



**Стратегический подход к
международному регулированию
химических веществ**

Distr.: General
9 July 2012

Russian
Original: English

**Международная конференция по регулированию
химических веществ**

Третья сессия

Найроби, 17-21 сентября 2012 года

Пункт 4 d) предварительной повестки дня*

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

Установочное резюме доклада о среднесрочном обзоре Программы ускоренного "запуска" проектов

Записка секретариата

1. В своей резолюции II/3 о финансовых и технических ресурсах Международная конференция по регулированию химических веществ просила Исполнительный совет Программы ускоренного "запуска" проектов провести оценку Программы, представить доклад о ее действенности и эффективности ее осуществления и в свете полученных выводов дать рекомендации для рассмотрения Конференцией на ее третьей сессии. В том же решении она призвала Конференцию на своей третьей сессии рассмотреть и оценить вышеуказанный доклад, а также рассмотреть адекватность финансовых и технических договоренностей для принятия надлежащих мер по осуществлению Стратегического подхода.
2. На своем пятом совещании, состоявшемся 19-20 апреля 2010 года в Женеве, Исполнительный совет одобрил сферу охвата среднесрочного обзора Программы ускоренного "запуска" проектов, а секретариат привлек двух международных экспертов для проведения обзора в мае 2011 года. Исполнительный совет рассмотрел выводы среднесрочного обзора на своем шестом совещании, состоявшемся 13-14 сентября 2011 года в Женеве, и постановил, что для того, чтобы Исполнительный совет мог подготовить рекомендации для Конференции, основанные на выводах по итогам обзора, необходим дополнительный вклад со стороны участников. Доклад был доработан с учетом дополнительного вклада со стороны участников, и доработанный проект доклада был рассмотрен Советом на его седьмом совещании, состоявшемся 7-8 мая 2012 года в Женеве.
3. Рассмотрев этот доклад, Исполнительный совет постановил, что в нем содержатся достаточные данные, которые могли бы лечь в основу оценки Программы и подготовки рекомендаций для Конференции. Записка секретариата, препровождающая выводы и рекомендации проведенной Советом оценки Программы ускоренного "запуска" проектов, содержится в документе SAICM/ICCM.3/8.
4. Секретариат имеет честь представить на рассмотрение Конференции установочное резюме доклада о среднесрочном обзоре Программы ускоренного "запуска" проектов (см. приложение). Полный текст доклада о среднесрочном обзоре Программы ускоренного "запуска" проектов содержится в документе SAICM/ICCM.3/INF/17.

*

SAICM/ICCM.3/1.

Приложение

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ

Установочное резюме

Доклад о среднесрочном обзоре Программы ускоренного "запуска" проектов

Введение

Программа ускоренного "запуска" проектов (ПУЗП), включая ее Целевой фонд, является финансовым механизмом Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ. Данная Программа, которая была учреждена в 2006 году, была разработана для содействия принятию стимулирующих мер по созданию первоначального потенциала и проведению мероприятий по ее осуществлению в развивающихся странах, наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и странах с переходной экономикой. С учетом того, что количество химических веществ, используемых по всему миру, достигает более 100 тысяч наименований¹ и что на рынке ежегодно появляются все новые и новые химические вещества, задача улучшения потенциала и механизма управления процессом регулирования химических веществ приобретает все большую актуальность.

В соответствии с резолюцией II/3 о финансовых и технических ресурсах, необходимых для осуществления СПМРХВ, Международная конференция по регулированию химических веществ просила Исполнительный совет ПУЗП провести среднесрочную оценку Программы, включая оценку ее действенности в целом, эффективности ее осуществления и ключевых рекомендаций. На основе критериев, разработанных для оценки общих результатов осуществления ПУЗП, в этом докладе вкратце показаны выводы среднесрочного обзора Программы, включая операции Целевого фонда ПУЗП, влияние уроков, извлеченных в ходе осуществления проектов, финансируемых за счет средств Целевого фонда, и механизм управления Программой в целом.

ПУЗП получила всемирное признание от участников как доступный, гибкий и практичный механизм. С момента своего создания в 2006 году ПУЗП одобрила 145 проектов в 104 странах, что является свидетельством успеха ее усилий в сфере оказания поддержки различным странам в деле начала деятельности в области рационального регулирования химических веществ.

Рамки, цели и методы среднесрочного обзора

Среднесрочный обзор охватывает информацию, полученную за период с 31 декабря 2006 года по 31 декабря 2011 года. В соответствии с утвержденными рамками и графиком завершения оценки в обзоре в качестве вспомогательной информации также использовались данные, полученные к 29 февраля 2012 года.

