



**ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И ЭФФЕКТИВНАЯ ПРАКТИКА
РАЗРАБОТКИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ВЫПОЛНЕНИЯ
СТОКГОЛЬМСКОЙ КОНВЕНЦИИ О СТОЙКИХ ОРГАНИЧЕСКИХ ЗАГРЯЗНИТЕЛЯХ**

Глобальный доклад

Подготовлен в рамках полномасштабного проекта ФГОС:

**"РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ВЫПОЛНЕНИЯ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТОЙКИХ
ОРГАНИЧЕСКИХ ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ"**

Апрель 2006 года

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение
2. Методология
3. Извлеченные уроки и эффективная практика на глобальном уровне

Приложение 1: Повестка дня региональных совещаний

Приложение 2: Доклады региональных практикумов

Таблица 1. Страны, участвовавшие в региональных совещаниях и миссиях по установлению фактов

1. ВВЕДЕНИЕ И МЕТОДОЛОГИЯ

В настоящем докладе сведены воедино извлеченные уроки и эффективная практика в области разработки национальных планов выполнения (НПВ) Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях. Он стал итогом работы семи региональных практикумов, состоявшихся в январе–марте 2006 года, на которых присутствовали представители в общей сложности 98 стран.

Подготовка настоящего доклада является составной частью комплексного мероприятия в рамках проекта под названием "Разработка национальных планов выполнения для регулирования стойких органических загрязнителей", который финансируется из средств Фонда глобальной окружающей среды и осуществляется силами ЮНЕП. Согласно первоначальному замыслу, этот проект должен был осуществляться на экспериментальной основе силами 12 стран из всех регионов мира, которые были призваны возглавить процесс разработки НПВ и подготовить почву для осуществления на постоянной основе организационно-подготовительной деятельности во всех странах, имеющих право на получение средств от ФГОС. В рамках этого мероприятия многие страны получили разрешение на проведение организационно-подготовительной деятельности значительно раньше, чем предполагалось, что привело к ослаблению той экспериментальной роли, которую была призвана играть группа из 12 стран. Тем не менее, рекомендации общего характера, разработанные в рамках этого проекта, будут полезны всем странам.

И хотя эта работа по "извлечению уроков" уже не могла использоваться для передачи опыта экспериментальной группы из 12 стран всем другим странам, она сохраняет свою значимость по целому ряду причин:

- она дала возможность многим странам–участницам, находящимся на разных этапах разработки НПВ, накапливать и сообща использовать приобретенный опыт и обмениваться мнениями по вопросам разработки НПВ;
- она позволила подготовить весьма полезное резюме извлеченных уроков для стран, которые еще не приступили к процессу разработки НПВ, но намерены сделать это;
- она дала возможность странам–участницам выявить успешно применявшиеся на региональном уровне стратегии и опыт, которые могут найти у них применение;
- она позволила извлечь ценные уроки для ФГОС и его учреждений, которые поддерживают и контролируют существующие программы организационно-подготовительной деятельности и которые будут оказывать всестороннюю поддержку процессу обновления и пересмотра НПВ, особенно в связи с новыми химическими веществами, добавленными к Конвенции;
- она позволяет определить проблемы и их возможные решения, которые могут стать предметом обсуждения на

совещаниях Конференции Сторон по изучению потребностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой, являющихся Сторонами Конвенции.

Состоялись следующие региональные совещания: для стран Тихоокеанского региона – на Фиджи; для стран Азии – в Малайзии; для англоязычных стран Африки – в Кении; для франкоязычных стран Африки – в Камеруне; для стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии – в Болгарии; для Латинской Америки – в Перу; и для англоязычных стран Карибского бассейна – на Барбадосе. Местные группы НПВ в каждой из этих стран, выступавших принимающими сторонами, оказывали нам значительную помощь в организации и проведении совещаний, и мы весьма признательны им за оказанное нам содействие.

