



Стратегический подход к
международному регулированию
химических веществ

Distr.: General
16 March 2009

Russian
Original: English

**Международная конференция по регулированию
химических веществ**

Вторая сессия

Женева, 11-15 мая 2009 года

Пункт 4 е) предварительной повестки дня*

**Осуществление Стратегического подхода к Международному
регулированию химических веществ: финансовые и
технические ресурсы, необходимые для осуществления**

**Долгосрочное финансирование деятельности по осуществлению
Стратегического подхода к международному регулированию
химических веществ**

Записка секретариата

1. В ходе неофициальных дискуссий по вопросам подготовки ко второй сессии Международной конференции по регулированию химических веществ, проходивших в Риме 23 и 24 октября 2008 года, было предложено, чтобы секретариат подготовил справочный документ, опираясь на итоги ранее проделанной работы в отношении финансовых соображений, касающихся реализации Стратегического подхода, а также учитывая предложения, высказанные участниками неофициальных дискуссий¹. В этом справочном документе будут рассмотрены конкретные элементы в поддержку дискуссий по вопросам финансирования мероприятий по реализации Стратегического подхода, а также проанализирована возможная будущая роль Фонда глобальной окружающей среды (ФГОС) в качестве механизма финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода.

2. С учетом масштабности элементов, испрошенных в ходе неофициальных дискуссий, настоящая записка разделена на две части. В первой рассматриваются потребности и приоритеты в области осуществления Стратегического подхода и анализируется уровень уже имеющегося финансирования в поддержку мероприятий по осуществлению этой деятельности. Во второй части приводится информация о нынешнем и возможном будущем взаимодействии между ФГОС и Стратегическим подходом, включая любые процедурные последствия, связанные с корректировкой, касающейся деятельности ФГОС.

* SAICM/ICCM.2/1.

¹ Доклад неофициальных дискуссий по вопросам подготовки ко второй сессии Международной конференции по регулированию химических веществ, SAICM/InfDisc/8, пункт 38.

3. Настоящая записка подготовлена с учетом и на основе материалов и исследований, ранее подготовленных в контексте Стратегического подхода и его развития². В нем также нашли отражение ряд документов, посвященных финансовым соображениям, касающимся многосторонних природоохранных соглашений³. Как было опрошено в ходе неофициальных дискуссий, этот документ построен исходя из трех типов мероприятий по реализации Стратегического подхода, выявленных в документе зала заседаний, представленном Швецией от имени неофициальной группы стран-доноров 24 октября 2008 года в ходе неофициальных дискуссий, который подготовлен на основе работы, ранее проделанной правительством Швейцарии⁴. Речь идет о следующих типах мероприятий: мероприятия, которые входят в сферу компетенции существующих учреждений; мероприятия, обеспечивающие выгоды на местах; и мероприятия, позволяющие получить главным образом глобальные экологические выгоды.

4. В ходе подготовки настоящей записки возникли две проблемы методологического характера: во-первых, отсутствует достаточная информация о том, во сколько обойдется осуществление Стратегического подхода; во-вторых, мы не располагаем достаточной информацией о том, какие мероприятия уже были реализованы и какой объем средств уже имеется на цели осуществления Стратегического подхода. На фоне данных проблем встает необходимость в проведении дальнейшего исследования в этих областях. Хотя в настоящем документе и приводится количественная оценка потребностей и усилий по выявлению как имеющихся, так и необходимых источников и уровней финансирования, он должен рассматриваться как предварительный и имеющий ориентировочный характер.

I. Потребности и приоритеты в области осуществления Стратегического подхода и имеющиеся механизмы финансирования

A. Потребности в области осуществления Стратегического подхода

5. Исходя из цели, поставленной на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года, основная задача Стратегического подхода заключается в том, чтобы добиться такого уровня рационального регулирования химических веществ на протяжении всего

² Исследование по изучению финансовых соображений, касающихся Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (SAICM/PREPCOM.3/INF/28), подготовленное для третьей сессии Подготовительного комитета по разработке Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (Вена, 19-24 сентября 2005 года); дискуссионный документ об участии Фонда глобальной окружающей среды и Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола, подготовленный секретариатом Стратегического подхода для второго совещания доноров Стратегического подхода (Париж, 11 февраля 2008 года).

³ Записка секретариата о существующих механизмах оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой технической и финансовой помощи по вопросам, касающимся природоохранных проектов (UNEP/POPS/INC.2/INF/4), подготовленная для второй сессии Межправительственного комитета для ведения переговоров по имеющему обязательную юридическую силу международному документу об осуществлении международных мер в отношении отдельных стойких органических загрязнителей (Найроби, 25-29 января 1999 года); исследование возможных вариантов долгосрочных и устойчивых механизмов финансирования (UNEP/FAO/RC/COP.2/10) - документ подготовлен для второго совещания Конференции Сторон Роттердамской конвенции; изучение возможных вариантов обеспечения надежных и устойчивых механизмов финансирования (UNEP/FAO/RC/COP.3/13) - документ подготовлен для третьего совещания Конференции Сторон; записка секретариата об анализе положений статьи 14 Базельской конвенции с целью определения практической применимости с правовой и организационной точек зрения соответствующих и прогнозируемых механизмов финансирования Базельской конвенции (UNEP/CHW.8/INF/25), подготовленная для восьмого совещания Конференции Сторон Базельской конвенции (Найроби, 27 ноября - 1 декабря 2006 года).

⁴ Подготовленный Швецией от имени неофициальной финансовой группы дискуссионный документ, посвященный вариантам долгосрочного финансирования Стратегического подхода, представлен в ходе неофициальных дискуссий, проходивших в Риме 24 октября 2008 года; подготовленный правительством Швейцарии документ с информацией к размышлению о финансовых механизмах для осуществления Стратегического подхода (SAICM/RM/EUJ.2/3), который обсуждался на совещании, проходившем в Париже 12 июня 2007 года; подготовленный правительством Швейцарии документ с информацией к размышлению о финансировании деятельности по осуществлению Стратегического подхода, выпущен на втором совещании доноров СПМРХВ (Париж, 11 февраля 2008 года).

их жизненного цикла, чтобы к 2020 году химические вещества использовались и производились таким образом, чтобы были сведены к минимуму значительные неблагоприятные последствия для здоровья человека и окружающей среды. В *Общепрограммной стратегии*⁵ Стратегического подхода изложены потребности, подлежащие удовлетворению, а также конкретные цели, которые должны направлять осуществление Подхода по пяти основным тематическим направлениям: уменьшение рисков; знания и информация; руководство; создание потенциала и техническое сотрудничество; а также незаконный международный оборот.

6. Для уменьшения рисков требуются стратегии оценки и регулирования рисков, принятие и совершенствование мер по уменьшению рисков, внедрение более безопасных альтернатив и доступных устойчивых технологий, а также расширение доступа развивающихся стран и стран с переходной экономикой к недорогостоящим и более безопасным технологиям и альтернативам. Обмен знаниями и информацией и обеспечение осведомленности общественности указывается в качестве необходимого условия для принятия решений по вопросам рационального регулирования химических веществ. Признаются ряд конкретных потребностей в области руководства, речь, например, идет о: включении всех заинтересованных субъектов в процессы принятия решений; улучшении согласованности, последовательности и сотрудничества в интересах обеспечения эффективного и действенного использования имеющихся ресурсов на национальном, региональном и международном уровнях; совершенствовании механизмов, предназначенных для устранения социальных и экономических последствий, связанных с воздействием химических веществ на здоровье человека, общество и окружающую среду; актуализации вопросов химических веществ в контексте соответствующих документов и процессов, касающихся национальной политики; а также о расширении роли всех секторов гражданского общества и частного сектора. Что касается создания потенциала, то в Стратегии отмечается необходимость расширения сотрудничества в целях укрепления потенциала и содействия обеспечению адекватной передачи экологически чистой и безопасной технологии. И, наконец, в ней обращается внимание на актуальную проблему пресечения незаконной международной торговли опасными веществами и опасными продуктами. Предполагаемые мероприятия по осуществлению соответствующей деятельности изложены в *Глобальном плане действий*⁶, с помощью которого и надлежит добиться выполнения общей цели Стратегического подхода и обеспечить удовлетворение потребностей, выявленных в *Общепрограммной стратегии*.

7. Секретариат отмечает, что ввиду наличия самых различных рамочных механизмов и мер политики, существующих в связи с осуществлением Стратегического подхода, причем каждого из них со своим собственным мандатом, в настоящее время невозможно предложить качественную всеобъемлющую оценку потребностей, помимо той, которая приводится в самой *Общепрограммной стратегии*, или дать комплексную ориентировочную оценку соответствующих финансовых потребностей, которая имела бы либо количественный, либо качественный характер. Вместе с тем, имеются частичные предварительные оценки расходов на мероприятия по отдельным тематическим областям, которые подготовлены на основе как мероприятий уже реализованных, так и бюджетных смет будущей деятельности. В качестве примеров можно привести следующие:

а) *удаление и восстановление устаревших запасов пестицидов с помощью Программы по ликвидации запасов в Африке*: первоначально смета расходов на удаление запасов пестицидов в Африке составила 250 млн. долл. США, включая расходы на восстановление загрязненных участков;

⁵ Три составных документа Стратегического подхода - Дубайская декларация о международном регулировании химических веществ, *Общепрограммная стратегия* и *Глобальный план действий* - были первоначально выпущены в качестве приложений I, II и III, соответственно, к докладу первой сессии Международной конференции по регулированию химических веществ (SAICM/ICCM.1/7), наряду с резолюциями, принятыми Конференцией. Эти документы и резолюции были впоследствии переизданы в качестве официальной публикации секретариатом СПМРХВ. Эта публикация "*Стратегический подход к международному регулированию химических веществ: тексты СПМРХВ и резолюции Международной конференции по регулированию химических веществ*" (ISBN 978-92-807-2751-7) имеется на веб-сайте по адресу: <http://www.chem.unep.ch/saicm/saicm%20texts/SAICM%20text.htm>.

