться развивающимся странам, являются собственностью частного сектора. Например, наилучшие имеющиеся и разрабатываемые технологии контроля за выбросами, предназначенные для уменьшения или предотвращения выбросов ртути с электростанций, работающих на угле, и из других источников горения, могут быть труднодоступными или недоступными для многих развивающихся стран. Частные фирмы слабо заинтересованы в передаче таких технологий по ценам, ниже рыночных, особенно с учетом того, что многие развивающиеся страны могут сталкиваться с трудностями в охране прав интеллектуальной собственности, которые могут составлять значительную часть финансовой стоимости таких технологий.

90. Это препятствие можно преодолеть путем оказания компаниям и правительствам развивающихся стран помощи в приобретении экологически безопасных технологий путем предоставления грантов, льготных займов, экспортных кредитов и гарантий.

91. Другой путь заключается в улучшении условий для прямых иностранных инвестиций и передачи технологий по рыночным условиям в странах-получателях помощи, например, путем усовершенствования их макроэкономической политики и основ управления, включая механизмы защиты прав интеллектуальной собственности. Тем не менее, такие великодушные меры могут оказаться неэффективными в самых бедных

странах, а смогут ли они дать толчок передаче технологий в других странах может зависеть от уровня прибыльности и конкурентоспособности отдельных технологий.

92. Другие технологии могут быть недорогими или находиться в свободном доступе, тем не менее их использованию могут препятствовать другие факторы. Например, применение простых и недорогих муфелей при кустарной и мелкомасштабной золотодобыче (КМЗ) в процессе амальгамации обеспечивает улавливание и конденсацию значительной части паров ртути для целей повторного использования, значительно уменьшая тем самым выбросы ртути в атмосферу. Однако многие старатели не используют их, поскольку не знают об их существовании, сомневаются в том, что они могут позволить себе приобрести их, или не хотят использовать новый способ амальгамации руды. Эти препятствия могут быть преодолены, но для этого требуются программы обучения, просвещения и помощи, которые могут потребовать значительных ресурсов в случае их широкомасштабного осуществления[43].

93. Какой бы подход к задаче передачи технологии не был выбран, для обеспечения его применения потребуются значительные ресурсы. Часть этих ресурсов может быть получена в рамках партнерских объединений по ртути между публичным и частным сектором, часть – в рамках двусторонней официальной помощи в целях развития (ОПР), а остальные ресурсы могут быть обеспечены за счет многосторонних механизмов финансирования, в частности ФГОС, как это было предусмотрено Советом управляющих ЮНЕП в Балийском стратегическом плане по оказанию технической поддержки и созданию потенциала.

3.1.3.2. Глобальное партнерство по ртути

94. Хотя возможности для передачи технологии и оказания помощи на основе партнерских связей огромны, в рамках Глобального партнерства по ртути ЮНЕП такая деятельность пока что носит весьма ограниченный характер. Одним из важных экспериментальных проектов в этой области является Глобальный проект ЮНИДО по ртути, который осуществляется совместными усилиями ФГОС, ПРООН и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и который нацелен на устранение факторов, препятствующих внедрению экологически чистых технологий добычи и извлечения золота в рамках кустарного производства[44]. Глобальный проект ЮНИДО по ртути получил поддержку "Глобального партнерства по регулированию ртути в рамках кустарной и мелкомасштабной золотодобычи", объединяющего ряд развитых и развивающихся стран, межправительственные организации и научно-исследовательские лаборатории[45].

95. Налаживанию партнерских связей в поддержку передачи технологии и оказания помощи могут способствовать предпринимаемые в рамках решения 24/3 IV усилия по определению общей рамочной основы для реализации Глобального партнерства по ртути ЮНЕП. Если Программу партнерств удастся интегрировать в стратегический подход к важной задаче передачи технологии и оказания помощи, можно будет предпринять согласованные и всеобъемлющие усилия для ее решения.

3.1.3.3. Балийский стратегический план по оказанию технической поддержки и созданию потенциала

96. В Повестке дня на XXI век, принятой в 1992 году, была признана важность экологически чистых технологий для защиты окружающей среды, предупреждения и устранения последствий загрязнения и обеспечения устойчивого развития, а также была отмечена необходимость расширения доступа развивающихся стран к таким технологиям[46]. Тем не менее, несмотря на включение положений о передаче технологии и

[43] В рамках разработанного ЮНИДО Глобального проекта по ртути осуществляются экспериментальные проекты, касающиеся использования ртути в рамках КМЗ. См. пункт 94 ниже.

[44] *See* Global Mercury Project, http://www.unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/index_gmp.htm.

[45] *See* UNEP, *Global Partnership for Mercury Management in Artisanal and Small-Scale Gold Mining* (Jan. 2007), http://www.chem.unep.ch/mercury/GC24/Mining%20-%20January%202007.pdf.

[46] *См.* Повестка дня на XXI век: глава 34 (1992). Необходимость усилий по технической поддержке и созданию потенциала в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в контексте охраны окружающей среды уже признавалась ранее в резолюциях Генеральной Ассамблеи. *См.* Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, *Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды,* резолюция Генеральной Ассамблеи 2997, 27-я сессия, A/RES/3004 (15 декабря 1972 года); Генеральная Ассамблея

доступе к ней в большинство крупных многосторонних природоохранных соглашений, достижению целей Повестки дня на XXI век и этих МПС нередко мешают существенные препятствия. Признавая эту проблему, Совет управляющих ЮНЕП на своей двадцать третьей сессии принял Балийский стратегический план по оказанию технической поддержки и созданию потенциала (Балийский стратегический план), включающий, в частности, следующие цели:

- обеспечение принятия на систематической основе целенаправленных долгосрочных и краткосрочных мер по оказанию технической поддержки и созданию потенциала с учетом международных соглашений и национальных или региональных приоритетов и потребностей;
- повышение результативности мероприятий ЮНЕП по вопросам оказания технической поддержки и создания потенциала в интересах развивающихся стран, а также стран с переходной экономикой; и
- укрепление сотрудничества между ЮНЕП, секретариатами многосторонних природоохранных соглашений и другими органами, занимающимися вопросами создания потенциала в области охраны окружающей среды, в частности ФГОС[47].

97. Кроме того, на этой сессии Совет управляющих просил

> Директора-исполнителя обеспечить дальнейшее развитие программы [ЮНЕП] по ртути ... в целях поощрения и проведения мероприятий по оказанию технической помощи и созданию потенциала посредством, среди прочего, осуществления Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала в поддержку усилий стран по принятию мер, направленных на борьбу с загрязнением ртутью[48].

98. Что касается механизмов финансирования, то в Балийском стратегическом плане вновь прозвучали призывы относительно "схемы стратегического партнерства между ЮНЕП и ФГОС, которую планируется представить на утверждение Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров и Совета ФГОС" в интересах содействия достижению целей плана[49]. Эта схема стратегического партнерства еще не разработана окончательно. В своем докладе по выполнению Балийского стратегического плана для двадцать четвертой сессии Совета управляющих ЮНЕП Директор-исполнитель ЮНЕП указал, что партнерская программа ФГОС/ПРООН/ЮНЕП "будет осуществляться как на четвертом этапе ФГОС, так и после него"[50]. Оперативное завершение усилий по разработке и согласованию такой программы партнерства с уделением особого внимания ртути могло бы стать важным вкладом в разработку комплексного стратегического подхода к решению задачи передачи технологии и оказания помощи с целью решения проблем загрязнения ртутью.

3.1.3.4. Возможная поддержка со стороны ФГОС

99. В настоящее время ФГОС располагает ограниченными возможностями для оказания поддержки проектам удовлетворения потребностей в технологиях уменьшения выбросов ртути, однако в будущем они могут расшириться. ФГОС пересматривает свои стратегии по основным направлениям деятельности с целью

Организации Объединенных Наций, *Конвенции и протоколы в области охраны окружающей среды*, резолюция 3436 Генеральной Ассамблеи, 30-я сессия (9 декабря 1975 года).

[47] Совет управляющих ЮНЕП, *Балийский стратегический план по оказанию технической поддержки и созданию потенциала*, UNEP/GC.23/6/Add.1, приложение, пункт 3 (2004). Совет управляющих заявил также, что помимо финансирования в рамках ФГОС "[i] осуществление плана будет также зависеть от мобилизации ресурсов, поступающих из других источников, включая партнерства между государствами и частным сектором. *Такие партнерства должны дополнять межправительственные обязательства, а не подменять их*" (курсив добавлен). Там же, пункт 36.

[48] ЮНЕП, Решение 23/9 IV, *Регулирование химических веществ: программа по ртути*, пункт 23 (2005).

[49] Балийский стратегический план, сноска 47 выше, пункт 35.

[50] Совет управляющих ЮНЕП, *Международное экологическое руководство: доклад Директора-исполнителя, Добавление, Осуществление Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала*, пункты 67–68, UNEP/GC.24/3/Add.1 (2006). В рамках этого партнерства ПРООН будет выполнять ведущую роль в деле оказания поддержки в создании потенциала в том, что касается финансовых механизмов, людских ресурсов и технологии.

"обеспечения основы для облегчения доступа к оперативным программам и стратегическим целях ФГОС"[51]. В контексте общей темы обоснованного регулирования химических веществ ФГОС намерен интегрировать практику обоснованного регулирования химических веществ в проекты ФГОС, осуществляемые в рамках основных направлений деятельности, касающихся биоразнообразия, изменения климата, международных вод и деградации почв, и будет поддерживать практику регулирования стойких токсичных веществ, опираясь на общий потенциал стран – получателей помощи в области обоснованного регулирования химических веществ и укрепляя его[52].

100. Теоретически, более важной с точки зрения цели уменьшения выбросов ртути является стратегическая программа 4 (СП-4) по основному направлению деятельности, касающемуся международных вод, в которую включены планы "уменьшить выбросы стойких токсичных веществ (СТВ) для обоснования будущих пополнений ФГОС"[53]. Единственным основным направлением, получившим в рамках текущего четвертого цикла пополнения (ФГОС-4) меньше средств по сравнению с предыдущим циклом, было направление, касающееся международных вод. Поэтому пересмотренная стратегия по международным водам предусматривает более узкие задачи, чем в предыдущие циклы пополнения. Тем не менее,

> на ограниченный по объему демонстрационный компонент, выходящий за рамки СОЗ, будут выделены средства для проверки эффективности политики, новых документов и технологий, нацеленных на уменьшение выбросов [стойких] токсичных веществ, и вовлечение деловых кругов в разработку решений, призванных продемонстрировать рентабельность принимаемых мер и действенность стратегий, основанных на принципе "предупреждение загрязнения приносит выгоды" в поддержку Стратегии ФГОС в области рационального регулирования химических веществ. Объектом экспериментальных демонстрационных исследований станет ряд отраслей и трансграничных речных бассейнов, сталкивающихся с угрозой СТВ и других токсичных веществ, а полученные результаты и накопленный опыт будут обобщены в целях будущего применения в рамках ФГОС[54].

101. В подготовленном позднее проекте стратегического документа по основным направлениям деятельности от 25 июля 2007 года, который, возможно, будет пересмотрен после получения замечаний от правительств, более заметно выделен компонент СП-4, касающийся СТВ, указывается, что экспериментальные демонстрационные исследования следует сосредоточить "особенно на тех отраслях экономики, где производятся выбросы ртути", и было отмечено, что извлеченные в результате этих экспериментальных демонстрационных исследований уроки могут найти применение после цикла пополнения ФГОС-5. Окончательное утверждение пересмотренных стратегий по основным направлениям деятельности и стратегического программирования для ФГОС-4 намечено на совещании Совета ФГОС, которое состоится в ноябре 2007 года.

102. Когда готовился настоящий анализ, было еще неясно, в какой степени пересмотренная стратегия по основному направлению деятельности, касающемся международных вод, может быть применена к проблеме ртути. Несмотря на это имеется весьма высокая вероятность того, что ФГОС поддержит деятельность по передаче технологии и оказанию помощи в контексте проблемы ртути в следующем цикле пополнения; правительства, возможно, пожелают рассмотреть этот вопрос до начала переговоров по ФГОС-5. Кроме того, отдельные государства-доноры намерены как и прежде выделять более крупные суммы в рамках своей двусторонней официальной помощи в целях развития (ОПР) на технологии уменьшения выбросов и создание потенциала в консультации с развивающимися странами-партнерами.

3.1.3.5. Реализация глобальных приоритетов по ртути

103. Стратегический подход к задаче передачи технологии и оказания помощи в целях решения проблем ртути в зависимости от сферы его охвата и поддержки со стороны заинтересованных сторон, доноров и

---

[51] GEF Council, *Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4*, at 1, para. 1, GEF/C.31/10 (May 2007).

[52] *См.* там же, пункты 91 и 93. На своем совещании в июне 2007 года Совет ФГОС просил Секретариат ФГОС пересмотреть документ по основным направлениям деятельности и стратегическом программированию с учетом замечаний членов Совета и представить пересмотренный вариант этого документа на рассмотрение Совета на его следующем совещании. *См.* GEF Council, Joint Summary of the Chairs, *Decision on Agenda Item 16: Focal area strategies and Strategic Programming for GEF-4*, at 9 (2007).

[53] См. *Focal Area Strategies, supra* note 51, table 2, at 61.

[54] *Id.*, para. 45, pp. 59-60.

финансирующих институтов может охватывать **некоторые или все глобальные приоритеты по ртути**, определенные в решении 24/3 IV. Стратегический подход позволяет, в частности, определить и реализовать приоритеты по ртути, например, путем ранжирования источников выбросов в зависимости от того, в какой мере они способствуют образованию глобальной проблемы ртути, и сосредоточения усилий, связанных с передачей технологии и оказанием помощи, на источниках, занимающих самые высокие позиции.

104. В случае получения поддержки ФГОС по линии основного направления деятельности, касающегося международных вод, основное внимание скорее всего будет нацелено на глобальный приоритет **уменьшения атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников**; в то же время другие глобальные приоритеты также могут получить некоторую помощь. В контексте предложенной общей области рационального регулирования химических веществ потребности в технологии для целей уменьшения атмосферных выбросов ртути могут быть частично удовлетворены в рамках усилий, которые ФГОС может предпринять на основном направлении деятельности, касающемся изменения климата, применительно к проблеме сжигания ископаемого топлива, особенно угля. Аналогичные побочные выгоды могут быть извлечены из поддержки, оказываемой ФГОС проектам по основному направлению, касающемуся СОЗ, которые нацелены на решение проблемы выбросов диоксинов и фуранов на установках, работающих за счет сжигания топлива. Что же касается других глобальных приоритетов по ртути, то для их реализации могут потребоваться целенаправленные мероприятия ФГОС в отношении ртути.

3.1.3.6. Соображения, касающиеся ресурсов

105. Стратегический подход к задачам передачи технологии и оказания помощи мог бы не только повысить эффективность добровольных усилий участников Глобального партнерства по ртути, но и содействовать более эффективному и результативному использованию помощи, оказываемой на двусторонней или многосторонней основе и частным сектором. Что касается финансирования по линии ФГОС, то вопрос о том, кто может или должен возглавить разработку проектов ФГОС по передаче технологии применительно к проблеме ртути – ЮНЕП или иные учреждения-исполнители ФГОС – может зависеть от оценки сравнительных преимуществ соответствующих учреждений. Однако этот вопрос касается лишь осуществления; ключевой вопрос заключается в том, будет ли ФГОС располагать достаточными ресурсами для того, чтобы предоставлять адекватную поддержку проектам по ртути, касающимся передачи технологии и оказания помощи, не отвлекая ресурсы от других насущных приоритетов.

106. В рамках текущего четвертого цикла пополнения ФГОС (ФГОС-4) имеются ресурсы для осуществления лишь ограниченного количества экспериментальных проектов. Если правительства сочтут, что ФГОС следует расширить свою поддержку проектам по ртути для содействия передаче технологии, то государства-доноры, возможно, пожелают принять решение о выделении дополнительных средств в пятом цикле пополнения (ФГОС-5) и их закреплении за основными направлениями деятельности, касающимися международных вод, с целью удовлетворения потребностей в дополнительных ресурсах.

3.1.3.7. Процедурные требования

107. Разработка и принятие стратегического подхода к задаче передачи технологии и оказания помощи в целях решения проблемы ртути могут осуществляться по-разному. Это может происходить в рамках дальнейшего совершенствования Глобального партнерства по ртути ЮНЕП. Вместе с тем этот подход может применяться на более широком уровне Глобальным партнерством по ртути ЮНЕП в качестве одной из составляющих политической декларации и плана осуществления высокого уровня или юридически обязательного подхода к решению проблемы ртути. Независимо от того, каким образом он будет применяться, он мог бы опираться на существующие или уже утвержденные процессы, включая процессы, упомянутые в настоящем разделе, и использовать предоставляемые этими процессами возможности.

108. Совет управляющих ЮНЕП мог бы оказать содействие рассмотрению этого варианта, приняв решение в его поддержку и обратившись к Директору-исполнителю с просьбой оказывать поддержку передаче технологии для реализации глобальных приоритетов по ртути в рамках его усилий по налаживанию стратегических партнерских отношений с ФГОС. В рамках Совета ФГОС правительства могли бы обратиться к Секретариату ФГОС с просьбой учитывать задачи передачи технологии по проблеме ртути в процессе разработки стратегических целей и программ для ФГОС-5, к которой Секретариат приступит в 2008 году и результаты которой Совет планирует рассмотреть на своем первом совещании в 2009 году. При этом правительства, особенно государства-доноры, могли бы рассмотреть вопрос о возможности увеличения своих взносов в рамках следующего цикла пополнения, с тем чтобы ФГОС-5 располагал достаточными ресурсами для поддержания варианта передачи технологии в интересах решения проблемы ртути.

109. Частные структуры и правительства могли бы и за рамками ФГОС налаживать партнерские отношения с целью удовлетворения потребностей развивающихся стран в технологиях по ртути. Кроме того, должностные лица ведомств, занимающихся вопросами охраны окружающей среды и регулирования химических веществ, в сотрудничающих странах-донорах и странах-получателях помощи могли бы содействовать получению доступа к официальной помощи в целях развития (ОПР) для поддержания деятельности по передаче связанных с ртутью технологий путем отражения этой проблемы в соответствующих национальных стратегиях оказания помощи в целях развития и ликвидации нищеты.

3.1.4. Глобальные программы экомаркировки и сертификации

110. Правительства, МПО, НПО и частный сектор могли бы объединить свои усилия в деле создания или расширения масштабов использования программ экомаркировки и сертификации с целью предупреждения производства ртути, ее использования в продуктах и производственных процессах и осуществления выбросов ртути.

3.1.4.1. История вопроса

111. Экомаркировка и сертификация – это обусловленные развитием рынка подходы, призванные повлиять на поведение производителей, компаний розничной торговли и потребителей, с тем чтобы они содействовали достижению целей устойчивого развития. В некоторых случаях государства могут добровольно принимать законодательство, согласно которому производство конкретных товаров на их территории должно соответствовать международно согласованным стандартам.

A. Экомаркировка

112. Программы экомаркировки были разработаны в связи с повышением уровня осведомленности многих потребителей о том, что выбор покупателей может оказывать влияние на природоохранную практику, а также на производство и использование определенных продуктов. МОС описывает экомаркировку как "независимую программу добровольного характера, основанную на целом комплексе критериев, которая предоставляет лицензии, позволяющие применять на продуктах экологическую маркировку, указывающую на то, что в целом данный продукт является предпочтительным в экологическом отношении по сравнению с другими продуктами определенной категории с учетом их жизненного цикла"[55]. Сознавая, что экомаркировка зачастую способствует повышению реализуемости продуктов, многие производители поддерживают такие программы и участвуют в них.

113. Надежность программ экомаркировки достигается за счет доверия, которым пользуются независимые структуры, управляющие такими программами, и прозрачности их деятельности. Многие из этих структур являются некоммерческими организациями, а остальные созданы по инициативе промышленных кругов. В серии стандартов ISO 14000 разработаны различные добровольные руководящие принципы для организаций экомаркировки. Агентство по охране окружающей среды США (ЮСЕПА) также разработало критерии, которые могут использоваться заинтересованными сторонами для оценки легитимности независимых организаций экомаркировки[56].

114. В ряде стандартов экомаркировки учитывается, может ли производственный процесс привести к выбросу проблемных загрязнителей, например ртути, или содержатся ли в данном продукте токсичные химические вещества. Некоторые стандарты прямо запрещают или ограничивают применение ртути. Например, Глобальная сеть экомаркировки (ГСЭ), созданная в 1994 году, представляет собой международную некоммерческую ассоциацию "независимых организаций маркировки экологически безопасной практики", которая преследует цель объединить усилия существующих в разных странах ассоциаций экомаркировки и содействовать разработке региональных критериев экомаркировки. ГСЭ предложила своим членам включить в число основных критериев запрет на использование ртути при производстве красок и различных комплектующих для компьютеров. Что касается усилий на правительственном уровне, то Европейский союз (ЕС) разработал и принял региональную программу экомаркировки, осуществляемую советом, созданным в

[55] Global Ecolabelling Network (GEN), *What is Ecolabelling?* (quoting ISO definition of eco-labeling), *available at* http://www.gen.gr.jp/eco.html.

[56] *See* U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing for Executive Agencies*, 64 Fed. Reg. 45,810, 45,855 (1999).

рамках Европейской комиссии, и компетентными органами каждого государства-члена. Критерии ЕС предусматривают ограничение или запрещение многих направлений использования ртути, в том числе в лампах накаливания, персональных компьютерах, красках, растительных субстратах и тепловых насосах[57].

B. Сертификация

115. Подобно экомаркировке программы сертификации были разработаны в связи с повышением осведомленности о том, что выбор покупателей может влиять как на производственную практику, так и на экологические последствия извлечения и производства различных материалов и продуктов. Благодаря сертификации правительственные ведомства и независимые третьи стороны могут гарантировать покупателям, что продукты, производство или процессы извлечения соответствуют определенным установленным стандартам, таким, как торговля на взаимовыгодных условиях или экологическая устойчивость. Стандарты сертификации могут устанавливаться правительствами, международными организациями или независимыми организациями.

