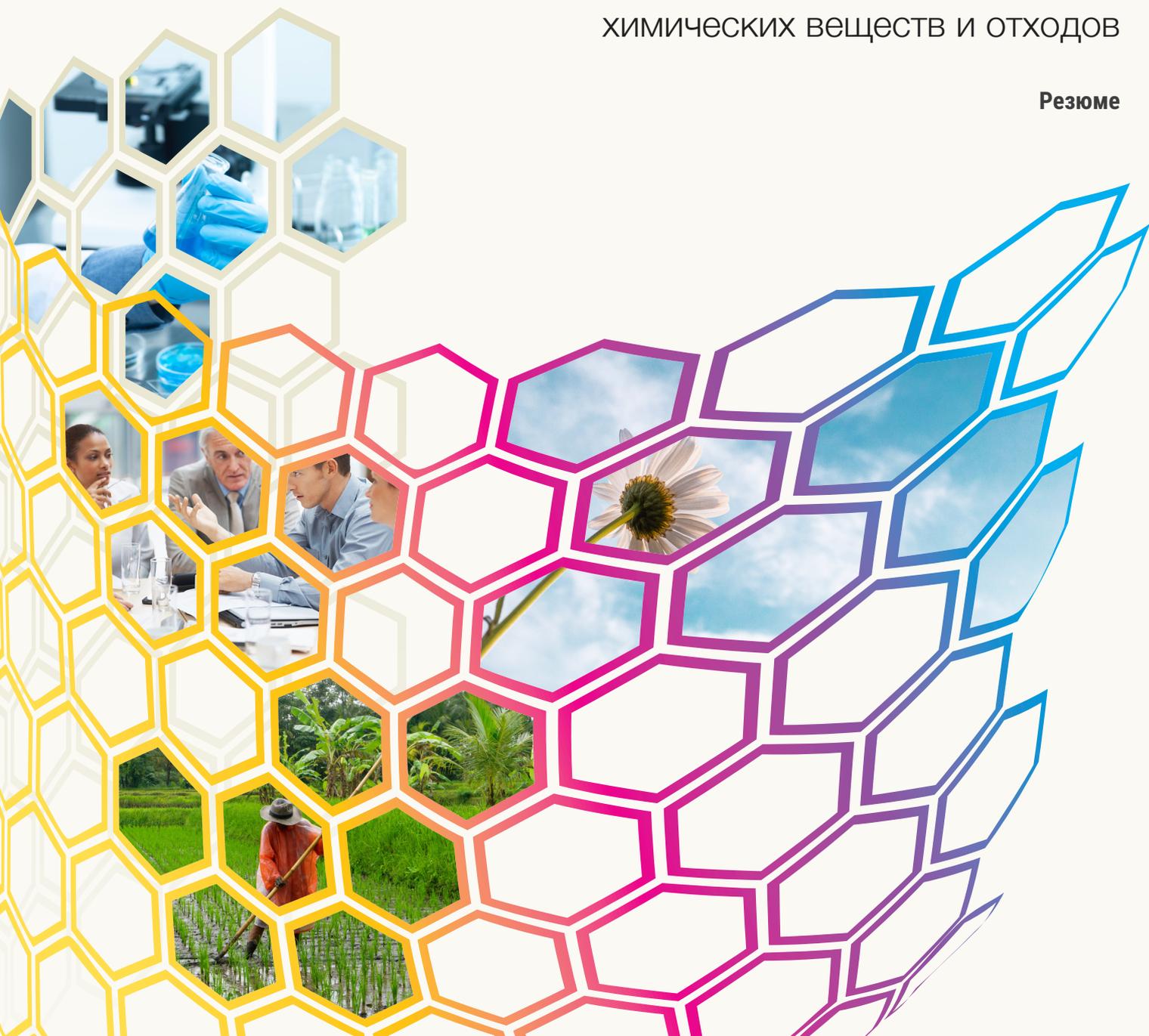


Оценка вариантов укрепления научно политического взаимодействия на международном уровне

в интересах рационального регулирования
химических веществ и отходов

Резюме



Воспроизведение

Настоящая публикация разрешена к воспроизведению полностью или частично и в любой форме в образовательных или некоммерческих целях без специального разрешения правообладателя при условии указания на источник. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде будет признательна, если ей будет направлен экземпляр любого издания, для которого настоящая публикация служит источником.