Рамки обзора изложены в сфере охвата, утвержденной Исполнительным советом ПУЗП, и включают в себя анализ информации по следующим категориям:

- a) итоги осуществления ПУЗП в целом;
- b) институциональные и административные механизмы ПУЗП;
- c) осуществление проектов и их воздействие;
- d) заключение с перечислением основных выводов.

Обзор был основан на подходе, связанном с использованием разных методов сбора данных. К их числу относятся:

- теоретический обзор документации, имеющей отношение к ПУЗП, ее осуществлению и портфелю проектов;
- собеседования с ключевыми фигурантами, такими как исполнители, члены Исполнительного совета и Комитета по выполнению ПУЗП и должностные лица Отдела по химическим веществам ЮНЕП;
- опрос по электронной почте 46 участников о результатах и достижениях в рамках проектов, в том числе в таких областях, как создание потенциала, повышение осведомленности, актуализация, планируемые мероприятия, рентабельность, катализирующая роль, соответствие стратегическим приоритетам ПУЗП, национальная ответственность и вклад участников;
- обзор проектной документации ПУЗП, включая устные сообщения и доклады о результатах мониторинга и оценки;
- поездки на места в четыре страны африканском регионе и три страны региона Латинской Америки для сбора дополнительной информации о результатах и достижениях в рамках проектов.

¹ Виды практики в области рационального регулирования химических вещества (ДЭСВ ООН, ЮНЕП, Стокгольмская конвенция, 2010 год).

Осуществление ПУЗП в целом

С момента своего создания ПУЗП добилась значительного успеха в оказании поддержки проектам, направленным на создание первоначального потенциала в целом ряде стран. На 31 декабря 2011 года было одобрено 145 проектов на общую сумму в размере 30,9 млн. долл. США. На момент проведения обзора в рамках 37 проектов деятельность была полностью завершена, причем по 30 проектам были представлены требуемые заключительные доклады, а заключительные доклады по оставшимся 7 проектам находились в стадии подготовки для их представления в секретариат.

Взносы исполнителей проектов составляют приблизительно 20 процентов от общего размера финансового вклада доноров, что является свидетельством активной приверженности развивающихся стран делу рационального регулирования химических веществ. С учетом нехватки ресурсов в этих странах эти усилия заслуживают самой высокой оценки. Программе также удалось добиться заметных успехов в области мобилизации, привлечения и распределения средств на приоритетной основе:

- в рамках ПУЗП было мобилизовано в общей сложности 40,8 млн. долл. США, включая взносы в Целевой фонд и взносы натурой от исполнителей проектов и исполнительных учреждений;
- ПУЗП удалось привлечь 25,2 млн. долл. США из Фонда глобальной окружающей среды (ФГОС) для оказания поддержки проектам в Африканском и Азиатско-Тихоокеанском регионах;
- Целевой фонд ПУЗП добился успеха в оказании помощи на приоритетной основе наименее развитым странам и малым островным развивающимся государствам, на долю которых приходится 70 процентов портфеля профинансированных проектов.

Стратегические приоритеты ПУЗП

Перед Целевым фондом ПУЗП поставлены три стратегических приоритета в области финансирования, как это указано в стратегических целях раздела IV Общепрограммной стратегии (ОПС) СПМРХВ:

- А) разработка и обновление национальных досье по химическим веществам и выявление потребностей в потенциале для рационального регулирования химических веществ;
- В) развитие и укрепление национальных учреждений, планов, программ и мероприятий в области регулирования химических веществ в целях реализации Стратегического подхода на основе на проводимой работы по осуществлению международных соглашений и инициатив по вопросам химических веществ;
- С) проведение мероприятий в области аналитической деятельности, межучрежденческой координации и обеспечения участия общественности, направленных на создание необходимых условий для реализации Стратегического подхода на основе интеграции - т.е. актуализации - задач рационального регулирования химических веществ в контексте национальных стратегий, и, таким образом, обоснования приоритетов в области сотрудничества в целях оказания содействия развитию.

На основе выводов среднесрочного обзора осуществляемые на данный момент проекты сосредоточены преимущественно на стратегических приоритетах А) и В).