⁶ См. сноску 5 выше.

- b) *озоноразрушающие вещества*: за период с 1991 по 2008 годы международное сообщество внесло 2,4 млрд. долл. США в Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола, который оказывает помощь являющимся развивающимися странами Сторонам Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, с годовым объемом потребления и производства озоноразрушающих веществ на душу населения, составляющим менее 0,3 кг, в том чтобы они соблюдали предусмотренные Протоколом меры регулирования. Как ожидается, благодаря осуществлению проектов, охватываемых Многосторонним фондом, будет обеспечено поэтапное прекращение потребления более 254 687 тонн ОРС и производство около 176 439 тонн ОРС озоноразрушающих веществ;
- c) *стойкие органические загрязнители*: за период с 2001 по 2010 годы было выделено 360 млн. долл. США на реализацию мер по уменьшению воздействия стойких органических загрязнителей на здоровье человека и окружающую среду, благодаря чему удалось привлечь дополнительно 440 млн. долл. США в рамках совместного финансирования. Кроме того, по имеющимся оценкам, в общей сложности потребуется 9,2 млрд. долл. США на удовлетворение финансовых потребностей в четырех регионах в целях осуществления Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях в течение периода до 2015 года и в последующие годы⁷;
- d) *международная торговля отдельными опасными химическими веществами и пестицидами*: Конференция Сторон Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле на своем четвертом совещании согласовала бюджет оперативной программы на трехгодичный период 2009-2011 годов, который включает план обеспечения технической помощи стоимостью примерно 7,4 млн. долл. США, предназначенный для осуществления региональной и национальной деятельности по оказанию технической помощи в целях укрепления потенциала Сторон для выполнения своих обязательств по Конвенции, касающихся конкретных приоритетных направлений деятельности;
- e) *трансграничная перевозка опасных отходов и их удаление*: Конференция Сторон Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением на своем девятом совещании согласовала план оказания технической помощи стоимостью в 10,3 млн. долл. США, который включает мероприятия по реализации основных направлений Стратегического плана; например, в том что касается электрических и электронных отходов в Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе и Латинской Америке; отходов стойких органических загрязнителей в Западной Азии, Южной Америке и Средиземноморье; устаревших запасов пестицидов в Карибском бассейне; а также использованных свинцово-кислотных аккумуляторных батарей в Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне и в регионе Средиземноморья. Кроме того, следует отметить, что девяти региональным и координационным центрам Базельской конвенции отводится важная роль в деле выполнения Конвенции. Исходя из бизнес-планов по осуществлению мероприятий на трехгодичный период 2009-2011 годов, финансовые потребности координационных центров, по имеющимся оценкам, составляют в общей сложности 19,5 млн. долл. США;
- f) *программа по оказанию поддержки связанным со Стратегическим подходом мероприятиям, организованным Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций*: за период после 1997 года на цели подготовки национальных обзоров в области управления химическими веществами была оказана помощь на сумму примерно 3 млн. долл. США. Другие мероприятия, касающиеся реализации Стратегического подхода, включают проведение специализированной учебной подготовки и создание потенциала в области применения Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ - с 2001 года, в сотрудничестве с Международной организацией труда - стоимостью примерно в 2 млн. долл. США, а также разработку регистров выбросов и переноса загрязняющих веществ - с 1997 года - с расходами на общую сумму примерно в 1,5 млн. долл. США;

⁷ Доклад об оценке финансовых потребностей Сторон, являющихся развивающимися странами или странами с переходной экономикой, для осуществления положений Конвенции в период 2010-2014 годов (UNEP/POPS/COP.4/27, приложение, пункт 21), подготовленный для четвертого совещания Конференции Сторон Стокгольмской конвенции, Женева, 4-8 мая 2009 года.

g) *содействующие мероприятия*: Целевой фонд Программы ускоренного "запуска" проектов преследует цель обеспечить до 46 млн. долл. США на реализацию первоначальных содействующих мероприятий в поддержку осуществления Стратегического подхода в период 2007-2013 годов;

h) *многие программные области, охватываемые направлением рационального регулирования химических веществ*: по оценкам Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, потребуется 176 млн. долл. США на осуществление мероприятий, касающихся обеспечения экологически чистого производства, "лизинга" химических веществ, водохозяйственной деятельности, решения проблем, связанных с воздействием ртути и мышьяка. Организация американских государств сообщила секретариату, что ей потребуется 20 млн. долл. США на осуществление мероприятий в рамках приоритетных направлений деятельности по реализации Стратегического подхода в течение пятилетнего периода.

8. Очевидным является то, что невозможно экстраполировать общую оценку финансовых потребностей на основе такой фрагментарной бюджетной информации. Кроме того, следует учитывать следующие соображения: некоторые из указанных выше сметных расходов касаются работы, которая была или будет в значительной степени завершена с использованием упомянутых финансовых средств, и поэтому они не обязательно означают сохранение финансовых потребностей в этих конкретных областях работы; некоторые из этих расходов связаны с работой, которая обеспечивается уже существующими механизмами финансирования и не предполагают наличия дополнительных финансовых потребностей в рамках Стратегического подхода; некоторые расходы связаны с выполнением работы, такой как, например, очистка загрязненных участков, которая имеет более серьезные бюджетные последствия.

9. Тем не менее, приведенные выше отдельные примеры позволяют получить некоторое представление о порядке величин, в том что касается финансовых средств, которые, возможно, потребуются для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в реализации сопоставимых элементов Стратегического подхода. Они свидетельствуют о том, что объем финансовой помощи, необходимой этим странам для всеобъемлющего осуществления Стратегического подхода в течение 11 лет до достижения намеченной на 2020 год цели (предусматривающей такое использование и производство химических веществ, которое позволило бы свести к минимуму значительные неблагоприятные последствия для здоровья человека и окружающей среды), может составить порядка сотен миллионов долларов США. Хотя конкретные программы работы и проекты, которым будет оказываться поддержка под эгидой Стратегического подхода, потребуют в будущем проведения детальных оценок расходов, по-видимому, разумно заключить, что механизм или механизмы, призванные содействовать обеспечению финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода, должны будут обладать потенциалом, необходимым для привлечения, управления и выделения средств такого масштаба.

В. Приоритеты в области осуществления Стратегического подхода

10. Рамки Стратегического подхода сами по себе являются отражением набора приоритетов, которые изложены в его целях и финансовых соображениях. Предусмотренные в резолюции I/1 Международной конференции по регулированию химических веществ конкретные мероприятия по осуществлению деятельности касаются также различных приоритетных задач, включая приоритизацию вопросов регулирования химических веществ в национальных стратегиях устойчивого развития и в документах с изложением стратегий сокращения масштабов нищеты⁸.

11. В Глобальном плане действий указывается, что приоритетное внимание следует уделять мероприятиям, которые служат достижению перечисленных в нем следующих целей: сокращение разрыва, в том что касается имеющихся возможностей для рационального регулирования химических веществ; содействие реализации существующих рамок и нацеленность на решение проблем, не подпадающих под их сферу действия; охват химических веществ, которые вызывают необоснованно серьезные и не поддающиеся регулированию риски; а также содействие созданию научно обоснованной базы знаний о рисках для здоровья человека и окружающей среды, обусловленных воздействием химических веществ, и распространению

⁸ Резолюция I/1 Международной конференции по регулированию химических веществ, пункт 10.

такой информации. Этот перечень также предусматривает обеспечение прогресса в деле намеченной на 2020 год цели прекращения производства или использования химических веществ, которые вызывают необоснованно серьезные или иным образом не регулируемые риски для здоровья человека и окружающей среды, помимо максимального сокращения рисков, связанных с непреднамеренным высвобождением химических веществ, вызывающих такие риски⁹.

