

Distr.: General
28 September 2011



**Стратегический подход к
международному регулированию
химических веществ**

Russian
Original: English

**Рабочая группа открытого состава
Международной конференции по регулированию
химических веществ**

Первое совещание

Белград, 15-18 ноября 2011 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня*

**Осуществление Стратегического подхода: финансовые и технические ресурсы,
необходимые для осуществления**

Финансовые и технические ресурсы, необходимые для осуществления Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ

Записка секретариата

1. В своей резолюции II/3 о финансовых и технических ресурсах, необходимых для осуществления Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ, Международная конференция по регулированию химических веществ вновь заявила, что достижение целей Общепрограммной стратегии рационального регулирования химических веществ в течение всего их жизненного цикла к 2020 году¹ отчасти зависит от объемов финансирования разнообразных видов деятельности на всех уровнях и повышения синергии и взаимодополняемости многочисленных финансовых механизмов, предусмотренных в рамках Стратегического подхода в целях его осуществления.

2. Она просила Исполнительный совет Программы ускоренного "запуска" проектов провести оценку Программы ускоренного "запуска" проектов, отчитаться в ее действенности и эффективности ее осуществления и в свете его вывода высказать рекомендации относительно возможности ее продления, которые будут рассмотрены Конференцией на ее третьей сессии. Она призвала все соответствующие финансовые учреждения, в частности существующие международные финансовые учреждения, включая Всемирный банк и региональные банки развития, другие международные и региональные и субрегиональные финансовые учреждения и межправительственные организации, усиливать свою поддержку деятельности, способствующей достижению целей Стратегического подхода, в том числе за счет взносов натурой, в пределах их соответствующих мандатов.

* SAICM/OEWG.1/1/Rev.1.

¹ План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию был принят в 2002 году. В качестве одной из целей План предусматривает, чтобы к 2020 году химические вещества использовались и производились таким образом, чтобы свести к минимуму существенное неблагоприятное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Как указывается в пункте 13 Общепрограммной стратегии, Стратегический подход провозгласил эту цель, часто именуемую как "цель 2020 года", своей главной целью.

3. На своей третьей сессии Конференция рассмотрит два доклада о последующих действиях по осуществлению резолюции II/3: доклад Исполнительного совета Программы ускоренного "запуска" проектов по вопросу об оценке Программы ускоренного "запуска", включающий в себя рекомендации, основанные на заключениях Совета, и доклад об оценке мер, принимаемых всеми упомянутыми в резолюции заинтересованными сторонами по реализации финансовых договоренностей, касающихся Стратегического подхода.

4. В настоящей записке рассказывается о недавних событиях, имеющих отношение к финансовым и техническим ресурсам, необходимым для осуществления Стратегического подхода, в том числе о прогрессе применительно к Фонду глобальной окружающей среды, стоимости бездействия и последствиях для сектора здравоохранения, проекте "Глобальная оценка химических веществ" и консультативном процессе, касающемся вариантов финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, организованном Директором-исполнителем Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), а также даются некоторые предварительные соображения относительно финансовых потребностей Стратегического подхода на период до 2010 года.

I. Фонд глобальной окружающей среды

5. В своей резолюции II/3 Конференция призвала все соответствующие финансовые учреждения усилить свою поддержку деятельности, способствующей достижению целей Стратегического подхода. Год спустя на четвертой Ассамблее Фонда глобальной окружающей среды, состоявшейся в мае 2010 года, была представлена информация о результатах пятого пополнения ФГОС. Пятое пополнение предусматривает выделение 10 млн. долл. США для достижения главной цели Стратегического подхода и еще 10 млн. долл. США на реализацию проектов по дополнению и ускорению переговоров о разработке обладающего обязательной юридической силой глобального документа по ртути. Цель программы ФГОС по химическим веществам совпадает с главной целью Стратегического подхода и заключается в том, чтобы содействовать рациональному регулированию химических веществ в течение всего их жизненного цикла таким образом, чтобы свести к минимуму существенное неблагоприятное воздействие на здоровье людей и глобальную окружающую среду.