Такой подход выглядит вполне обоснованным, поскольку эти мероприятия будут способствовать лучшему пониманию ситуации, связанной с регулированием химических веществ, в соответствующих странах благодаря созданию базовой инфраструктуры. Это является особенно актуальным для стран, в которых регулирование химических веществ не является одним из приоритетов или в которых ощущается существенная нехватка информации о вопросах, касающихся химических веществ в целом. Было бы вполне разумным ожидать, что страны, которые на начальном этапе заострили внимание на приоритетах А и В, уже могут приступить к упрочению потенциала для конкретных направлений деятельности, которые считаются приоритетными на национальном уровне (т.е. тем, которые были выявлены с помощью стимулирующих мероприятий), и продолжить усилия по осуществлению СПМРХВ.

В руководящих принципах в области финансирования ПУЗП делается акцент на многосекторальном подходе и привлечении максимально широкого круга участников. Программа как таковая пользуется широким признанием среди участников из разных секторов, и обмен информацией о Программе осуществляется по разнообразным каналам. К их числу относятся национальные, региональные и международные совещания по вопросам регулирования химических веществ и отходов; публикации и материалы, распространяемые в рамках стратегий СПМРХВ; и механизмы для обмена информацией, имеющиеся у межправительственных организаций, исполнительных учреждений и т.п.

Несмотря на то, что требование об одобрении широким кругом участников прописано в процессах подачи заявок и отчетности, одобрение широким кругом участников остается нерешенным вопросом. Данные, полученные в ходе консультаций с участниками, говорят о том, что в целом процесс привлечения участников сопряжен с трудностями. Отмечается, что семинары-практикумы редко собирают большое число участников, и что степень знания вопросов, касающихся регулирования химических веществ, является довольно низкой. По этой причине химическим веществам уделяется недостаточное внимание в повестке дня в области развития, и проекты не сосредоточены на их актуализации (приоритет С). В ходе будущих оценок Программы необходимо провести дальнейший анализ этого фактора для того, чтобы лучше оценить его важный вклад в содействие вовлечению широкого круга участников в процесс рационального регулирования химических веществ.

Помимо этого, хотя в большинстве предлагаемых проектов и содержится упоминание о многосекторальном подходе, большинство проектов осуществляется под руководством природоохранного сектора. Было бы целесообразно продолжать активно привлекать другие сектора к участию в разработке предложений и осуществлении проектов, поскольку они исполняют важные функции на различных этапах процесса регулирования химических веществ.

Институциональные и административные механизмы

Руководство ПУЗП включает в себя Международную конференцию по регулированию химических веществ в качестве главного органа, Исполнительный совет ПУЗП и Комитет по выполнению ПУЗП. Исполнительный совет устанавливает правила работы в соответствии с согласованными МКРХВ параметрами ПУЗП, проводит обзор достигнутого прогресса и вносит административные изменения, которые представляются необходимыми или желательными.

Аналогичного порядка работы придерживается и Комитет по выполнению Целевого фонда ПУЗП. Анализ докладов ежегодных совещаний Исполнительного совета и двухгодичных совещаний Комитета по выполнению говорит о том, что соответствующие функции этих органов осуществляются в высшей степени профессионально.

Исполнительный совет и Комитет по выполнению также принимают меры к тому, чтобы процесс осуществления ПУЗП продолжал носить динамичный характер. Подтверждением тому может служить активная поддержка со стороны доноров, а также их взносы в Целевой фонд; большое число правительств и других исполнителей, представивших свои предложения; и дальнейшее активное участие исполнительных учреждений, оказывающих техническую помощь и методологическую поддержку в ходе осуществления проектов.

Анализ имеющейся информации, включая доклады о совещаниях и итоговые отчеты о личных собеседованиях, свидетельствует о том, что Исполнительный совет исполняет свои функции эффективно и действует так, как того ожидают от руководящего органа.

Участие Комитета по выполнению ПУЗП в руководстве Программой основано на стандартных процедурах оценки предложений и мониторинга проектов. Вместе с тем, следует отметить, что, хотя процесс выявления и оценки опирается на ряд руководящих принципов, утвержденных для каждого раунда подачи заявок, процесс отслеживания достигнутого прогресса может быть улучшен путем выработки нормативов и показателей оценки проектов для оказания Комитету и секретариату содействия в оценке полученных результатов. Эти инструменты будут способствовать более эффективному исполнению функций руководящих органов ПУЗП и секретариата в области мониторинга и оценки.