12. В целях расширения сотрудничества и синергических связей в Глобальном плане действий также предлагается, чтобы все заинтересованные субъекты приняли соответствующие совместные меры по глобальным приоритетным направлениям деятельности, включая такие следующие, как:

- a) интеграция вопросов, касающихся химических веществ, в более масштабные программы в области развития, включая разработку планов для установления приоритетности действий в консультации с заинтересованными субъектами, в том числе с группами, находящимися в уязвимом положении;
- b) содействие ратификации и осуществлению соответствующих имеющихся международных конвенций, посвященных вопросам здравоохранения, безопасности, гигиены и охраны труда и окружающей среды;
- c) принятие мер, поощряющих применение существующих международно признанных стандартов, механизмов и подходов, используемых в контексте окружающей среды и здравоохранения, а также защиты от воздействия химических веществ, например, Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ и регистров выбросов и переноса загрязнителей;
- d) содействие усилиям, направленным на минимизацию рисков, обусловленных воздействием ртути и других химических веществ, являющихся предметом обеспокоенности в глобальном масштабе;
- e) принятие мер, способствующих сокращению объема опасных отходов и снижению уровня их токсичности;
- f) активизация усилий по предотвращению незаконного оборота химических веществ и опасных отходов;
- g) содействие улучшению координации между региональными и национальными центрами и другими заинтересованными субъектами в интересах решения всего спектра вопросов, касающихся химических веществ и опасных отходов;
- h) содействие использованию альтернатив в целях сокращения объема используемых высокотоксичных пестицидов и их ликвидации;
- i) содействие принятию мер по обеспечению для всех заинтересованных субъектов создания потенциала, профессиональной подготовки и обучения, а также обмена информацией по вопросам рационального регулирования химических веществ;
- j) содействие осуществлению добровольных инициатив промышленных кругов и управлению качеством продукции во всех соответствующих отраслях промышленности;
- k) принятие мер, способствующих переходу на неэтилированный бензин;
- l) содействие восстановлению загрязненных участков¹⁰.

13. Секретариат отмечает в этой связи, что в подготовленном правительством Швеции документе с информацией к размышлению предлагается приоритизировать меры, обеспечивающие главным образом глобальные экологические выгоды, на основе перечня, упомянутого в Глобальном плане действий¹¹.

⁹ Глобальный план действий, установочное резюме, пункт 7.

¹⁰ Там же, пункт 8.

¹¹ Подготовленный правительством Швеции от имени неофициальной финансовой группы дискуссионный документ о вариантах долгосрочного финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода, представленный в ходе неофициальных дискуссий, проходивших в Риме 24 октября 2008 года, стр. 5 англ. текста.

14. На первом региональном совещании африканских стран, состоявшемся в Каире 11-14 сентября 2006 года, были намечены следующие проектные приоритеты:

- a) применение Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ, включая создание потенциала и обеспечение профессиональной подготовки для работников (работников, занятых в секторе морского судоходства, промышленных рабочих и фермеров);
- b) создание потенциала для обеспечения комплексной системы управления в целях реализации Стратегического подхода;
- c) усилия по решению проблем незаконного оборота химических веществ и отходов, включая учебную подготовку сотрудников таможенных служб по вопросам борьбы с международным незаконным оборотом токсичных веществ;
- d) разработка субрегионального подхода к выявлению и регулированию приоритетных химических веществ, являющихся предметом обеспокоенности, таких как ртуть, кадмий и свинец;
- e) разработка субрегионального подхода в отношении удаления опасных отходов;
- f) внедрение согласованной системы регистрации пестицидов;
- g) создание потенциала для применения наилучших имеющихся методов и наилучших видов природоохранной деятельности в целях осуществления Стратегического подхода;
- h) выпуск и обновление национальных досье по химическим веществам.

15. К другим приоритетам относятся следующие:

- a) создание и совершенствование потенциала химических лабораторий, включая эталонные лаборатории, и прохождение аттестации, подтверждающей квалификацию;
- b) создание субрегиональной сети токсикологических центров;
- c) создание субрегиональной базы данных для обмена информацией, в частности, об опасностях и рисках и учебно-методических материалах;
- d) разработка показателей осуществления (в этой связи надлежало рассмотреть предложение Канады);
- e) создание потенциала и профессиональная подготовка по вопросам стратегического управления химическими веществами;
- f) согласование нормативных положений, касающихся осуществления контроля за химическими веществами и отходами и управления ими;
- g) создание систем раннего оповещения и систем реагирования на чрезвычайные ситуации и разработка механизмов, включая базу данных, для принятия мер в случае возникновения химических аварий и возникновения других чрезвычайных ситуаций, связанных с химическими веществами¹².

16. На втором региональном совещании стран Центральной и Восточной Европы следующие вопросы были выделены в качестве приоритетных:

- a) создание потенциала и координация на национальном уровне;
- b) разработка, совершенствование, осуществление и обеспечение соблюдения законодательства по химическим веществам;
- c) распространение среди общественности информации о рисках, связанных с химическими веществами, и повышение уровня осведомленности;
- d) обмен информацией и опытом;

¹² Первое региональное совещание африканских стран по Стратегическому подходу к международному регулированию химических веществ, Каир, 11-14 сентября 2006 года, SAICM/RM/Afr.1/6, пункт 65.

- e) восстановление загрязненных участков;
- f) экологически обоснованное регулирование и безопасное удаление опасных отходов, устаревших пестицидов и полихлорированных дифенилов;
- g) оценка и регулирование рисков, связанных с вопросами здравоохранения;
- h) поиск источников для долгосрочного и стабильного обеспечения финансовых ресурсов для регулирования химических веществ на национальном уровне¹³.

17. Наконец, в соответствующих многосторонних природоохранных соглашениях также выделены свои приоритеты, в том что касается их соответствующих потребностей в области осуществления и связанных с этим мероприятий. Так, например, в 2002 году был принят Стратегический план по осуществлению Базельской конвенции, в котором изложен набор приоритетных мероприятий по шести основным направлениям деятельности на период 2003-2010 годов. К ним относятся: разработка руководящих материалов и инструментальных средств осуществления; создание потенциала; принятие мер, способствующих обеспечению информированности и осведомленности, и проведение информационно-пропагандистской работы; развитие партнерских связей; а также разработка совместных мероприятий с соответствующими заинтересованными субъектами¹⁴. Приоритетные мероприятия также были намечены в контексте Роттердамской конвенции и в отношении трех обширных областей: правовая поддержка; осуществление региональной и национальной деятельности по оказанию технической помощи; а также управление базой знаний и информацией. Они охватывают: разработку правовой и административной базы в поддержку рационального регулирования промышленных химикатов; разработку программ для оказания Сторонам по их просьбе содействия в конкретных вопросах; разработку программы по промышленным химикатам; а также создание информационно-координационных механизмов¹⁵. Приоритетные области были проанализированы в контексте Стокгольмской конвенции на основе национальных планов выполнения, речь, в частности, идет о: создании потенциала и повышении уровня информированности и осведомленности; разработке законодательства и стандартов; ликвидации запасов и восстановлении участков; мониторинге и исследованиях; а также инфраструктуре и инвестициях¹⁶.

С. Общий обзор источников и уровней уже имеющегося финансирования

18. Стратегический подход предусматривает привлечение широкого круга заинтересованных субъектов на национальном, региональном и международном уровнях. Соответственно, в Общепрограммной стратегии закреплено, что "Стратегический подход должен предусматривать привлечение существующих и новых источников финансовой поддержки для обеспечения дополнительных ресурсов"¹⁷. Кроме того, в Стратегии указано, что Стратегический подход "должен также предусматривать мобилизацию дополнительных национальных и международных финансовых ресурсов, в частности, путем реализации Программы ускоренного

¹³ Второе региональное совещание стран Центральной и Восточной Европы по Стратегическому подходу к международному регулированию химических веществ, Будапешт, 8-9 сентября 2008 года, SAICM/RM/CEE.2/9, пункт 36.

¹⁴ Стратегический план по осуществлению Базельской конвенции, принятый Конференцией Сторон Базельской конвенции в решении VI/1 (Женева, 9-13 декабря 2002 года); изложен в докладе Конференции Сторон Базельской конвенции о работе ее шестого совещания (UNEP/CHW.6/40).

¹⁵ Решение РК-4/12 о финансировании и бюджете на двухгодичный период 2009-2011 годов, изложенное в докладе Конференции Сторон Роттердамской конвенции о работе ее четвертого совещания, UNEP/FAO/RC/COP.4/24.

¹⁶ Доклад о предварительной оценке потребностей в финансировании Сторон, являющихся развивающимися странами и странами с переходной экономикой, в целях осуществления положений Конвенции в период 2006-2010 годов, подготовленный секретариатом для Конференции Сторон Стокгольмской конвенции на ее третьем совещании (Дакар, 30 апреля - 4 мая 2007 года), UNEP/POPS/COP.3/19.

¹⁷ Общепрограммная стратегия, пункт 19.

"запуска" проектов и других мер... в целях наращивания потенциала и расширения возможностей для достижения целей Стратегического подхода"¹⁸.

1. Мероприятия, входящие в сферу полномочий существующих учреждений¹⁹, включая межправительственные организации, например, те, которые участвуют в Межорганизационной программе по рациональному регулированию химических веществ

19. В Общепрограммной стратегии говорится о существующих источниках соответствующего глобального финансирования, включая ФГОС и Монреальский протокол и его Многосторонний фонд²⁰.