6. В соответствии с этим мандатом ФГОС будет поддерживать первоочередные задачи Стратегического подхода, обеспечивающие глобальные экологические выгоды, как это указано в Глобальном плане действий по осуществлению Стратегического подхода. Мероприятия и тематические области, которые могли бы получить увеличенную поддержку со стороны ФГОС с учетом их трансграничных аспектов, включают в себя те, которые касаются передачи технологии и предотвращения загрязнения; регулирования пестицидов; создания потенциала в законодательной сфере, в области регулирования и правоприменения; адаптации применительно к химическим веществам; охраняемых территорий; зараженных участков; тяжелых металлов; минимизации и удаления отходов; обмена информацией и незаконного оборота. Полный документ о стратегии ФГОС включает в себя предлагаемый перечень проектов, которым ФГОС мог бы оказать поддержку. Более подробная информация размещена на сайте www.thegef.org.

7. Недавно ФГОС организовал исследование, посвященное возникающим вопросам регулирования химических веществ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, в ходе которого будут определены и оценены 22 возникающих вопроса регулирования химических веществ в связи с вероятными потребностями развивающихся стран и стран с переходной экономикой в области регулирования химических веществ. Дополнительные ресурсы и поддержка, выделенные ФГОС в рамках своего мандата в результате данного исследования, будут способствовать прогнозированию, предупреждению, сокращению и сведению к минимуму неблагоприятного воздействия на здоровье людей и окружающую среду. В исследование включены четыре возникающих вопроса, пользующихся первоочередным вниманием в рамках Стратегического подхода. В ходе первого совещания Рабочей группы открытого состава будет проведено побочное мероприятие, посвященное результатам данного исследования.

II. Стоимость бездействия и последствия для сектора здравоохранения

8. В своей резолюции II/3 Конференция призвала провести дополнительные исследования по вопросу об экономических и социальных издержках нерационального регулирования химических веществ, включая издержки, связанные с бездействием и последствиями для сектора здравоохранения, на национальном, региональном и международном уровнях для обеспечения того, чтобы осуществлению целей Стратегического подхода уделялось должное внимание.

9. В ответ на этот призыв ЮНЕП в 2010 году провел исследование для изучения стоимости бездействия в связи с рациональным регулированием химических веществ при участии, в частности, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Первый этап данного исследования включает оценку имеющихся знаний об экономической стоимости отсутствия рационального регулирования химических веществ. Результаты этого исследования будут опубликованы в конце 2011 или начале 2012 года в качестве базовой оценки стоимости бездействия.

10. Как и ожидалось, предварительные результаты данного исследования говорят о наличии в высшей степени фрагментированной и ограниченной подборки информации о стоимости бездействия, что говорит о невозможности определить единую глобальную величину. Между тем, имеются данные о стоимости бездействия применительно к рациональному регулированию пестицидов в ряде африканских стран, из которых можно экстраполировать стоимость бездействия применительно к регулированию более широкого спектра химических веществ. В ходе первого совещания Рабочей группы открытого состава будет проведено совместное побочное мероприятие ЮНЕП/ВОЗ по вопросу о стоимости бездействия и бремени заболеваний в связи с нерациональным регулированием химических веществ.

11. Что касается последствий для сектора здравоохранения, то в 2011 году ВОЗ опубликовала результаты анализа бремени заболеваний, вызываемых химическими веществами². По данным глобальных оценок 2004 года, в результате острых отравлений асбестом и длительного воздействия асбеста, отдельных производственных карциногенов и частиц, загрязнения воздуха внутри помещений и за их пределами, воздействия свинца и мышьяка во всем мире умерло около 4 376 000 человек (8,3 процента от общего числа смертей) и 75 317 000 человек на всю оставшуюся жизнь стали инвалидами. Как представляется, эти оценки занижают величину общего бремени заболеваний, связанных с химическими веществами, поскольку они ограничиваются отдельными видами химических веществ, данные по которым позволяют составить глобальные оценки.