Экспериментальный проект предусматривал финансирование одного участника от каждой страны, осуществляющей организационно-подготовительную деятельность в отношении СОЗ, финансируемую из средств ФГОС. В разосланных нами приглашениях указывалось, что участником должен быть координатор проекта или его близкий коллега, хорошо разбирающийся в вопросах разработки НПВ в соответствующей стране. В ходе этого мероприятия некоторые страны, в том числе ряд стран, только что приступивших к разработке НПВ, приняли решение выделить средства на дополнительных участников из своих бюджетов по проектам НПВ.

ЮНЕП

Апрель 2006 года

Совещания в Камеруне и Перу проводились, соответственно, на французском и испанском языках, а на совещании в Болгарии осуществлялся синхронный перевод с русского языка на английский и с английского на русский. Остальные совещания проводились на английском языке. Мы полагаем, что такая организация работы позволила представителям максимально активно участвовать в обсуждениях на удобном для них языке и тем самым точно выражать свои мысли. Для обеспечения единообразия в приложение 2 включен перевод докладов совещаний, проходивших в Камеруне и Лиме, только на английский язык.

Мы вполне сознаем, что успех применения Конвенции на национальном уровне, как правило, зависит от целеустремленности и дальновидности относительно небольшого числа преданных своему делу лиц, которые руководят организационно-подготовительной деятельностью или принимают в ней активное участие. Работая над этим докладом, мы стремились к тому, чтобы их "голоса" услышала более широкая аудитория. Мы надеемся, что читатели настоящего доклада, особенно те из них, кто участвовал в совещаниях и миссиях по установлению фактов, увидят, что их мнения нашли отражение в представленных ниже таблицах и приложениях.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

Для сбора представленных здесь результатов использовалась весьма простая методология. Все практикумы работали по одной повестке дня, приведенной в приложении 1, которая включала шесть основных областей деятельности, предлагаемых для обсуждения:

- подготовка реестров СОЗ и оценка национального потенциала;
- определение национальных приоритетов в отношении СОЗ и их увязка с приоритетами национального развития и планами действий;
- последствия СОЗ и затраты и выгоды, связанные с принятием мер;
- управление проектом и организация процесса; координационные механизмы;
- участие заинтересованных сторон, приверженность и непосредственная заинтересованность;
- законодательство и регулирование, мониторинг и обеспечение выполнения.

Первые три представляют собой технические элементы процесса разработки НПВ и в общих чертах соответствуют второму, третьему и четвертому этапам схемы из пяти этапов, которая изложена в первоначальных руководящих принципах организационно-подготовительной деятельности в отношении СОЗ, опубликованных ФГОС в мае 2001 года. На этих

первоначальных руководящих принципах основываются все предложения, касающиеся организационно-подготовительной деятельности в отношении СОЗ, независимо от учреждения, поддерживающего такую деятельность.

Последние три области деятельности являются общими вопросами, которые, как полагается, имеют чрезвычайно важное значение для успешной разработки НПВ и их последующего осуществления.

Каждая из этих шести областей рассматривалась рабочими группами, созданными в рамках каждого совещания. Для каждой рабочей группы в повестке дня был предусмотрен ряд возможных тем для обсуждения. Рабочим группам было разъяснено, что эти темы не требуют обязательного рассмотрения и не являются вопросами, которые требуют ответа. Некоторые группы использовали эти темы в качестве основы для обсуждений и подготовки докладов, в то время как другие группы не принимали их во внимание и работали самостоятельно. В повестке дня предусматривалось, что в течение одной половины дня рабочие группы по первым трем вопросам работают одновременно. После этого рабочие группы представляют свои доклады на следующем пленарном заседании, с тем чтобы дополнительные замечания участников могли быть отражены в докладе. Затем такая же схема применялась в отношении остальных общих вопросов. Шесть докладов рабочих групп каждого совещания образуют итог работы соответствующего региона.