20. ФГОС был первоначально создан в качестве экспериментальной программы в 1991 году и служит оперативной структурой для нескольких основных многосторонних природоохранных соглашений (Конвенция о биологическом разнообразии и Стокгольмская конвенция), а также выступает в качестве механизма финансирования Конференции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке²¹. Согласно принятому в 1994 году документу о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды (документ о ФГОС), ФГОС функционирует на основе сотрудничества и партнерства между учреждениями-исполнителями в качестве механизма международного сотрудничества в целях обеспечения финансирования в следующих основных областях: биологическое разнообразие; изменение климата; международные воды; деградация земель, главным образом это касается опустынивания и обезлесивания; разрушение озонового слоя; а также стойкие органические загрязнители²². Как более подробно изложено в документе SAICM/ICCM.2/INF/27, Целевой фонд ФГОС пополняется каждые четыре года, при этом последний объем пополнения составил в общей сложности 3,1 млрд. долл. США, которые были внесены 32 странами-донорами на период с июля 2006 года по июнь 2010 года. Перечень проектов по основному направлению деятельности, касающемуся стойких органических загрязнителей, включает в настоящее время 149 проектов на общую сумму примерно 216 млн. долл. США²³. Дополнительная информация о мероприятиях ФГОС, касающихся регулирования химических веществ, приводится в докладе секретариата ФГОС для второй сессии Конференции (SAICM/ICCM.2/INF/23).

21. Многосторонний фонд представляет собой самостоятельный механизм финансирования, созданный Сторонами Монреальского протокола. Его основная цель заключается в оказании Сторонам, являющимся развивающимися странами, помощи в соблюдении Протокола путем предоставления финансирования и технологии. В конкретном плане Фонду, согласно его мандату, надлежит покрывать согласованные дополнительные расходы, связанные с осуществлением Протокола, финансировать функции информационно-координационного механизма, а также деятельность секретариата и покрывать соответствующие дополнительные расходы. Этот Фонд является единственным глобальным механизмом финансирования, который пополняется за счет обязательных долевого взносов развитых стран и специально предназначен для оказания развивающимся странам финансовой помощи в осуществлении ими одного многостороннего соглашения. В 2008 году в Фонд были дополнительно внесены 490 млн. долл. США, и таким образом общий объем средств составил около 3 млрд. долл. США.

22. Общепрограммная стратегия, кроме того, предусматривает актуализацию вопросов рационального регулирования химических веществ в контексте деятельности целого ряда межправительственных организаций путем обращения к ним с просьбой о включении в соответствующих случаях целей Стратегического подхода в свои мероприятия (пункт 19 с) iii).

¹⁸ Там же, пункт 19.

¹⁹ Согласно существующему пониманию, речь здесь идет о нескольких категориях учреждений: международные организации; организационная структура, созданная в рамках многосторонних природоохранных соглашений; а также финансовые механизмы, помимо тех, которые попадают под вышеуказанные категории.

²⁰ Там же, пункт 19 d).

²¹ Документ о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды, статья 6.

²² Там же, статья 2.

²³ Перечень проектов взят из имеющейся на веб-сайте ФГОС информации о стойких органических загрязнителях, <http://www.gefonline.org/projectList.cfm?focalSearch=P> (10 февраля 2009 года).

Как в ней признается (пункт 26 с), осуществление Стратегии в значительной степени будет зависеть от их мероприятий. Межорганизационная программа по рациональному регулированию химических веществ выполняет функцию общей координации мероприятий межправительственных организаций и программ работы с целью обеспечения того, чтобы эти мероприятия координировались соответствующим образом. В нее входят семь организаций-членов: Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, Международная организация труда, международная Организация экономического сотрудничества и развития, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения. Программа развития Организации Объединенных Наций и Всемирный банк участвуют в качестве организаций-наблюдателей. Конкретная информация о мероприятиях Программы и ее участвующих организациях приводится в документе SAICM/ICCM.2/INF/3. Исходя из информации, предложенной вниманию секретариата, можно дать предварительную оценку общего объема имеющегося финансирования.

23. Единственным предусмотренным Общепрограммной стратегией механизмом, специально предназначенным для финансирования Стратегического подхода, является Программа ускоренного "запуска" проектов, разработанная с целью оказания поддержки первоначальным содействующим мероприятиям, а также мероприятиям по созданию потенциала и осуществлению деятельности²⁴. Стратегия призывает к созданию программы, получающей поддержку по линии добровольного целевого фонда ограниченного срока действия, помимо, двусторонних и иных форм сотрудничества. В соответствии со сформулированной в Стратегии целью Программа предназначена исключительно для оказания поддержки мероприятиям по обеспечению необходимых возможностей на первоначальном этапе. Она планирует обеспечить ресурсы лишь в объеме 46 млн. долл. США на глобальные мероприятия в течение ее семилетнего периода функционирования и будет закрыта для выплаты взносов 30 ноября 2011 года (т.е. до того, как у Конференции Сторон возникнет следующая возможность обсудить вопрос о финансовых механизмах на своей третьей сессии в 2012 году). Более подробную информацию о программных мероприятиях и уровне финансирования можно получить в докладе, который содержится в документе SAICM/ICCM.2/5.

24. Секретариат отмечает, что соответствующие многосторонние природоохранные соглашения, в частности, Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции, обеспечивают нормативные рамочные механизмы для осуществления мероприятий по оказанию технической помощи и созданию потенциала. Во всех трех случаях в рамках нормативных механизмов созданы общие и добровольные специальные целевые фонды, предоставляющие ресурсы в целях содействия осуществлению соответствующих документов путем оказания технической помощи.

25. Секретариат отмечает, что в дополнение к упомянутым выше существующим международным учреждениям имеются также региональные инициативы, предлагающие дополнительные рамочные механизмы для финансирования мероприятий по управлению химическими веществами. Так, например, по инициативе Сети действий по ликвидации пестицидов и ВФП в 2000 году была создана Программа по ликвидации запасов в Африке в качестве региональной инициативы, поддерживаемой межправительственными учреждениями, включающими Всемирный банк и ФГОС, с целью принятия мер для решения проблемы накопления запасов устаревших пестицидов в странах Африканского континента. Для реализации этой инициативы было создано Партнерство с участием самых различных заинтересованных субъектов, которое позволило привлечь опыт и экспертный потенциал многосторонних организаций, международных неправительственных организаций, правительств и промышленных кругов. Программа рассчитана на 10-15 лет с осуществлением на основе ряда проектов при общей смете расходов на принятие мер по очистке и осуществлению профилактической деятельности, составляющей 250 млн. долл. США. Проект 1 охватывает семь стран: Мали, Марокко, Нигерию, Объединенную Республику Танзания, Тунис, Эфиопию и Южную Африку. В настоящее время идет выполнение мероприятий по планированию и проведению подготовительных работ для восьми приоритетных стран для их участия в проекте 2. Рамочный механизм осуществления программы предусматривает целевой фонд с

²⁴ Общепрограммная стратегия, пункт 19 е); резолюция I/4 Международной конференции по регулированию химических веществ, пункт 6.

участием самых различных доноров²⁵. Фонд поддержки Природоохранному партнерству на северном направлении является еще одним примером регионального или субрегионального механизма, располагающего потенциальными возможностями для осуществления мероприятий по управлению химическими веществами, например, в отношении стойких органических загрязнителей. Цель Партнерства, стоимость комплекса проектов которого составляет на сегодняшний день 2,4 млрд. евро, заключается в поиске эффективных вариантов решений некоторых из наиболее острых экологических проблем, стоящих перед северо-западными районами Российской Федерации²⁶.

2. Мероприятия, которые обеспечивают местные выгоды и осуществляются главным образом в интересах каждой страны

26. Стратегический подход предусматривает меры, подлежащие принятию на национальном или субнациональном уровнях в интересах оказания поддержки финансированию деятельности по достижению его целей, включая: интеграцию целей Стратегического подхода в соответствующие программы, планы и стратегии; оценку существующего законодательства, политики и нормативных положений в интересах выявления тех изменений, которые могут потребоваться для дальнейшей реализации целей Стратегического подхода, включая анализ в соответствующих случаях финансовых потребностей; оценку и, там где это необходимо, принятие соответствующих мер политики на национальном и субнациональном уровнях, которые могли бы предусматривать экономические инструменты, располагающие возможностью оказать содействие в покрытии расходов, связанных с рациональным управлением химическими веществами; и, там где это целесообразно, оценку и принятие на национальном и субнациональном уровнях экономических инструментов, призванных интернализировать внешние издержки, связанные с химическими веществами, с учетом того, что такие инструменты должны быть тщательным образом проработаны, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой²⁷. Кроме того, Стратегический подход предусматривает интеграцию целей Стратегического подхода в процесс многостороннего и двустороннего сотрудничества по оказанию помощи в целях развития. В контексте последнего аспекта предусматривается, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой рассматривали возможность включения целей Стратегического подхода в свои соответствующие национальные документы, актуальные с точки зрения сотрудничества по оказанию помощи в целях развития, а с другой стороны, чтобы доноры признали цели Стратегического подхода в качестве важного элемента двустороннего сотрудничества с учреждениями по оказанию помощи в поддержку устойчивого развития²⁸.