116. Сертификация влияет не только на выбор конечных потребителей, но в некоторых случаях и на покупательское поведение предприятий, занимающихся распространением продукции и розничной торговлей. Например, в результате проведения в Соединенных Штатах кампаний силами НПО некоторые крупные компании розничной торговли продукцией из древесины приняли решение поставлять на рынок только те пиломатериалы, которые сертифицированы как продукция устойчивого производства.

117. Что касается кустарной и мелкомасштабной золотодобычи (КМЗ), то Корпорация "Зеленое золото" ("Корпорасьён Оро Верде") пропагандирует и осуществляет экспериментальную программу сертификации в целях налаживания устойчивой золотодобычи в регионе Чоко в Колумбии. Сертификат "Зеленого золота" служит гарантией того, что закупаемое необработанное золото или конечная продукция произведены в соответствии со стандартами торговли на взаимовыгодных условиях и экологически обоснованной практики, которые, в частности, запрещают применение токсичных химических веществ в процессе извлечения золота. Корпорация "Зеленое золото" организует обучение для старателей и закупает золото для использования в различной продукции и производства ювелирных изделий. Она выплачивает надбавку за золото, получаемое от старателей, прошедших сертификацию[58]. На международном уровне Корпорация "Зеленое золото" сотрудничает с Ассоциацией по ответственной разработке полезных ископаемых (АОРПИ) с целью принятия ею аналогичных стандартов по охране окружающей среды[59].

118. Хотя участие в большинстве программ сертификации носит добровольный характер, существуют и более жесткие схемы. Система сертификации Кимберлийского процесса (СКП) представляет собой международный правительственный механизм, который был создан в ответ на резолюцию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о предупреждении торговли алмазами в целях финансирования конфликтов. В настоящее время СКП, созданная в январе 2003 года, объединяет 72 страны-участницы, включая всех ведущих импортеров и экспортеров алмазов, и несколько стран, подавших заявки о присоединении. Участники СКП исходят из того, что страны-экспортеры должны удостоверяться в том, что поставляемые ими необработанные алмазы не являются алмазами из зон конфликтов, страны-импортеры должны требовать предъявления такого сертификата, и ни одна страна-участница не осуществляет торговлю необработанными алмазами со странами, которые не являются участницами СКП. Страны-участницы должны принять законодательство для придания силы минимальным стандартам СКП и создания систем контроля, регулирующих импорт и экспорт необработанных алмазов. Положения СКП не являются юридически обязательными и не предусматривают обязательной отчетности. Тем не менее участниками этой системы создан "механизм коллегиального обзора", в соответствии с которым правительствам предлагается представлять соответствующие данные и на добровольной основе организовывать контрольные проверки[60].

---

[57] European Commission, Regulation (EC) No. 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a Revised Community Eco-label Award Scheme, 2000 O.J. (L 237), at 1 (2000).

[58] *See* Green Gold Corporation (Corporación Oro Verde), *Certified Miners Receive Higher Incomes*, *available at* http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov_impacto_ing.html.

[59] АОРПИ представляет собой глобальную сеть, которая была создана с целью преодоления экологических и социально-экономических последствий мелкомасштабной кустарной золотодобычи в разных странах мира. *См.* Association for Responsible Mining, http://www.communitymining.org.

[60] Kimberley Process Certification Scheme (2002), *available at* http://www.kimberleyprocess.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35.

3.1.4.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

119. Усовершенствованные программы экомаркировки и сертификации, касающиеся ртути, могут применяться в отношении различных видов продукции и различных производств, а также разных географических регионов. При максимально широком применении такие программы могли бы стимулировать повышение потребительского спроса на продукты и процессы, свободные от ртути, а также расширение инновационной деятельности и сбыта такой продукции, способствуя тем самым **уменьшению глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах,** включая потенциальное уменьшение спроса в сфере кустарной и мелкомасштабной золотодобычи. Повышая спрос на продукцию с пониженным содержанием ртути, программы экомаркировки и сертификации могли бы способствовать уменьшению образования отходов, содержащих ртуть, выполняя тем самым функцию **поиска экологически обоснованных вариантов решений проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений**. Кроме того, ограничивая использование ртути в различных процессах и отходах во всем мире, эти программы могли бы способствовать **уменьшению атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников**.

3.1.4.3. Соображения, касающиеся ресурсов

120. Большинство программ экомаркирования и сертификации разрабатываются и осуществляются частными структурами. Поэтому они представляют минимальное бремя для государства. Вместе с тем активная поддержка и участие правительства могут существенно повысить степень их надежности. Межправительственные инициативы, подобные той, которая была предпринята Европейским союзом (см. пункт 114 выше), может обеспечить согласованность стандартов по широкому кругу продуктов, а сертификация может давать получателю сертификата определенные выгоды в сфере торговли (такие, как автоматическое право на продажу экомаркированной продукции в любой стране в пределах соответствующего торгового блока). Более строгие по своему содержанию программы, подобные Кимберлийскому процессу, должны согласовываться и осуществляться правительствами. Хотя такие межправительственные процессы могут быть значительно более действенными, чем неправительственные инициативы, они, естественно, требуют привлечения более существенных средств из государственного бюджета.

121. Расходы на принятие жесткой программы сертификации могут быть сопоставимы с расходами на принятие других многосторонних соглашений. Кроме того, Кимберлийский процесс был достаточно быстрым благодаря единодушному мнению правительств о том, что торговля алмазами из зон конфликтов является одной из причин серьезных и непрекращающихся нарушений прав человека, о которых известно во всем мире. При этом новая глобальная программа сертификации, применимая в отношении международного рынка золота, могла бы стать одним из комплексных средств прекращения выбросов ртути в рамках кустарной и мелкомасштабной золотодобычи, которая занимает второе место после стационарных установок горения среди отраслевых источников глобальных выбросов ртути.

3.1.4.4. Процедурные требования

122. Более эффективные программы экомаркировки и сертификации, затрагивающие проблему ртути, могут осуществляться применительно к конкретным продуктам, конкретным отраслям или во всех отраслях в отдельных странах, регионах или в мире в целом. Поскольку имеется практически бесконечное множество вариантов, в том числе организации участия в таких программах, в рамках настоящего анализа не представляется возможным останавливаться на вопросе их разработки.

3.1.5. Примечание в отношении регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ)

123. Регистры выборов и переноса загрязнителей (РВПЗ) представляют собой механизмы, обеспечивающие соблюдение "права знать", т. е. права на получение информации о рисках для здоровья человека и окружающей среды, обусловленных выбросами токсичных химических веществ, в том числе ртути. В рамках настоящего анализа РВПЗ рассматриваются как один из вариантов согласно действующим положениям существующих международно-правовых документов – Киевского протокола о РВПЗ и Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Более подробно РВПЗ и Киевский протокол рассматриваются в разделе 3.2.4 ниже.

124. Данное примечание включено в настоящий раздел с тем, чтобы подчеркнуть, что использование РВПЗ не должно ограничиваться странами, которые создают их в соответствии с многосторонними соглашениями, имеющими обязательную юридическую силу. Большинство высокоразвитых государств требуют от

промышленных предприятий представлять информацию о производимых выбросах и переносе конкретных загрязнителей и включают эту информацию в общедоступные регистры или кадастры. Обычно они предпринимают такие действия по собственной инициативе, а не в соответствии с каким-то многосторонним договором. Развивающиеся страны также могут создавать собственные РВПЗ, и для этого им не обязательно сначала присоединяться к международному договору, подобному Киевскому протоколу о РВПЗ. В результате создания РВПЗ в качестве сторон Киевского протокола или какого-либо иного аналогичного документа развивающиеся страны могут получить более свободный доступ к специальным техническим знаниям, более широкие возможности обмена информацией и получения помощи от других сторон, что может способствовать их собственному успешному осуществлению действующих РВПЗ.

125. Компании, осуществляющие деятельность, в рамках которой происходит выброс или перенос загрязняющих веществ, подобных ртути, могут по собственной инициативе или вместе с другими компаниями на добровольной основе опубликовывать информацию о своей загрязняющей окружающую среду деятельности. Вместе с тем может существовать множество сдерживающих факторов, из-за которых промышленные предприятия не будут этого делать без побуждения со стороны своих правительств, а степень доступности и полезности информации для общественности может быть менее высокой, чем в том случае, когда информация в обязательном порядке представляется и вносится в стандартный национальный регистр.

3.2. Варианты подходов согласно действующим положениям существующих международно-правовых документов

126. В настоящем разделе определяются и описываются варианты согласно международно-правовым документам, имеющим юридическую силу, которые могут быть осуществлены с помощью существующих положений этих документов или которые могут быть приняты с помощью существующих положений с целью регулирования дополнительных веществ в соответствии с этими документами. К таким документам относятся Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) и Киевский протокол о РВПЗ. Все варианты предполагают использование существующих процедур и механизмов соответствующих договоров и поэтому не требуют создания никаких новых международных документов или процессов, которые не предусмотрены в этих договорах.

127. Ни один из этих подходов скорее всего не обеспечит полного охвата всех семи глобальных приоритетов по ртути, определенных в решении 24/3 IV. Они, скорее, могут содержать отдельные компоненты общей глобальной стратегии по ртути. Рассматривая вопрос о том, стоит ли отстаивать какие-либо отдельные или все эти варианты и в какой мере они могут быть сопоставимы с вариантами изменения или принятия новых международных документов, рассматриваемыми в разделах 3.3 и 3.4 ниже, правительства, возможно, пожелают принять во внимание время и расходы, которые потребуются для согласования и принятия этих вариантов в свете имеющейся информации о том, насколько они могут способствовать решению проблемы ртути (следует иметь в виду, что вариант Базельской конвенции уже разрабатывается).

128. В кратком комментарии, содержащемся в конце настоящего раздела, сообщается, каким образом сокращение выбросов парниковых газов согласно Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и связанным с ней документам могло бы способствовать также уменьшению рисков, обусловленных выбросами ртути.

129. Еще один возможный вариант, не рассматриваемый в настоящем анализе, заключается в использовании в целях реализации глобальных приоритетов по ртути различных региональных соглашений, касающихся химических веществ, отходов, загрязнения морской среды и охраны окружающей среды, в их нынешнем или усовершенствованном виде. К числу таких соглашений относятся: региональные соглашения по морям, такие как Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР) (1992 год), Картахенская конвенция о защите и освоении морской среды Большого Карибского района (1983 год) и Хельсинкская конвенция о защите морской среды в районе Балтийского моря (1992 год); соглашения о трансграничном перемещении отходов, такие как Вайганийская конвенция о запрещении ввоза опасных и радиоактивных отходов в островные государства – члены Форума о контроле за трансграничными перевозками и удалением опасных отходов в пределах южно-тихоокеанского региона (1995 год) и Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и обращением с ними в пределах Африки (1991 год); и природоохранные соглашения, касающиеся международной торговли,

такие, как Североамериканское соглашение о природоохранном сотрудничестве (1993 год), являющееся одним из соглашений в системе Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА)[61].

130. В некоторых из этих документов уже содержатся положения, касающиеся ртути, либо они могут быть добавлены в эти документы. Дополнительный глобальный вариант мог бы предусматривать увязку некоторых или всех этих региональных документов в рамках общей структуры таким образом, чтобы можно было обеспечить их согласование, изучить возможности их взаимодополняемости, выявить недостатки, сделать их открытыми для присоединения любых государств и т. д. Для этого потребовалось бы решить колоссальные материально-технические, юридические и политические задачи (см., например, обсуждение Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Протокола о тяжелых металлах к этой конвенции в разделе 3.3.2. ниже). Хотя в рамках настоящего анализа этот вариант не рассматривается, он мог бы стать предметом межсессионного изучения, если этого пожелает РГОС. Стороны отдельных региональных соглашений могут также, с учетом процедур своих соглашений, принять меры с целью расширения своих возможностей содействия реализации глобальных приоритетов по ртути. Кроме того, они могут использовать эти региональные соглашения в качестве средств решения связанных с ртутью проблем, с которыми сталкиваются их регионы.

3.2.1. Регулирование ртутных отходов согласно Базельской конвенции

131. В настоящем разделе рассматриваются продолжающиеся усилия Отдела ЮНЕП по химическим веществам и секретариата Базельской конвенции в области подготовки плана разработки технических руководящих принципов по ртутным отходам и осуществления экспериментальных проектов экологически обоснованного использования ртутных отходов в отдельных странах. Эта инициатива может рассматриваться как часть "мягкой правовой поддержки" экологически обоснованного использования отходов в рамках Базельской конвенции, которая служит дополнением к императивным положениям Конвенции, касающимся международной перевозки ртутных отходов.

3.2.1.1. История вопроса

132. Главные цели Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением заключаются в контроле за трансграничной перевозкой опасных и прочих отходов, уменьшении, предупреждении и сведении к минимуму их образования, оказании поддержки практике экологически обоснованного использования таких отходов и коллективном содействии передаче и использованию экологически безопасных технологий. Базельская конвенция охватывает токсичные и экотоксичные, ядовитые, взрывчатые, коррозионные, огнеопасные и инфицирующие отходы, включая ртуть. В ней закреплен механизм контроля за трансграничной перевозкой опасных отходов, допускающий такую перевозку только после направления государством экспорта предварительного письменного уведомления компетентным органам государств импорта и транзита.

133. В этой конвенции "экологически обоснованное использование" опасных или других отходов определяется как "принятие всех практически возможных мер для того, чтобы при использовании опасных или других отходов здоровье человека и окружающая среда защищались от возможного отрицательного воздействия таких отходов"[62]. Конвенция требует от Сторон сотрудничать в деле разработки технических руководящих принципов с целью совершенствования и обеспечения экологически обоснованного использования отходов. За прошедшие годы был разработан целый ряд технических руководящих принципов, касающихся различных видов отходов и групп отходов, которые были предназначены для оказания помощи Сторонам, особенно Сторонам, являющемся развивающимися странами, в их усилиях по обеспечению и достижению экологически обоснованного использования отходов. К их числу относится "проект технических руководящих принципов, касающихся экологически обоснованной рециркуляции/утилизации металлов и их

[61] Обсуждение этих и других региональных соглашений в контексте проблемы регулирования химических веществ см. John Buccini, *The Global Pursuit of the Sound Management of Chemicals*, ch. 4.2 (World Bank 2004).

[62] Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, статья 2.8, 22 марта 1989 года.

соединений (R4)", которые касаются в основном рециркуляции и утилизации 12 металлов и их соединений (включая ртуть), которые включены в приложение I к Базельской конвенции[63].

134. На восьмом совещании КС Отдел ЮНЕП по химическим веществам просил секретариат Базельской конвенции рассмотреть вопрос о включении стратегий минимизации выбросов ртути и ртутных отходов в число основных направлений деятельности Базельского стратегического плана и в тесном взаимодействии с ЮНЕП разработать специальные более подробные руководящие принципы по ртутным отходам, которые требуются многим странам, судя по их заявлениям[64]. Конференция Сторон удовлетворила эту просьбу, включив ртутные отходы в бюджет Целевого фонда технического сотрудничества Базельской конвенции на двухгодичный период 2007–2008 годов и в программу поддержки осуществления основных направлений Стратегического плана[65]. Принимая бюджет Целевого фонда, КС заявила, что в рамках Конвенции следует обеспечить следующее:

> развитие в сотрудничестве с ЮНЕП партнерских связей вокруг темы, касающейся технологий, не наносящих ущерба окружающей среде, и повышения осведомленности относительно недопущения, использования и удаления ртутных отходов; разработка программ по укреплению потенциала и технической помощи в целях сокращения и предотвращения загрязнения ртутью; разработка руководящих принципов экологически обоснованного регулирования ртутных отходов с уделением особенного внимания развитию видов практики безопасного удаления и санации[66].

135. Позднее Отдел ЮНЕП по химическим веществам и секретариат Базельской конвенции согласовали план работы, в рамках которого в тесной консультации с Рабочей группой открытого состава Базельской конвенции будут разрабатываться и дорабатываться проекты текстов технических руководящих принципов, а в отдельных странах будут осуществляться экспериментальные проекты экологически обоснованного использования ртутных отходов. В плане работы было предусмотрено, что проект технических руководящих принципов будет представлен на рассмотрение Рабочей группы открытого состава на ее шестой сессии в сентябре 2007 года[67].

3.2.1.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

136. Предполагается, что технические руководящие принципы экологически обоснованного использования ртутных отходов будут охватывать весь жизненный цикл ртути от момента ее образования до окончательного удаления. Таким образом, разработка комплексных руководящих принципов и их последующее осуществление Сторонами Базельской конвенции могли бы стать важным шагом в направлении реализации глобальных приоритетов по ртути, касающихся **поиска экологически обоснованных вариантов решения проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений,** и **поиска экологически рациональных вариантов хранения ртути**.

137. Успешное осуществление комплексных руководящих принципов по ртутным отходам должно способствовать реализации в различной степени большинства других приоритетных направлений. Применение экологически безопасных технологий и мер повышения осведомленности в отношении ртутных отходов может привести к прекращению образования отходов за счет применения альтернативных технологий, экологически чистого производства и ограничения масштабов использования ртути во многих потребительских продуктах, что будет способствовать **уменьшению глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах**. Экологически чистое производство и альтернативные технологии могут способствовать также **уменьшению атмосферных**

---

[63] Конференция Сторон, седьмое совещание, *Проект технических руководящих принципов, касающихся экологически обоснованной рециркуляции/утилизации металлов и их соединений (R4)*, UNEP/CHW.7/8/Add.3 (2004).

[64] Конференция Сторон, восьмое совещание, *Mercury Waste and Basel Convention*, UNEP/CHW.8/INF/37 (2006). Базельский стратегический план был принят Конференцией Сторон на шестом совещании в решении VI/1, *Стратегический план по осуществлению Базельской конвенции (до 2010 года)*, UNEP/CHW/.6/40 (2002).

[65] Конференция Сторон, восьмое совещание, Решение VIII/33, *Программа и бюджет на двухгодичный период 2007–2008 годов*, таблица 5, UNEP/CHW.8/16 (2006).

[66] Там же, раздел B9, *Отходы асбеста и ртутные отходы*.

[67] Расширенное бюро, восьмое совещание КС, *Development of guidelines on environmentally sound management of mercury containing wastes with emphasis on the development of sound disposal and remediation practices*, UNEP/SBC/BUREAU/8/1/4 (2007).

выбросов ртути из антропогенных источников. Рециркуляция и восстановление ртути из отходов (на временной основе, пока не будут найдены реально доступные заменители) могут привести к снижению потребности в первичной добыче ртути и тем самым **уменьшению в глобальном масштабе предложения ртути, в том числе рассмотрению вопроса об ограничении первичной добычи и учете иерархии источников**.

138. Кроме того, технические руководящие принципы могли бы способствовать разработке рациональной практики санации и способствовать тем самым **восстановлению существующих загрязненных участков, которые оказывают пагубное воздействие на здоровье человека и санитарию окружающей среды**. Наконец, затрагивая вопросы, касающиеся участия населения, такие как повышение уровня осведомленности, обмен информацией, обучение, подготовка и участие в партнерских отношениях между публичным и частным секторами, руководящие принципы могли бы также отчасти способствовать реализации приоритета, касающегося **расширения базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия**.

3.2.1.3. Соображения, касающиеся ресурсов

139. Разработка технических руководящих принципов, касающихся экологически обоснованного использования опасных и других отходов представляет собой важную функцию "мягкого правового воздействия", которая закреплена в тексте Базельской конвенции и на протяжении длительного времени применяется в практической деятельности. В случае использования ресурсов Конвенции с целью разработки и осуществления руководящих принципов по ртутным отходам не возникнет потребности в создании никого нового международного документа или процесса, не предусмотренного в Конвенции. Кроме того, в рамках Базельской конвенции накоплен значительный опыт в деле налаживания партнерских отношений с целью достижения поставленных в ней целей.

140. То, в какой мере технические руководящие принципы по отходам, содержащим ртуть и ее соединения, будут эффективными в плане содействия достижению глобальных приоритетов по ртути, сформулированных Советом управляющих, будет зависеть от сферы охвата и масштабности руководящих принципов. Кроме того, их эффективность будет в значительной степени зависеть от объема ресурсов, выделяемых каждой страной на осуществление этих руководящих принципов на национальном уровне, а также от технической и финансовой помощи, которую Стороны, являющиеся развивающимися странами, будут получать для содействия их осуществлению. Несмотря на значительные усилия, прилагаемые секретариатом Базельской конвенции и многими правительствами с целью расширения и увеличения ресурсной базы Конвенции, она постоянно испытывает значительный дефицит средств, которые необходимы для оказания финансовой помощи, требующейся многим развивающимся странам для осуществления своих обязательств по договору в полном объеме. Для достижения глобальных приоритетов по ртути, касающихся регулирования ртутных отходов, потребуются значительные финансовые ресурсы, которые вряд ли будут получены в рамках Базельской конвенции, если только не изменятся наблюдавшиеся на протяжении длительного периода тенденции; такие ресурсы могут быть получены в результате увеличения взносов развитых стран в Целевой фонд технического сотрудничества Базельской конвенции, получения новой и значительной поддержки со стороны многосторонних финансовых механизмов, существенного расширения партнерских отношений или за счет других средств. Тем не менее даже без таких дополнительных ресурсов постепенное продвижение вперед, например, за счет осуществлении целевых экспериментальных проектов, возможно и желательно.