Эти региональные доклады включены в приложение 2. Читатели отметят, что результаты работы отдельных рабочих групп и региональных совещаний существенно различаются. Одни группы и совещания приняли решение представить свои выводы в форме презентаций с использованием программы PowerPoint, в то время как другие представили текстовые доклады. Одни стремились выработать согласованный комплекс рекомендаций, в то время как другие сообщили о многообразии подходов в своих группах. При подготовке настоящего глобального доклада мы не меняли ни первоначальную форму докладов совещаний, ни их содержание. Мы полагаем, что благодаря этому доклады отражают истинные мнения участников регионов, которые они представляли.

Для оказания поддержки региональным практикумам к осуществлению проекта было привлечено также четыре региональных эксперта. Они участвовали в практикумах, а также провели серию миссий по установлению фактов в отдельных странах с целью сбора более подробной информации по конкретным практическим вопросам. Для осуществления миссий по установлению фактов было отобрано в общей сложности 22 страны. Страны выбирали только в том случае,

если они уже завершили разработку НПВ или далеко продвинулись в этом процессе. Была предпринята попытка добиться глобально сбалансированного представительства и обеспечить посещение в каждом регионе стран, пользующихся поддержкой разных учреждений. В таблице 1 приведены страны, в которые были направлены миссии.

Настоящий глобальный доклад представляет собой квинтэссенцию региональных докладов и докладов миссий по установлению фактов. Его готовили четыре региональных эксперта при поддержке ЮНЕП. При составлении глобального доклада работавшая над ним группа никоим образом не обозначала степень приоритетности или важности выявленных вопросов, и их расположение в каждом из разделов таблиц главы 2 обусловлено лишь необходимостью объединения близких идей. В настоящем докладе мы стремились также ограничиться лишь теми замечаниями, которые были высказаны непосредственно в ходе региональных совещаний или миссий по установлению фактов. В результате этого доклад отражает взгляд на процесс разработки НПВ со стороны страновых групп, а не международных учреждений и их опытных консультантов.

Таблица 1: Страны, участвовавшие в региональных совещаниях и миссиях по установлению фактов

1.	Албания		Республика	54.	Микронезия	82.	<i>Танзания</i>
2.	Антигуа и Барбуда	28.	Замбия		(Федеративные Штаты)	83.	Того
3.	Аргентина	29.	Зимбабве	55.	Мозамбик	84.	Тонга
4.	Армения	30.	Индия	56.	<i>Молдова</i>	85.	Тувалу
5.	Бангладеш	31.	Индонезия	57.	Монголия	86.	Тунис
6.	Барбадос (принимающая сторона)	32.	Казахстан	58.	Науру	87.	Уганда
7.	Беларусь	33.	Камбоджа	59.	Непал	88.	Украина
8.	Белиз	34.	<i>Камерун</i> (принимающая сторона)	60.	Нигер	89.	Уругвай
9.	Бенин	35.	<i>Кения</i> (принимающая сторона)	61.	Нигерия	90.	<i>Фиджи</i> (принимающая сторона)
10.	Болгария (принимающая сторона)	36.	Кирибати	62.	<i>Никарагуа</i>	91.	Филиппины
11.	<i>Боливия</i>	37.	<i>Китай</i>	63.	Пакистан	92.	Центральноафриканская Республика
12.	Ботсвана	38.	Коморские Острова	64.	Палау	93.	Чили
13.	Бразилия	39.	Коста-Рика	65.	Панама	94.	<i>Шри-Ланка</i>
14.	Буркина-Фасо	40.	Кот-д'Ивуар	66.	Папуа-Новая Гвинея	95.	Эквадор
15.	Вануату	41.	Куба	67.	Парагвай	96.	Экваториальная Гвинея
16.	Венгрия	42.	Кыргызстан	68.	<i>Перу</i> (принимающая сторона)	97.	Эфиопия
17.	<i>Вьетнам</i>	43.	Латвия	69.	<i>Польша</i>	98.	<i>Ямайка</i>
18.	Габон	44.	Литва	70.	Республика Конго		
19.	Гаити	45.	Маврикий	71.	Российская Федерация		
20.	Гамбия	46.	Мавритания	72.	Самоа		
21.	Гватемала	47.	Македония	73.	Сан-Томе и Принсипи		
22.	Гвинея	48.	Малави	74.	Сенегал		
23.	Гвинея-Биссау	49.	Малайзия (принимающая сторона)	75.	Сент-Люсия		
24.	Грузия	50.	Мали	76.	Сербия и Черногория		
25.	Демократическая Республика Конго	51.	<i>Марокко</i>	77.	Сирия		
26.	Доминика	52.	Маршалловы Острова	78.	Словакия		
27.	Доминиканская	53.	Мексика	79.	Словения		
				80.	<i>Таджикистан</i>		
				81.	Таиланд		