12. Тем не менее, на основе имеющихся данных можно сделать важные выводы. Например, в период между 2000 и 2004 годами доля людей, у которых содержание свинца в крови превышало показатель в 10 ug/dl, снизилась во всем мире с 20 до 14 процентов; эта тенденция сопровождалась аналогичным сокращением бремени заболеваний, связанных с воздействием свинца. Это снижение в основном обусловлено прекращением использования освинцованного бензина в большинстве стран и служит прекрасным примером того влияния, которое регулирование рисков может оказать за относительно короткий отрезок времени. Данные ВОЗ о бремени заболеваний, помимо работы ВОЗ и базы данных для выбора эффективных мер (известной как "ВЫБОР ВОЗ")³, стали основой для информации о состоянии здоровья, использованной в вышеуказанном докладе ЮНЕП по вопросу о стоимости бездействия. В настоящее время ВОЗ готовит дополнительную информацию по этим вопросам, включая новые глобальные оценки заболеваемости.

III. Проект "Глобальная оценка химических веществ"

13. Перемещение производства и использования химических веществ из развитых в развивающиеся страны увеличивает возможность оказания негативного воздействия на здоровье людей и состояние окружающей среды в развивающихся странах. ЮНЕП разрабатывает проект глобальной оценки химических веществ, который будет включать в себя детальную оценку последствий таких изменений. Он будет опираться на предыдущие оценки ОЭСР и включать в себя анализ ожидаемых последствий перемещения производства и использования химических

² Размещено на сайте www.ehjournal.net/content/10/1/9.

³ www.who.int/choice/en/.

веществ из развитых в развивающиеся страны в грядущем десятилетии, экономических и финансовых последствий этих изменений, если регулирование химических веществ не улучшится, а также оценку потенциальных стратегических мер. Ожидается, что его результаты будут опубликованы в начале 2012 года и вынесены на обсуждение в ходе третьей сессии Конференции.

IV. Консультативный процесс, касающийся вариантов финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами

14. Консультативный процесс, касающийся вариантов финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, был организован Директором-исполнителем ЮНЕП в знак признания необходимости выделения достаточных ресурсов на цели, связанные с регулированием химических веществ и отходов. О начале этого процесса было впервые объявлено на четвертом совещании Конференции Сторон Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, состоявшемся 4-8 мая 2009 года в Женеве. Этот процесс позволяет сосредоточить внимание на том, как усилить финансовую поддержку мероприятий дня в области химических веществ и отходов и, в частности, Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, Стратегического подхода и будущего обладающего обязательной юридической силой документа по ртути. В целом данный процесс сфокусирован на выявлении возможных стратегических вариантов обеспечения более надежного финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами.

15. Четвертое совещание в рамках консультативного процесса состоялось в ходе девятнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию 4-5 мая 2011 года в Гленкове, Соединенные Штаты Америки. Участники вновь заявили о необходимости комплексного подхода к финансированию мероприятий в области регулирования химических веществ и отходов, являющемуся важным элементом достижения целей повестки дня в области химических веществ и отходов на всех уровнях. Этот комплексный подход стал главной темой обсуждений и стержнем усилий по дальнейшей разработке четырех элементов или путей, включающих в себя обеспечение рационального регулирования химических веществ и опасных отходов; участие промышленности, включая партнерства государственного и частного сектора и использование экономических инструментов на национальном и международном уровне; создание нового целевого фонда, подобного Многостороннему фонду для осуществления Монреальского протокола; и включение безопасного регулирования химических веществ и отходов в качестве новой тематической области, расширение существующей тематической области ФГОС, касающейся стойких органических загрязнителей, или создание нового целевого фонда в рамках ФГОС.

16. Участники согласились с тем, что эти пути должны способствовать мобилизации финансовых ресурсов для оказания странам содействия в осуществлении и выполнении согласованных международных обязательств и при этом обеспечивать средства для достижения долгосрочных целей рационального регулирования химических веществ и отходов. Эти четыре пути должны способствовать более эффективному достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в частности цели сокращения масштабов нищеты, расширяя при этом доступ развивающихся стран и малых островных развивающихся государств к финансовым ресурсам.