3.2.1.4. Процедурные требования

141. Как отмечалось выше, разработка технических руководящих принципов экологически обоснованного использования ртутных отходов уже осуществляется. В записке первому заседанию Расширенного бюро КС8 секретариат Базельской конвенции сообщил следующее:

> "в соответствии с решением VIII/33, принятым на восьмом совещании КС, Отдел ЮНЕП по химическим веществам и секретариат Базельской конвенции приступили к изучению этого вопроса и постановили подготовить план работы, включающий разработку специальных руководящих принципов по ртутным отходам. Согласованный план работы состоит из двух компонентов:
>
> > Компонент I: разработать и окончательно согласовать проекты текстов технических руководящих принципов по экологически обоснованному регулированию (ЭОР) ртутных отходов в тесной консультации с Рабочей группой открытого состава [Базельской конвенции]; и
> >
> > Компонент II: осуществлять экспериментальные проекты по экологически обоснованному регулированию (ЭОР) ртутных отходов в отдельных странах.

На первом этапе плана работы было подготовлено предварительное содержание проекта технических руководящих принципов по экологически обоснованному регулированию ртутных отходов, и в настоящее время идет процесс отбора группы консультантов для разработки проекта технических руководящих принципов. Как только проект технических руководящих принципов будет подготовлен, он будет распространен среди Сторон Базельской конвенции и других заинтересованных сторон с целью получения от них замечаний, а пересмотренный проект планируется представить на рассмотрение Рабочей группы открытого состава на ее шестой сессии (РГОС6) в сентябре 2007 года в Женеве. Ожидается, что Рабочая группа открытого состава учредит межсессионную рабочую группу с целью продолжения этой работы в период между РГОС6 (сентябрь 2007 года) и девятым совещанием Конференции Сторон (КС9), которое состоится в 2008 году и на котором они возможно будут приняты.

Компонент II плана работы, предусматривающий осуществление экспериментальных проектов экологически обоснованного регулирования (ЭОР) ртутных отходов в отдельных странах, включая осуществление на экспериментальной основе технических руководящих принципов ЭОР ртутных отходов, будет осуществлен при условии наличия дополнительных финансовых ресурсов"[68].

3.2.2. Регулирование международной торговли ртутью согласно Роттердамской конвенции

142. Стороны Роттердамской конвенции могли бы предпринять шаги для включения всех видов использования ртути в Конвенцию, с тем чтобы предусмотренная Конвенцией процедура предварительного обоснованного согласия распространялась на международную торговлю ртутью и продуктами, содержащими ртуть.

3.2.2.1. История вопроса

143. ЮНЕП и ФАО начали принимать меры по разработке и содействию применению добровольных программ обмена информацией по пестицидам и другим химических веществам в середине 1980-х годов. В 1989 году эти две организации предложили добровольную процедуру предварительного обоснованного согласия (ПОС), которая послужила основой для принятия в 1998 году Роттердамской конвенции. Конвенция преследует две цели: 1) способствовать обеспечению общей ответственности и совместным усилиям Сторон в международной торговле отдельными опасными химическими веществами для охраны здоровья человека и окружающей среды от потенциального вредного воздействия; и 2) содействовать экологически обоснованному использованию этих химических веществ путем облегчения обмена информацией об их свойствах, закрепления положений об осуществлении на национальном уровне процесса принятия решений, касающихся их импорта и экспорта, и распространения этих решений среди Сторон.

144. Центральным элементом Конвенции является ее процедура ПОС. Отдельные, запрещенные или строго ограниченные химические вещества и особо опасные пестицидные составы включены в приложение III – "список ПОС". Стороны могут экспортировать включенные в этот список вещества другим Сторонам только в том случае, если соответствующая импортирующая Сторона сначала представила свое обоснованное согласие. Экспортирующие Стороны должны направлять импортирующим Сторонам уведомления об экспорте, содержащие определенную информацию, если они (или какой-либо субъект на их территории) желают экспортировать химическое вещество, использование которого запрещено или строго ограничено на их собственной территории, но которое еще не включено в приложение III. Импортирующие Стороны могут запросить дополнительную информацию по этому химическому веществу, касающуюся вопросов охраны труда, окружающей среды или здоровья человека.

145. В настоящее время в приложении III насчитывается 39 химических веществ, на которые распространяется процедура ПОС, включая 24 пестицида, 4 особо опасных пестицидных состава и 11 промышленных химикатов, причем 14 из этих веществ были добавлены в приложение III после того, как Конвенция вступила в силу в 2004 году, на основании положений Конвенции о включении в нее дополнительных химических веществ. Включенные в список химические вещества относятся к конкретным

[68] *Id.* paras. 4-5.

категориям, в том числе пестицидам, особо опасным пестицидным составам и промышленным химикатам. В этот список уже включены соединения ртути, предназначенные для использования в качестве пестицидов[69].

146. В Роттердамской конвенции содержатся также положения об обмене научной, технической, экономической и юридической информацией, касающейся химических веществ, входящих в ее сферу применения. Хотя третья Конференция Сторон приняла комплексную стратегию оказания помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой для обеспечения необходимых финансовых ресурсов на осуществление ими своих договорных обязательств, Роттердамская конвенция не располагает обязательным механизмом финансирования, специально созданным с этой целью[70].

3.2.2.2. Включение промышленных видов использования ртути в список ПОС

147. В циркуляре по ПОС, распространенном в июле 2006 года, содержится полученное от Швеции уведомление, в котором Швеция информирует секретариат о том, что она приняла окончательные меры регулирующего характера с целью запрещения или строгого ограничения промышленного использования металлической ртути, химических продуктов, содержащих ртуть, и определенных товаров или предметов, содержащих ртуть[71]. Несмотря на это предусмотренная в Конвенции процедура включения промышленного использования ртути в список ПОС не будет применяться до тех пор, пока секретариат не получит аналогичное уведомление от какой-либо Стороны по крайней мере еще одного "региона, охватываемого процедурой предварительного обоснованного согласия"[72]. Если такое уведомление будет получено, ртуть промышленного назначения может быть включена в список ПОС.

3.2.2.3. Реализация глобальных приоритетов по ртути

148. Роттердамская конвенция применяется в отношении международной торговли включенными в нее веществами между Сторонами Конвенции в соответствии с категориями видов использования, указанными в списках. Она не предусматривает никаких требований прямого ограничения или предупреждения такой торговли помимо положений о том, что страны-экспортеры могут разрешать торговлю включенными в Конвенцию химическими веществами только в том случае, если импортирующая страна дала на это свое предварительное обоснованное согласие. Тем не менее появление какого-либо вещества в списке ПОС, как правило, в той или иной мере сдерживает торговлю таким химическим веществом. Кроме того, получение уведомления в отношении ПОС и информации, которая должна предшествовать международной поставке или сопровождать международную поставку химических веществ, включенных в список, может способствовать более эффективному регулированию такого химического вещества в импортирующей стране.

149. Поскольку Конвенция не предусматривает прямого ограничения или предупреждения торговли перечисленными химическими веществами, одна лишь процедура ПОС не может исключить случаев, когда "законная" торговля ртутью (т.е. когда импортирующая страна представила свое обоснованное согласие) предназначается в действительности для использования ртути в других несанкционированных целях. Например, в некоторых странах ртуть на протяжении нескольких лет импортируется якобы для использования в зубоврачебной практике, а затем используется в других целях, таких, как кустарная золотодобыча[73]. В сочетании с эффективными мерами таможенного контроля и внутренней системой слежения процедура ПОС может быть важной составляющей общей стратегии, которая будет позволять странам регулировать импорт и использование ртути в пределах своей территории. В рамках такой стратегии список Роттердамской конвенции будет самым эффективным средством предупреждения несанкционированного использования ртути, если в него будут включены *все* виды ее использования.

---

[69] Указанные в списке соединения ртути включают неорганические соединения ртути, соединения алкилртути, а также соединения алкилоксиалкильной и арилированной ртути. *См.* Роттердамскую конвенцию, приложение III.

[70] *См.* Конференция Сторон, третье совещание, решение РК-3/5 *Механизм финансирования*, UNEP/FAO/RC/COP.3/26 (2006).

[71] *См.* Rotterdam Convention Secretariat, *PIC Circular XXIII – June 2006*, app. I, 15 (2006).

[72] *См.* Роттердамскую конвенцию, статья 5.5. В решении РК-1/2 Конференции Сторон определены следующие семь регионов, охватываемых процедурой предварительно обоснованного согласия: Африка, Азия, Европа, Латинская Америка и Карибский бассейн, Ближний Восток, Северная Америка и юго-западная часть Тихого океана. *См.* Rotterdam Convention, *PIC Regions*, *available at* http://www.pic.int/home.php?type=t&id=7.

[73] *См.* UNEP Chemicals, SUMMARY OF SUPPLY, TRADE & DEMAND INFORMATION ON MERCURY 46, para. 204 (2006).

150. Включение промышленных видов использования ртути в список ПОС могло бы оказать позитивное, хотя и не мгновенное, действие на процесс реализации глобальных приоритетов по ртути, определенных в решении 24/3 IV. Это позитивное действие будет затрагивать прежде всего приоритеты, касающиеся международной торговли, а именно **уменьшение глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах,**[74] и, в меньшей степени, **уменьшение в глобальном масштабе предложения ртути**. Кроме того, предусмотренные Роттердамской конвенцией процедуры обмена информацией могли бы способствовать **расширению базы знаний** об опасностях и рисках, связанных с использованием ртути в продуктах и процессах, даже если они в незначительной степени будут способствовать увеличению базы знаний в областях, определенных в этом глобальном приоритете, включая кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия.

3.2.2.4. Соображения, касающиеся ресурсов

151. Центральную часть Роттердамской конвенции образуют процедуры и механизмы включения химических веществ в список ПОС. Применение этих процедур и механизмов с целью включения промышленных видов использования ртути не потребует создания никаких дополнительных международных документов или процессов, которые не предусмотрены в Конвенции.

152. Как уже отмечалось выше, Роттердамская конвенция не предусматривает никакого обязательного механизма финансирования. Если включение ртути в список Конвенции потребует от развивающихся стран каких-либо дополнительных расходов на осуществление, эти страны могут получить финансовую помощь в рамках процессов, согласованных в решении РК-3/5[75].

3.2.2.5. Процедурные требования

153. Промышленные виды использования ртути могут быть включены в список ПОС в соответствии с обычными требованиями статей 5 и 7 Конвенции. В дополнение к уведомлению Швеции секретариат должен получить уведомление, содержащее соответствующую требуемую информацию, от Стороны какого-либо региона, охватываемого процедурой предварительно обоснованного согласия, помимо Европы. Затем секретариат препроводит эти уведомления Комитету по рассмотрению химических веществ (КРХ), который является вспомогательным органом Конвенции. КРХ не проводит независимой оценки химического вещества, как это предусмотрено в рамках процедуры пополнения списков согласно Стокгольмской конвенции о СОЗ. Вместо этого он определяет, отвечают ли уведомления критериям, определенным в приложении II Роттердамской конвенции. С учетом этих критериев КРХ рассматривает уведомления и решает, следует ли рекомендовать КС распространить действие процедуры ПОС на промышленные виды использования ртути. Следует отметить, что решения КС о внесении изменений в приложение III могут быть приняты только консенсусом и не вытекают автоматически из рекомендаций КРХ. Если КС примет решение о добавлении этих видов использования ртути в приложение III, такая поправка к приложению III вступит в силу для всех Сторон с даты, указанной в решении.

154. В настоящее время очередные совещания КС Роттердамской конвенции проводятся раз в два года. Следующее совещание КС-4 намечено на октябрь 2008 года. С учетом процедурных требований КС Роттердамской конвенции сможет рассмотреть вопрос о включении ртути в Конвенцию в качестве промышленного химиката не раньше, чем в рамках КС-5, которая намечена на конец 2010 года.

3.2.3. Регулирование метилртути согласно Стокгольмской конвенции

155. В настоящем разделе рассматривает вопрос о возможности регулирования ртути в соответствии с существующими процедурами и механизмами Стокгольмской конвенции путем включения метилртути в приложение С Конвенции. Вопрос о решении проблем, обусловленных воздействием ртути, путем принятия

[74] Поскольку определение "химического вещества" согласно Конвенции включает вещество, которое существует самостоятельно или в смеси или составе препарата, на основании включенного в приложение III списка всех видов использования ртути импортирующие Стороны могут получить полномочия регулировать импорт продуктов, содержащих ртуть. *См.* Роттердамскую конвенцию, статья 2 a).

[75] *См.* решение РК-3/5, примечание 70 выше.

поправок к Конвенции или протокола к Конвенции, касающегося ртути или металлов, рассматривается отдельно в разделах 3.3 и 3.4.1 ниже.

3.2.3.1. История вопроса

156. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) призвана защищать здоровье человека и окружающую среду от воздействия СОЗ. Она предусматривает: меры контроля в отношении перечисленных химических веществ, включая запреты или ограничения на производство, использование, импорт и экспорт преднамеренно производимых СОЗ; меры по сокращению или устранению выбросов в результате непреднамеренного производства СОЗ; и положения об обработке отходов и запасов СОЗ. Стокгольмская конвенция содержит также юридически обязательные положения финансового характера, в том числе о создании механизма финансирования для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в осуществлении ими Конвенции.

157. В настоящее время Конвенция насчитывает 12 СОЗ, включая пестициды, промышленные химические вещества и непреднамеренно производимые СОЗ. Еще несколько химических веществ были предложены Сторонами для включения в Конвенцию посредством процесса, предусмотренного в статье 8. Комитет по рассмотрению стойких органических загрязнителей (КРСОЗ), являющийся вспомогательным органом Конвенции, осуществляет свою работу в соответствии с поэтапными требованиями статьи 8 и в конечном итоге может рекомендовать Конференции Сторон Конвенции рассмотреть вопрос о включении в приложения Конвенции некоторых или всех предложенных химических веществ.

3.2.3.2. Включение метилртути в Стокгольмскую конвенцию

158. В 1999 году, когда Межправительственный комитет для ведения переговоров (МКП) занимался разработкой текста Стокгольмской конвенции, возник вопрос о том, могут ли такие металлы, как ртуть, быть предметом рассмотрения с целью последующего включения в Конвенцию. На основании рекомендаций Группы экспертов по критериям МКП "пришел к заключению, что органо-металлические химические вещества будут рассматриваться как вещества, в отношении которых могут быть приняты международные меры, если они отвечают критериям, перечисленным в проекте приложения D"[76]. Наиболее широко распространенное и наиболее опасное органическое соединение ртути – метилртуть – потенциально может быть включено в Стокгольмскую конвенцию, если оно будет отвечать предусмотренным в Приложении D критериям стойкости, биоаккумуляции, способности к переносу в окружающей среде на большие расстояния и способности вызывать неблагоприятные последствия.

159. Метилртуть образуется естественным путем из ртути в элементарной или ионизированной форме или в виде частиц под действием определенных бактериальных и химических процессов в окружающей среде. Поэтому деятельность человека, приводящая к выбросам ртути в элементарной или другой форме, может непреднамеренно приводить к естественному образованию метилртути. Поскольку метилртуть не является результатом преднамеренного производства, ее оценка на предмет включения в приложение С Стокгольмской конвенции будет производиться в соответствии с положениями статьи 5, касающейся "мер по сокращению или ликвидации выбросов в результате непреднамеренного производства". Изложение различных требуемых мер контроля в статье 5 начинается следующими словами:

> "каждая Сторона, как минимум, принимает следующие меры, направленные на сокращение совокупных *выбросов из антропогенных источников каждого из химических веществ, перечисленных в Приложении С*, в целях их постоянной минимизации и там, где это осуществимо, окончательного устранения..." (курсив добавлен).

[76] Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, *Доклад Межправительственного комитета для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей о работе его третьей сессии*, 15, пункт 71, UNEP/POPS/INC.3/4 (1999). *См. также* UNEP Global Mercury Assessment Working Group, *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants and its Possible Relevance to Mercury and Mercury Compounds*, 2, para. 7, UNEP(DTIE)/GMA/WG.1/INF/3 (2002) ("It was also agreed that organo-metallic chemicals were organic chemicals and therefore fell within the scope of the future convention.") (quoting Criteria Expert Group, UNEP/POPS/INC/CEG/2/3).

160. Рабочая группа КРСОЗ по перфтороктановому сульфонату, рассматривает, в частности, следующий вопрос, аналогичный вопросу о том, может ли метилртуть быть включена в Стокгольмскую конвенцию в качестве непреднамеренно производимого СОЗ: может ли тот факт, что многочисленные непроизвольно производимые химические вещества естественным образом преобразуются в окружающей среде в перфтороктановый сульфонат (ПФОС), быть основанием для включения ПФОС в Приложение С? В документе рабочей группы, озаглавленном "Предварительная оценка регулирования рисков применительно к перфтороктановому сульфонату", отмечается следующее:

> "статья 5 Договора не предусматривает, что "непреднамеренное производство" охватывает вещества, которые образуются в результате неантропогенных процессов преобразования. Соответственно, включение ПФОС в Приложение С на том основании, что он образуется в результате деградации других преднамеренно производимых химических веществ, нельзя считать целесообразным"[77].

161. Хотя этот текст взят из проекта документа, который в момент его составления, возможно, не отражал мнения КРСОЗ, он позволяет предположить, что применение статьи 5 в отношении "выбросов из антропогенных источников каждого из химических веществ, перечисленных в Приложении С", может стать препятствием для включения и метилртути, которая образуется в результате неантропогенного преобразования в окружающей среде ртути в элементарной или ионизированной форме либо в виде частиц, которая была преднамеренно или непреднамеренно произведена с использованием антропогенных средств.

162. Приемлемым для включения в Приложение С Стокгольмской конвенции скорее будут лишь непреднамеренные антропогенные выбросы метилртути (но не выбросы ртути в элементарной или другой форме). Согласно подготовленной ЮНЕП Глобальной оценке ртути, "антропогенные изменения в практике землепользования могут привести к значительной аккумуляции ртути, уже присутствующей в окружающей среде (поступающей из естественных и/или антропогенных источников)... и очевидно к образованию метилртути"[78]. Примерами таких изменений в практике землепользования являются фермерство, заготовка леса и создание водохранилищ. Кроме того, образование метилртути "вполне может быть обычным явлением на свалках коммунально-бытовых отходов"[79]. Было установлено также, что метилртуть присутствует в осадках сточных вод коммунального хозяйства, из которых она попадает в окружающую среду в результате широко распространенной практики применения этого осадка в качестве удобрения[80].

3.2.3.3. Реализация глобальных приоритетов по ртути

163. Хотя эти источники метилртути могут оцениваться как подходящие для включения в приложения согласно статье 5 Конвенции, в совокупности они соответствуют лишь некоторым из приоритетных направлений, определенных в решении 24/3 IV. Выбросы ртути в результате изменений практики землепользования могут быть значительными, но они попадают главным образом в водные системы и поэтому не относятся к приоритетам, перечисленным в пункте 19. Предупреждение выбросов метилртути на свалках и в составе осадка сточных вод может отчасти затрагивать приоритет, касающийся **поиска экологически обоснованных вариантов решений проблемы регулирования отходов, состоящих из ртути и ртутных соединений**.

3.2.3.4. Соображения, касающиеся ресурсов

164. Предусмотренные в статье 8 процедуры и механизмы включения нового СОЗ всегда были неотъемлемой частью Стокгольмской конвенции. Поэтому применение статьи 8 в отношении метилртути не

---

[77] Комитет по рассмотрению стойких органических загрязнителей, Специальная рабочая группа по перфтороктановому сульфонату, *Предварительная оценка регулирования рисков, связанных с перфтороктановым сульфонатом*, 24 (2007). Вместо рекомендаций, в которых предлагается включить ПФОС в Приложение С, этот документ предусматривает, что "представляется более логичным осуществлять регулирование ПФОС в рамках Конвенции как преднамеренно производимого СОЗ, производство которого в конечном итоге следует прекратить. Поэтому предлагается включить ПФОС в Приложение А или В Конвенции". *Там же*.

[78] UNEP Chemicals, GLOBAL MERCURY ASSESSMENT 96, para. 466 (2002).

[79] *Id.* at 106, para. 500.

[80] Agency for Toxic Substances and Disease Registry, U.S. Department of Health and Human Services, TOXICOLOGICAL PROFILE FOR MERCURY 389-90 (1999).

потребует создания никаких дополнительных международных документов или процессов, которые не предусмотрены Конвенцией.

165. Включив антропогенные источники метилртути в Приложение C, Стороны Стокгольмской конвенции должны будут принять все меры к тому, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой могли воспользоваться ресурсами механизмов финансирования, предусмотренного Конвенцией, для осуществления своих обязательств, связанных с этим решением. Необходимо будет также обеспечить надлежащую возможность использования всех других аспектов инфраструктуры Конвенции для поддержания процесса осуществления новых требований.

166. В статье 6 Стокгольмской конвенции содержатся обширные предложения, касающиеся сокращения и устранения выбросов, связанных с отходами и запасами СОЗ, некоторые из которых осуществляются в сотрудничестве с Базельской конвенцией. Таким образом предупреждение выбросов метилртути на свалках и в составе осадка сточных вод будет в принципе соответствовать сфере применения статьи 6. Вместе с тем предупреждение выбросов метилртути вследствие изменения практики землепользования представляет собой новый вид деятельности в рамках Стокгольмской конвенции, который не предусмотрен в отношении СОЗ, включенных в приложения в настоящее время.

167. Рассматривая вопрос о том, стоит ли включать метилртуть в Приложение C, Стороны Стокгольмской конвенции, возможно, пожелают принять к сведению, что в настоящее время секретариат Базельской конвенции в сотрудничестве с ЮНЕП разрабатывает технические руководящие принципы экологически обоснованного регулирования ртутных отходов (см. раздел 3.2.1 выше).

3.2.3.5. Процедурные требования

168. Включение метилртути в приложение C производится в соответствии с обычными требованиями статей 8 и 22, а также другими соответствующими положениями Конвенции. Любая Сторона может представить секретариату свое предложение, которое будет препровождено КРСОЗ, который определяет, отвечает ли это предложение критериям отбора Приложения D. Затем КРСОЗ готовит характеристики рисков и оценку регулирования рисков. На основе этих документов КРСОЗ может рекомендовать Конференции Сторон рассмотреть такое химическое вещество на предмет его включения в приложения. Затем КС принимает решение о том, включать ли это вещество и какие меры контроля должны распространяться на него. Такое решение КС принимается консенсусом или, в том случае, если достижение консенсуса невозможно, большинством по крайней мере в три четверти участвующих в голосовании Сторон.