Настоящая публикация не может быть использована для перепродажи или в любых других коммерческих целях без предварительного письменного разрешения со стороны Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде.

Отказ от ответственности

Применяемые в настоящей публикации обозначения и форма подачи материала не означают выражения какого бы то ни было мнения Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде относительно правового статуса какой-либо страны, территории или города или их органов власти и управления, а также делимитации их границ. Кроме того, высказанные мнения могут не отражать решение или заявленную политику Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, равно как и ссылки на торговые названия или коммерческие процессы не представляют собою их одобрения.

Copyright © United Nations Environment Programme, 2020.

ISBN №: 978-92-807-3840-7

Номер заказа: DTI/2338/PA

Отзывы и контактная информация:

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде призывает заинтересованных читателей настоящего доклада сообщить свое мнение о докладе. Эл. почта: science.chemicals@un.org
Веб-сайт: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/chemicals-waste>

Выражение признательности

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) благодарит всех лиц и организации, которые щедро делились своими знаниями, временем и энергией.

Сэр Роберт Тони Уотсон – независимый эксперт, который на протяжении всей работы осуществлял общее и стратегическое руководство и вносил технический вклад. Г-н Уотсон являлся председателем, сопредседателем и руководителем многочисленных национальных и международных научных оценок, включая МГЭИК, МПБЭУ, МА, ГОБ, ИААСТД, СК-НОЭ и последующая оценка, многочисленные оценки стратосферного озона.

Центр по вопросам управления и устойчивого развития при Массачусетском университете (г. Бостон) предоставил консультации экспертов и научную информацию. МУБ осуществляет с сотрудничеством ЮНЕП по ряду проектов, включая доклады «Глобальная экологическая перспектива» и «Глобальная перспектива в области химических веществ – II». Благодарим Пиа М. Колеру и Джессику Темплтон, которые являлись ведущими авторами и авторами-координаторами настоящего доклада; ими опубликованы исследования по вопросам научно-политического взаимодействия с многосторонними природоохранными соглашениями, а также в соавторстве написана статья о переговорах по Минаматской конвенции и механизме ее соблюдения.

Дополнительные предметные материалы были предоставлены г-ном Джоном Робертсом. Г-н Робертс являлся сопредседателем или председателем рабочих групп, контактных групп и экспертных групп, участвующих в разработке Минаматской конвенции и осуществлении Стокгольмской конвенции.

Резюме

В преамбуле резолюции 4/8 ЮНЕА¹ о рациональном регулировании химических веществ и отходов подчеркивается «настоятельная необходимость укрепления научно-политического взаимодействия на всех уровнях в целях поддержки и поощрения научно обоснованных действий на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях в области рационального регулирования химических веществ и отходов после 2020 года; применения научных знаний при мониторинге хода этой работы; определения приоритетов и выработки политики на протяжении всего жизненного цикла химических веществ и отходов с учетом пробелов и научной информации в развивающихся странах».

В резолюции, принятой на четвертом совещании Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА-4) (Найроби, Кения, 11-15 марта 2019 года), также содержится просьба к Директору-исполнителю ЮНЕП «при условии наличия ресурсов и, в соответствующих случаях, в сотрудничестве с организациями-членами Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ (МППРХВ)» «подготовить оценку вариантов укрепления научно-политического взаимодействия на международном уровне в области рационального регулирования химических веществ и отходов с учетом существующих механизмов, в том числе в рамках ЮНЕП, и соответствующих примеров в других областях, в целях обеспечения максимальной затратоэффективности, оптимального использования новых технологий, отслеживания прогресса и совершенствования осуществления соответствующих многосторонних природоохранных соглашений на национальном уровне и представить эту оценку для рассмотрения всеми заинтересованными сторонами до проведения Международной конференции по регулированию химических веществ (МКРХВ-5)».²