Страны, выделенные **жирным шрифтом**, являются участниками экспериментального проекта, объединяющего 12 стран. **Ливан** также является участником этого экспериментального проекта, но он не смог принять участие в региональном совещании.

Страны, выделенные *курсивом*, были отобраны для проведения миссий по установлению фактов. В *Иорданию* также была направлена миссия, но она не смогла принять участие в региональном совещании.

3. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И ЭФФЕКТИВНАЯ ПРАКТИКА НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ

- 3.1 Управление проектом и организация процесса
- 3.2 Имеющиеся руководящие документы
- 3.3 Координационные механизмы; участие заинтересованных сторон; приверженность и непосредственная заинтересованность
- 3.4 Законодательство и регулирование, мониторинг и обеспечение выполнения
- 3.5 Реестры СОЗ и оценка национального потенциала
- 3.6 Определение национальных приоритетов в отношении СОЗ и их увязка с приоритетами национального развития и планами действий
- 3.7 Последствия СОЗ и затраты и выгоды, связанные с принятием мер

3.1 УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА

Извлеченные уроки	Эффективная практика, применяемая странами
<p data-bbox="203 392 931 424">Деятельность по проекту и намеченный график работ</p> <p data-bbox="188 448 1052 515">Большинство страновых групп не могли соблюдать график¹; обычно указывались следующие причины:</p> <ul data-bbox="219 539 1164 743" style="list-style-type: none">• смена правительства,• нестабильность политической обстановки,• изменение состава проектных групп и смена координатора проекта,• задержка с переводом и предоставлением средств,• задержки, связанные с бюрократическими формальностями (например, передача сообщений по инстанциям). <p data-bbox="188 764 860 796">График разработки НПВ был составлен неправильно.</p> <p data-bbox="188 815 1169 877">Отсутствие предварительной подготовки по вопросам управления проектом и незнание положений Конвенции.</p>	<p data-bbox="1211 448 1910 547">Подготовить и оценить реально выполнимый график работ (в том числе с учетом местных условий и режима работы).</p> <p data-bbox="1211 568 1895 600">Обеспечить надлежащее планирование проекта путем:</p> <ul data-bbox="1243 620 1845 818" style="list-style-type: none">создания целевых групп;создания подкомитетов;организации ознакомительных практикумов/совещаний для информирования о целях, сфере охвата и ожидаемых мероприятиях/итогах проекта. <p data-bbox="1211 839 1778 901">Назначить опытную группу и национального координатора проекта (НКП).</p> <p data-bbox="1211 922 1798 984">Обеспечить доверие к НКП и признание его полномочий в соответствующем министерстве</p>

Роль и значение местных и международных консультантов

На местах имеются соответствующие специалисты, но во многих странах их не хватает².

Неясные или слишком высокие технические требования ограничивают возможность их применения и вызывают задержки в процессе отбора.

Набор высококвалифицированных местных и международных консультантов для выполнения поставленных задач.

Участие правительственных должностных лиц имеет важнейшее значение для создания национального потенциала, обеспечения непосредственной заинтересованности и устойчивости.

Международный консультант расширил представления о процессе осуществления и помог выявить соответствующие задачи и организовать процесс НПВ.

Участие соответствующих правительственных органов в процессе разработки НПВ для обеспечения осуществления последующих мероприятий.