169. Ратифицируя Конвенцию, любая Сторона может заявить, что любая поправка к приложениям A, B или C будет применяться в отношении нее лишь в том случае, если она "согласится" на нее, приняв такую поправку[81]. За исключением Сторон, сделавших такое заявление, решение о включении метилртути будет автоматически применяться ко всем Сторонам, которые не "отказались" от его действия в течение года с момента его принятия. По отношению к Сторонам, воспользовавшимся положениями пункта 4 статьи 25, оно будет применяться после их формальной ратификации поправки к приложению C или ее принятия.

170. В настоящее время очередные совещания КС Стокгольмской конвенции проводятся один раз в два года. Следующее совещание, КС-4, намечено на май 2009 года. В период составления настоящего документа предполагалось, что КРСОЗ может завершить рассмотрение некоторых химических веществ, предложенных в 2005 году для возможного включения в Конвенцию, и может представить свои выводы на рассмотрение КС на ее следующей сессии в 2009 году. Поскольку КС еще не рассматривала никаких рекомендаций КРСОЗ, механизм внесения поправок в Конвенцию еще не применялся. В случае поступления рекомендации относительно метилртути КС сможет рассмотреть этот вопрос не раньше, чем в 2011 или 2013 году.

3.2.4. Право знать согласно Киевскому протоколу о РВПЗ к Орхусской конвенции

171. Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (Протокол о РВПЗ) к Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, может служить имеющим обязательную юридическую силу механизмом для обеспечения права общественности знать о выбросах ртути и других загрязнителей из промышленных источников. Хотя Орхусская конвенция и Протокол о РВПЗ были

[81] *См.* Стокгольмскую конвенцию, статья 25.4.

разработаны в рамках Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и осуществляются под ее руководством, присоединиться к этим документам может любое государство – член Организации Объединенных Наций. Страны, не входящие в регион ЕЭК ООН, могут расширить возможности их граждан в отношении контроля за загрязнением ртутью, принятия соответствующих ответных мер и, возможно, предотвращения загрязнения ртутью, присоединившись к Протоколу о РВПЗ.

3.2.4.1. История вопроса

172. Регистры выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) – это механизмы, призванные обеспечить для общественности "право знать", т.е. право на доступ к информации о рисках для здоровья человека и состояния окружающей среды, вызываемых химическими веществами, в том числе в ходе чрезвычайных происшествий, изготовления, использования и удаления химических веществ. Протокол о РВПЗ, еще не вступивший в силу, является первым имеющим обязательную юридическую силу международным документом о регистрах выбросов и переноса загрязнителей. Его цель заключается в "расширении доступа общественности к информации путем создания ... согласованных, комплексных, общенациональных" РВПЗ[82]. В соответствии с этим Протоколом установлены минимальные стандарты для РВПЗ, которые Стороны должны соблюдать, в том числе требования, в соответствии с которыми виновники загрязнения обязаны сообщать о выбросах в окружающую среду и о случаях переноса включенных в список веществ (включая ртуть и ртутные соединения) в объемах, превышающих конкретные пороговые уровни. Гарантируя право общественности знать о выбросах загрязнителей с промышленных участков и из других источников, Протокол призван оказывать существенное воздействие в целях снижения уровней загрязнения, поскольку никакая компания не хотела бы попасть в список крупнейших виновников загрязнения[83].

3.2.4.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

173. Участие всех государств в Протоколе о РВПЗ, независимо от того, являются ли они членами ЕЭК ООН, способствовало бы реализации глобальных приоритетов по ртути **с целью расширения знаний о таких областях, как кадастры, воздействие на человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия**. Поскольку РВПЗ укрепляют подотчетность корпораций и таким образом могут способствовать улучшению экологических показателей, они могут также содействовать **сокращению выбросов ртути в атмосферу из антропогенных источников**.

3.2.4.3. Соображения, касающиеся ресурсов

174. Хотя Протокол о РВПЗ еще не вступил с силу, он был разработан и принят членами ЕЭК ООН, и, следовательно, вопрос о расходах на разработку нового документа не возникает. В большинстве высокоразвитых государств РВПЗ уже функционируют. В регионе ЕЭК ООН максимальные выгоды от присоединения к Протоколу открыты для присоединяющихся государств и государств, входящих в Содружество независимых государств (СНГ). Поскольку в большинстве развивающихся государств, расположенных за пределами этого региона, РВПЗ не созданы, такие государства также могут извлечь выгоды из присоединения к Протоколу и осуществления его положений.

175. Требования в отношении отчетности согласно Протоколу о РВПЗ применимы к самым различным загрязнителям, а не только к ртути. От развивающихся стран, присоединившихся к Протоколу, потребуется инвестировать необходимые ресурсы для всестороннего осуществления договорных положений. Ни в Протоколе о РВПЗ, ни в Орхусской конвенции, на которой он основан, не предусмотрены какие-либо финансовые механизмы для оказания развивающимся странам помощи в осуществлении ими договорных обязательств. Кроме того, эффективность РВПЗ обусловлена концепцией, согласно которой предоставление доступа общественности к информации о токсичных выбросах приведет к оказанию общественностью давления на виновников загрязнения с целью добиться от них снижения уровней загрязнения. Таким образом, для РВПЗ требуются коммуникационная инфраструктура для поддержки распространения такой информации и

[82] КИЕВСКИЙ ПРОТОКОЛ О РЕГИСТРАХ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ К ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (Киевский протокол о РВПЗ), статья 1 (2003 год, еще не вступил в силу).

[83] *См.* Орхусская конвенция, Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, *Цель Протокола, по адресу:* http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm.

структуры управления, позволяющие организациям гражданского общества и частным лицам выражать свои мнения и обеспечивать мобилизацию общественности. Во многих развивающихся странах, в которых нет укоренившихся систем структурной поддержки и не проводятся реформы, подобные структуры могут отсутствовать.

3.2.4.4. Процедурные требования

176. К Протоколу о РВПЗ согласно его положениям может присоединиться любая развивающаяся страна, являющаяся членом Организации Объединенных Наций. На настоящий момент ни одно из государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, не подписало Орхусскую конвенцию или Протокол о РВПЗ и не присоединилось к ним.

3.2.5. Потенциальное взаимодействие с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата

177. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) и Киотский протокол к ней призваны обеспечить стабилизацию концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который препятствовал бы опасному антропогенному воздействию на климатическую систему. Эти документы охватывают такие аспекты, как контроль, сокращение и предотвращение антропогенных выбросов парниковых газов (ПГ), включая двуокись углерода (CO_2), метан, закись азота, гидрофторуглероды, перфторуглероды и гексафторид серы. Цели этих документов не охватывают другие классы загрязнителей, и поэтому в рамках настоящего аналитического обзора нецелесообразно предлагать регулирование ртути согласно РКИК ООН.

178. В то же время имеется ряд определенных (побочных) выгод от сокращения загрязнения ртутью, которые могут быть достигнуты в результате уменьшения выбросов парниковых газов[84], и существуют другие области, в которые возможно полезное взаимодействие между мероприятиями по сокращению выбросов парниковых газов и ртути. Задача настоящего раздела заключается в выявлении некоторых из таких побочных выгод и направлений взаимодействия. Поскольку правительства обсуждают одновременно пути решения проблем, связанных с изменением климата, в период после 2012 года (завершение периода выполнения первых обязательств согласно Киотскому протоколу) и пути снижения рисков, связанных с ртутью, они, возможно, пожелают рассмотреть меры, которые могут содействовать достижению обеих целей.

179. Самая очевидная и важнейшая побочная выгода связана с тем, что стратегии уменьшения выбросов ПГ, призванные обеспечить сокращение объема сжигаемого угля, приведут также к сокращению выбросов ртути в атмосферу. Подобные сокращения могут быть реализованы в рамках различных мер реагирования по сокращению выбросов работающих на угле электростанций и котельных, речь о которых идет в части 4.1 настоящего документа, в частности таких, как переход на другие виды топлива и использование возобновляемых источников энергии, повышение энергоэффективности продуктов и процессов, а также повышение эффективности преобразования энергии.

180. В том, что касается эффективности в области спроса, то повсеместное использование ламп дневного света и ртутных ламп высокого давления, – которое поддерживается при осуществлении различных проектов, основанных на механизме чистого развития (МЧР) в рамках Киотского протокола, – приносит ощутимые выгоды в области климата, но может служить причиной увеличения объема выбросов ртути в окружающую среду вследствие содержания ртути в таких лампах. Вместе с тем, если лампы работают от электричества, произведенного с использованием угля, то потенциальные выбросы ртути из таких ламп с лихвой компенсируются отсутствием выбросов ртути благодаря сокращению объема производимой энергии. Аналогичным образом, замена угля биомассой может предупреждать увеличение объема CO_2 в глобальном круговороте углерода, а также сокращать выбросы ртути в атмосферу при условии, если содержание ртути в исходном сырье биомассы ниже, чем в угле, вместо которого таковая используется.

181. Улавливание и связывание углерода (УСУ) потенциально обеспечивает полезную взаимодополняемость стратегий по сокращению выбросов парниковых газов и ртути. УСУ представляет собой промежуточный или, возможно, долгосрочный подход к смягчению последствий изменения климата благодаря улавливанию двуокиси углерода из таких крупных стационарных источников загрязнения, как электростанции,

[84] Аналогичные побочные выгоды, связанные с ртутью, могут быть также достигнуты согласно Стокгольмской конвенции в рамках существующих мер контроля по сокращению непреднамеренных выбросов диоксинов и фуранов.

и, впоследствии, благодаря ее хранению вместо выброса в атмосферу. Стороны РКИК ООН обратились к Фонду глобальной окружающей среды с просьбой рассмотреть вопрос о соответствии улавливания и хранения углерода стратегиям и целям ФГОС[85]. Инициаторы одной из таких технологий – комбинированного цикла интегрированной газификации угля (КЦИГУ) – утверждают, что работающие по таким технологиям электростанции по определению являются экологически более чистыми, чем традиционные теплоэлектростанции, работающие на угле, способны улавливать двуокись углерода и предотвращать практически любые выбросы ртути в атмосферу[86].

182. Лица, занимающиеся разработкой политики и принятием решений, возможно, пожелают рассмотреть эти вопросы как в международном контексте, так и с различными правительственными ведомствами, с целью обеспечить учет выгод от сокращения выбросов ртути при обсуждении стратегий и механизмов сокращения выбросов парниковых газов. Такие обсуждения могут также охватывать соображения, связанные с возможностью привлечения средств из двусторонних и многосторонних источников на поддержку сокращения выбросов ПГ для достижения целей уменьшения выбросов ртути. Принятие и реализация таких взаимосвязанных подходов может внести существенный вклад в решение глобальных приоритетных задач, связанных с ртутью, по **сокращению выбросов ртути в атмосферу из антропогенных источников**.

3.3. Варианты внесения поправок в существующие международно-правовые документы

183. В предыдущем разделе рассмотрены варианты решения глобальных задач, связанных с ртутью, согласно положениям существующих международно-правовых документов. Поскольку эти варианты предусматривают использование имеющихся согласно соответствующим договорам процедур и механизмов, при этом не потребуется разрабатывать какие-либо новые международные документы или процессы, которые еще не приняты и не предусмотрены согласно этим договорам. Вместе с тем, как отмечалось, ни один из этих вариантов не обеспечит всеобъемлющий охват всех семи глобальных приоритетов по ртути, которые поставлены в решении 24/3 IV.

184. В настоящем разделе приведены и обсуждаются варианты внесения поправок в основные положения существующих международно-правовых документов. Эти варианты могут обеспечить комплексное решение глобальных задач, связанных с ртутью, без необходимости разработки полностью нового правового документа.

185. В настоящем разделе предполагается, что наиболее целесообразным документом для возможного внесения поправок может быть глобальный договор по химическим веществам, уже предусматривающий меры контроля, которые охватывают весь цикл использования соответствующей категории веществ. Таким критериям соответствует Стокгольмская конвенция. Таким образом, цель возможных поправок будет заключаться в распространении сферы охвата Стокгольмской конвенции на ртуть и, возможно, другие металлы. Как представляется, это может создать возможности для реализации всех глобальных приоритетов по ртути с использованием существующих процедур, механизмов и учреждений Стокгольмской конвенции, включая ее механизм финансирования.

186. Еще одним возможным путем для достижения той же цели глобального участия посредством внесения поправок в существующий договор может быть открытие для всеобщего участия Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) и Протокола к этой Конвенции по тяжелым металлам. Этот вариант рассматривается в разделе 3.3.2.

---

[85] *См.* Конференция Сторон, решение 5/КС.11, *Дополнительные руководящие указания для оперативного органа финансового механизма*, 1, пункт 3, FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006 год).

[86] *См., например,* Greg Foote, *Considering Alternatives: The Case for Limiting CO_2 Emissions From New Power Plants Through New Source Review*, 34 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10642, 10660 (2004); Clean Air Task Force, *Fact Sheet: The Edwardsport IGCC Proposal: A Key Step Forward to Reducing Global Coal Impacts* (2007) (где утверждается, что предлагаемая в Индиане электростанция, основанная на принципе газификации угля, будет одной из первых в Соединенных Штатах Америки, где будет обеспечиваться "улавливание двуокиси углерода и обеспечение практически полного предотвращения выбросов ртути"), *с текстом на англ. яз. можно ознакомиться по адресу:* http://www.catf.us/press_room/20070409-Edwardsport_IGCC_Proposal_Fact_Sheet.pdf.

3.3.1. Расширение сферы охвата Стокгольмской конвенции

187. Варианты внесения поправок в Стокгольмскую конвенцию должны предусматривать решение по меньшей мере двух концептуальных задач. Первая из них связана с выбором правовой процедуры, с помощью которой Стороны могли бы разработать и принять соответствующую поправку. Второй из них связан с путями предотвращения того, чтобы такая поправка привела к наличию двух существенно различных форм Конвенции.

3.3.1.1. Выбор правовой процедуры

188. На первый взгляд, выбор правовой процедуры может представляться очевидным: в статье 21 Стокгольмской конвенции установлены конкретные процедуры внесения и принятия поправок и их вступления в силу. Недостатком этих процедур – в отношении поправок, связанных с ртутью, – является тот факт, что любая поправка после ее принятия не применяется автоматически в отношении всех Сторон Конвенции. Хотя подобная поправка не может вступить в силу до ее ратификации, принятия или утверждения по меньшей мере тремя четвертями Сторон, существенное меньшинство Сторон может отказаться соблюдать такую поправку даже после ее вступления в силу. Это меньшинство Сторон может включать в себя крупных производителей и потребителей ртути[87].

189. Выполнение различными странами разных договорных обязательств не будет сопряжено с особыми правовыми проблемами: со временем не все Стороны Стокгольмской конвенции обязательно будут соглашаться с каждым из новых списков СОЗ, которые могут быть дополнительно включены в приложения A, B или C. Аналогичным образом не все правительства обязательно примут отдельную конвенцию по ртути, если таковая будет разработана и принята.

190. Вместе с тем в Стокгольмскую конвенцию потребуется, вероятно, внести весьма серьезные поправки, если сфера ее охвата будет распространена на неорганическую ртуть и другие стойкие неорганические загрязнители. Руководство мероприятиями в рамках Стокгольмской конвенции, существующей в двух существенно отличающихся друг от друга формах, может быть затруднительным для Конференции Сторон и, возможно, снизит эффективность обеих форм Конвенции. В особой степени это может проявиться в технических областях, связанных со статьей 5 (Меры по сокращению или ликвидации выбросов в результате непреднамеренного производства) и статьей 6 (Меры по сокращению или ликвидации выбросов, связанных с запасами и отходами). Кроме того, подготовка оценок эффективности, выработка руководящих указаний для механизма финансирования и управление им, а также разработка и регулирование системы соблюдения для Стокгольмской конвенции, существующей в двух формах, могут быть трудной задачей и окажутся неэффективными.

3.3.1.2. Как избежать появления двух существенно отличающихся друг от друга форм Конвенции?

191. Такая динамика ведет к постановке второй концептуальной задачи, которая связана с внесением поправок в Стокгольмскую конвенцию в отношении ртути и заключается в том, каким образом избежать наличия "раздельного режима", т.е. двух существенно отличающихся друг от друга форм Конвенции. Использованы два основных подхода, рассматриваемые ниже. Вместе с тем, как будет показано, ни один из этих подходов не использовался в ситуациях, применимых к Стокгольмской конвенции. Если КС Стокгольмской конвенции не примет иного решения, единственный политически осуществимый подход к внесению поправок в Стокгольмскую конвенцию связан, очевидно, с положениями ее статьи 21.

192. (Теоретически существует и третий подход: все Стороны Стокгольмской конвенции могут просто договориться, приняв соответствующее решение, о том, что Конвенция будет охватывать ртуть. В настоящем аналитическом исследовании использована предпосылка, согласно которой подобная возможность маловероятна, частично потому, что конституционные системы некоторых Сторон могут не допускать их

[87] Согласно пункту 3 статьи 21, если Стороны исчерпали все возможности для достижения консенсуса, то они могут принять соответствующую поправку большинством в три четверти голосов присутствующих и участвующих в голосовании Сторон. Такая процедура голосования может с высокой степенью вероятности приводить к ситуациям, когда Стороны, голосующие "против", впоследствии не ратифицируют поправку. Кроме того, по разным причинам государства зачастую не ратифицируют международные документы даже в тех случаях, когда первоначально они поддерживали их принятие.

согласия с подобным существенным изменением Договора путем принятия простого решения. Аналогичным образом, если большинством в три четверти голосов Сторон Стокгольмской конвенции не удастся согласовать вопрос о принятии касающейся ртути поправки, то ничто не исключит возможность согласования меньшей группой Сторон вопроса о том, что Конвенция будет охватывать ртуть. Однако при таком подходе данный вопрос вряд ли будет решен, поскольку он в сущности приведет к возникновению двух различных форм Конвенции. Кроме того, политическая динамика, которая может вызывать подобные действия, может стать предзнаменованием разлада в отношениях между Сторонами и поэтому способна поставить под сомнение жизнеспособность Стокгольмской конвенции как глобального документа).

A. Подход, предусматривающий изменение: МАРПОЛ 73/78

193. В рамках первого подхода правительства разрабатывают второй, отдельный документ, содержащий все желаемые изменения. Затем они соглашаются принять первоначальный и второй документы в совокупности, с тем чтобы оба из них рассматривались как комплексный единый документ. Подобный подход использовался в процессе разработке МАРПОЛ 73/78, когда резюмируемые проблемы с первоначальной Международной конвенцией по предупреждению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73) стали причиной того, что спустя пять лет после принятия Конвенции ее ратифицировали лишь три государства, что лишало ее реальных перспектив вступления в силу. Созвав в 1978 году Конференцию по обеспечению безопасности танкеров и предотвращению загрязнения, правительства приняли Протокол к Конвенции 1973 года, в который были включены положения исходного договора и который привел к возникновению единого сводного документа "Международная конвенция по предупреждению загрязнения с судов 1973 года с изменениями, внесенными в нее согласно Протоколу 1978 года" (МАРПОЛ 73/78).

194. Поскольку этот подход использовался, когда Сторонами Договора были лишь несколько государств и когда его презюмируемые недостатки препятствовали его вступлению в силу, он вряд ли обеспечил бы реальный механизм для внесения поправок в Стокгольмскую конвенцию, в рамках которой подобные недостатки отсутствуют, поскольку она вступила в силу в 2004 году и ее Сторонами являются 147 государств[88].

B. Подход, основанный на согласовании толкования: морское право

195. В рамках второго подхода правительства согласовывают толкование, согласно которому они все соглашаются рассматривать некоторые из положений исходного договора конкретным образом, который может существенно отличаться от очевидного значения первоначального текста. Подобный подход был использован в 1994 году в соглашении об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (Соглашение об осуществлении), согласно которому было изменено понимание положений части XI первоначальной Конвенции по морскому праву, касающейся разработки глубоководных районов морского дна.

196. Хотя первоначальный текст Конвенции ратифицировало много стран, лишь некоторые из них относились к категории развитых стран, поскольку подавляющее большинство влиятельных стран энергично выступали против положений части XI. Будучи озабочены тем, что Конвенция вступит в силу без участия большинства государств-доноров (которые также представляли группу наиболее активных государств, осуществлявших инициативы по разработке глубоководных районов морского дна), и принимая во внимание существенные политические и экономические изменения, происшедшие за восемь лет после принятия Конвенции, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предложил провести переговоры для разработки соглашения об осуществлении, надеясь на обеспечение универсального участия в Конвенции.

197. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Соглашение об осуществлении за несколько месяцев до запланированного вступления Конвенции в силу (и, таким образом, до практической организации существующих процедур внесения поправок согласно Конвенции). Согласно пункту 1 статьи 2 этого соглашения его положения и часть XI толкуются и применяются в совокупности как единый документ. В случае каких-либо противоречий между этим Соглашением и частью XI преимущественную силу имеют положения Соглашения. Для облегчения принятия Соглашения об осуществлении различными группами государств в его тексте предусматривались различные пути выражения государствами своего согласия нести обязательства согласно его положениям либо непосредственно, либо опосредованно[89].

[88] По состоянию на июль 2007 года.

[89] *См.* Louis B. Sohn, *International Law Implications of the 1994 Agreement*, 88 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 696, 698 (Oct. 1994).

198. Подход, использованный в Соглашении об осуществлении 1994 года, оказался успешным, поскольку имелась в наличии достаточная политическая воля изыскать пути для вовлечения в состав участников Конвенции промышленно развитых стран; данный вопрос был достаточно важным, чтобы послужить оправданием для вмешательства Генерального секретаря Организации Объединенных Наций; а исходная Конвенция еще не вступила в силу, что позволило Генеральной Ассамблее эффективно изменить ее положения (с учетом последующего согласия отдельных государств) до вступления в силу предусмотренных в части XI Конвенции процедур внесения поправок, которые могли применяться лишь Сторонами Конвенции. Хотя применимость подобных факторов к согласованию толкования в отношении Стокгольмской конвенции и ртути может быть сомнительной, Стокгольмская конвенция *уже* вступила в силу, что затрудняет выдвижение убедительных аргументов в пользу того, что предусмотренные в статье 21 процедуры внесения поправок следует обойти по решению какого-либо органа, иного, нежели Конференция Сторон Конвенции.