Комитет по выполнению ПУЗП отвечает за обеспечение того, чтобы все имеющиеся средства, поступившие на счет Целевого фонда, распределялись в ходе каждого раунда подачи заявок. Это предусматривает необходимость наличия полных и надлежащих проектных предложений и обеспечения географического и отраслевого баланса в долгосрочной перспективе в целом. Кроме того, он содействует тому, чтобы помощь в приоритетном порядке оказывалась наименее развитым странам (НРС) и малым островным развивающимся государствам (МОРГ)². В ходе обзора был также сделан вывод о том, что:

- процесс рассмотрения заявок на проекты носит открытый характер, однако, возможно, следует обеспечить большую четкость и ясность для того, чтобы исполнители могли лучше разрабатывать свои предложения;
- действующие положения, разрешающие распределять средства до 30 ноября 2013 года, могут сказаться на новых проектах, относящихся к раундам 12-14, а также на нынешних проектах в том, что касается возможности завершения всех мероприятий к установленной дате;

- административная структура в рамках секретариата СПМРХВ стала недостаточной с учетом двукратного увеличения числа проектов, финансируемых из Целевого фонда в период с 2009 по 2012 год;
- с 2009 года количество проектов в портфеле ПУЗП более чем удвоилось с 71 до нынешних 145 проектов. Это неуклонное увеличение объема работы сказалось на способности секретариата своевременно решать все вопросы, касающиеся Программы ускоренного "запуска" проектов.

Большие трудности для секретариата создает увеличившийся объем работы, за которую в настоящее время отвечают два штатных сотрудника. С учетом увеличившихся потребностей расширяющейся Программы важно обеспечить надлежащую поддержку усилий по осуществлению всех проектов ПУЗП. В целях повышения эффективности работы в целом и более качественного решения всех административных вопросов и вопросов управления, связанных с Программой, было бы целесообразно увеличить штатное расписание секретариата для выполнения следующих задач:

- содействие ускорению работы институциональных и административных процедур, обслуживающих проекты ПУЗП, таких как разработка соглашений между ЮНЕП и исполнительными учреждениями;
- разработка показателей для проектов и выявление средств проверки, а также осуществление активной дальнейшей деятельности по проектам в течение всего их жизненного цикла. Эта дополнительная поддержка поможет секретариату в получении от исполнителей большего объема данных о прогрессе, достигнутом в деле осуществления проекта.

Осуществление проектов и их воздействие

Обзор результатов, достигнутых в рамках 30 завершенных проектов, по которым вся итоговая документация и информация была представлена секретариату к 28 февраля 2012 года, свидетельствует о том, что все задачи, указанные в утвержденных планах работ, были выполнены. Данные свидетельствуют об успехах ПУЗП в разработке новых инициатив и усилении приверженности задачам рационального регулирования химических веществ, имеющим отношение к Стратегическому подходу. По итогам проектов участники также проявили активное стремление и повышенный интерес к продолжению работы по осуществлению СПМРХВ.

Завершенные проекты продемонстрировали конструктивное влияние и существенный прогресс в деле создания потенциала и осуществления мероприятий по реализации СПМРХВ, а также успешного решения задач, соответствующих их национальным условиям и потребностям. Кроме того, отмечалось влияние на процессы национального планирования и принятия решений, в основном проявлявшееся в виде политической поддержки и улучшения связи, координации и сотрудничества между участниками. Все завершенные проекты оказали долгосрочное конструктивное влияние путем формирования общественно-политических и институциональных основ и руководящих механизмов в области химических веществ.

Результаты осуществления проектов также могут служить основой для будущих оценок положения в области регулирования химических веществ в стране. В ряде проектов указывается, что благодаря содействию лучшему пониманию процесса национального регулирования химических веществ и определению национальных приоритетов, касающихся СПМРХВ, они создали прочный фундамент для будущих действий по осуществлению СПМРХВ.

В большинстве докладов о проектах приводятся конкретные примеры того, как их осуществление способствовало разработке национальных программ, законодательства и стратегий в области регулирования химических веществ. С точки зрения политики во всех проектах отмечается, что они оказали прямое или косвенное воздействие на процессы национального планирования и принятия решений в виде следующего:

- политической поддержки (например, с помощью совещаний и семинаров-практикумов);
- углубления представления о роли и функциях местных органов власти (благодаря новой информации и появившимся данным);
- углубления знаний и понимания роли местных органов власти в том, что касается регулирования химических веществ и связанных с ними рисков;
- улучшения связи, координации и сотрудничества между правительством и участниками;
- усиления взаимодействия между различными международными конвенциями и договорами по химическим веществам благодаря соответствующим проектам.