27. В Глобальном плане действий предусмотрен ориентировочный перечень мероприятий, выполнение которых в основном входит в задачу национальных заинтересованных субъектов и которые главным образом осуществляются в интересах каждой страны. Так, например, мероприятия по укреплению директивной, правовой и нормативной базы и содействию соблюдению и обеспечению выполнения будут осуществляться в основном национальными правительствами²⁹. Вместе с тем, для реализации этих мероприятий может потребоваться дополнительная поддержка, как-то по линии двусторонних или многосторонних источников финансирования. Это, например, будет касаться дорогостоящих мероприятий, таких как восстановление тех загрязненных участков, которые, возможно, будут сочтены как обеспечивающие основные местные выгоды. Хотя такие мероприятия, возможно, и не будут иметь права на получение финансирования от имеющихся международных учреждений (например, ФГОС), на региональном и других уровнях могут иметься дополнительные механизмы для оказания поддержки деятельности местного масштаба. К возможным источникам относятся упомянутая выше Программа по ликвидации запасов в Африке, при этом также имеется финансирование по линии региональных банков развития или программ,

²⁵ Информация взята с веб-сайта <http://www.africastockpiles.net>.

²⁶ Дополнительная информация приводится на веб-сайте по адресу: <http://www.ndep.org>.

²⁷ Общепрограммная стратегия, пункт 19 а).

²⁸ Там же, пункт 19 с).

²⁹ Глобальный план действий, пункт 194.

управление которых осуществляется другими заинтересованными субъектами. Речь, например, идет о Блэксмитском институте³⁰.

28. Полученные в июле и августе 2008 года сообщения в ответ на вопросники о финансовых механизмах, касающихся Стратегического подхода (SAICM/ICCM.2/6), свидетельствуют о том, что ряд правительств предпринимает значительные усилия на национальном уровне, с тем чтобы цели Стратегического подхода нашли отражение в процессе планирования, и что многие разработали экономические инструменты, призванные оказать содействие в деле покрытия расходов, связанных с управлением химическими веществами. Эта информация, однако, основана на относительно небольшом числе полученных ответов. Как также видно из результатов обследования, вместо того, чтобы мобилизовать дополнительные национальные ресурсы, в чем и заключалась основная цель данного финансового механизма Стратегического подхода, многие развивающиеся страны практически полностью полагаются на внешнюю помощь, главным образом по линии Целевого фонда Программы ускоренного "запуска" проектов, для инициирования мероприятий по национальному планированию деятельности по реализации Стратегического подхода.

29. Многочисленные факты свидетельствуют о том, что возможные источники, призванные оказать поддержку мероприятиям по регулированию химических веществ, обеспечивающим местные выгоды, зачастую остаются не изученными в полной мере на национальном уровне, что в равной степени справедливо в отношении возможностей для выделения ресурсов по линии сотрудничества в области оказания помощи в целях развития, которые не используются эффективным образом.

3. Мероприятия, обеспечивающие главным образом глобальные экологические выгоды

30. Концепция "глобальные экологические выгоды" была разработана в контексте ФГОС и получила соответствующее отражение в его документе. Хотя и нет авторитетного определения этого термина, под "глобальными экологическими выгодами" понимаются "результаты осуществления проектов, которые непосредственно или косвенно приносят пользу для глобальной окружающей среды за счет уменьшения рисков, связанных с изменением климата, обусловленной этим утратой биоразнообразия, а также благодаря охране международных водных ресурсов, предотвращению истощения озона, ликвидации стойких органических загрязнителей или предотвращению деградации земельных ресурсов"³¹. Эти выгоды определяются для каждой из ключевых областей деятельности ФГОС с учетом конкретных показателей и инструментария, предназначенного для отслеживания положения дел³². Вместе тем, когда речь идет о концепции глобальных экологических выгод в сопоставлении с местными выгодами, то различие здесь по-прежнему носит главным образом технический характер и в связи с этим могут быть упущены важные связи, существующие между глобальными и местными выгодами³³. Кроме того, требуемое разграничение путем увязки мероприятий с вытекающими глобальными или местными выгодами ставит вопрос о необходимости проведения теоретических различий, которые не охватывают существующие в реальности элементы, частично дублирующие друг друга. Так, например, большой объем запасов устаревших пестицидов будет во многих случаях рассматриваться в качестве проблемы местного масштаба, однако, если они содержат даже небольшую долю стойких органических загрязнителей, в этом случае их очистка будет восприниматься как мероприятие, служащее интересам глобальной окружающей среды.

31. Многие, если практически не все, мероприятия, предусмотренные в Стратегическом подходе и в прилагаемом к нему Глобальном плане действий, предполагают получение

³⁰ Дополнительная информация имеется на веб-сайте по адресу: <http://www.blacksmithinstitute.org>.

³¹ Роль местных выгод в глобальных природоохранных программах, часть первая: "Характер и выводы исследования"; подготовлено Управлением мониторинга и оценки ФГОС, GEF/ME/C.27/4, стр. 12 англ. текста.

³² Оперативные руководящие положения, касающиеся применения принципа дополнительных расходов, GEF/C.31/12, пункт 15 и далее.

³³ Роль местных выгод в глобальных природоохранных программах, часть первая: "Характер и выводы исследования"; подготовлено Управлением мониторинга и оценки ФГОС, GEF/ME/C.27/4, стр. 28 англ. текста.

глобальных экологических выгод. Однако поскольку они не "локализованы", т.е. не могут быть увязаны применительно к конкретному местному контексту и заинтересованным субъектам, они большей частью остаются за рамками сферы действия существующих механизмов финансирования на национальном и международном уровнях. Хотя имеющиеся учреждения, такие как ФГОС или Многосторонний фонд, и обеспечивают финансирование и поддержку мероприятиям по управлению химическими веществами, которые нацелены на достижение глобальных экологических выгод, эти мероприятия по-прежнему главным образом ограничены конкретными основными направлениями деятельности (стойкие органические загрязнители или озоноразрушающие вещества), которые определены соответствующими мандатами.

II. Долгосрочное финансирование деятельности по осуществлению Стратегического подхода

A. Общий обзор имеющихся вариантов

32. В ходе переговоров по Стратегическому подходу было признано, что финансовые соображения станут одним из ключевых элементов в деле обеспечения достижения к 2020 году его основной цели, которая заключается в максимальном уменьшении значительного неблагоприятного воздействия химических веществ на здоровье человека и окружающую среду. Имеется общее понимание того, что обеспечение долгосрочного финансирования мероприятий по осуществлению деятельности является одной из основных задач в деле обеспечения успеха Стратегического подхода. Принимая Стратегический подход, министры, главы делегаций и представители гражданского общества и частного сектора заявили о том, что они полны решимости "по-прежнему мобилизовывать национальные и международные финансовые ресурсы из государственных и частных источников для решения вопросов регулирования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла"³⁴.

33. В Общепрограммной стратегии признается, что во многих странах нет достаточных ресурсов для решения проблем, связанных с обеспечением химической безопасности и "то, насколько развивающиеся страны, особенно наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства, и страны с переходной экономикой смогут продвинуться в достижении цели, поставленной на 2020 год, частично зависит от наличия финансовых ресурсов, предоставляемых частным сектором, двусторонними, многосторонними и глобальными учреждениями или донорами"³⁵. Соответственно, в Стратегии делается акцент на следующих шести областях, лежащих в основе деятельности необходимых механизмов финансирования осуществления Стратегического подхода: принятие мер на национальном или субнациональном уровнях; партнерские связи с промышленностью, а также финансовое и техническое участие; многостороннее и двустороннее сотрудничество по оказанию помощи в целях развития; существующие источники соответствующего глобального финансирования; первоначальные мероприятия по наращиванию потенциала в рамках Программы ускоренного "запуска" проектов; а также создание условий и возможностей, позволяющих секретариату Стратегического подхода выполнять задачи, поставленные в Стратегии³⁶.

34. Исходя из проделанной на сегодняшний день работы в отношении финансовых соображений, представляется не имеющий исчерпывающего характера общий обзор возможных вариантов, касающихся долгосрочного финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода, с учетом того предположения, что для полного достижения целей Стратегического подхода потребуется выделение ресурсов в дополнение к существующим уровням финансирования. Вместе с тем секретариат отмечает, что отсутствие информации обо всех расходах, связанных с осуществлением, по-прежнему затрудняет рассмотрение вариантов обеспечения долгосрочных финансовых механизмов. Кроме того, секретариат отмечает, что на региональных совещаниях, предшествующих второй сессии Конференции, и в ходе ее подготовительной работы неоднократно поднимался вопрос о необходимости в устойчивом механизме финансирования. Такой устойчивый механизм можно было создать на базе какого-либо существующего механизма или в качестве нового механизма. Независимо от того, какой подход будет взят на вооружение, секретариат напоминает о том, что, как было отмечено в

³⁴ Дубайская декларация о международном регулировании химических веществ, пункт 16.

³⁵ Общепрограммная стратегия, пункт 19.

³⁶ Общепрограммная стратегия, глава V, финансовые соображения, пункт 19 а)-f).

исследовании возможных вариантов долгосрочных и устойчивых механизмов финансирования Роттердамской конвенции, "МПС постоянно сталкиваются с серьезными проблемами в процессе удовлетворения финансовых потребностей Сторон, являющихся развивающимися странами, в технической помощи в тех случаях, когда они опираются *исключительно* на 1) добровольные взносы в их механизмы финансирования или 2) координационные механизмы, а не собственно механизмы финансирования"³⁷.