3.3.1.3. Соображения, касающиеся ресурсов

199. Главное преимущество внесения в Стокгольмскую конвенцию поправки, касающейся ртути, заключается в том, что это позволит использовать в отношении ртути уже созданные в рамках Конвенции учреждения, процедуры и механизмы. Поскольку применение такого подхода не потребует принятия какого-либо нового договора по химическим веществам, он дополнил бы обсуждение вопросов о взаимодействии, проводимого между различными существующими конвенциями в секторе химических веществ и отходов, не внося при этом в такие обсуждения дополнительных сложностей[90]. Дополнительное преимущество этого подхода связано с тем, что он позволит использовать имеющийся механизм финансирования Стокгольмской конвенции. Вместе с тем для этого потребуется, чтобы ФГОС пересмотрел свои стратегии в отношении основных областей и процедуры стратегического программирования в целях конкретного учета проектов, связанных с ртутью.

200. В случае принятия касающейся ртути поправки к Стокгольмской конвенции многие из технических требований обращения с ртутью будут отражены в приложениях к Конвенции, в которые включена ртуть. В то же время в текст Конвенции, вероятно, придется включить много поправок, возможным последствием которых могут стать непредвиденные или непреднамеренные изменения в договорных положениях, касающихся СОЗ. Кроме того, могут возникнуть проблемы, нередко непреодолимые, в связи с ограничением сферы охвата переговоров по поправке исключительно ртутью или СНЗ; некоторым Сторонам будет трудно отказаться от попыток переработать существующие положения Конвенции для более тесного учета их текущих национальных интересов.

3.3.1.4. Процедурные требования

201. Подходы, использованные в отношении МАРПОЛ 73/78 и Соглашения об осуществлении Конвенции по морскому праву, были призваны побудить правительства, не ратифицировавшие эти документы, присоединиться к ним, и эти подходы стали возможными потому, что ни один из этих документов, в которые вносились изменения или предлагались новые толкования, еще не вступили в силу. К Стокгольмской конвенции не применимо ни одно из этих условий. Поэтому, если только КС Стокгольмской конвенции не примет иного решения, единственный осуществимый с политической точки зрения подход к внесению поправок в Стокгольмскую конвенцию связан, как представляется, с положениями ее статьи 21. Как отмечалось в пункте 188 выше, подобный подход может привести к тому, что большинство в три четверти Сторон будут нести обязательства согласно измененному варианту Конвенции, а остальные Стороны будут нести обязательства согласно ее первоначальному варианту[91].

---

[90] *Общие сведения см.* секретариаты Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, Специальная совместная рабочая группа по расширению сотрудничества и повышению координации между Базельской, Стокгольмской и Роттердамской конвенциями, по адресу http://ahjwg.chem.unep.ch/.

[91] В данном случае подход, используемый в документах ЕЭК ООН с целью недопущения подобного противоречия, о котором речь идет ниже в пункте 206, неприменим. Согласно документам ЕЭК ООН, все из которых уже вступили в силу, Стороны принимают такие поправки, которые позволят государствам, не являющимся членами ЕЭК ООН, обращаться с просьбами о присоединении к этим документам. Принимая поправки, Стороны принимают также решения о том, что подобные просьбы не будут рассматриваться до тех пор, пока соответствующие поправки не будут ратифицированы всеми государствами – членами ЕЭК ООН. В Стокгольмской же конвенции в статье 21 содержатся четкие положения относительно принятия и вступления в силу поправок к Конвенции. Стороны Стокгольмской конвенции могут договариваться путем принятия простого решения КС о том, что та или иная поправка не вступит в силу до ее ратификации

202. Для внесения какой-либо поправки согласно статье 21 таковая сначала предлагается одной из Сторон Конвенции. Поправки надлежит принимать на совещании Конференции Сторон. Секретариат доводит предлагаемую поправку до сведения Сторон (и государств, подписавших Конвенцию) по меньшей мере за шесть месяцев до такого совещания. Поправка может приниматься консенсусом или, если консенсус недостижим, большинством в три четверти голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании. Принятая поправка вступает в силу для поддержавших ее Сторон в девяностый день после сдачи на хранение документа о ратификации, принятии или одобрении этой поправки по меньшей мере тремя четвертями Сторон.

203. На настоящий момент, когда КС проводится раз в два года, наиболее реалистичным сроком для принятия любой поправки, касающейся ртути, впервые обсужденной на КС-4 (которую намечено провести в 2009 году), было бы ее принятие на КС-6 (2013 год) с последующим вступлением ее в силу в 2015 году.

3.3.2. Открытие Конвенции КТЗВБР и Протокола к ней, касающегося тяжелых металлов, для глобального участия

204. Открытие Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) и Протокола к ней, касающегося тяжелых металлов, для участия не только государств – членов ЕЭК ООН может привести к разработке юридически обязательного глобального документа, охватывающего некоторые из основных антропогенных источников выбросов ртути.

3.3.2.1. История вопроса

205. Конвенция КТЗВБР представляет собой рамочную конвенцию, открытую для государств – членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и для государств, имеющих консультативный статус при Комиссии. КТЗВБР стала первым международным юридически обязательным документом, охватывающим проблемы загрязнения воздуха на широкой региональной основе. После вступления Конвенции в силу в 1983 году Стороны разработали и приняли восемь протоколов по отдельным веществам, в том числе Орхусский протокол по тяжелым металлам 1998 года[92]. Протокол по тяжелым металлам касается главным образом выбросов ртути, свинца и кадмия из крупных стационарных источников.

206. На 23-м совещании Исполнительного органа Конвенции, состоявшемся в декабре 2005 года, возник вопрос о том, следует ли Сторонам открыть членство в Конвенции и протоколам к ней для государств, не являющихся членами ЕЭК ООН[93]. Бюро Конвенции впоследствии рассмотрело и подготовило записку по этому вопросу[94], в которой был изложен ряд правовых и практических аспектов принятия таких мер, в том числе следующее:

- открытие членского состава любого из протоколов к КТЗВБР потребует внесения поправок в такой протокол и основную Конвенцию. Подобная поправка может привести к возникновению "раздельного режима", если не все стороны соответствующего документа ратифицируют поправку;
- в рамках других конвенций ЕЭК ООН, стороны которых приняли решение внести поправки в соответствующие документы в целях открытия их членского состава, проблема "раздельного режима" была решена путем достижения договоренности о том, чтобы не рассматривать и не утверждать никакую просьбу о присоединении любого государства, не являющегося членом

всеми Сторонами, поскольку такие меры противоречили бы статье 21 и были бы равнозначны внесению поправки в ее положения без соблюдения требуемых в отношении поправок процедур.

[92] *См.* Секретариат ЕЭК ООН, *Протокол по тяжелым металлам, с текстом на англ. яз. можно ознакомиться по адресу* http://www.unece.org/env/lrtap/hm_h1.htm.

[93] Этот вопрос был поставлен Международным союзом ассоциаций по предупреждению загрязнения воздуха (МСАПЗВ), который выдвинул предположение о том, что открытие КТЗВБР было бы наиболее оперативным и эффективным способом разработки глобального договора о загрязнении воздуха. *См.* IUAPPA, *Strengthening International Co-Operation in the Abatement of Air Pollution at Regional, Hemispheric and Global Scales*, LRTAP Executive Body Informal Doc. 6 (2005).

[94] *См.* Исполнительный орган по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, *Возможности для открытия Конвенции*, ECE/EB.AIR/2006/8 (2006 год).

ЕЭК ООН, до ратификации варианта с внесенными поправками *всеми* Сторонами ЕЭК ООН[95]. Однако на настоящий момент лишь несколько Сторон ратифицировали эти поправки, и перспективы их вступления в силу для всех Сторон ЕЭК ООН сомнительны;

- Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и Киевский протокол к ней по РВПЗ открыты для присоединения для любого члена Организации Объединенных Наций. Ни одно государство, не являющееся членом ЕЭК ООН, не подписало ни один из этих документов и не присоединилось к ним;
- основанный на последствиях подход, варианты контроля выбросов, а также требования КТЗВБР в отношении данных моделирования могут оказаться нецелесообразными или не имеющими пользы для многих стран, не входящих в регион ЕЭК ООН, особенно если соответствующая страна окружена другими странами, не являющимися участниками какого-либо из подобных соглашений;
- финансовая поддержка участия сторон с переходной экономикой оказывается из целевого фонда добровольных взносов сторон КТЗВБР. Не совсем ясно, будет ли подобная поддержка оказываться другим странам, не входящим в ЕЭК ООН.

3.3.2.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

207. Орхусский протокол по тяжелым металлам охватывает в первую очередь выбросы ртути из крупных стационарных источников сжигания. Протокол может, таким образом, способствовать решению вопросов, связанных с крупными источниками выбросов, для решения глобальной приоритетной задачи **уменьшить выбросы ртути в атмосферу из антропогенных источников**. В Протоколе не содержатся положения, регулирующие использование ртути в процессе кустарной золотодобычи. Поскольку Протокол охватывает сжигание отходов, с его помощью можно также частично решить приоритетную задачу **поиска экологически обоснованных вариантов решения проблемы регулирования отходов, содержащих ртуть и ртутные соединения**.

208. Помимо регулирования некоторых видов щелочно-марганцевых батарей, Протокол не содержит юридически обязательных мер по сокращению глобального спроса на ртуть в связи с ее использованием в различных продуктах. Однако в приложении VII содержатся добровольные рекомендации для Сторон в отношении мер по рациональному использованию различных продуктов, которые Стороны, возможно, пожелают рассмотреть. Протоколом предусмотрено использование оптимальных имеющихся методов в процессах производства хлор-щелочи.

209. В статьях 4 и 6 Протокола содержатся положения об обмене информацией и технологиями, а также об исследованиях, разработке и мониторинге, которые могли бы способствовать решению глобальной приоритетной задачи **расширить базу знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия**.

3.3.2.3. Соображения, касающиеся ресурсов

210. Открытие Конвенции КТЗВБР и Протокола к ней по тяжелым металлам для участия государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, может в принципе привести к созданию юридически обязательного глобального документа, касающегося некоторых из основных антропогенных источников выбросов ртути. Поскольку оба эти документа уже разработаны и полностью вступили в силу, имеют функциональный секретариат и целый круг вспомогательных органов, для подготовки и разработки нового глобального договора по ртути не потребуются никакие существенные ресурсы.

211. В то же время, поскольку Бюро КТЗВБР в своей записке в адрес Исполнительного органа выразило мнение об отсутствии четкого представления о том, будет ли нынешний подход, используемый в рамках Конвенции и Протокола, целесообразным или полезным для многих развивающихся стран или стран с переходной экономикой, не охватываемых регионом ЕЭК ООН. Кроме того, опыт других договоров ЕЭК ООН, в которые были внесены поправки в целью открыть членство для государств, не являющихся членами

[95] Рассмотренные примеры включали в себя Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО) (1991 год) и Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 год).

ЕЭК ООН, не внушает оптимизма. К документам ЕЭК ООН, которые всегда были открыты для такого членства, не присоединилось ни одно государство, не являющееся членом ЕЭК ООН.

212. Наконец, ни в Конвенции КТЗВБР, ни в протоколах к ней не предусмотрен механизм финансирования для оказания развивающимся странам поддержки в выполнении ими договорных обязательств. Решение этого вопроса, связанного с финансовыми ресурсами, станет важным соображением, если будут предприняты какие-либо попытки сделать Протокол по тяжелым металлам подлинно глобальным документом.

3.3.2.4. Процедурные требования

213. Для того, чтобы сделать Конвенцию КТЗВБР и Протокол по тяжелым металлам документами с глобальным членским составом, в каждый из этих документов потребуется вносить отдельные поправки. В каждом таком случае потребуется, чтобы одна из Сторон направила предлагаемую поправку Исполнительному секретариату ЕЭК ООН. Для принятия такой поправки потребуется консенсус Сторон. Во избежание возможности возникновения "раздельного режима", – когда две трети Сторон ратифицировали поправку и она вступила в силу, хотя остальные Стороны не ратифицировали ее, – от Сторон потребуется достижение согласия не рассматривать и не утверждать никакие просьбы о присоединении со стороны любого государства, не являющегося членом ЕЭК ООН, до тех пор, пока вариант, содержащий поправки, не будет ратифицирован всеми Сторонами соответствующего документа, являющимися членами ЕЭК ООН.

214. После вступления такой поправки в силу и ее ратификации всеми Сторонами, входящими в ЕЭК ООН, государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН, будут иметь право обратиться с просьбой о присоединении к Конвенции и Протоколу.

3.4. Варианты новых международно-правовых документов

215. В настоящем разделе излагаются и рассматриваются варианты новых инструментов, которые можно было бы использовать для решения глобальных задач, связанных с ртутью. Для целей настоящего раздела "новые документы" включают в себя протоколы к существующим договорам и новые автономные договоры. По каждому из этих вариантов может быть разработан документ для комплексной реализации всех глобальных приоритетов по ртути, определенных в пункте 19 раздела IV решения 24/3; в качестве альтернативы такой документ может включать в себя некоторые или все приоритеты, входящие в его сферу охвата, с использованием "поэтапных" мер контроля, которые вводились бы поэтапно или со временем получали дальнейшую разработку. В начале раздела обсуждается вариант принятия протокола к Стокгольмской конвенции, касающегося ртути или тяжелых металлов, а затем рассматривается вариант разработки автономной конвенции по ртути или тяжелым металлам.

3.4.1. Протокол по ртути к Стокгольмской конвенции

216. Как отмечалось в разделе 3.3 выше, вариант внесения поправки в Стокгольмскую конвенцию с целью распространить сферу ее охвата на ртуть или другие стойкие неорганические загрязнители может привести к возникновению таких нежелательных ситуаций, как 1) "открытие" Конвенции для возобновления переговоров по ней и 2) наличие двух существенно отличающихся друг от друга форм Конвенции, действующих одновременно. Разработка и принятие автономного протокола к Стокгольмской конвенции может привести к появлению такого правового документа, в котором обеспечивается всеобъемлющий охват ртути, но при этом не возникают указанные нежелательные ситуации, и при этом используются некоторые из учреждений и механизмов, которые уже созданы в рамках Конвенции.

3.4.1.1. История вопроса

217. Протокол – это юридически обязательный документ, который обычно, но не всегда, является вспомогательным документом к существующему договору или конвенции. Согласно сборнику договоров Организации Объединенных Наций под названием *"Treaty Reference Guide"*, термин "протокол" используется в отношении соглашений, имеющих менее официальный характер, чем документы под названием "договор" и "конвенция". Протокол как дополнение к договору является документом, содержащим положения,

дополняющие ранее принятый договор[96]. Например, Протокол о статусе беженцев 1967 года к Конвенции о статусе беженцев 1951 года расширил сферу охвата первоначальной конвенции[97]. Разработав и приняв дополнительный протокол, государства – участники первоначальной Конвенции добились реализации своих политических целей, избежав необходимости открытия первоначальной конвенции для внесения в нее поправок.

218. Санкция на разработку протоколов нередко напрямую содержится в исходных конвенциях (например Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата был разработан согласно статье 17 РКИК ООН; Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, был разработан согласно статье 8 Венской конвенции об охране озонового слоя). В то же время в иных ситуациях разработка протоколов не предусматривается согласно положениям исходного договора. Например, в Конвенции КТЗВБР не упоминается о принятии протоколов, однако Стороны КТЗВБР разработали и приняли восемь протоколов по конкретным веществам, в том числе Орхусский протокол по тяжелым металлам 1998 года[98]. Аналогичным образом, в Конвенции ИМО по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция) не содержатся положения о принятии протоколов, однако Стороны пересмотрели и обновили Конвенцию, приняв более ограничительный Лондонский протокол 1996 года[99]. Поскольку в Стокгольмской конвенции не содержатся никакие положения, касающиеся принятия протоколов, любой протокол к Стокгольмской конвенции будет аналогичен последним из вышеупомянутых прецедентов.

219. В некоторых конвенциях предусмотрены требования, согласно которым Стороны протоколов к этим конвенциям должны быть также участниками исходных конвенций, в то время как согласно некоторым другим протоколам "открытый" членский состав допускается. К последней категории относятся протоколы в рамках РКИК ООН, КТЗВБР и Венская конвенция об охране озонового слоя, а Протокол о статусе беженцев, о котором идет речь выше, и Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (Протокол РВПЗ) – к последней категории. Соображения относительно того, какой из подходов следует использовать, могут включать в себя степень стремления разработчиков протокола обеспечить широкий состав государств-участников, а степень эффективности осуществления, соблюдения протокола и управления им зависит от юридических обязательств, отраженных в исходной конвенции.

220. Как явствует из приведенных выше примеров, протоколы могут касаться самых различных вопросов. Характерным аспектом протоколов является тот факт, что во всех из них четко прослеживается концептуальная связь с целью исходной конвенции. В случае Стокгольмской конвенции и возможного протокола по ртути такая связь очевидна: как и Стокгольмская конвенция, протокол по ртути будет преследовать цель охраны здоровья человека и окружающей среды от стойких загрязнителей, а вероятным способом решения этой задачи является применение тех же процедур и механизмов, которые уже предусмотрены в Стокгольмской конвенции. Если говорить более конкретно, то подобный протокол позволит его сторонам предпринимать дальнейшие усилия по достижению цели исходной Стокгольмской конвенции путем охвата всех производимых антропогенным образом прекурсоров стойкого *органического* загрязнителя – метилртути.

3.4.1.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

221. Поскольку сферу охвата протокола по ртути к Стокгольмской конвенции нет нужды определять по Конвенции или какому-либо иному существующему документу, правительства будут иметь свободу коллективных действий для принятия настолько широкого или узкого соглашения, насколько они этого пожелают, и добиться таким образом реализации **широкого диапазона глобальных приоритетов**. Предположительно правительства, призванные обеспечить решение проблем, связанных с ртутью, как это предлагается в пункте 18 решения 24/3 IV, пожелают разработать его таким образом, чтобы в нем принимались

[96] United Nations Treaty Collection, “Protocols,” *Treaty Reference Guide* (1999); *see also* United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, *Treaty Handbook*, 62 (2002).

[97] Управление Верховного комиссара по правам человека, ПРОТОКОЛ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ (1996 год).

[98] *См.* Секретариат ЕЭК ООН, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, *Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года, с текстом можно ознакомиться по адресу:* http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

[99] КОНВЕНЦИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ СБРОСАМИ ОТХОДОВ И ДРУГИХ МАТЕРИАЛОВ (Лондонская конвенция) 1972 ГОДА; ПРОТОКОЛ К КОНВЕНЦИИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ СБРОСАМИ ОТХОДОВ И ДРУГИХ МАТЕРИАЛОВ (Лондонский протокол) 1996 ГОДА.

во внимание все глобальные приоритеты по ртути и предусматривались соответствующие меры реагирования. На практике важнейший вопрос о сфере применения может быть связан не с тем, *будет ли* обеспечена реализация в этом протоколе семи глобальных приоритетов по ртути, а с *масштабами* обязательств, которые будут в нем изложены для реализации этих приоритетов.

222. В целях содействия достижению различных стратегических целей, связанных с каждым из глобальных приоритетов, могут использоваться самые различные меры контроля, в том числе те, которые предлагаются в качестве мер реагирования в части 4 настоящего аналитического обзора. Как и в отношении Базельской и Стокгольмской конвенций, некоторые меры могут включать в себя запреты, ограничения (в том числе в международной торговле) или иные обязательные требования; другие меры могут носить более технологический характер или основываться на стандартах, а еще одна группа мер может носить более дискреционный или желательный характер. В некоторых областях, например в связи с выбросами ртути с электростанций, работающих на угле, может потребоваться определение или поэтапное введение в течение продолжительного периода времени конкретных требований. Как правило, договоренность о масштабах обязательств, включая сроки их реализации, будет определяться такими факторами, как политическая воля, мнения в отношении технической осуществимости, а также ожидания и заверения государств в отношении наличия необходимых финансовых ресурсов и помощи.

223. Правительства, возможно, сочтут целесообразным включить в протокол всеобъемлющие положения о содержащих ртуть отходах, а также предусмотреть тесную связь с соответствующими мероприятиями и процессами в рамках Базельской конвенции по аналогии с тем, каким образом в рамках Стокгольмской конвенции регулируются отходы, содержащие СОЗ[100].

3.4.1.3. Соображения, касающиеся ресурсов

224. Главным преимуществом протокола по ртути к Стокгольмской конвенции, по сравнению с дискретной автономной конвенцией по ртути, является тот факт, что согласно такому протоколу могут использоваться результаты и опыт многих учреждений, процедур и механизмов, которые уже существуют в рамках Стокгольмской конвенции. Хотя такой протокол представлял бы собой отдельный договорно-правовой документ, в связи с ним, вероятно, потребуется меньший объем ресурсов, чем в случае независимой конвенции по ртути, что представляется положительным фактором с учетом многообразия договоров и их разрозненного характера в секторе химических веществ и отходов. Соответственно, подход, предусматривающий разработку протокола, мог бы дополнять, а не дополнительно усложнять обсуждения вопроса о направлениях взаимодействия, которые проводятся в настоящее время между различными существующими конвенциями в секторе химических веществ и отходов[101].

225. Связи такого протокола с Конференцией Сторон Стокгольмской конвенции будут частично зависеть от степени вероятности увязки обязательств согласно протоколу с обязательствами по Конвенции. В случае Конвенции КТЗВБР и протоколов к ней имеет место высокая степень интеграции. Лишь Стороны соответствующего протокола к КТЗВБР могут участвовать в принятии решений согласно протоколу, поэтому государство, не являющееся Стороной протокола, не может препятствовать достижению консенсуса в отношении принимаемых согласно протоколу решений. В то же время Исполнительный орган Конвенции, в состав которого входят все Стороны Конвенции, играет активную управляющую и надзорную роль, в том числе в отношении всех вспомогательных органов.