Открытая и гибкая процедура отбора консультантов.

Определение приемлемого для местных условий круга ведения.

Определение круга ведения при поддержке учреждения–исполнителя.

Организационные вопросы

Изолированность группы управления процессом выполнения не способствует обеспечению устойчивости.

Надлежащее взаимодействие между национальным координатором и основными заинтересованными сторонами имеет решающее значение для осуществления процесса.

Создание целевых групп во главе с представителями основных заинтересованных сторон (например, группы по ПХД под руководством компании – производителя электротехнического оборудования).

Сноски:

1. Опыт 12 стран, участвовавших в экспериментальном проекте, и более широкий опыт 125 стран, осуществлявших организационно-подготовительную деятельность при поддержке ФГОС, свидетельствует о том, что лишь немногие группы НПВ смогли завершить свою работу в течение двухлетнего проектного периода.

2. Для соблюдения намеченных по проекту сроков в определенное время необходимо набирать местных специалистов. Эта задача может оказаться трудновыполнимой в тех странах, где имеется небольшое количество консультантов и они загружены работой. В некоторых странах, где можно было найти местных специалистов, не в полной мере соблюдались технические требования, разработанные проектными группами. Одна из стран решила эту проблему путем корректировки технических требований в процессе обсуждения наиболее выгодного предложения – таким образом были достигнуты взаимовыгодные результаты.

3.2 ИМЕЮЩИЕСЯ РУКОВОДЯЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Извлеченные уроки

Руководящие документы служат прекрасным отправным пунктом, но всегда требуют адаптации к местным условиям и опыту; весьма полезны для стран имеющиеся региональные руководящие документы.

Страновым группам было сложно получить руководящие материалы и другие соответствующие документы, в том числе подготовленные на региональном уровне, вследствие отсутствия общего источника.

Руководящие документы по реестрам пестицидов, содержащих СОЗ, имеются в наличии, но к ним сложно получить доступ.

Руководящие документы по реестрам ПХД имеются в наличии, но требуют доработки для отражения информации о торговых марках и продуктах, не включенных в первоначальный документ, но используемых во многих странах.

Методическое руководство было сочтено полезным для проведения предварительной оценки диоксинов и фуранов, однако оно требует обновления и в него необходимо включить руководящие указания относительно оценки непреднамеренно произведенных ГХБ и ПХД.

Отсутствуют соответствующие руководящие документы по вопросам социально-экономического анализа и оповещения об опасности.

Странам требуются руководящие указания по вопросам мобилизации ресурсов и функционирования финансовых механизмов, которые могут быть использованы для поддержания деятельности в отношении СОЗ.

3.3 КООРДИНАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ; УЧАСТИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН; ПРИВЕРЖЕННОСТЬ И НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ

Извлеченные уроки/опыт	Эффективная практика
<p>Обеспечение непосредственной заинтересованности правительств, поддержки министерств, приверженности заинтересованных сторон и поддержки; национальные координационные комитеты (НКК), организация и получение на постоянной основе поддержки в рамках всего процесса разработки НПВ</p> <p>Участие правительств/учреждений не всегда достигало уровня, который требовался для гарантированного осуществления последующих мероприятий.</p> <p>Налаживанию взаимодействия способствовал тот факт, что роли министерств и других заинтересованных сторон, участвовавших в НКК, были с самого начала четко определены и согласованы.</p> <p>Приверженность и поддержка некоторых заинтересованных сторон были ограниченными, поскольку:</p> <ul style="list-style-type: none">они не вполне понимали свою роль;представители не обладали необходимым статусом;произошла смена представителей;они ожидали иных результатов.	<p>Взаимодействие министерств, входящих в НКК, и определение их роли на этапе осуществления; проведение регулярных совещаний НКК с целью информирования учреждений о происходящих изменениях и поддержания их приверженности.</p> <p>Использование существующих комитетов, отвечающих за вопросы, связанные с химическим производством.</p> <p>Закрепление в национальном законодательстве принципов регулирования СОЗ.</p> <p>Повышение уровня осведомленности представителей высших органов власти и законодательных органов.</p> <p>Заключение меморандумов о договоренности между принимающим министерством и другими заинтересованными сторонами.</p> <p>Участие заинтересованных сторон на всех этапах процесса разработки НПВ (министерств, частного сектора и НПО).</p> <p>Делегирование полномочий осуществлять деятельность различным заинтересованным сторонам.</p>