политического
взаимодействия на всех
уровнях в целях поддержки
и поощрения научно
обоснованных действий на
местном, национальном,
региональном и
глобальном уровнях в
области рационального
регулирования химических
веществ и отходов после
2020 года; применения
научных знаний при
мониторинге хода этой
работы; определения
приоритетов и выработки
политики на протяжении
всего жизненного цикла
химических веществ и
отходов с учетом пробелов
и научной информации в
развивающихся странах

1 UNEP/EA.4/RES.8, п.1.

Резолюция далее «поддерживает вовлечение всех соответствующих заинтересованных сторон, включая промышленность, в укрепление базы научно-политических данных в этой области, включая учет социально-экономических аспектов»,³ и призывает правительства и все другие соответствующие заинтересованные стороны, включая учреждения Организации Объединенных Наций, по мере целесообразности, промышленность и частный сектор, гражданское общество и научные и академические круги «поддерживать соответствующие платформы взаимодействия между наукой и политикой, включая вклад научных кругов; укреплять сотрудничество в области окружающей среды и здравоохранения; и рассмотреть на совещании Рабочей группы открытого состава (РГОС-3) для Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) и в рамках межсессионного процесса по рациональному регулированию химических веществ и отходов после 2020 года пути укрепления научно-политического взаимодействия, включая его актуальность для осуществления многосторонних природоохранных соглашений на национальном уровне».⁴

Воздействие укрепленной платформы научно-политического взаимодействия

Успех платформы научно-политического взаимодействия (НПВ) может быть измерен ее воздействием в той или иной проблемной области. Будь то посредством созыва групп экспертов, проведения оценок, подготовки руководящих принципов или оценки конкретных мер, платформы НПВ могут способствовать разработке политики и принятию решений такими органами, как конференции Сторон многосторонних природоохранных соглашений (МПС), руководящие органы ООН и/или (МКРХВ)⁵ как таковой или после принятия решения на МКРХВ-5 в его новой форме. Платформы НПВ могут также оказывать влияние на широкий круг заинтересованных сторон и учреждений при внесении ими вклада в разработку и осуществление политики, относящейся к мандатам их организаций. Платформы НПВ могут также обеспечивать поддержку национальным учреждениям и другим группам при проведении мероприятий по повышению осведомленности, в вопросах создания потенциала, обеспечении доступа к политическим инструментам и

2 UNEP/EA.4/RES.8, пункт 14 и 14 g).

3 UNEP/EA.4/RES.8, пункт 9.

4 UNEP/EA.4/RES.8, пункт 12 g).

5 МКРХВ является многосекторальным и многосторонним руководящим органом Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ). Стратегический подход к международному регулированию химических веществ был утвержден в 2006 году, и его основной целью является «обеспечение рационального регулирования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла, с тем чтобы к 2020 году химические вещества использовались и производились таким образом, чтобы были сведены к минимуму значительные пагубные последствия для здоровья человека и окружающей среды». На своем четвертом совещании в 2015 году МКРХВ инициировала межсессионный процесс по рассмотрению СПМРХВ и рационального регулирования химических веществ и отходов после 2020 года. К настоящему времени в рамках межсессионного процесса состоялись три совещания. Совещание МП-4 было запланировано на 23-27 марта 2020 года в Бухаресте, Румыния, а новые даты еще не определены. МКРХВ-5 состоится 5-9 октября 2020 года.

их разработке, а также при осуществлении мер, связанных с рациональным регулированием химических веществ и отходов. Результаты работы платформ НПВ, таких как Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) и Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ), используются заинтересованными сторонами, и в том числе:

- ▶ национальными правительствами;
- ▶ многосторонними природоохранными соглашениями (например, оценка МГЭИК обеспечила фактологическую базу для Киотского протокола и Парижского соглашения по климату, а недавние оценки МПБЭУ обеспечивают фактологическую базу для системы мероприятий и задач в сфере биоразнообразия на период после 2020 года);
- ▶ глобальными финансовыми учреждениями и агентствами по развитию;
- ▶ ЮНЕА и другими руководящими органами Организации Объединенных Наций;
- ▶ частным сектором; и
- ▶ гражданским обществом.