226. С другой стороны "Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон" (КС/СС), в функциональном отношении может в большей мере отличаться от КС соответствующей конвенции. Такое положение может возникать, в частности, если один или несколько членов КС возражают против протокола и требуют строго разграничить функции (и оперативные расходы) КС и КС/СС. В то же время совещания этих двух органов, как правило, проходят последовательно в одном и том же месте, что обеспечивает существенную экономию времени и финансовых средств по сравнению с проведением двух отдельных совещаний. Как и в случае большинства других договоренностей в отношении конвенций и протоколов, секретариат Стокгольмской конвенции может также действовать в качестве секретариата протокола по ртути.

---

[100] *См.* Стокгольмская конвенция, статья 6 и приложение C. Обсуждение вопросов, связанных с разрабатываемыми в рамках Базельской конвенции руководящими принципами по отходам ртути, см. "Отходы ртути согласно Базельской конвенции", раздел 3.2.1 *выше*.

[101] *См.* сноску 90 *выше*.

227. Если протоколом предусмотрена возможность включения дополнительно к ртути и других металлов (как это имеет место в рамках Стокгольмской конвенции в отношении дополнительных СОЗ), то в таком случае КРСОЗ Стокгольмской конвенции мог бы обслуживать как протокол, так и Конвенцию в случае включения в протокол дополнительного металла. При этом КРСОЗ мог бы поручить какой-либо специальной рабочей группе провести основной объем оценочной работы в связи с предлагаемым металлом на той же основе, на какой он уже назначает подобные рабочие группы для подготовки различных проектов, требуемых согласно предусмотренной в статье 8 Стокгольмской конвенции процедуре внесения предложений о СОЗ. Если КС Стокгольмской конвенции когда-либо примет процедуры и организационные механизмы в отношении несоблюдения согласно статье 17, их можно будет также использовать для протокола.

228. Некоторые договорные требования, в частности представление докладов, в определенной мере можно было бы сочетать применительно к обоим документам, смягчив таким образом некоторые из проблем соблюдения, которые Стороны могли бы испытывать согласно двум полностью отдельным конвенциям. В таких областях, как национальные планы осуществления; обмен информацией; информирование, повышение уровня осведомленности и просвещения общественности; а также исследования, разработки и помощь, могут оказаться возможными дополнительные совпадения или направления взаимодействия.

229. Еще одно ключевое преимущество использования подхода, основанного на протоколе, заключается в том, что любой протокол по ртути обеспечит, по-видимому, возможность использования механизма финансирования, созданного в рамках Стокгольмской конвенции. Соответствующий прецедент представляет собой Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. Согласно Протоколу по биобезопасности "Механизм финансирования, созданный в соответствии со статьей 21 Конвенции, является, посредством организационной структуры, которой поручено управление им, механизмом финансирования для настоящего Протокола"[102]. В мае 2003 года Совет Фонда глобальной окружающей среды утвердил мероприятия по созданию потенциала для осуществления Протокола по биобезопасности в качестве одного из стратегических приоритетов Программы ФГОС по биобезопасности[103]. Поэтому доступ Протокола по биобезопасности к средствам ФГОС не потребовал ни нового меморандума о договоренности с Советом ФГОС, ни внесения поправки в Документ об учреждении ФГОС. КС/СС Протокола направляет свои рекомендации в отношении механизма финансирования КС Конвенции, которая в свою очередь включает их в свои собственные рекомендации для ФГОС.

230. Аналогичная договоренность может быть достигнута в отношении протокола по ртути согласно Стокгольмской конвенции. Вместе с тем важно учитывать, что доступ к финансированию со стороны ФГОС через механизм финансирования Стокгольмской конвенции не обеспечит достаточный уровень финансирования для осуществления мероприятий согласно протоколу. Объем такого финансирования будет зависеть от суммы будущего пополнения ресурсов ФГОС и их распределения между различными координационными областями и стратегическими программами ФГОС.

3.4.1.4. Процедурные требования

231. В качестве высшего органа Конвенции Конференция Сторон Стокгольмской конвенции имеет исключительные полномочия принимать решение о возможности проведения переговоров в целях принятия в конечном счете протокола по ртути к Стокгольмской конвенции. Если КС не примет иного решения, такие переговоры будут проходить под эгидой Конвенции, а не Совета управляющих ЮНЕП. Поскольку в настоящее время совещания КС проводятся раз в два года, ближайшим реальным сроком для возможного рассмотрения этого вопроса является май 2009 года, когда состоится КС-4. Это совещание будет проходить в течение третьего месяца после проведения двадцать пятой очередной сессии Совета управляющих, на которой намечено рассмотрение Советом управляющих итогов работы специальной РГОС в целях принятия соответствующего решения по окончательному докладу этой РГОС[104]. 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 вскоре после этого сможет приступить к таким обсуждениям.

---

[102] Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, пункт 2 статьи 28, 29 января 2000 года.

[103] *См.* GEF Council, *Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, May 14-16, 2003*, para. 9.

[104] *См.* пункт 34 решения 24/3 IV.

232. Как отмечалось выше, в Стокгольмской конвенции не содержатся положения, касающиеся принятия протоколов. Процедуры, предусмотренные в статье 21 (Поправки к Конвенции) будут неприменимыми, поскольку принятие протокола будет проводиться конкретно с целью избежать процесса внесения поправок и поскольку протокол не приведет к изменению положений Конвенции и, следовательно, не будет равнозначен какой-либо поправке к ней. Если КС не утвердит никакие конкретные нормы в этом отношении, то рассмотрение и возможное принятие протокола по ртути будет проведено КС в соответствии с обычными правилами процедуры Конвенции в отношении совещаний и принятия решений[105].

233. Для включения вопроса о протоколе по ртути в повестку дня КС-4 потребуется, чтобы одна из Сторон предложила такой пункт секретариату, причем за шесть недель до начала совещания. В ходе подготовки к КС-4 одно из важных соображений для правительств будет заключаться в обеспечении того, чтобы в состав их делегаций вошли не только эксперты по СОЗ и Стокгольмской конвенции, но и эксперты по ртути и металлам.

234. КС по желанию может учредить какой-либо вспомогательный орган, например рабочую группу открытого состава, для работы над этим вопросом в межсессионный период. Кроме того, или вместо этого, одна из Сторон может выступить с предложением о проведении КС работы над этим вопросом на одном из внеочередных совещаний, которые будут проведены в период между КС-4 и КС-5 (последняя будет проведена спустя два года после КС-4). Проведение внеочередного совещания КС возможно в случае поддержки соответствующего предложения по меньшей мере одной третью Сторон.

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

236. Если и когда КС решит принять какой-либо протокол, она должна будет сделать это путем консенсуса, если КС ранее не согласует (консенсусом) иную процедуру, например принять второе заключенное в квадратные скобки предложение правила 45, которое позволяет принимать решение по вопросам существа большинством в две трети голосов, если достижение консенсуса оказывается невозможным[106]. Протокол вступит в силу согласно его положениям. Как указано выше, он может быть открыт для подписания и ратификации либо только Сторонами Стокгольмской конвенции, либо любым государством.

3.4.1.5. Юридическое основание

237. В качестве основания для рассмотрения и принятия протокола по ртути КС Стокгольмской конвенции могла бы опираться на пункт 5 d) статьи 19 Конвенции:

> 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.

238. Таким образом, КС не вышла бы за рамки своего мандата, приняв протокол по ртути, при условии, что, по ее мнению, такие меры необходимы для содействия достижению целей Конвенции.

239. Согласно статье 1 цель Конвенции "заключается в охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей". Как отмечалось выше в разделе 3.2.3., 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 нынешней форме. Таким образом, если КС сочтет необходимым обеспечить достижение цели Конвенции, заключающейся в охране здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей, то КС будет правомочна предпринять шаги по разработке и принятию какого-либо документа (например протокола), в круг ведения которого могли бы входить все формы ртути.

---

[105] *См.* Конференция Сторон, *Доклад Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях о работе ее первого совещания*, решение СК-1/1, Правила процедуры, приложение I, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005 год).

[106] *См. там же*, правило 45.

3.4.2. Автономная конвенция по ртути

240. Как и в случае варианта, предусматривающего протокол, о котором речь шла выше, сфера охвата автономной конвенции по ртути может быть настолько широкой или узкой, а обязательства настолько высокие или невысокие, как это может быть установлено правительствами. Главные отличия от варианта, основанного на протоколе, заключаются в том, что в случае автономной конвенции начало переговорам будет положено в рамках работы Совета управляющих ЮНЕП, а не Стокгольмской конвенции, возможностей использовать механизмы и учреждения существующих соглашений будет, вероятно, меньше, а расходы на поддержку такой конвенции, как следствие этого, могут быть более высокими. Вместе с тем намного более высокие расходы, связанные с осуществлением конвенции на национальном уровне, вряд ли будут существенно отличаться от расходов согласно варианту, предусматривающему разработку протокола к Стокгольмской конвенции.

3.4.2.1. История вопроса

241. При разработке автономной конвенции по ртути могут использоваться два основных подхода: *подход, предусматривающий разработку рамочной конвенции/протокола,* или *подход, основанный на мерах контроля*. Государства могут разработать любой из таких подходов для решения проблем, связанных либо только с ртутью, либо с ртутью и другими стойкими неорганическими загрязнителями.

A. Подход, предусматривающий разработку рамочной конвенции/протокола

242. В рамках такого подхода государства сначала разрабатывают рамочную конвенцию, устанавливающую общую систему руководства для решения той или иной проблемы. Рамочная конвенция предусматривает создание основных договорных учреждений и механизмов для принятия решений, но не сосредоточение усилий на конкретных обязательствах. Впоследствии Стороны разрабатывают конкретные обязательства или меры контроля на основе одного или нескольких протоколов к рамочной конвенции. Поскольку подход, основанный на разработке рамочной конвенции/протокола, предусматривает постепенное наращивание принимаемых мер, он может оказаться полезным при отсутствии политического консенсуса в отношении принятия энергичных мер для решения сходной проблемы, когда научные аспекты еще находятся в стадии развития или когда решаемая проблема носит изменчивый характер[107]. В число важных рамочных конвенций (и принятых впоследствии протоколов к ним) входят, в частности, Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 года (Монреальский протокол, включая многочисленные поправки и корректировки), Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) 1979 года (восемь протоколов), Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) 1992 года (Киотский протокол) и Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ) 2003 года (на настоящий момент протоколов не разработано).

243. В контексте ртути государства могут принять рамочную конвенцию, устанавливающую цель, принципы и общие обязательства по следующим направлениям: необходимость принятия мер на национальном и международном уровнях по борьбе с загрязнением ртутью; просвещение, подготовка кадров и повышение осведомленности общественности; сотрудничество в проведении научных исследований; отчетность и финансовая помощь. Рамочная конвенция предусматривала бы также создание необходимых договорных учреждений, таких как конференция сторон, секретариат, вспомогательные органы и механизм финансирования; механизмы осуществления, включая отчетность, мониторинг и разрешение споров; а также процедуры принятия решений, касающихся утверждения поправок и протоколов[108].

244. После принятия и вступления в силу рамочной конвенции по ртути стороны смогут разработать и принять один или несколько протоколов, касающихся одного или нескольких глобальных приоритетов по ртути и стратегических целей. По желанию стороны смогут также принять протоколы, охватывающие другие стойкие неорганические загрязнители.

B. Подход, основанный на мерах контроля

245. В секторе химических веществ и отходов Стокгольмская, Роттердамская и Базельская конвенции служат примерами подхода, основанного на мерах контроля. В каждом из этих трех документов

[107] *См.* Daniel Bodansky, *The Framework Convention/Protocol Approach*, 17, WHO FCTC Technical Briefing Series, WHO/NCD/TFI/99.1 (1999).

[108] *См. id.* at 19-29.

предусмотрены все или почти все из договорных элементов, перечисленных в пункте 243 выше. Как и в случае Монреальского протокола, в каждом из них также содержатся конкретные меры контроля и приложения, в которых указаны вещества и виды использования, подпадающие под эти меры контроля.

246. В рамках подобного подхода в конвенцию по ртути можно было бы включить меры контроля для всеобъемлющего решения всех глобальных проблем с ртутью и достижения стратегических целей. Как и в случае Стокгольмской конвенции, такие меры контроля могут охватывать широкие области намеренного производства и потребления (включая международную торговлю), непреднамеренное производство, а также меры по сокращению или ликвидации выбросов из запасов и отходов. Как вариант, в такой договор можно было бы включить один или несколько приложений, содержащих списки конкретных видов использования ртути или источников выбросов, к которым применялись бы меры контроля, в том числе целевые показатели или сроки их осуществления. Последний из упомянутых подходов позволил бы обеспечить более постепенное или поэтапное применение предусмотренных в договоре мер контроля и вполне отвечал бы тем стратегическим целям, которые могут оказаться особенно затруднительными для принятия на глобальном уровне, в частности сокращение выбросов ртути электростанциями, работающими на угле. Для этого потребуется включить в приложения процедуры и механизмы, регулирующие выдвижение предложений, проведение оценок и новые дополнительные виды использования ртути или источники, а также, возможно, упрощенные процедуры корректировки целевых заданий или сроков, связанных с сокращением выбросов.

247. Еще один вариант подхода, основанного на мерах контроля, заключается в том, что таковой может содержать различные сроки соблюдения требований для сторон, являющихся развитыми и развивающимися странами, как это предусмотрено в статье 5 Монреальского протокола.

248. Конвенция, в которой используется подход, основанный на мерах контроля, могла бы охватывать только ртуть. В ином случае МКП, следуя примерам практики в рамках Стокгольмской и Роттердамской конвенций, мог бы предусмотреть процедуры, регулирующие выдвижение предложений, проведение оценок и включение других стойких неорганических загрязнителей при условии, если Совет управляющих уполномочит МКП использовать такой подход. В этом случае в конвенцию следует включить положения о вспомогательном органе, аналогичном КРСОЗ в рамках Стокгольмской конвенции, для возможного проведения необходимых оценок и аналитических исследований, а также для выработки рекомендаций в адрес конференции сторон конвенции. Потребуются также приложения к конвенции для указания регулируемых веществ с изложением требований в отношении информации по таким областям, как критерии контроля, профили рисков и социально-экономические соображения.

3.4.2.2. Реализация глобальных приоритетов по ртути

249. Как и в случае варианта, предусматривающего разработку протокола по ртути к Стокгольмской конвенции, может быть разработана автономная конвенция по ртути, призванная обеспечить реализацию **всего диапазона глобальных приоритетов** с использованием сочетания обязательных и дискреционных мер, а также поэтапных графиков осуществления мероприятий и, по ряду областей, форумов для разработки будущих стандартов и мер.

250. Правительства, вероятно, пожелают, чтобы такая конвенция охватывала самые различные мероприятия по решению задач, связанных с ртутью (как это предлагается в пункте 18 решения 24/3 IV), а также учесть при ее разработке, предусмотрев соответствующие ответные меры, все глобальные приоритеты по ртути. Как и в случае с протоколом по ртути к Стокгольмской конвенции, важнейший и самый трудный вопрос сферы охвата может быть связан с *масштабностью* мероприятий, предусматриваемых в конвенции для реализации этих приоритетов.

251. Для достижения различных стратегических целей, связанных с каждым из глобальных приоритетов, могут использоваться самые различные меры контроля, в том числе меры реагирования, о которых идет речь в части 4 настоящего аналитического обзора. Как и в случаях Базельской и Стокгольмской конвенций, некоторые меры могут включать в себя запреты, ограничения (в том числе в международной торговле) или другие обязательные требования; другие меры могут носить более технологический характер или основываться на стандартах; а еще одна категория мер может быть более дискреционной или желательной. В ряде областей, например в отношении выбросов ртути электростанций, работающих на угле, могут потребоваться разработка или поэтапное принятие в течение длительного периода времени конкретных требований. Как правило, согласие в отношении масштабности обязательств, включая сроки их реализации, будет определяться такими факторами, как политическая воля, мнения относительно технической осуществимости, а также ожидания и заверения правительств в отношении наличия необходимых финансовых ресурсов и помощи.

252. Правительства, возможно, сочтут целесообразным включить в конвенцию всеобъемлющие положения об отходах ртути, а также эффективные связи с соответствующими мероприятиями и процессами в рамках

Базельской конвенции, по аналогии с тем, как это имеет место в рамках Стокгольмской конвенции применительно к отходам СОЗ[109].

3.4.2.3. Соображения, касающиеся ресурсов

253. С точки зрения правительств ряда стран, главным недостатком варианта, предусматривающего разработку автономной конвенции по ртути, может быть вероятность отказа от всех или многих институциональных и процедурных совпадений, указанных в разделе 3.4.1.3. выше в связи с вариантом разработки протокола к Стокгольмской конвенции. Без этих совпадений расходы на административно-институциональную поддержку конвенции по ртути могут быть выше, чем в случае протокола. В определенной степени эту проблему могли бы смягчить итоги проводимых обсуждений о взаимодействии между различными соглашениями в секторе химических веществ и отходов. Поэтому переговоры по конвенции о ртути, если таковые будут проводиться, целесообразно было бы осуществлять на основе тесной координации усилий с обсуждениями вопросов о подобном взаимодействии.

254. В случае автономной конвенции потребуется собственная конференция сторон вместо частично совпадающей с ней КС/СС, которая возможна в рамках варианта, основанного на протоколе. Потребуется также создание собственного секретариата этой конвенции, если с какой-либо другой конвенцией не будет достигнута договоренность о создании "совместного секретариата". Хотя ничто не будет препятствовать развитию взаимодействия с другими конвенциями в таких областях, как представление страновых докладов, национальные планы осуществления, обмен информацией, общественная информация и исследования, на практике это может оказаться затруднительным.

255. Еще одним важным различием между вариантами разработки автономной конвенции и протокола является наличие механизма финансирования. Никакая конвенция по ртути не будет успешной – или политически осуществимой с точки зрения многих развивающихся стран – без целевого канала предоставления развивающимся странам финансовой помощи, которая может потребоваться для выполнения своих обязательств по конвенции. Следовательно, потребуется, вероятно, наличие в рамках конвенции по ртути собственного механизма финансирования. Если предположить, что механизм финансирования будет обеспечивать ФГОС, то от конференции сторон конвенции и Совета ФГОС потребуется принять меморандум о договоренности, а Ассамблее ФГОС потребуется принять поправку к Документу об учреждении ФГОС, допускающую выполнение в рамках ФГОС функций механизма финансирования новой конвенции.

256. В отношении как варианта протокола, так и варианта автономной конвенции, но особенно в последнем случае, от сторонников любого из имеющих обязательную силу документов потребуется продемонстрировать свое понимание и свою готовность учитывать технический потенциал и потребности в финансовых ресурсах соответствующих развивающихся стран, чтобы обеспечить их способность вести переговоры и осуществлять положения еще одного договора по химическим веществам.

3.4.2.4. Процедурные требования

257. Чтобы начать переговоры по автономной конвенции по ртути Совету управляющих ЮНЕП потребуется принять решение, содержащее просьбу в адрес Директора-исполнителя относительно подготовки и созыва межправительственного комитета для ведения переговоров (МКП), поручив ему разработать обязательный международный документ в целях решения глобальных проблем, связанных со ртутью. В этом решении могут быть определены сфера охвата и содержание документа, в том числе используемый подход: рамочная конвенция/протокол или меры контроля. В решении могут быть также предусмотрены примерные сроки, когда МКП предположительно начнет свою работу и когда готовый документ будет предположительно принят на дипломатической конференции (в случае Стокгольмской конвенции МКП было предложено приступить к работе в начале 1998 года, а дипломатической конференции было предложено завершить работу над договором "к 2000 году")[110]. В этом решении можно было бы также поручить ЮНЕП предпринять шаги,

[109] *См.* статью 6 Стокгольмской конвенции и приложение C. Рассмотрение вопроса о будущих руководящих принципах Базельской конвенции, касающихся отходов ртути, см."Отходы ртути согласно Базельской конвенции", раздел 3.2.1. *выше*.

[110] *См.* Совет управляющих ЮНЕП, решение 19/13C, пункты 11-12 (1999 год). На практике МКП завершил свои переговоры в 2000 году, а дипломатическая конференция была проведена в Стокгольме в мае 2001 года.

предложив безотлагательные меры по ртути в целях содействия решению проблемы ртути в период разработки обязательного документа, а также осуществить подготовку к осуществлению этого документа.

258. МКП и дипломатические конференции работают согласно собственным правилам процедуры, в которых как правило предусматривается, что решения по вопросам существа принимаются консенсусом или большинством в две трети государств, присутствующих и принимающих участие в голосовании, если консенсус оказывается невозможным[111]. После принятия договора на дипломатической конференции его вступление в силу регулируется положениями такого договора. Требуемые сроки разработки подобных документов и их вступления в силу могут быть весьма различными. РКИК ООН была принята менее чем за 18 месяцев после начала переговоров в 1990 году, вступив в силу менее чем через два года после этого. На первой КС РКИК ООН в 1995 году было принято решение начать новые переговоры с целью укрепить Конвенцию, что привело к принятию в декабре 1997 года Киотского протокола. Однако, вследствие сложных, нетрадиционных механизмов, предусмотренных в Протоколе, а также политических трудностей, возникших в процессе достижения договоренности о путях функционирования этих механизмов, Киотский протокол вступил в силу лишь в 2005 году. В качестве сравнения можно отметить, что период времени между проведением первого совещания МКП по Стокгольмской конвенции и ее вступлением в силу составил в общей сложности почти шесть лет.