Обмен информацией и знаниями с заинтересованными сторонами

Более активного участия заинтересованных сторон удалось добиться благодаря практикумам, на которых затрагивались соответствующие вопросы.

Проектная группа осуществляла конкретное планирование в отношении обмена информацией через различные средства (веб-страницы, списки рассылки и т.д.) в соответствии с региональными условиями.

В некоторых странах не привлекались координаторы по СОЗ.

В рамках работы с населением использовались все имевшиеся на национальном уровне средства: практикумы, театрализованные представления, буклеты, газетные статьи, радио, телевидение и Интернет.

- В ряде стран начата работа по созданию веб-сайтов, посвященных СОЗ, использование которых было признано целесообразным для распространения информации в пределах страны, региона и на международном уровне, однако многие из таких сайтов не обновляются, не удобны для пользования и не функционируют.

Целевые группы встречаются с каждой из соответствующих заинтересованных сторон.

Разработка разносторонней и гибкой стратегии связи с учетом национальных реалий и потребностей.

Создание функционирующих веб-сайтов, посвященных СОЗ, и наличие достаточных ресурсов для их регулярного обновления.

Обмен информацией на региональном/международном уровне

Информация, предоставляемая другим странам (в рамках двусторонних или трехсторонних совещаний, региональных практикумов и т.д.), способствовала обмену опытом, более подробному изучению процесса, налаживанию и укреплению сотрудничества и выявлению имевшихся в регионе специальных знаний и опыта.

Вопросы НПВ доводятся до сведения региональных учреждений.

Обмен информацией и опытом между национальными координаторами проектов и членами целевых групп стран региона.

Привлечение неправительственных организаций

Была признана важная роль НПО, но в некоторых странах вследствие отсутствия необходимых знаний и потенциала они располагали ограниченными возможностями для участия в выполнении различных задач.

В некоторых регионах требовались меры стимулирования для привлечения заинтересованных сторон к участию в совещаниях и даже в НКК в некоторых странах.

Промышленным предприятиям предлагалось участвовать в процессе разработки НПВ, но некоторые из них отвечали отказом.

В подготовке реестров и разработке планов действий обычно участвовали представители научного сообщества.

Полноценное участие заинтересованных сторон в течение всего процесса.

Наращивание потенциала НПО для участия в разработке НПВ с выделением, при необходимости, средств для:

участия в совещаниях и практикумах;
учебных мероприятий.

Привлечение НПО к выполнению конкретных задач, в частности вовлечение общественных НПО в информационно-разъяснительные кампании.

Выявление вопросов, вызывающих общую обеспокоенность, и нахождение взаимоприемлемых решений¹

Привлечение частного сектора к выполнению таких задач, как подготовка докладов и реестров, планирование мероприятий, включая калькуляцию расходов.

Привлечение научного сообщества к выполнению конкретных задач, таких как компиляция/распространение имеющихся данных и подготовка/осуществление учебных мероприятий.

Разработка мероприятий, выходящих за рамки сферы компетенции "принимающего" министерства

Чтобы обеспечить участие различных министерств, необходимо было своевременно провести информационно-разъяснительную работу на политическом уровне.

Передача различных задач для выполнения соответствующим министерствам способствовала привлечению их специальных знаний и опыта и обеспечению их активного участия в осуществлении проекта и последующих мероприятиях.

Распределение ответственности за выполнение конкретных задач между разными министерствами в рамках процесса планирования и разработки НПВ.

Определение конкретной роли и функций НКК и его членов.