1. Улучшение актуализации и приоритизации вопросов регулирования химических веществ

35. Актуализация задач рационального регулирования химических веществ по всему спектру процесса сотрудничества по оказанию помощи в целях развития является основополагающим элементом Стратегического подхода. Требование относительно интеграции целей Стратегического подхода в процесс многостороннего и двустороннего сотрудничества по оказанию помощи в целях развития касается развивающихся стран, стран с переходной экономикой и доноров. В Общепрограммной стратегии конкретно указывается, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, там где это необходимо, при технической поддержке доноров должны рассматривать вопрос их включения в соответствующие национальные документы, которые влияют на сотрудничество по оказанию помощи в целях развития³⁸. С другой стороны, Стратегия призывает доноров откликнуться на просьбы по оказанию помощи в целях развития, признав цели Стратегического подхода в качестве важного элемента двустороннего сотрудничества с учреждениями по оказанию помощи в поддержку устойчивого развития³⁹. Кроме того, в том что касается многосторонней помощи, в ней предлагается учитывать цели Стратегического подхода в контексте мероприятий соответствующих межправительственных организаций.

36. Хотя ответы на упомянутый выше вопросник и указывают на то, что предприняты значительные усилия по интеграции целей Стратегического подхода в процесс национального планирования сотрудничества по оказанию помощи в целях развития, а также в контекст планирования двустороннего сотрудничества в области развития, недостаточно имеющаяся информация о том, насколько эти цели актуализированы по всему спектру мероприятий межправительственных организаций помимо их официального одобрения. Это относится к организациям, участвующим в выполнении Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ, а также к организациям-наблюдателям, таким как Программа развития Организации Объединенных Наций и Всемирный банк.

37. По вопросу о приоритизации секретариат отмечает, что направление деятельности по рациональному регулированию химических веществ зачастую вынуждено конкурировать с другими приоритетами в рамках планирования национального развития. На межправительственном уровне те, кто обладает экспертным потенциалом и полномочиями, непосредственно касающимися оказания содействия мероприятиям по рациональному регулированию химических веществ, могут не располагать достаточными ресурсами для удовлетворения потребностей, вытекающих из комплексного характера Стратегического подхода. С другой стороны, организации, имеющие значительные ресурсы, как, например, в случае Всемирного банка, могут иметь всеобъемлющие мандаты и акцентировать свое внимание на других приоритетах.

38. Исходя из вышеизложенного, возможно необходимо будет придать дополнительный импульс работе по актуализации и приоритизации вопросов рационального регулирования химических веществ.

2. Расширение партнерских связей с промышленностью и финансового и технического участия

39. Стратегический подход предусматривает расширение партнерских связей с промышленностью и финансового и технического участия в достижении своих целей в качестве одного из базовых элементов, лежащих в основе деятельности финансовых механизмов. В более

³⁷ Исследование возможных вариантов, подготовленное для второго совещания Конференции Сторон (см. сноску 3 выше), стр. iii-iv.

³⁸ Общепрограммная стратегия, пункт 19 с) i).

³⁹ Там же, пункт 19 с) ii).

конкретном плане, в рамках Общепрограммной стратегии предполагается проведение обзора и усиление существующих добровольных инициатив промышленности, разработка новых инициатив в сотрудничестве с другими заинтересованными субъектами, а также предоставление взносов натурой для реализации целей Стратегического подхода⁴⁰. Однако, как представляется, исходя из ответов, полученных на упомянутый выше вопросник, мы имеем относительно небольшое число новых инициатив, предпринятых за период после принятия Стратегического подхода в интересах укрепления партнерских связей с промышленными кругами. Кроме того, за исключением взносов натурой, выплаченных в контексте Программы ускоренного "запуска" проектов, мы располагаем недостаточной информацией о взносах, выплаченных промышленностью непосредственно на реализацию целей Стратегического подхода.

40. Секретариат отмечает, что для оценки масштабов финансового содействия, которое уже обеспечивается промышленностью для реализации целей Стратегического подхода, требуется дополнительная информация, на основе которой могут быть приняты меры для увеличения их взносов. Вместе с тем принципиальным является то, что взносы промышленности, по-видимому, будут поставлены в зависимость от получения соответствующих стимулов, таких как окупаемость инвестиций и выгоды с точки зрения улучшения связей с общественностью благодаря продемонстрированной корпоративной социальной ответственности⁴¹. Секретариат отмечает, что "последствия, обусловленные использованием химических веществ и удалением токсичных веществ", фигурируют в качестве одной из насущных экологических проблем, упомянутых в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций, который был представлен в 2000 году в качестве программной платформы и практической основы для компаний, которые привержены делу обеспечения устойчивости и ответственной корпоративной практике и которые намереваются обеспечить, чтобы их предпринимательская деятельность и стратегии соответствовали десяти общепринятым принципам, в том числе в области природоохраны. В этом контексте признается, что применяемые компаниями устойчивые подходы могут обеспечить получение следующих выгод:

- a) экономия средств за счет повышения эффективности;
- b) увеличение доходов благодаря соответствующим продуктам, услугам и технологиям;
- c) создание корпоративной репутации и репутации бренда;
- d) улучшение состояния здоровья трудящихся и населения;
- e) содействие созданию устойчивых обществ и рынков⁴².

41. Для содействия партнерским связям с промышленностью в деле достижения целей Стратегического подхода в предстоящий межсессионный период можно было бы проводить линию на более непосредственное и систематическое привлечение представителей промышленных кругов.

3. Содействие использованию более эффективных имеющихся механизмов на международном уровне

42. В качестве одного из финансовых механизмов Стратегического подхода Общепрограммная стратегия предполагает "обеспечение более эффективного использования и привлечение существующих источников соответствующего глобального финансирования путем, в частности, обращения к Фонду глобальной окружающей среды и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, а также к его Многостороннему фонду для осуществления Монреальского протокола в рамках их мандатов с просьбой рассмотреть вопрос о возможности и путях оказания поддержки достижению соответствующих актуальных целей Стратегического подхода и сообщить об этом"⁴³. Хотя имеется лишь ограниченная информация

⁴⁰ Общепрограммная стратегия, пункт 19 b) i)-iii).

⁴¹ Исследование возможных вариантов, подготовленное для второго совещания Конференции Сторон (см. сноску 3 выше), пункт 114.

⁴² См. веб-сайт Глобального договора Организации Объединенных Наций, <http://www.unglobalcompact.org/Issues/Environment/index.html>.

⁴³ Общепрограммная стратегия, пункт 19 d).

о том, какие ресурсы из ФГОС и Многостороннего фонда уже были использованы для оказания поддержки достижению целей Стратегического подхода, секретариат отмечает, что участники совещаний региональных групп, проходивших в период 2006-2008 годов, проанализировали необходимость и возможности, в том что касается дополнительного привлечения этих механизмов в качестве потенциальных структур финансирования Стратегического подхода. Африканский регион, в частности, призвал к тому, чтобы ФГОС на следующем совещании своей Ассамблеи создал новую ключевую область деятельности, охватывающую вопросы рационального регулирования химических веществ, и к тому, чтобы африканские страны изучили возможность получения доступа к ресурсам Многостороннего фонда. Аналогичным образом, страны региона Центральной и Восточной Европы призвали к созданию новой ключевой области деятельности ФГОС, охватывающей регулирование химических веществ. Необходимость в устойчивом механизме финансирования и возможность создания новой ключевой области деятельности ФГОС также обсуждались на региональных совещаниях стран Азиатско-Тихоокеанского региона и региона Латинской Америки и Карибского бассейна наряду с Европейским союзом и группой стран под общим названием ЯСШШКАННЗ⁴⁴ (SAICM/ICCM.2/INF/14). В подготовленном правительством Швеции документе с информацией к размышлению и в ранее выпущенных документах по данному вопросу предлагается перечень возможных вариантов обеспечения долгосрочного финансирования, включающих, в частности, ФГОС, Многосторонний фонд, Всемирный банк, Программу развития Организации Объединенных Наций и организации, участвующие в осуществлении Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ⁴⁵. Как это обсуждалось ранее, дополнительные варианты могли бы предусматривать обеспечение большего объема финансирования по линии механизмов финансирования многосторонних природоохранных соглашений.

43. Исходя из проявленного в ходе подготовительного процесса значительного интереса к изучению возможностей ФГОС в качестве потенциального механизма финансирования Стратегического подхода, этот вариант будет более подробно рассмотрен ниже. Что касается Многостороннего фонда, секретариат отмечает, что расширение сферы действия Фонда с целью охвата вопросов оказания поддержки рациональному регулированию химических веществ и соответственно осуществлению Стратегического подхода представляется возможным согласно положениям документа об учреждении Фонда Монреальского протокола 1987 года (с внесенными поправками). В этой связи в пункте 10 статьи 10 Лондонской поправки 1990 года предусматривается, что в отношении экологических проблем в будущем могут разрабатываться договоренности, помимо тех, которые охвачены этим договором⁴⁶.