17. Секретариату ЮНЕП было предложено провести дальнейший анализ четырех элементов и определить возможные ключевые шаги для реализации каждого из указанных путей. Подготовленный в этой связи документ под названием "Предложение относительно комплексного подхода к финансированию рационального регулирования химических веществ и отходов" ляжет в основу обсуждений, которые состоятся на пятом и последнем совещании консультативного процесса, которое пройдет 6-7 октября 2011 года в Бангкоке. В нем дается анализ финансовых потребностей Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, а также Стратегического подхода и указывается, как можно было бы использовать каждый из указанных путей для удовлетворения этих потребностей. В нем рассматриваются элементы структур и оперативных процедур четырех путей финансирования и высказывается предложение относительно

комплексного подхода, в рамках которого все четыре пути финансирования будут использоваться на основе взаимодополняемости. В нем делается вывод, что, хотя правительства и могли бы приложить дальнейшие политические усилия для более детальной разработки данного предложения в рамках межправительственных процессов и форумов, им в то же время следовало бы предпринять и другие шаги для скорейшей реализации предложенного подхода к финансированию повестки дня в области химических веществ и отходов⁴.

18. Результаты консультативного процесса, включая рекомендации, будут направлены Директору-исполнителю ЮНЕП, который, в свою очередь, представит заключительный доклад Совету управляющих ЮНЕП на его двенадцатой специальной сессии и Международной конференции по регулированию химических веществ на ее третьей сессии, которые состоятся в 2012 году.

19. Устное резюме итогов пятого совещания консультативного процесса будет представлено Рабочей группе открытого состава на ее первом совещании в контексте подготовки к третьей сессии Конференции для того, чтобы обеспечить возможность принятия обоснованного решения относительно будущего финансирования повестки дня в области химических веществ и отходов, включая Стратегический подход.

V. Финансирование осуществления Стратегического подхода: на пути к достижению цели 2020 года

20. Стратегический подход отличается от трех конвенций по химическим веществам тем, что он является добровольной многосторонней и межотраслевой инициативой. Несмотря на отсутствие обязательных юридических требований относительно поддержки его осуществления, Стратегический подход получил одобрение со стороны глав государств и правительств на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году и Всемирной встрече на высшем уровне в Нью-Йорке в 2005 году. В пункте 11 Дубайской декларации министры, главы делегаций и представители гражданского общества и частного сектора вновь заявили о своей полной приверженности содействию рациональному регулированию химических веществ и опасных отходов в течение всего их жизненного цикла в соответствии с Повесткой дня на XXI век и Планом по выполнению решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Принятие Общепрограммной стратегии в пункте 12 Дубайской декларации является подтверждением нерушимой приверженности Стратегическому подходу и его осуществлению.

21. Понимание финансовых потребностей в связи с осуществлением Стратегического подхода имеет большое значение для обеспечения выделения надлежащего объема ресурсов для достижения ее стратегических целей и задач. Осуществление включает в себя действия на национальном, региональном и глобальном уровнях и поддерживается рядом организационных механизмов, некоторые из которых имеют разные технические и финансовые потребности. Между тем, оценка этих потребностей может быть сопряжена с серьезными трудностями в силу добровольного характера Стратегического подхода. Некоторые элементы его Общепрограммной стратегии могли бы помочь в определении отдельных насущных потребностей в финансировании, связанных с осуществлением Стратегического подхода. Кроме того, та работа, которая была проведена для содействия осуществлению, могла бы служить показателем того, что необходимо сделать в будущем для того, чтобы оказать положительное влияние на рациональное регулирование химических веществ.

⁴ Дальнейшие шаги могли бы состоять в том, чтобы включить рациональное регулирование химических веществ и отходов в процессы планирования национального и международного развития; повысить уровень знаний о рациональном регулировании химических веществ и отходов для повышения степени приоритетности данной области; продолжить изучение возможности создания многоцелевого фонда; разработать силами правительств стратегические варианты более широкого использования ФГОС для реализации повестки дня в области химических веществ и отходов; расширить тематическую область стойких органических загрязнителей, создать тематическую область химических веществ и отходов или сформировать новый целевой фонд в рамках ФГОС; и просить Совет управляющих ЮНЕП предложить ФГОС усилить его потенциал для содействия реализации повестки дня в области химических веществ и отходов.