Одобрение и принятие НПВ и планов действий заинтересованными сторонами

Чрезвычайно эффективным был признан процесс консультаций с целью обмена мнениями и планами с другими заинтересованными сторонами.

Была признана важность разработки стратегии мобилизации ресурсов в дополнение к планам действий².

Участие заинтересованных сторон с самого начала процесса НПВ позволяет избежать проблем в ходе их утверждения и создать потенциал для их осуществления.

Проведение информационно–разъяснительной работы на самом высоком уровне.

Сноски:

1. Стокгольмская конвенция требует от сторон сводить к минимуму выбросы диоксина и фуранов, связанные, в частности, с процессами горения. Хотя обычно функция регулирования деятельности, связанной со сжиганием, возлагается на министерство охраны окружающей среды, маловероятно, чтобы оно несло основную ответственность за операции по сжиганию. Для регулирования или запрещения деятельности, связанной со сжиганием под открытым небом, требуется достижение консенсуса между министерствами, которые обладают соответствующими мандатами.
2. Приняв участие в информационно–разъяснительных мероприятиях, одна небольшая компания приняла решение внедрить в свою практику методы экологически обоснованного управления. Имелось более 200 вышедших из употребления трансформаторов с неизвестным содержанием ПХД. Компания не могла позволить себе проведение комплексного анализа, поэтому заключила "договор" с неофициальным предприятием по утилизации металлолома (мусорщиками), которое закупало старые трансформаторы. Согласно этому "договору" компания согласилась продать очищенные от ПХД трансформаторы по фиксированной цене, и оставить у себя ПХД–содержащие трансформаторы. В свою очередь мусорщики берут на себя задачу проанализировать трансформаторное масло с помощью аналитических наборов. Расходы на анализ компенсируются за счет более низкой закупочной цены, согласованной с компанией. Доходы, полученные компанией от продажи очищенных от ПХД трансформаторов, используются на покрытие расходов, связанных с надлежащим хранением оставшегося оборудования, содержащего ПХД.

3.4 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РЕГУЛИРОВАНИЕ, МОНИТОРИНГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ

Извлеченные уроки	Эффективная практика
Законодательство и регулирование для выполнения обязательств по Конвенции	
<p>В некоторых странах обзор законодательства был недостаточно эффективным. Это объяснялось, в частности:</p> <ul style="list-style-type: none">отсутствием полноценных знаний о необходимых мероприятиях;отсутствием специальных правовых знаний и опыта в том, что касается международных природоохранных вопросов и соглашений. <p>Было установлено, что анализ разрыва между фактически применяемой и экологически безопасной практикой имеет важнейшее значение для надлежащего понимания правовой системы регулирования СОЗ.</p> <p>Для пестицидов обычно разработаны нормы регулирования, но они не всегда охватывают полный жизненный цикл. В то же время для промышленных химических веществ, как правило, не разрабатываются соответствующие документы.</p> <p>Применение мер, не предполагающих санкций, включая руководящие указания, инструкции и стимулы к использованию альтернатив, способствует повышению эффективности усилий по обеспечению выполнения правовых документов.</p> <p>Разработка специального законодательства по СОЗ:</p> <ul style="list-style-type: none">обеспечивала полный охват обязательств;была более эффективной мерой, чем внесение поправок в действующее законодательство;обеспечивала наличие законодательства там, где отсутствовали другие правовые нормы по химическим веществам.	<p>Подготовка или обновление национального профиля управления деятельностью, связанной с химическими веществами, на начальных этапах процесса помогают освоить систему регулирования и выявить нечетко сформулированные обязанности, пробелы или элементы дублирования.</p> <p>Привлечение юридического консультанта к проведению обзора правовой основы во взаимодействии с техническими экспертами.</p> <p>Анализ затрат служит хорошей основой для разработки эффективного законодательства.</p> <p>Конкретный закон по СОЗ, отражающий требования Стокгольмской конвенции, служит эффективным дополнением к другим отраслевым правовым нормам.</p>

Совершенствование отраслевого законодательства для выполнения обязательств по Конвенции было сопряжено с некоторыми трудностями на начальном этапе, но эти меры обладали заметными преимуществами в плане сферы охвата и устойчивости.