4. Меры и стратегии реагирования

259. В настоящей части приведены возможные меры и стратегии реагирования для реализации семи глобальных приоритетов по ртути[112]. Информация представлена в семи таблицах (отдельно по каждому глобальному приоритету). В каждую таблицу включены две или несколько стратегических целей, связанных с реализацией соответствующего приоритета, а также ряд возможных мер реагирования, которые способствовали бы достижению каждой из этих стратегических целей. Эти таблицы составлены с целью предоставить в распоряжение специальной РГОС полезный и легко доступный набор мероприятий, которые, возможно, заинтересованные стороны будут принимать для решения того или иного аспекта проблемы ртути. Члены РГОС, возможно, пожелают рассмотреть эту информацию при изучении применимости и эффективности добровольного и юридически обязательного подходов, о которых речь идет в части 3 настоящего аналитического обзора.

260. Включенная в таблицы информация взята из следующих основных источников: UNEP, *Guide for Reducing Major Uses and Releases of Mercury* (2006); UNEP, *Summary of Supply, Trade and Demand Information on Mercury* (2006); UNEP, *Toolkit for Identification and Quantification of Mercury Releases* (2005); UNEP, *Global Mercury Assessment Report* (2002); и U.S. Environmental Protection Agency, *Mercury Study Report to Congress*, EPA-452/R-97-003 (1997).

[111] *См., например,* МКП Стокгольмской конвенции, правило процедуры 37 *в документе* Межправительственного комитета для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, *Доклад Межправительственного комитета для ведения переговоров о работе его первой сессии*, UNEP/POPS/INC.1/7, приложение I, "Правила процедуры совещаний Межправительственного комитета для ведения переговоров (1998 год) (применимого *mutatis mutandis* к дипломатической конференции в документе Конференции полномочных представителей по Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, *Заключительный акт*, UNEP/POPS/CONF/4 (2001 год)); *см. также* Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ, статья 9.2, 22 мая 1969 года, 1155 United Nations Treaty Series 331 (где указано, что утверждение договорного текста на международной конференции осуществляется путем голосования большинством в две трети государств, присутствующих и участвующих в голосовании, если такое же большинство не примет решения о применении иного правила).

[112] Семь глобальных приоритетов перечислены в пункте 2 вступления к настоящему аналитическому обзору.

4.1. Уменьшение атмосферных выбросов ртути из антропогенных источников

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Уменьшение выбросов ртути при использовании угля	a) введение контрольных показателей и сроков сокращения выбросов ртути b) повышение энергоэффективности продуктов и процессов в целях сокращения спроса на электроэнергию и снижение необходимости сжигать уголь при производстве электроэнергии c) повышение эффективности преобразования энергии в целях сокращения масштабов сжигания угля d) переход на другие источники энергии (например возобновляемые) в целях сокращения масштабов сжигания угля e) предварительная обработка угля до сжигания в целях сокращения объема ртути в выбросах газообразных продуктов сгорания f) расширение использования высококачественного угля в целях сокращения выбросов ртути g) установление для ртути специальных стандартов НИМ в целях обеспечения улавливания устройствами по контролю за выбросами частиц ртути в газообразных продуктах сгорания h) использование технологий контроля за загрязнением воздуха по другим критериям загрязнителей для обеспечения улавливания ртути в газообразных продуктах сгорания
2. Уменьшение выбросов ртути в процессе кустарной и мелкомасштабной золотодобычи (КМЗ)	a) отказ от амальгамирования крупной руды на основе обучения старателей и внедрения методов использования не содержащих ртуть концентраций руды до амальгамирования b) сокращение потерь ртути в процессе амальгамирования концентратов и при конденсировании золота из амальгамы путем внедрения более совершенных процессов улавливания и рециркулирования Hg, включая использование реторт c) оказание поддержки муниципальным или частным центрам амальгамирования, куда старатели могут доставлять золотосодержащую руду для амальгамирования ртути в замкнутой системе техническими специалистами с использованием надлежащих мер контроля d) внедрение, где это возможно, безртутных методов золотодобычи, особенно в тех случаях, когда концентрация руды позволяет избегать применения ртути e) подготовка и повышение уровня информированности старателей, владельцев и операторов местных магазинов золотых изделий в целях информирования их о рисках, связанных с использованием ртути, и об имеющихся альтернативах, не связанных с ртутью f) внедрение программ микрокредитования с целью облегчить доступ малоимущих старателей к приобретению более чистых технологий g) повышение уровня информированности потребителей изделий из золота об экологических рисках КМЗ h) увеличение объема сбыта "зеленого золота" и разработка методов для идентификации золота, добыча которого осуществлялась на устойчивой основе
3. Уменьшение выбросов ртути в ходе промышленных процессов, в том числе с использованием в качестве катализатора, при производстве побочных продуктов, загрязнении компонентов и производстве тепла	a) поэтапный отказ от промышленных процессов, основанных на катализаторах ртути (производство хлорщелочи и винилхлоридмономера) b) использование известнякового и угольного исходного сырья с низким содержанием ртути c) использование таких альтернатив углю с низким содержанием ртути, как природный газ и нефтяной кокс, для производства энергии в ходе производственных процессов d) обязательное применение оборудования для обнаружения и мониторинга утечек e) использование таких существующих способов и устройств контроля, как охлаждение газовых потоков, поглотители на основе активированного угля, скребки и каплеуловители, в целях уменьшения выбросов ртути в воздух в ходе производственных процессов

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
	f) обязательное применение на предприятиях устройств для обработки газообразных продуктов сгорания с использованием в фильтрах активированного угля и основанных на них мерах контроля g) извлечение ртути, присутствующей в фильтрах и сточных водах, из катализаторов, используемых в промышленных процессах, и осадков в отстойниках. Доставка таких материалов в надлежащие хранилища h) обязательное применение в отношении ртути специальных мер контроля и процессов сепарации в целях улавливания паров ртути при обжиге i) выщелачивание ртути из руды до обжига j) применение таких основанных на биомассе видов топлива, которые содержат минимальные концентрации ртути

4.2. Поиск экологически обоснованных вариантов решений проблемы регулирования отходов, содержащих ртуть и ртутные соединения

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Сокращение образования отходов, содержащих ртуть	a) замена продуктов и процессов, использующих или содержащих ртуть, на альтернативные продукты и процессы b) содействие извлечению ртути из отходов и стоков с использованием, в частности, реторт и дистилляционных устройств с последующей их доставкой в хранилища c) использование отходов с относительно низким и стабильным содержанием ртути в качестве исходного сырья для других процессов, например, зола-унос при производстве цемента d) использование в стоматологии не содержащих ртуть амальгам, таких как комбинированные пломбы, галлий или холодные серебряные амальгамы
2. Поощрение разделения и обработки отходов, содержащих ртуть	a) разработка требований в отношении маркировки всех содержащих ртуть продуктов для предупреждения потребителей о содержании ртути b) запрещение утилизации в общем потоке отходов таких продуктов, которые содержат ртуть, путем отнесения ртутных и содержащих ртуть отходов, смесей и продуктов к категории опасных отходов c) установка амальгамных фильтров, уловителей и систем удаления в стоматологических раковинах и сливах в целях предотвращения попадания ртути в канализационные и сточные линии d) повышение уровня знаний продавцов о содержащих ртуть продуктах и отходах, а также о надлежащих методах их утилизации e) установление требований, предусматривающих "возврат" продавцам продуктов, содержащих ртуть, и надлежащее удаление и рециркуляцию использованных продуктов f) разработка программ создания легко доступных центров сбора ртутных продуктов для потребителей и медицинских центров g) разработка временных руководящих принципов хранения для центров сбора содержащих ртуть продуктов в отношении сбора и перевозки к объектам окончательной утилизации или рециркуляции h) установление требований в отношении ртути, собираемой в стоматологических клиниках, в целях ее утилизации в соответствующих хранилищах i) установление критериев и пороговых уровней для определения или отнесения содержащих ртуть отходов к категории опасных отходов; разработка для таких отходов руководящих принципов регулирования опасных отходов
3. Уменьшение выбросов ртути в атмосферу из медицинских и муниципальных мусоросжигательных	a) максимально возможное удаление ртути из потока отходов b) сортировка отходов в целях снижения содержания ртути до их сжигания или захоронения c) взимание сборов за утилизацию и производство продуктов, содержащих ртуть, с целью содействовать сокращению масштабов их использования

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
установок, а также печей для сжигания опасных отходов и ограничение перемещения и выбросов ртути со свалок	d) недопущение сжигания отходов, содержащих высокие концентрации ртути e) внедрение основанных на НИМ мер контроля за ртутью и использование существующих устройств для контроля за загрязнением воздуха в целях снижения уровня содержания ртути в газообразных продуктах сгорания и выбросах f) разработка руководящих принципов регулирования отходов, включая технологии сбора и обработки фильтратов, для хранения и удаления содержащих ртуть отходов в местах захоронения опасных отходов g) мониторинг и сбор фильтрата в общих местах захоронения и внедрение процессов очистки сточных вод в целях удаления ртути h) удаление ртути и содержащих ртуть отходов на объектах экологически безопасного хранения i) оперативное покрытие или изолирование рабочих поверхностей мест захоронения с использованием грунта в целях предотвращения испарения и прямого выброса ртути в атмосферу j) введение требований, предусматривающих проведение регулярных инспекций мест захоронения и подготовку их сотрудников k) разработка отрицательных стимулов за ненадлежащее содержание мест захоронения путем введения комплексных норм ответственности и компенсации

4.3. Уменьшение глобального спроса на ртуть, который обусловлен использованием этого вещества в продуктах и производственных процессах

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Снижение уровня использования ртути в процессе кустарной и мелкомасштабной золотодобычи (КМЗ)	a) отказ от амальгамирования крупной руды на основе обучения старателей и внедрения методов использования не содержащих ртуть концентраций руды до амальгамирования b) сокращение потерь ртути в процессе амальгамирования концентратов и при конденсировании золота из амальгамы путем внедрения более совершенных процессов улавливания и рециркулирования Hg, включая использование реторт c) внедрение, где это возможно, безртутных методов золотодобычи, особенно в тех случаях, когда концентрация руды позволяет избегать применения ртути d) подготовка и повышение уровня информированности старателей, владельцев и операторов местных магазинов золотых изделий в целях информирования их о рисках, связанных с использованием ртути, и об имеющихся альтернативах, не связанных с ртутью e) внедрение программ микрокредитования с целью облегчить доступ малоимущих старателей к приобретению более чистых технологий f) повышение уровня информированности потребителей изделий из золота об экологических рисках КМЗ g) увеличение объема сбыта "зеленого золота" и разработка методов для идентификации золота, добыча которого осуществлялась на устойчивой основе
2. Сокращение потребления ртути при производстве винилхлоридмономера (ВХМ) и хлорщелочи	a) отказ от процесса хлоридно-ртутной ацетиленовой катализации в пользу безртутного оксихлорирования этиленового процесса, который является доступным и жизнеспособным в техническом и экономическом отношении b) обязательный переход от процессов обработки ртутным антисептиком в пользу мембранных или диафрагмовых процессов без применения асбеста, которые практически реализуемы как в экономическом, так и техническом отношении

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
3. Снижение уровня использования ртути в продуктах, включая упаковку	a) запрет или ограничение использования ртути в продуктах, для которых имеются доступные альтернативы b) ограничение или запрещение содержащих ртуть пестицидов; поощрение применения таких нехимических альтернатив, как комплексная борьба с вредителями c) ограничение использования ртути в фармацевтическом секторе d) запрещение или ограничение дальнейшей торговли содержащими ртуть продуктами, для которых имеются доступные альтернативы e) введение требований, устанавливающих низкое содержание ртути в продуктах, для которых безртутные альтернативы в настоящее время отсутствуют f) введение налога на продукты, содержащие ртуть, с целью дестимулировать их использование g) введение требований, предусматривающих специальную утилизацию и сбор содержащих ртуть продуктов с целью дестимулировать их использование h) оказание поддержки исследованиям и разработкам в отношении безртутных альтернатив i) содействие проведению информационно-просветительских программ, включая требования в отношении регистрации и маркировки, с целью информировать потребителей о продуктах, содержащих ртуть, а также о связанных с ними рисках для здоровья человека и окружающей среды
4. Снижение уровня потребления ртути в стоматологической практике	a) информирование практикующих стоматологов о рисках для здоровья, обусловленных ртутью b) ограничение использования ртутных амальгам при лечении детей и беременных женщин c) введение требований, предусматривающих использование практикующими стоматологами альтернатив ртутным амальгамам d) ознакомление практикующих стоматологов с методами использования альтернативных материалов, а также обеспечение беспрепятственного доступа к ним

4.4. Уменьшение глобального предложения ртути

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Уменьшение предложения ртути из таких источников, как горный сектор и извлечение самородной ртути и других руд	a) установление иерархии источников ртути, предусматривающей удовлетворение спроса за счет имеющихся запасов ртути вместо первичной добычи b) ограничение и поэтапный отказ от добычи самородной ртути c) ограничение и поэтапный отказ от продажи ртути, получаемой в результате побочного продукта при добыче других руд; введение требований для горнодобывающих компаний, предусматривающих хранение побочных продуктов, содержащих ртуть, в экологически безопасных хранилищах d) предоставление горнодобывающим компаниям права закупать и продавать ртуть из имеющихся запасов в ходе этапа отказа от ее производства и потребления (например, хлорщелочные объекты или стратегические запасы) вместо добычи самородной ртути
2. Уменьшение предложения ртути из таких источников, как отработавшие хлорщелочные батареи и другие продукты и процессы	a) рециркуляция содержащих ртуть батарей на выведенных из эксплуатации предприятиях в целях удовлетворения нынешнего рыночного спроса вместо удовлетворения такого спроса посредством первичной добычи b) поощрение использования альтернативных материалов и поэтапный отказ от использования ртути в продуктах и процессах c) ограничение и поэтапный отказ от продажи рециркулированной ртути d) введение требований, предусматривающих экологически безопасное окончательное удаление и хранение рециркулированной ртути в целях изъятия остающейся ртути из сферы глобального предложения

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
3. Снижение предложения ртути из таких источников, как запасы	a) использование национальных и стратегических запасов для удовлетворения нынешнего рыночного спроса иным путем, нежели добыча самородной ртути b) введение требований, предусматривающих регистрацию всех существующих запасов ртути, в целях отслеживания и дестимулирования продажи ртути c) постоянное хранение запасов в экологически безопасных хранилищах
4. Снижение объема международной продажи ртути	a) поэтапный отказ от международной торговли элементарной ртутью и ее запрещение b) поощрение введения на национальном и международном уровнях ограничений и запретов на торговлю продуктами, содержащими ртуть, включая процедуры предварительного обоснованного согласия c) запрещение импорта и экспорта ртутных соединений, включая ртутную руду d) запрет импорта и экспорта отходов с высоким содержанием ртути

4.5. Поиск экологически рациональных вариантов хранения ртути

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Уменьшение выбросов из таких источников, как хранилища ртути и ртутные отходы	a) разработка руководящих принципов и положений, регулирующих НИМ для целей окончательного (долгосрочного) хранения, включая герметизацию глубоких подземных хранилищ, защищающих от утечки, землетрясений и геологических возмущений b) введение требований, предусматривающих утилизацию в хранилищах всех отходов, содержащих ртуть или ртутные соединения c) обеспечение стабилизации ртутных отходов и соединений в целях приведения их в менее активное состояние до их хранения d) введение для хранилищ требований, предусматривающих последующий мониторинг, инспекции, принятие соответствующих мер, ответственность и компенсацию, с целью стимулировать надлежащую обработку ртути и содержащих ртуть отходов в случае загрязнения из таких источников
2. Упорядочение использования имеющихся запасов ртути и обращения с содержащими ртуть отходами в целях предотвращения загрязнения окружающей среды	a) обеспечение герметизации всех имеющихся запасов ртути во влаго- и воздухонепроницаемых контейнерах (например, ртутных контейнерах или баллонах) с перегородками из амортизирующих/абсорбирующих материалов и предусматривающих хранение на собирающих пластинах для предотвращения любой возможной утечки b) дополнительная упаковка небольших баллонов и контейнеров ртути в герметичных воздухонепроницаемых бочках для хранения на собирающих пластинах c) четкая маркировка всех хранимых контейнеров d) ограничение доступа к временным объектам хранения и ознакомление их сотрудников с надлежащими рабочими процедурами e) введение требований, предусматривающих регулярные государственные инспекции и надзор хранилищ f) введение требований, предусматривающих хранение в экологически безопасных условиях или обработку на объектах утилизации всех выведенных из эксплуатации продуктов, содержащих ртуть (например пестицидов), в целях обеспечения окончательного хранения рециркулированной ртути

4.6. Рассмотрение вопроса о восстановлении существующих загрязненных участков, которые оказывают пагубное воздействие на здоровье человека и санитарию окружающей среды

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Предотвращение распространения загрязнения ртутью	a) обследование, выявление и контрольная проверка всех участков, возможно загрязненных ртутью, с целью определения уровней загрязнения и критических районов, требующих приоритетного восстановления b) установление карантина вокруг источников загрязнения и загрязненных районов в целях предотвращения дальнейшего загрязнения c) установление барьеров, покрытий, сборных бассейнов и применение других технологий в целях сведения к минимуму распространения загрязнения ртутью в затрагиваемую среду (например, почву, ил, воду)
2. Контроль загрязненных участков и их восстановление	a) принятие и обеспечение соблюдения законодательства, предусматривающего восстановление окружающей среды после загрязнения ртутью, с уделением особого внимания возвращению соответствующей среды в состояние, предшествовавшее ее загрязнению b) разработка планов чрезвычайных мероприятий в целях сведения к минимуму загрязнения в результате разливов и утечки ртути c) разработка протоколов для обозначения загрязненных участков, а также для отбора соответствующих участков и проведения на них контрольных испытаний в целях установления загрязнения ртутью d) введение стандартов оптимальной экологической практики и минимальных пределов удаления в ходе восстановительных работ e) разработка руководящих принципов отбора основанных на НИМ или НПП технологий восстановительных работ на основе критериев, обусловленных конкретными участками f) установление механизмов ответственности и компенсации, в том числе покрытие расходов, связанных с экологическими последствиями загрязнения и проведением природоохранных мероприятий в будущем g) введение требований, предусматривающих составление перечней всех участков опасных отходов, содержащих ртуть h) введение требований, предусматривающих представление стороной, несущей ответственность или проводящей восстановительные работы, планов таких восстановительных работ для утверждения их на правительственном уровне до проведения каких-либо работ i) введение требований, предусматривающих раннее использование эталонных показателей соблюдения в ходе восстановительных работ для обеспечения оперативного карантина и обеззараживания j) поощрение проведения на добровольной основе восстановительных работ в сочетании с организацией периодических инспекций для проверки восстановительных мероприятий, проводимых на добровольной основе и неправительственными органами k) при разработке планов восстановительных работ, когда это возможно, предпочтительно использование подхода in-situ вместо ex-situ в целях снижения вероятности дальнейшего загрязнения l) удаление зараженной среды из загрязненного района и ее перевозка на специализированный очистной объект, если обработка in-situ практически не осуществима m) обработка загрязненных районов с использованием НИМ (например, технологий откачки и обработки для обработки грунтовых вод в водотоках) n) иммобилизация загрязненной среды; биологическая обработка или фитообработка o) испарение, промывка или смыв загрязненной почвы или ила в целях удаления содержащих ртуть отходов для их обработки

4.7. Расширение базы знаний в таких областях, как кадастры, воздействие на здоровье человека и окружающую среду, экологический мониторинг и социально-экономические последствия

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
1. Расширение базы знаний и наращивание потенциала в области ртути среди государств	a) создание реестра ртути и подготовка национальных кадастров всех запасов и источников производства ртути b) углубление понимания глобальных масштабов источников, поведения и переноса выбросов ртути c) поддержка программ исследований и разработок в целях совершенствования устройств для контроля за выбросами, альтернативных продуктов и процессов, а также понимания биологических и физических последствий ртути для человека и окружающей среды d) поддержка осуществления в развивающихся странах экспериментальных программ по изучению и уменьшению выбросов и использования ртути, а также загрязнения ртутью e) содействие изучению вопросов, связанных с социально-экономическими издержками дальнейшего использования ртути, включая анализ экологических последствий и расходы на восстановительные работы f) разработка типовых руководящих принципов и законодательства для решения задач в таких областях, как восстановительные работы и предотвращение загрязнения ртутью, и их распространение среди органов управления на местном, региональном и национальном уровнях g) проведение региональных практикумов и презентаций по таким вопросам, как угрозы, обусловленные дальнейшим использованием ртути и ее выбросами в окружающую среду h) направление государствам докладов по ртути и предложений, касающихся безртутных альтернатив i) поощрение обмена информацией о НИМ и мерах по уменьшению выбросов ртути из точечных источников j) разработка стратегий по расширению пропагандистской работы и мероприятий по информированию о рисках конкретно для тех слоев населения, которые подвергаются опасности, включая население в зоне риска k) облегчение международного доступа к имеющимся экологическим данным (например, посредством центров распространения информации и баз данных в Интернете) и расширение возможностей для поиска пользователями таких экологических данных, в которых они нуждаются, посредством комплексных и доступных механизмов и подготовки кадров l) содействие наращиванию потенциала развивающихся стран для получения доступа к информации о химических веществах и ртути через Интернет, а также для создания национальных веб-сайтов и активизации процесса создания сетей
2. Расширение базы знаний и наращивание потенциала среди отдельных пользователей и потребителей ртути	a) увеличение объема финансирования организаций, осуществляющих пропагандистские программы и исследования экологически безопасных альтернатив продуктам и процессам, содержащим ртуть b) поддержка осуществления в развивающихся странах экспериментальных программ в таких областях, как выбросы и использование ртути, а также ртутное загрязнение c) содействие разработке и распространению технологий и стратегий мониторинга загрязнения ртутью (например, в рыбах) и информирование непосредственно затронутых слоев населения d) организация практикумов, разработка учебных программ и создание центров распространения данных для информирования общественности о воздействии ртути и путях загрязнения ею e) проведение учебных практикумов и разработка учебных программ для

Стратегическая цель	Имеющиеся меры реагирования
	информирования местных общин об опасностях использования ртути и о наличии безртутных альтернатив таким процессам с использованием ртути, как кустарная и мелкомасштабная золотодобыча f) повышение уровня информированности общественности и пропаганда безртутных продуктов, технологий и процессов с использованием экологически безопасных альтернатив g) более активное привлечение общественности на местном и региональном уровнях к участию в информационных практикумах и учебных программах для лиц, работающих с ртутью или содержащими ртуть продуктами и процессами h) разработка программ, содействующих участию местных общин в экологическом мониторинге

Библиография

Базельская конвенция

БАЗЕЛЬСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О КОНТРОЛЕ ЗА ТРАНСГРАНИЧНОЙ ПЕРЕВОЗКОЙ ОПАСНЫХ ОТХОДОВ И ИХ УДАЛЕНИЕМ от 22 марта 1989 года, http://www.basel.int/text/con-r.pdf.