Глобальная оценка ртути послужила основой для разработки Минаматской конвенции о ртути, а оценки, проведение которых было поручено Монреальским протоколом, оказали значительное влияние на корректировку и внесение поправок в Монреальский протокол.

Такие результаты также широко доводились до сведения общественности с помощью как социальных сетей, так и средств массовой информации, и использовались для организации сообществ, повышения осведомленности, разработки политики, мобилизации финансовых ресурсов и принятия судебных решений на различных уровнях во многих странах.

Результаты укрепленной платформы научно- политического взаимодействия

Платформы НПВ могут использоваться на различных этапах процесса разработки политики в зависимости от потребностей. Следует подчеркнуть, что политические процессы редко бывают линейными и точнее их можно представить в виде нескольких циклических этапов, которые следуют друг за другом и определяют друг друга; это ключевая и ценная характеристика научно-политического взаимодействия, которая позволяет науке предоставлять данные, необходимые для формулирования и осуществления политики, а политическим деятелям необходимо стимулировать сбор релевантных научных данных и новые мероприятия в области научных исследований. Вместе с тем, полезно назвать ключевые этапы процесса разработки политики и способы, с помощью которых платформы НПВ могут связать научные знания/фактические данные с лицами, ответственными за разработку политики, на каждом этапе политического процесса.

Определение повестки дня: платформы НПВ можно использовать для поиска информации из различных источников. С их помощью можно также выявлять и определять проблемы, требующие принятия мер на национальном, региональном или глобальном уровнях, путем проведения научных оценок, обзора литературы, подготовки докладов о характере и масштабах проблемы и о том, как тот или иной вопрос может развиваться в дальнейшем. Они также могут играть важную роль в деле повышения осведомленности общественности.

Формулирование политики: с помощью платформ НПВ можно получать материалы для информирования всех участников как при

ТАБЛИЦА 1 НАПРАВЛЯЮЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ПЛАТФОРМЫ НАУЧНО ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

I. ПЛАТФОРМА НАУЧНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

1. Можно ли расширить существующее взаимодействие для удовлетворения потребностей?

2. Как следует структурировать институциональные механизмы?

- Будет ли механизм НПВ межправительственным или неправительственным?
- Будет ли механизм НПВ самостоятельным независимым органом или вспомогательным для существующего органа?

3. Как будут приниматься решения?

- Будет ли пленум?
 - ▶ При наличии пленума в качестве межправительственного процесса будут ли только правительства иметь право становиться его членами и принимать решения и будут ли заинтересованные стороны участвовать в качестве наблюдателей?
 - ▶ Будет ли пленум органом, принимающим решения?
 - ▶ Будет ли пленум определять повестку дня и выбирать темы для оценки, утверждать общий бюджет и утверждать доклады об оценке?
- Какой процесс следует использовать для составления повестки дня, например, кто может предложить темы для оценки?
- Будет ли на платформе консультативный(ые) орган(ы), например Бюро и/или научный консультативный орган?

- ▶ При наличии Бюро будут ли в его составе только представители правительств? Или оно будет включать представителей правительств и другие заинтересованные стороны? И каким будет статус заинтересованных сторон? Таким же, как и у представителей правительств, или только статус наблюдателя?

4. Будет ли платформа получать средства от правительств, органов ООН, ГЭФ, межправительственных организаций, частного сектора и фондов и будет ли организация системы ООН управлять этими средствами?

5. Будет ли секретариат размещаться в организации системы ООН или он будет совместным секретариатом двух организаций, или он будет независимым?

II. РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Общие вопросы, связанные с результатами

- Будут ли доклады платформы носить глобальный характер или же они будут также готовиться на региональном/национальном уровне?
- Какого рода информацию будет предоставлять платформа (например, оценки знаний, варианты политики, руководящие принципы).
- Будет ли платформа измерять свое воздействие на научно-политическое взаимодействие?

2. Процесс подготовки проектов докладов об оценке обзора

- Будут ли оценки рассматривать только существующие журнальные и неофициальные публикации или также запрашивать получение новых данных?
- Будут ли оценки готовиться экспертами из постоянных рабочих групп, посредством привлечения существующих сетей экспертов или же эксперты будут назначаться/отбираться в зависимости от оцениваемого(ых) вопроса(ов)?
- Будут ли внешние специалисты по обзору открыты для всех с соответствующим научным опытом, то есть отбираться для каждого доклада в отдельности, или же они будут номинироваться платформой НПВ?

3. Функции

- Будет ли платформа информировать о своих результатах или это будет делать другой орган?
- Будет ли платформа выходить за рамки докладов об оценке? Например, может ли платформа:
 - ▶ Обеспечивать создание потенциала; каким образом?
 - ▶ Разрабатывать инструменты политики или оказывать содействие в обеспечении доступа к ним.

обсуждении инструментов, предназначенных для решения той или иной проблемы, так и при разработке конкретных мер политики для осуществления на глобальном, региональном или национальном уровнях.

Осуществление политики: платформы НПВ могут давать важную информацию о потенциальном воздействии мер регулирования, например, данные или факты, касающиеся выгод, затрат, осуществимости и вероятной эффективности предлагаемых мер.

Оценка политики: платформы НПВ способны предоставлять важные данные о воздействии мер политики и стратегий на конкретную проблему, накапливая опыт в интересах повышения эффективности будущих действий.

При определении характеристик платформы НПВ необходимо учесть ряд элементов. В таблице 1 резюмируются некоторые ключевые вопросы, которые необходимо рассмотреть в отношении платформы научно-политического взаимодействия. В остальной части документа рассматривается каждый из этих вопросов.

Организационное устройство

Для достижения надежных результатов, актуальных для политики, но не имеющих предписывающего характера, процедуры работы платформы НПВ, будь то официальные или неофициальные, должны способствовать повышению доверия к платформе, ее легитимности, актуальности и прозрачности. Платформы НПВ должны быть итеративными, что имеет решающее значение для гибкости учреждения, и инклюзивными, обеспечивая надлежащий вклад со стороны широкого круга экспертов, отличающихся разными дисциплинарными знаниями и опытом, географическим/региональным балансом и способами познания (то есть разными мировоззрениями), а также со стороны экспертов из разных групп заинтересованных сторон, не допуская при этом конфликта интересов.⁶ Платформы НПВ могут быть межправительственными (например, МГЭИК

или МПБЭУ) или неправительственными (например, Международная группа экспертов по химическому загрязнению); этот и другие варианты организации могут повлиять на воспринимаемую легитимность платформы НПВ, а также на состав, репрезентативность и участие заинтересованных сторон в ее работе.

Существующие платформы НПВ, занимающиеся аспектами рационального регулирования химических веществ и отходов, включают несколько вспомогательных консультативных органов, которым поручено рекомендовать меры в поддержку осуществления МПС (например, Комитет по рассмотрению стойких органических загрязнителей (КРОЗ) Стокгольмской конвенции и Комитет по рассмотрению химических веществ Роттердамской конвенции). Примерами вне области окружающей среды служат

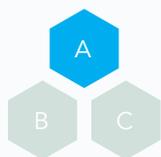
6 Это не означает, что заинтересованные стороны должны быть представлены в экспертном органе, но различные заинтересованные стороны обладают полезными знаниями. Вклад заинтересованных сторон в работу экспертных органов также может быть обеспечен за счет проведения слушаний, представления материалов, публичного рассмотрения проектов. Это способ регулирования потенциальных конфликтов интересов.