VI. Выводы

22. Процесс осуществления Стратегического подхода вступил в важную стадию, на которой предпринимаются важные шаги для обеспечения рационального регулирования химических веществ в развивающихся странах, в частности наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах и странах с переходной экономикой. Доклады о ходе осуществления проектов, реализуемых в рамках Программы ускоренного "запуска" свидетельствуют о том, что на национальном уровне прилагаются скоординированные усилия для улучшения рационального регулирования химических веществ и выявления приоритетов, решения региональных проблем и реализации требований многосторонних природоохранных соглашений. Таким образом, дополнительные ресурсы используются для получения более скоординированных и эффективных результатов. Нынешние сложные экономические условия привели к сокращению объемов имеющегося финансирования, что может сказаться на перспективах осуществления Стратегического подхода и воспрепятствовать прогрессу в деле достижения цели 2020 года. Для того чтобы сохранить набранные темпа, возможно, потребуется изыскать новые и нетрадиционные источники финансирования.

23. Из опыта использования комплексного подхода к осуществлению Стратегического подхода необходимо извлечь ряд уроков. Благодаря своему многостороннему и межотраслевому характеру Стратегический подход уже объединяет в себе различные пути, намеченные консультативным процессом, включая учет вопросов, касающихся химических веществ и отходов, в планах национального развития, активную роль промышленности и других нетрадиционных заинтересованных сторон, а если говорить еще более конкретно – партнерств в области рационального регулирования химических веществ, и создание специального целевого фонда для поддержки первоначальных мероприятий по оказанию поддержки.

24. Четыре пути, предложенные в рамках консультативного процесса, обеспечивают привлекательный комплексный подход к финансированию. Следует отметить, что консультативный процесс призван разработать структуру для стабильного финансирования мероприятий в области химических веществ и отходов и сам по себе не занимается мобилизацией ресурсов. Кроме того, ожидается, что обсуждения, касающиеся выполнения любых рекомендаций, вытекающих из этого процесса, займут некоторое время. В связи с этим важно рассмотреть насущные потребности Стратегического подхода в финансировании и создать механизм, обеспечивающий их удовлетворение, до завершения этих обсуждений.

25. Финансовая поддержка должна обеспечить совместную ответственность за мобилизацию ресурсов среди различных доноров и заинтересованных сторон, носить устойчивый и эффективный характер в том, что касается осуществления проектов и мероприятий, учитывать особые потребности заинтересованных сторон и сосредоточиваться на достижении цели 2020 года. По мере дальнейшего осуществления Стратегического подхода будут выдвигаться новые вопросы для включения в Глобальный план действий, предлагаться новые и возникающие вопросы политики, осуществляться новые инициативы, такие как осуществление стратегии сектора здравоохранения в рамках Стратегического подхода. Хотя решать эти вопросы будет необходимо, ресурсы следует выделять не только на эти новые мероприятия, но и на завершение работы над существующими, ранее выявленными вопросами. Наличие устойчивого финансирования для поддержки работы секретариата также имеет большое значение для эффективного выполнения задач, порученных ему Конференцией.

VII. Возможные действия со стороны Рабочей группы открытого состава

26. Учитывая, что третья сессия Международной конференции по регулированию химических веществ состоится после двенадцатой специальной сессии Совета управляющих и Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, на которой, как ожидается, будут обсуждаться варианты финансирования повестки дня в области химических веществ и отходов, Рабочая группа открытого состава, возможно, пожелает:

- a) принять к сведению информацию, изложенную в настоящем докладе;

b) рассмотреть итоги консультативного процесса, касающегося вариантов финансирования мероприятий, связанных с химическими веществами и отходами, на основе представленной информации;

c) просить Директора-исполнителя ЮНЕП включить в свой доклад об итогах консультативного процесса, который будет представлен Совету управляющих на его двенадцатой специальной сессии, обсуждение того, какое влияние эти итоги оказывают на финансовые потребности Стратегического подхода;

d) просить секретариат подготовить и представить Конференции на ее третьей сессии краткую информацию о прогрессе и итогах консультативного процесса и Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и их актуальности для финансирования осуществления Стратегического подхода.