4. Расширение сферы охвата и мандата Программы ускоренного "запуска" проектов

44. Программа ускоренного "запуска" проектов является единственным механизмом, специально предназначенным для финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода. Она оказалась относительно оперативным механизмом распределения средств, предлагающим ресурсы, к которым можно получить доступ. Ее управленческая структура, состоящая из Исполнительного совета Программы и Комитета по выполнению Целевого фонда, отражает многосекторальную структуру, которая соответствует тому, что Стратегический подход охватывает самых различных заинтересованных субъектов. Вместе с тем, как упоминалось выше, Программа предназначена для оказания поддержки первоначальным мероприятиям по созданию потенциала для реализации целей Стратегического подхода. Таким образом, деятельность его целевого фонда ограничена во времени и выделение средств будет прекращено к 2013 году⁴⁷.

⁴⁴ Япония, Соединенные Штаты, Швейцария, Канада, Австралия, Норвегия и Новая Зеландия.

⁴⁵ См. сноску 4.

⁴⁶ См. также оценку в отношении механизмов финансирования Роттердамской конвенции, изложенную в исследовании возможных вариантов, подготовленном для второго совещания Конференции Сторон (см. сноску 3 выше), пункт 6 и далее.

⁴⁷ Круг ведения Целевого фонда Программы ускоренного "запуска" проектов Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ изложен в резолюции I/4 Международной конференции по регулированию химических веществ, добавление II, пункт 3.

45. Роль и ценность Программы ускоренного "запуска" проектов в плане обеспечения мероприятий по созданию потенциала в рамках международного контекста, применимого к вопросам рационального регулирования химических веществ, были признаны соответствующими многосторонними природоохранными соглашениями. Конференции Сторон Базельской и Роттердамской конвенций приняли решения, в которых рекомендуется использовать эту Программу для оказания поддержки мероприятиям по осуществлению конвенций (т.е. в том, что касается создания базового потенциала)⁴⁸. Имеющий обязательную юридическую силу документ по ртути мог бы также воспользоваться в будущем поддержкой, обеспечиваемой по линии Программы ускоренного "запуска" проектов связанным с ртутью мероприятиям, которые уже осуществляются в рамках этой Программы.

46. В интересах использования накопленного опыта и уроков, извлеченных из программных мероприятий, и в целях обеспечения последовательности Конференция могла бы рассмотреть вопрос о преобразовании Программы ускоренного "запуска" проектов в долгосрочный механизм финансирования Стратегического подхода ("Программа ускоренного "запуска" проектов - рубеж II"). Кроме того, можно было бы расширить сферу ее охвата, с тем чтобы выйти за рамки первоначальных мероприятий по созданию потенциала и предложить поддержку в реализации целей Стратегического подхода в более общем плане. Такое преобразование неизбежно повлечет за собой необходимость выделения дополнительных финансовых ресурсов.

5. Создание нового механизма финансирования

47. В качестве альтернативы использованию имеющихся механизмов, таких как ФГОС, или расширению Программы ускоренного "запуска" проектов Конференция могла бы также рассмотреть возможность создания нового механизма финансирования, например, специального целевого фонда, для достижения целей Стратегического подхода. Секретариат отмечает, что в настоящее время анализируются аналогичные инициативы для решения вопросов, касающихся Стратегического подхода, речь, например, идет о Фонде по вопросам здравоохранения и борьбы с загрязнением, который предназначен для борьбы с токсичным загрязнением в развивающихся странах, возникающим в результате деятельности предприятий, горнорудной промышленности и военного сектора⁴⁹.

В. Возможная будущая роль Фонда глобальной окружающей среды в качестве механизма финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода

48. Дискуссии на региональных совещаниях и их итоги, а также неофициальные обсуждения выявили значительный интерес к возможной роли ФГОС в деле осуществления Стратегического подхода, при этом некоторые участники выступили за создание новой ключевой области, охватывающей химические вещества (UNEP/ICCM.2/INF/14). В ответ на вопросники о финансовых механизмах для Стратегического подхода некоторыми представителями в равной степени подчеркивалась необходимость поиска надежного варианта долгосрочного финансирования, в том числе по линии ФГОС (UNEP/ICCM.2/6). Исходя из проявленного интереса и в соответствии с просьбой, высказанной в ходе неофициальных дискуссий, секретариат провел предварительный анализ в поддержку обсуждения возможной будущей роли ФГОС в качестве механизма финансирования деятельности по осуществлению Стратегического подхода.

⁴⁸ Решение VIII/34 о мобилизации ресурсов и устойчивом финансировании, принятое Конференцией Сторон Базельской конвенции, UNEP/CHW.8/16, пункт 7; решение РК-3/5 о механизмах финансирования, изложенное в докладе Конференции Сторон Роттердамской конвенции о работе ее третьего совещания, UNEP/FAO/RC/COP.3/26, пункт 3 а).

⁴⁹ Фонд по вопросам здравоохранения и борьбы с загрязнением был в принципе создан в октябре 2007 года представителями правительственных учреждений Германии, Кении, Китая, Мозамбика, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Филиппин, Всемирного банка, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, организации Зеленого Креста-Швейцарии, Блэксмита института и ведущими исследователями, занимающимися вопросами общественного здравоохранения и ликвидации последствий загрязнения. Дополнительная информация имеется на веб-сайте по адресу: <http://www.gprfund.org>.

49. Общепрограммная стратегия призывает к более эффективному использованию соответствующего глобального финансирования и привлечению его существующих источников, путем, в частности, обращения к ФГОС в рамках его мандата с просьбой рассмотреть вопрос о возможности и путях оказания поддержки достижению соответствующих актуальных целей Стратегического подхода⁵⁰. После того, как был принят Стратегический подход, ФГОС в июле 2007 года завершил разработку новой стратегии в отношении рационального регулирования химических веществ, которая учитывает общую цель Стратегического подхода, намеченную на 2020 год, и предусматривает осуществление мероприятий в рамках существующих ключевых областей деятельности ФГОС, которые сопоставимы со многими отдельными целями, изложенными в Общепрограммной стратегии. Стратегия ФГОС предусматривает, что "стратегическая цель ФГОС в решении межсекторального вопроса рационального регулирования химических веществ заключается в содействии рациональному регулированию химических веществ по всем соответствующим аспектам программ ФГОС в интересах охраны здоровья человека и глобальной окружающей среды, а также реализации общей цели СПМРХВ, которая заключается в обеспечении рационального управления химическими веществами на протяжении всего их жизненного цикла, позволяющего добиться того, чтобы к 2020 году химические вещества использовались и производились таким образом, чтобы свести к минимуму значительные неблагоприятные последствия для здоровья человека и окружающей среды". Стратегия ФГОС признает, что нерациональная практика управления химическими веществами может усугубить глобальные экологические проблемы, и предусматривает две стратегические программы:

- a) интеграция вопросов рационального регулирования химических веществ в проекты ФГОС;
- b) разработка связанных с химическими веществами мер, поддерживаемых ФГОС, в контексте национальных механизмов управления химическими веществами⁵¹.

50. Ресурсы для этих программ обеспечиваются по линии имеющихся соответствующих ключевых областей деятельности ФГОС, т.е. биоразнообразии, изменении климата, международных водах, деградации земельных ресурсов, истощении озона и стойкие органические загрязнители. В стратегии ФГОС выделены связи между направлением, охватывающим регулирование химических веществ, и различными ключевыми областями деятельности ФГОС, которые в свою очередь могут быть увязаны с целями, изложенными в Общепрограммной стратегии⁵².

51. Существующие связи между ФГОС и осуществлением Стратегического подхода основаны на мандате ФГОС, предусмотренном в статьях 2 и 3 документа о ФГОС. Согласно статье 2 ФГОС обеспечивает "на льготной и безвозмездной основе новое и дополнительное финансирование для покрытия согласованных дополнительных расходов, связанных с мерами, позволяющими добиться согласованных глобальных экологических выгод" в шести ключевых областях деятельности, упомянутых выше. Таким образом, в основе требований, касающихся финансирования, лежат три условия, а именно: что финансирование касается согласованных дополнительных расходов; что финансирование предоставляется на осуществление мер, позволяющих обеспечить согласованные глобальные экологические выгоды; и что эти выгоды будут иметь место в одной из шести ключевых областей деятельности. Что касается регулирования химических веществ, то документ о ФГОС гласит, что "финансироваться могут согласованные дополнительные расходы на мероприятия, обеспечивающие получение глобальных экологических выгод в отношении регулирования химических веществ, в той мере, в какой они связаны с упомянутыми выше ключевыми областями деятельности. Также могут финансироваться согласованные дополнительные расходы на другие соответствующие мероприятия в рамках Повестки дня на XXI век, которые могут быть согласованы Советом, в той

⁵⁰ Общепрограммная стратегия, пункт 19 d).

⁵¹ Стратегии и стратегическое программирование в отношении ключевых областей деятельности для ФГОС-4, приложение 8: Рамочная стратегия и стратегическое программирование по вопросам рационального регулирования химических веществ для ФГОС-4, пункты 5 и далее (GEF/C.31/10).