совместные группы Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО)/Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), являющиеся вспомогательными структурами Комиссии по «Кодекс Алиментариус», а также другие экспертные органы, учрежденные специализированными организациями системы ООН. МГЭИК и МПБЭУ, которые косвенно вовлечены в эту проблематику, не имеют аналогов в сфере химических веществ и отходов, но выступают потенциальным образцом в том смысле, что они независимы, но чутко реагируют на потребности конвенций по климату и биоразнообразию, соответственно.

Для эффективного укрепления международного научного взаимодействия в интересах рационального регулирования химических веществ и отходов необходимо будет решить ряд проблем. Желательно, чтобы платформа НПВ могла: быть задействована в поиске информации из различных источников; выявлять возникающие вопросы, вызывающие озабоченность; отслеживать тенденции; выявлять, оценивать и распространять информацию о вопросах окружающей среды и здравоохранения, связанных с химическими веществами и отходами; оценивать и уточнять варианты реагирования (например, практические меры, меры политики и технологии); и потенциально стимулировать переговоры и введение в действие новых политических подходов. Кроме того, крайне важно будет рассмотреть вопросы, включая, в частности, степень, до которой информация о наименованиях химических веществ остается недоступной для общественности; финансовые последствия обмена информацией, защищенной правами собственности, для частного сектора; технические проблемы идентификации и отслеживания химических веществ в продукции, организме человека и окружающей среде; различные подходы к мерам предосторожности и регулирование химических веществ, основанное на риске, в сравнении с регулированием, основанным на опасности (Geiser 2015).

Варианты укрепления НПВ на международном уровне в интересах рационального регулирования химических веществ и отходов

В настоящем докладе излагаются варианты укрепления научно-политического взаимодействия, включая предполагаемые сильные и слабые стороны каждого варианта. Можно также разработать вариант путем комбинации различных характеристик из следующих вариантов, с учетом вопросов, приведенных в таблице 1, чтобы направлять процесс принятия решений. Любое новое научно-политическое взаимодействие должно быть организовано так, чтобы укреплять и дополнять существующие научно-политические взаимодействия. В добавлении I к настоящему докладу приводится перечень платформ НПВ, рассмотренных при подготовке настоящего доклада.

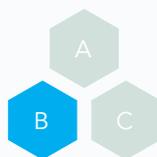


Вариант А

Независимая платформа

В соответствии с этим вариантом, который в наибольшей степени схож с моделями МГЭИК и МПБЭУ, новая платформа будет выработать авторитетные оценки, участвовать в поиске информации из различных источников и выявлять возникающие проблемы. Как и в случае МПБЭУ, она может также создавать потенциал, в частности, для удовлетворения особых потребностей развивающихся стран, стимулирования генерации знаний и разработки инструментов политики. Этот орган не будет являться вспомогательным по отношению к существующему учреждению и, следовательно, не будет поднадзорен существующему политическому процессу. Но он должен будет иметь тесные связи с соответствующими директивными органами. Имеется несколько вариантов структуры и членства, каждый из которых имеет свои преимущества и ограничения.

Такая независимая платформа могла бы стать всеобъемлющим, авторитетным механизмом научно-политического взаимодействия отчасти потому, что она могла бы решать сквозные вопросы, которые не в состоянии решать ни одна из нынешних платформ НПВ в силу своих более целенаправленных мандатов. Потенциальный недостаток заключается в том, что она, возможно, не наилучшим образом подходит для быстрого научного консультирования, поскольку на процессы создания инфраструктуры и систематической подготовки, обзора и принятия оценок МГЭИК и МПБЭУ, как правило, уходило несколько лет с момента формулирования и до завершения (хотя МПБЭУ был разработан ускоренный процесс). Дополнительные сильные и слабые стороны изложены в полном тексте доклада.