Основные проблемы, выявленные в ходе оценки проектов, касаются привлечения участников и задержки с завершением проектов. В рамках одних проектов отмечается эффективное участие целого ряда партнеров из различных секторов. При этом в других проектах отмечается, что обеспечение такого уровня участия по-прежнему сопряжено с трудностями. Другим вызовом, выявленным в ходе обзора, являются трудности с соблюдением сроков. Действие большинства проектов потребовалось продлить из-за различных факторов, таких как задержки, связанные с административными процедурами (как внутренними, так внешними), политическая нестабильность, стихийные бедствия и отсутствие многосекторального участия. Это существенно сказалось на сроках завершения и привело к увеличению срока осуществления проектов сверх установленных 24 месяцев.

В зависимости от потребностей страны и уровня ее развития все проекты способствовали принятию конструктивных мер по обеспечению рационального регулирования химических веществ. Соответственно, при наличии более подробного описания положения в странах или контекста в первоначальных и заключительных докладах о проектах было бы легче оценить характер и важность результатов, достигнутых в рамках проектов.

Извлеченные уроки

Среднесрочный обзор демонстрирует ряд уроков, извлеченных в ходе осуществления проектов, включая достижения в деле создания потенциала, разработки законодательства, стратегий и положений и укрепления институционального механизма и системы руководства в области регулирования химических веществ. Самым важным с точки зрения извлеченных уроков является то, что:

- технические и информационные семинары-практикумы играют важную роль в привлечении участников к мероприятиям по осуществлению проектов;
- Программа открывает возможность для обмена информацией и опытом на национальном и региональном уровнях;
- в надлежащих условиях усиление взаимодействия между соответствующими секторами может способствовать улучшению сотрудничества в решении вопросов в области регулирования химических веществ;
- стратегии по осуществлению СПМРХВ следует увязывать с более широкими национальными стратегиями;
- некоторые из выявленных проблем, такие как отсутствие надлежащего технического потенциала или нехватка данных, могут быть связаны с неправильной конфигурацией проекта, в которой с самого начала не были учтены эти национальные трудности; и
- другие проблемы политического характера, такие как отсутствие политической поддержки и недостаточное внимание вопросам регулирования химических веществ в национальной природоохранной повестке дня, должны быть решены надлежащим образом.

Заключение

Результаты среднесрочного обзора Программы ускоренного "запуска" проектов свидетельствуют о том, что данная инициатива СПМРХВ способствует успешному проведению стимулирующих мероприятий по созданию первоначального потенциала в развивающихся странах, наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и странах с переходной экономикой. ПУЗП пользуется широким признанием в качестве доступного, гибкого и практичного инструмента, обеспечивающего ускоренное осуществление проектов. Несмотря на то, что во всех проектах ПУЗП предусматривается многосекторальный подход, необходимо принимать стимулирующие меры и добиваться привлечения большего числа участников из других секторов помимо природоохранного сектора.

Система руководства ПУЗП является вполне достаточной для того, чтобы оказывать содействие в выполнении административных и директивных функций, необходимых для эффективного осуществления Программы. Вместе с тем, структура секретариата СПМРХВ, которая оказывает содействие в осуществлении Программы и которая казалась достаточной в 2009 году, стала недостаточной для того, чтобы обеспечивать поддержку нынешнего портфеля проектов, осуществляемых под руководством секретариата, с учетом двукратного увеличения количества финансируемых ПУЗП проектов с 2009 по 2012 годы. Это негативным образом влияет на способность секретариата осуществлять эффективное руководство Программой.

Результаты оценки всех завершенных проектов в целом свидетельствуют о том, что они решили поставленные перед ними стратегические задачи и помогли оказать существенное воздействие на мероприятия, связанные с созданием потенциала и осуществлением СПМРХВ. По достижении позитивных результатов с помощью стимулирующих мероприятий ряд стран приступили непосредственно к

осуществлению СПМРХВ, сосредоточив внимание на актуализации. Между тем, количество проектов, сфокусированных на приоритете С (актуализация), меньше, чем количество проектов, сосредоточенных на стратегических приоритетах А (оценка потребностей в потенциале) и В (укрепление институциональной структуры). Это говорит о том, что страны по-прежнему нуждаются в поддержке в деле обеспечения актуализации.

Подводя итог, рассмотренные данные свидетельствуют о том, что ПУЗП успешно поддерживает стимулирующие мероприятия по созданию первоначального потенциала. С вступлением СПМРХВ в решающую стадию своего осуществления спустя шесть лет после его принятия может потребоваться более устойчивый механизм финансирования для содействия осуществлению СПМРХВ помимо стимулирующих мероприятий.