⁵² Подготовленный секретариатом Стратегического подхода дискуссионный документ о вовлечении Фонда глобальной окружающей среды и Многостороннего фонда по осуществлению Монреальского протокола, подготовленный для второго совещания доноров Стратегического подхода (Париж, 11 февраля 2008 года).

мере, в какой они обеспечивают получение глобальных экологических выгод путем охраны глобальной окружающей среды в четырех ключевых областях деятельности"⁵³.

52. Хотя уже имеют место довольно значительные связи между Стратегическим подходом и ФГОС, они по-прежнему регламентируются существенными условиями и ограничениями, о которых говорится выше. Во-первых, и это самое главное, для того чтобы мероприятия по управлению химическими веществами имели право на получение финансирования в рамках ФГОС, они должны удовлетворять условию об обеспечении глобальных экологических выгод, хотя Стратегический подход и имеет всеобъемлющий характер. Кроме того, поскольку существует связь с глобальными ключевыми областями деятельности, то финансирование аспекты осуществления Стратегического подхода могут быть лишены финансирования в рамках существующей структуры ФГОС.

53. По мнению секретариата, расширение роли ФГОС в отношении мероприятий по управлению химическими веществами в интересах дальнейшего осуществления Стратегического подхода, помимо существующих связей, не представляется возможным без внесения изменений в оперативную структуру ФГОС. Актуализация вопросов регулирования химических веществ в контексте общего выполнения мандата ФГОС была проведена с помощью стратегии ФГОС 2007 года и благодаря обеспечению предусмотренного в ней акцента на вопросы регулирования химических веществ как одно из междисциплинарных направлений. Хотя существующую связь между ФГОС и Стратегическим подходом можно было бы усилить в организационном плане, это, по-видимому, не даст особого эффекта, поскольку она по-прежнему будет регламентироваться нормативной структурой, регулирующей деятельность ФГОС.

54. Исходя из документа о ФГОС и с учетом реализованного процесса в отношении включения в 2002 году ключевых областей, охватывающих вопросы стойких органических загрязнителей и деградации земель, деятельность ФГОС можно было бы официально скорректировать путем внесения поправки в его уставной документ. Как предусмотрено в статье 34, наряду со статьей 14 d) документа о ФГОС, Совет ФГОС может предлагать поправки, которые подлежат последующему утверждению Ассамблеей ФГОС (на основе консенсуса). С помощью поправки может либо быть включена новая ключевая область деятельности, касающейся химических веществ, либо расширена существующая ключевая область, охватывающая стойкие органические загрязнители. В последнем случае поправка должна будет обеспечить, чтобы существующие со Стокгольмской конвенцией договоренности были сохранены как по существу, так и в финансовом отношении. Секретариат отмечает, что в плане подготовки к предстоящим совещаниям по вопросам пополнения ФГОС ряд правительств уже направили представление в поддержку более широкой ключевой области ФГОС, охватывающей аспекты рационального регулирования химических веществ (Дания, Финляндия, Чешская Республика и Швейцария)⁵⁴.

55. Секретариат хотел бы напомнить, что аналогичные соображения обсуждались в контексте Роттердамской конвенции⁵⁵. Конференция Сторон на своем третьем совещании предложила Сторонам, "чтобы они на долгосрочную перспективу рассмотрели необходимость расширения Фондом глобальной окружающей среды своих программных мероприятий, включая возможность создания основного направления деятельности, связанного с химическими веществами, в целях обеспечения целенаправленного и устойчивого финансирования мер по удовлетворению приоритетных потребностей в странах-получателях в интересах достижения тех целей Конвенции, которые касаются покрытия дополнительных расходов, связанных с обеспечением глобальных экологических выгод"⁵⁶.

56. Секретариат отмечает, что более широкое привлечение ФГОС к вопросам регулирования химических веществ в целом и создание ключевой области деятельности, охватывающей

⁵³ Документ о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды, статья 3.

⁵⁴ См. "Специальные темы для пополнения ФГОС-5", - документ, подготовленный секретариатом ФГОС для первого совещания по вопросам пятого этапа пополнения Целевого фонда ФГОС, 17-18 марта 2009 года (Париж), GEF/R.5/6.

⁵⁵ Исследование возможных вариантов, подготовленное для второго совещания Конференции Сторон (см. сноску 3 выше), пункт 117 и далее.

⁵⁶ Решение РК-3/5, изложенное в докладе Конференции Сторон Роттердамской конвенции о работе ее третьего совещания (UNEP/FAO/RC/COP.3/26), пункт 10.

химические вещества, в частности, обернется непосредственными выгодами для других соответствующих рамочных структур, таких как многосторонние природоохранные соглашения, обеспечивая соответствующие исходные предпосылки для получения ресурсов в поддержку мероприятий, актуальных для всех субъектов (например, создание "базового потенциала для рационального регулирования химических веществ"⁵⁷). Это в свою очередь будет способствовать удовлетворению потребностей в координации и синергии благодаря обеспечению, как это предусмотрено Стратегическим подходом, общих выгод, исключая при этом дублирующие друг друга элементы. Секретариат принимает к сведению распространенную на совещании доноров Стратегического подхода в феврале 2008 года полученную от Главного административного сотрудника ФГОС корреспонденцию, в которой выражается мнение о том, что ФГОС обладает необходимым опытом и экспертным потенциалом, для того чтобы расширить свою поддержку реализации Стратегического подхода в правомочных странах, если доноры примут решение предоставить на эти цели дополнительные финансовые ресурсы⁵⁸.

С. Процедурные последствия, связанные с корректировкой, касающейся функционирования ФГОС

57. Например, исходя из опыта Стокгольмской конвенции, в том что касается использования ФГОС в качестве ее временного механизма финансирования, можно было бы предусмотреть следующий процесс, позволяющий обеспечить более тесные связи Стратегического подхода с ФГОС в интересах создания возможной ключевой области деятельности, охватывающей вопросы управления химическими веществами.

58. Оказать содействие в реализации этого процесса можно было бы благодаря принятию Конференцией резолюции с обращенной к ФГОС просьбой рассмотреть возможность создания новой ключевой области деятельности путем внесения поправки в документ о создании реорганизованного Фонда глобальной окружающей среды в поддержку осуществления Стратегического подхода. Как это было указано выше, процесс, позволяющий скорректировать функционирование ФГОС, будучи принципиальным вопросом, будет по-прежнему являться исключительной прерогативой и правом соответствующих органов ФГОС, а именно Совета ФГОС и Ассамблеи ФГОС. После того, как начнется эта работа, можно было бы составить меморандум о взаимопонимании между Стратегическим подходом и ФГОС с изложением организационных договоренностей в отношении оказания поддержки в реализации Стратегического подхода посредством новой ключевой области деятельности. Так, например, в нем можно было бы подробно раскрыть, каким образом ФГОС будет учитывать программные установки, стратегии и приоритеты, согласованные Конференцией.

59. Аналогично Стокгольмской конвенции, в случае которой Конференция Сторон выносит руководящие указания ФГОС относительно функционирования ключевой области деятельности, охватывающей вопросы стойких органических загрязнителей, Конференция могла бы принимать резолюции с руководящими указаниями в отношении ключевой области, касающейся химических веществ. Кроме того, многосторонние природоохранные соглашения и другие соответствующие субъекты могли бы рассмотреть возможность выработки аналогичных договоренностей с ФГОС с целью осуществления мероприятий в рамках их соответствующих мандатов.

60. Если Конференция изъявит желание рассмотреть вопрос о возможной дальнейшей корректировке деятельности ФГОС с целью создания ключевой области, охватывающей химические вещества, то потребуются дополнительно разъяснить связь между новой ключевой областью и существующей ключевой областью, охватывающей стойкие органические загрязнители. В качестве одного из предполагаемых вариантов можно было бы создать новую ключевую область в дополнение к существующим ключевым областям или расширить существующую ключевую область. В первом случае будет обеспечен плавный процесс дальнейшей реализации договоренности между ФГОС и Стокгольмской конвенцией, хотя здесь возникнут вопросы с дублированием. Во втором случае могут возникнуть процедурные вопросы

⁵⁷ Исследование возможных вариантов, подготовленное для третьего совещания Конференции Сторон (см. сноску 3 выше), пункт 86 и далее.

⁵⁸ Корреспонденция, полученная секретариатом от Главного административного сотрудника и Председателя Фонда глобальной окружающей среды г-жи Моник Барбю, 6 февраля 2008 года.

в связи с существующей договоренностью между ФГОС и Стокгольмской конвенцией, например, в том, что касается положений меморандума⁵⁹.

61. Относительно сроков секретариат отмечает, что недавно были начаты дискуссии по пятому пополнению Целевого фонда ФГОС. Первые два совещания по вопросам пополнения запланированы на март и июнь 2009 года, соответственно, в ходе которых будут обсуждены аспекты стратегий программирования в контексте пополнения и согласованы тематические направления для целей пополнения. Исходя из ранее имевшей место практики, процесс пополнения будет завершен до предстоящей четвертой Ассамблеи ФГОС, проведение которой запланировано в Уругвае в первой половине 2010 года (SAICM/ICCM.2/INF/27).

⁵⁹ Решение СК-1/11, изложенное в докладе Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о работе ее первого совещания (UNEP/POPS/COP.1/31).