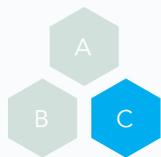
Вариант В

Институционализация процессов Глобальной перспективы в области химических веществ (ГПХВ) и Глобальной перспективы в области регулирования отходов (ГПРО)

Этот вариант⁷ позволил бы организационно закрепить материалы ГПХВ и ГПРО, так чтобы они не зависели от резолюции ЮНЕА или расстановки приоритетов в контексте перенасыщенной программы работы в рамках всей ЮНЕП. Основным преимуществом этого варианта является то, что он может быть реализован относительно быстро; он также может повысить заметность результатов работы существующих платформ НПВ. Этот вариант будет менее дорогостоящим, чем независимая межправительственная платформа по типу МГЭИК и МПБЭУ, если взять за основу ориентировочный бюджет ГПХВ-II; тем не менее, все зависит от того, каким образом в институциональную структуру будут встроены такие важнейшие вопросы, как членство и географическая представленность.

Потенциальным недостатком этого варианта, как и многих других, является то, что ГПХВ и ГПРО могут не наилучшим образом подходить для поиска информации из различных источников или быстрого получения научных рекомендаций, так как по графику работы от начала до получения результатов может потребоваться несколько лет. Кроме того, хотя выводы будут согласованы широко представительным руководящим комитетом, они не будут официально приняты на межгосударственном уровне и, таким образом, могут не иметь настолько большого веса.

⁷ Еще одним механизмом научно-политического взаимодействия, который обладает некоторыми свойствами Глобальной перспективы в области химических веществ, является Международная группа по ресурсам.



Вариант С

Тематические
вспомогательные
группы со
специальными
целевыми группами

Этот вариант будет аналогичен механизмам НПВ, предусмотренным Венской конвенцией и Монреальским протоколом по озонному слою, в которых консультации для Сторон проводят три группы в составе независимых экспертов. Этот вариант подразумевает создание тематических групп, являющихся вспомогательными по отношению к директивному органу, такому как ЮНЕА или ВОЗ, в состав которой входят межправительственная Всемирная ассамблея здравоохранения (ВАЗ) и технический секретариат, возглавляемый Генеральным директором, отвечающим за созыв экспертных органов, или по отношению к соответствующему руководящему органу рамочной основы на период после 2020 года. Группы могут создаваться по мере необходимости, ограничиваться во времени и дополняться целевыми группами, отвечающими за межсекторальную работу. Совместные группы могут также создаваться в соответствии с правилами соответствующих органов ООН.

Такой механизм НПВ мог бы: чутко реагировать на запросы органа или органов, перед которыми он отчитывается;

способствовать обмену опытом между экспертами, которые вряд ли будут взаимодействовать в рамках существующей структуры НПВ; и формировать пространство для научно-технических дискуссий, для которых отсутствует площадка в нынешней структуре или которые пока не были созданы в нынешней структуре. Этот вариант был бы менее дорогостоящим, чем независимая межправительственная платформа по типу МГЭИК и МПБЭУ.

Если такой механизм будет вспомогательным для ЮНЕА и/или ВОЗ, то его потенциальным недостатком может стать риск, что такая платформа НПВ перегрузит и без того перенасыщенную повестку дня (в рамках которой рациональное управление химическими веществами и отходами является лишь одной из нескольких областей, вызывающих озабоченность). Некоторые представители правительств, которые на международном уровне обычно занимаются вопросами окружающей среды, а не здравоохранения, могут быть обеспокоены тем, что доклады не утверждаются в рамках межправительственного процесса, так как это происходит в МГЭИК и МПБЭУ⁸, несмотря на признание того, что ЮНЕА и ВОЗ являются авторитетными международными источниками информации по окружающей среде и здравоохранению. Совместное руководство ЮНЕА и ВОЗ механизмом научно политического взаимодействия позволит избежать дублирования усилий и возможных несоответствий.

8 Утверждение технической оценки в рамках межправительственного процесса не является пригодным вариантом для ВОЗ. Технические документы, такие как нормы, стандарты и руководящие принципы, утверждаются Генеральным директором, а не ВАЗ. Такое разделение технической работы и высшего директивного органа было пожеланием государств, разработавших договор о создании ВОЗ. Изложенное в документе мнение о том, что принятие экспертных рекомендаций