Конференция Сторон, восьмое совещание, *Mercury Waste and Basel Convention*, UNEP/CHW.8/INF/37 (2006), http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/i37e.pdf.

Конференция Сторон, восьмое совещание, решение VIII/33, *Программа и бюджет на двухгодичный период 2007-2008 годов*, UNEP/CHW.8/16 (2006 год), http://www.basel.int/meetings/cop/cop8/docs/16r.doc.

Конференция Сторон, пятое совещание, *Базельская декларация об экологически обоснованном регулировании, в документе Доклад пятого совещания Конференции Сторон Базельской конвенции,* http://www.basel.int/meetings/cop/cop5/cop5-29r.pdf.

Конференция Сторон, седьмое совещание, решение VII/41, *Финансовые вопросы, в документе Доклад Конференции Сторон Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением*, UNEP/CHW.7/33 (2004 год), http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/33r.doc.

Конференция Сторон, седьмое совещание, *Проект технических руководящих принципов, касающихся экологически обоснованной рециркуляции/утилизации металлов и их соединений (R4)*, UNEP/CHW.7/8/Add.3 (2004 год), http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/08a3r.doc.

Конференция Сторон, шестое совещание, решение VI/1, *Стратегический план по осуществлению Базельской конвенции (до 2010 года)*, UNEP/CHW/.6/40 (2002 год), стр. 40 http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/40r.doc.

Expanded Bureau, Eighth COP Meeting, *Development of Guidelines on Environmentally Sound Management of Mercury Containing Wastes with Emphasis on the Development of Sound Disposal and Remediation Practices*, UNEP/SBC/BUREAU/8/1/4 (2007), http://www.basel.int/meetings/bureau/bureau%201%20cop%208/docs/04e.pdf.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО)

Food and Agriculture Organization Conference, Thirty-first Session, *Progress in the Revision of the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*, C 2001/7 (2001), http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y1616e/Y1616e00.htm#P39_992.

Food and Agriculture Organization, *FAO Guidelines on Pesticide Management in Support of the Code of Conduct: Framework* (undated), http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/Code/Guidelines/Framework.htm.

Food and Agriculture Organization, *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* (2002), http://www.fao.org/docrep/005/y4544e/y4544e00.htm#Contents.

Food and Agriculture Organization, *Strategic Programme 2006-2011 for the Implementation by FAO of the Revised Version of the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* (2006), http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pesticid/Code/Download/Strategyguideline06.pdf.

Фонд глобальной оружающей среды (ФГОС)

GEF Council, *Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4*, GEF/C.31/10 (2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.10 Focal Area Strategies.pdf.

GEF Council, Joint Summary of the Chairs, *Decision on Agenda Item 16: Focal area strategies and Strategic Programming for GEF-4* (2007), http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_31/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs(1).pdf.

GEF Council, *Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, May 14-16, 2003* (2003), http://www.gefweb.org/Summary_of_the_Chairs.pdf.

Международная морская организация (ИМО)

ПРОТОКОЛ 1996 ГОДА К КОНВЕНЦИИ О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ СБРОСАМИ ОТХОДОВ И ДРУГИХ МАТЕРИАЛОВ (Лондонский протокол) с внесенными в него поправками, http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1488 (на англ. яз.).

КОНВЕНЦИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ СБРОСАМИ С СУДОВ И ДРУГИХ МАТЕРИАЛОВ (Лондонская конвенция), 1972 год, http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D16925/LC1972.pdf (на англ. яз.).

ПРОТОКОЛ 1978 ГОДА К МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ЗАГРЯЗНЕНИЯ С СУДОВ ОТ 2 НОЯБРЯ 1973 ГОДА (МАРПОЛ 73/78), 17 февраля 1978 года, 1340 U.N.T.S. Reg. No. 22484 (на англ. яз.).

Роттердамская конвенция

РОТТЕРДАМСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРОЦЕДУРЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ОБОСНОВАННОГО СОГЛАСИЯ В ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ОПАСНЫХ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПЕСТИЦИДОВ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ от 10 сентября 1998 года, http://www.pic.int/en/ConventionText/ONU-R.pdf.

Конференция Сторон, второе совещание, решение РК-2/7, *Корректировка к финансовым и бюджетным мероприятиям на двухгодичный период 2005-2006 годов, в документе Доклад Конференции Сторон Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле о работе ее второго совещания*, UNEP/FAO/RC/COP.2/19 (2005 год), http://www.pic.int/cops/reports/z34/Russian/COP%202-19%20R.doc.

Конференция Сторон, третье совещание, решение РК-3/5, *Механизм финансирования, в документе Доклад Конференции Сторон Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле о работе ее третьего совещания*, приложение I, UNEP/FAO/RC/COP.3/26 (2006 год), http://www.pic.int/cops/reports/z35)/Russian/K0653540-r_COP_3_26.doc.

Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for the Application of the Prior Informed Consent Procedure, Sixth Session, *Activities of the Secretariat in the Interim Period and Review of the Situation as Regards the Trust Fund*, UNEP/FAO/PIC/INC.6/3 (1999), http://www.pic.int/incs/INC6/3)/English/INC6-3E.PDF.

Rotterdam Convention Secretariat, *PIC Circular XXIII – June 2006* (2006), http://www.pic.int/en/Circular/CIRC-23-EN.pdf.

Rotterdam Convention, *PIC Regions* (undated), http://www.pic.int/home.php?type=t&id=7.

Стокгольмская конвенция

СТОКГОЛЬМСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О СТОЙКИХ ОРГАНИЧЕСКИХ ЗАГРЯЗНИТЕЛЯХ (СОЗ) от 23 мая 2001 года, http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_ru.pdf.

Конференция полномочных представителей по Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, *Заключительный акт*, UNEP/POPS/CONF/4 (2001 год), http://www.pops.int/documents/meetings/dipcon/25june2001/conf4_finalact/ru/K0122160r.doc.

Конференция Сторон, первое совещание, решение СК-1/1, *Правила процедуры*, *в документе Доклад Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях о работе ее первого совещания*, приложение I, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005 год), http://www.pops.int/documents/meetings/cop_1/meetingdocs/langs/COP1_REPORT_ru.pdf.

Конференция Сторон, первое совещание, решение SC-1/4, *Финансирование и бюджет на двухгодичный период 2006-2007 годов, в документе Доклад Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях о работе ее первого совещания*, UNEP/POPS/COP.1/31 (2005 год), http://www.pops.int/documents/meetings/cop_1/meetingdocs/langs/COP1_REPORT_ru.pdf.

Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, первая сессия, "Правила процедуры совещаний Межправительственного комитета для ведения переговоров" (1998 год), *в документе Report of the Intergovernmental Negotiating Committee on the Work of Its First Session*, UNEP/POPS/INC.1/7, http://www.pops.int/documents/meetings/inc1/inc1finalreport-e.htm (на англ. яз.).

Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, шестая сессия, *Деятельность Секретариата и обзор положения дел с внебюджетными средствами,* UNEP/POPS/INC.6/3 (2002 год), http://www.pops.int/documents/meetings/inc6/langs/ru/inc6-3r.pdf.

Межправительственный комитет для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей, третья сессия, *Доклад Межправительственного комитета для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей о работе его третьей сессии*, UNEP/POPS/INC.3/4 (1999 год), http://www.chem.unep.ch/pops/POPs_Inc/INC_3/inc-english/inc3-4.pdf (на англ. яз.).

Persistent Organic Pollutants Review Committee, Ad Hoc Working Group on Perfluorooctane Sulfonate, *Draft Risk Management Evaluation for Perfluorooctane Sulfonate* (2007), http://www.pops.int/documents/meetings/poprc/drprofile/drme/DraftRME_PFOS.pdf.

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ)

Международная конференция по регулированию химических веществ, ДУБАЙСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ от 6 июня 2006 года, http://www.chem.unep.ch/saicm/SAICM%20texts/standalone_txt.pdf (на англ. яз.).

Международная конференция по регулированию химических веществ, резолюция I/1, *Меры по осуществлению* (2006 год), http://www.chem.unep.ch/ICCM/meeting_docs/iccm1_5/5%20resolutions%20R.pdf.

Международная конференция по регулированию химических веществ, резолюция I/4, *Quick Start Programme*, appendix II, “Terms of Reference” (2006), http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН)

КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ от 13 ноября 1979 года, http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.r.pdf.

Орхусская конвенция, Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, *Цель Протокола*, http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR_Protocol_r.pdf.

КОНВЕНЦИЯ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ (Конвенция Эспоо) от 25 февраля 1991 года, http://www.unece.org/env/eia/documents/conventiontextrussian.pdf.

КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР от 17 марта 1992 ГОДА, http://www.unece.org/env/water/pdf/waterconr.pdf.

Исполнительный орган по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, *Возможности для открытия Конвенции*, ECE/EB.AIR/2006/8 (2006 год), http://www.unece.org/env/documents/2006/eb/EB/ece.eb.air.2006.8.r.pdf.

КИЕВСКИЙ ПРОТОКОЛ О РЕГИСТРАХ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ К КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, от 21 мая 2003 года (еще не вступил в силу), http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR_Protocol_r.pdf.

ПРОТОКОЛ ПО ТЯЖЕЛЫМ МЕТАЛЛАМ (Орхусский протокол 1998 года) от 24 июня 1998 года, http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1998.Heavy.Metals.r.pdf.

Секретариат ЕЭК ООН, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, *Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года*, http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.r.pdf.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)

UNEP Chemicals, "Toolkit for Identification and Quantification of Mercury Releases" (Pilot Draft, 2005), http://www.chem.unep.ch/mercury/Toolkit/UNEP-final-pilot-draft-toolkit-Dec05.pdf.

UNEP Chemicals, GLOBAL MERCURY ASSESSMENT (2002), http://www.chem.unep.ch/mercury/default.htm.

UNEP Chemicals, GUIDE FOR REDUCING MAJOR USES AND RELEASES OF MERCURY (2006), http://www.chem.unep.ch/mercury/Sector%20Guide%202006.pdf.

UNEP Chemicals, SUMMARY OF SUPPLY, TRADE AND DEMAND INFORMATION ON MERCURY (2006), http://www.chem.unep.ch/mercury/HgSupplyTradeDemandJM.pdf.

UNEP Global Mercury Assessment Working Group, First Meeting, *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants and its Possible Relevance to Mercury and Mercury Compounds*, UNEP(DTIE)/GMA/WG.1/INF/3 (2002) http://www.chem.unep.ch/mercury/WGmeeting/K0261931-WG1-inf3.pdf.

Совет управляющих ЮНЕП, *Балийский стратегический план по оказанию технической поддержки и созданию потенциала*, UNEP/GC.23/6/Add.1, приложение (2004 год), http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K04/738/68/pdf/K0473868.pdf?OpenElement.

Совет управляющих ЮНЕП, решение 15/30, *Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в международной торговле* (1989 год), http://www.chem.unep.ch/ethics/english/longuien.htm.

Совет управляющих ЮНЕП, решение 19/13C, *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 обязательную юридическую силу документа* (1999 год), http://www.chem.unep.ch/pops/gcpops_e.html.

Совет управляющих ЮНЕП, решение 22/4, *Химические вещества, в документе Доклад двадцать второй сессии Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров, 3-7 февраля 2003 года* (2003 год), http://www.unep.org/gc/gc22/REPORTS.asp.

Совет управляющих ЮНЕП, решение 23/9 IV, *Регулирование химических веществ: программа по ртути* (2005 год), http://www.chem.unep.ch/Mercury/mandate-2005.htm.

Совет управляющих ЮНЕП, решение 24/3 IV, *Регулирование химических веществ: ртуть* (2007 год), http://www.unep.org/gc/gc24/docs/GC24_decisions.pdf.

Совет управляющих ЮНЕП, решение SS.VII/3, *Стратегический подход к международному регулированию химических веществ, в документе Доклад Совета управляющих о работе его седьмой*

специальной сессии/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров, 13-15 февраля 2002 года, UNEP/GCSS.VII/6 (2002 год), http://www.nyo.unep.org/pdfs/gcigm.pdf.

Совет управляющих ЮНЕП, *Международное экологическое руководство: доклад Директора-исполнителя, добавление, Осуществление Балийского стратегического плана по оказанию технической поддержки и созданию потенциала*, UNEP/GC.24/3/Add.1 (2006 год), http://www.unep.org/gc/gc24/working_documents.asp.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН)

РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА от 9 мая 1992 года, http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf.

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ К РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМТАТА от 16 марта 1998 года, http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конференция Сторон, решение 5/CP.11, *Дополнительные руководящие указания для оперативного органа финансового механизма, в документе Доклад Конференции Сторон о работе ее одиннадцатой сессии, состоявшейся в Монреале 28 ноября-10 декабря 2005 года, добавление,* FCCC/CP/2005/5/Add.1 (2006 год), http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/rus/05a01r.pdf.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конференция Сторон, решение 12/CP.11, *Бюджет по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов*, *в документе Доклад Конференции Сторон о работе ее одиннадцатой сессии, состоявшейся в Монреале 28 ноября-10 декабря 2005 года, добавление*, FCCC/CP/2005/Add.1 (2006 год), http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/rus/05a01r.pdf.

Другие многосторонние договоры, документы и процессы

ПОВЕСТКА ДНЯ НА XXI ВЕК: ПЛАН ДЕЙСТВИЙ "ПЛАНЕТА ЗЕМЛЯ" (14 июня 1992 года), http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm.

СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЧАСТИ XI КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО МОРСКОМУ ПРАВУ от 10 декабря 1982 года, http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/333/00/PDF/N9433300.pdf?OpenElement.

КАРТАХЕНСКИЙ ПРОТОКОЛ ПО БИОБЕЗОПАСНОСТИ К КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ от 29 января 2000 года, http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-ru.pdf.

European Commission, Regulation (EC) No. 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a Revised Community Eco-label Award Scheme, 2000 O.J. (L 237) (2000), http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/whats_eco/ov_concept_en.htm.

Kimberley Process Certification Scheme (2002), http://www.kimberleyprocess.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=18&Itemid=35.

МОНРЕАЛЬСКИЙ ПРОТОКОЛ ПО ВЕЩЕСТВАМ, РАЗРУШАЮЩИМ ОЗОНОВЫЙ СЛОЙ, от 16 сентября 1987 года с внесенными в него поправками, http://www.unep.org/ozone/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf.

Монреальский протокол, Совещание Сторон, решение XVII/42, *Финансовые вопросы, финансовые доклады и бюджеты, в документе Доклад седьмого совещания Конференции Сторон Венской конвенции об охране озонового слоя и семнадцатого Совещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой*, UNEP/OzL.Conv.7/7-UNEP/OzL.Pro./17/11 (2005 год), http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K06/502/96/doc/K0650296.DOC?OpenElement.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), INSTRUMENT MIXES FOR ENVIRONMENTAL POLICY (2007) (Executive Summary available at http://www.oecd.org/dataoecd/27/62/38701119.pdf).

ПРОТОКОЛ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ от16 декабря 1966 года, http://www.ohchr.org/english/law/protocolrefugees.htm (на англ. яз.).

Secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, Ad Hoc Joint Working Group on Enhanced Cooperation and Coordination Between the Basel, Stockholm, and Rotterdam Conventions (2007), http://ahjwg.chem.unep.ch/.

U.N. Forum on Forests, *Non-legally Binding Instrument on All Types of Forests*, *in* U.N. Econ. & Soc. Council, U.N. Forum on Forests, *Report of the Seventh Session*, E/CN.18/2007/8, E/2007/42 (SUPP) (2007), http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html#7.

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Цели и принципы Повестки дня Хабитат, обязательства и Глобальный план действий* (1996 год), http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf (на англ. яз.).

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, *Конвенции и протоколы в области окружающей среды, резолюция* 3436 (XXX) от 9 декабря 1975 года http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/01/IMG/NR078901.pdf?OpenElement.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, *Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды*, резолюция 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года, http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/273/21/IMG/NR027321.pdf?OpenElement.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ от 22 мая 1969 года, 1155 United Nations Treaty Series 331, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

United Nations Treaty Collection, "Protocols," *Treaty Reference Guide* (1999), http://untreaty.un.org/English/guide.asp.

United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, *Treaty Handbook* (2002), http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbookEng.pdf.

ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ОБ ОХРАНЕ ОЗОНОВОГО СЛОЯ от 22 марта 1985 года, http://www.unep.org/Ozone/pdfs/viennaconvention2002.pdf.

Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВСВУУР), *Йоханнесбургский План выполнения решений* (2002 год), http://www.un.org/russian/conferen/wssd/docs/plan_wssd.pdf.

Прочие источники

Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, 54 INTERNATIONAL ORGANIZATION 421 (2000).

Agency for Toxic Substances and Disease Registry, U.S. Department of Health and Human Services, TOXICOLOGICAL PROFILE FOR MERCURY (1999), http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp46.pdf.

Association for Responsible Mining (undated), http://www.communitymining.org.

Bodansky, Daniel, *The Framework Convention/Protocol Approach*, WHO FCTC Technical Briefing Series, WHO/NCD/TFI/99.1 (1999), *available at* http://tobaccofreekids.org/campaign/global/pdf/fctc1.pdf.

Brack, Duncan, *Monitoring the Montreal Protocol, in* VERIFICATION YEARBOOK (2003), http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=13453.

Buccini, John, *The Global Pursuit of the Sound Management of Chemicals* (World Bank 2004), http://siteresources.worldbank.org/INTPOPS/Publications/20486416/GlobalPursuitOfSoundManagementOfChemicals2004Pages1To67.pdf.

Clean Air Task Force, *Fact Sheet: The Edwardsport IGCC Proposal: A Key Step Forward to Reducing Global Coal Impacts* (2007), http://www.catf.us/press_room/20070409-Edwardsport_IGCC_Proposal_Fact_Sheet.pdf.

Dinham, Barbara, *The Success of a Voluntary Code in Reducing Pesticide Hazards in Developing Countries*, *in* GREEN GLOBE YEARBOOK 1996 (1996), http://www.fni.no/YBICED/96_02_dinham.pdf.

Downs, George W. et al., *Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?*, 50 INTERNATIONAL ORGANIZATION 379 (1996).

Foote, Greg, *Considering Alternatives: The Case for Limiting CO_2 Emissions From New Power Plants Through New Source Review*, 34 ENVIRONMENTAL LAW REPORTER 10642 (2004), http://www.ciel.org/Publications/CO2_Foote_11May04.pdf.

Global Ecolabelling Network (GEN), *What is Ecolabelling?* (undated), http://www.gen.gr.jp/eco.html.

Global Reporting Initiative (undated), http://www.globalreporting.org/Home.

Green Gold Corporation (Corporación Oro Verde), *Certified Miners Receive Higher Incomes* (undated), http://www.greengold-oroverde.org/ingles/ov_impacto_ing.html.

HP (formerly Hewlett-Packard), *HP Standard 007-2 Vendor Requirements for Hardware Recycling* (13 Apr. 2007), http://www.hp.com/hpinfo/globalcitizenship/environment/recycle/finalrecstds.pdf.

International Council on Metals and Mining, *ICMM Statement on Mercury* (8 Feb. 2007), http://www.icmm.com/publications/1591ICMMStatementonMercury.pdf.

International Council on Metals and Mining, Sustainable Development Framework, *ICMM Principles* (2003), http://www.icmm.com/publications/ICMM_Principles_en.pdf.

International Union of Air Pollution Prevention Associations, *Strengthening International Co-Operation in the Abatement of Air Pollution at Regional, Hemispheric and Global Scales*, LRTAP Executive Body Informal Doc. 6 (2005), http://www.unece.org/env/documents/2005/eb/EB/InfDoc6.IUAPPA.Memorandum_to_LRTAP.pdf.

Michael Eddleston et al, *Pesticide Poisoning in the Developing World – A Minimum Pesticides List*, 360 THE LANCET 1163 (2002), http://www.iwmi.cgiar.org/health/pesticide/minimum%20pesticide%20list.pdf.

Moomaw, William R., *The Environmental Era - From Two Sides of the Atlantic*, Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, No. 3/01 (Bonn, F.R.G.) (2001), http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/update/update01_03/IHDPUpdate01_03_moomaw.html.

Raustiala, Kal, *Form and Substance in International Agreements*, 99 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 581 (2005).

Sohn, Louis B., *International Law Implications of the 1994 Agreement*, 88 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 696 (Oct. 1994).

U.S. Environmental Protection Agency, *Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing for Executive Agencies*, 64 Fed. Reg. 45,810 (1999), http://www.epa.gov/epp/pubs/guidance/finaleppguidance.pdf.

Victor, David G. et al., *Introduction and Overview, in* THE IMPLEMENTATION AND EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COMMITMENTS: THEORY AND PRACTICE 1, 20 (David G. Victor et al. eds., 1998).

Yang, Tseming, *International Treaty Enforcement as a Public Good: The Role of Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements*, 27 MICH. J. INT'L L. 1131, 1145 (2006), *available at* http://students.law.umich.edu/mjil/27.4/Yang.pdf.

Zhao, Jimin, *The Multilateral Fund and China's Compliance with the Montreal Protocol*, 11 JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT 331 (2002).