Корректировка действующей системы регулирования с целью обеспечить охват всего жизненного цикла химических веществ способствует выполнению всех обязательств по Конвенции.

Контроль и запрещение СОЗ и пресечение незаконной торговли химическими веществами и продуктами, содержащими СОЗ

Привлечение таможенных управлений к планированию деятельности и повышение уровня осведомленности сотрудников таможни имеют важное значение для контроля за торговлей СОЗ.

Обучение сотрудников таможни методам идентификации продуктов (например, применению аналитических наборов для ПХД) было весьма эффективным, но в этой области по-прежнему наблюдается нехватка методических пособий и руководящих указаний.

В случаях отсутствия законодательства по СОЗ контроль за торговлей химическими веществами и их использованием успешно осуществлялся с помощью системы разрешений.

Повышение уровня осведомленности населения и содействие применению альтернатив и экологически обоснованных методов в целях снижения спроса на запрещенные химические вещества и продукты.

Региональное сотрудничество в целях внедрения специальных таможенных кодов в отношении химических веществ, продуктов и отходов, содержащих СОЗ.

Мониторинг и обеспечение выполнения

В некоторых странах препятствием для мониторинга и обеспечения выполнения правовых норм было отсутствие политической воли.

Национальная и международная политика сокращения численности гражданской службы является препятствием для выделения дополнительных людских ресурсов на цели мониторинга и обеспечения выполнения.

Инфраструктура мониторинга, в частности лабораторные мощности, отсутствуют или являются недостаточными.

Во многих странах отсутствует потенциал и организационные основы для обеспечения выполнения.

В некоторых странах четкое разграничение полномочий и тесное сотрудничество между различными органами контроля способствуют принятию более эффективных мер по мониторингу и обеспечению выполнения.

В некоторых странах весьма эффективной является децентрализация структур, призванных обеспечивать соблюдение законодательства.

В некоторых регионах возможно и целесообразно налаживание трансграничной координации и регионального сотрудничества.

Участие местных органов власти в деятельности по мониторингу и обеспечению выполнения.

Опора на существующие трансграничные инициативы и сотрудничество приносит заметные выгоды.

3.5 РЕЕСТРЫ СОЗ И ОЦЕНКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Извлеченные уроки	Эффективная практика
Получение информации для реестров СОЗ при содействии заинтересованных сторон	
<p>В некоторых странах необходимо было привлечь конкретные учреждения, у которых уже имелись соответствующие мандаты, для составления и поддержания реестров СОЗ.</p> <p>Для получения информации необходимо было непосредственное участие промышленных предприятий.</p> <p>Многие заинтересованные стороны первоначально отказывались сотрудничать, опасаясь нежелательных последствий.</p> <p>Хорошей отправной точкой служили ранее созданные регистры, реестры и массивы данных, а также знания высококвалифицированных специалистов.</p> <p>Хорошей отправной точкой для составления реестров диоксинов и фуранов служило методическое руководство ЮНЕП, однако:</p> <ul style="list-style-type: none">приведенные в документе коэффициенты выбросов не подходили для целей реестров;информация промышленных предприятий отсутствовала, либо с трудом поддавалась систематизации по категориям источников;было сложно получить от промышленных предприятий необработанные данные. <p>В некоторых регионах реестры СОЗ позволяли провести оценку более общих экологических проблем.</p> <p>В реестрах не отражается деятельность неформального сектора, а в тех случаях, когда на долю неформального сектора приходится значительная часть экономической деятельности, ценность таких реестров снижается.</p>	<p>Своевременно принимать меры по повышению уровня осведомленности для разъяснения назначения реестров и целей Стокгольмской конвенции и привлечения заинтересованных сторон, а также во избежание удерживания информации.</p> <p>Привлекать органы технического контроля на уровне провинций к мероприятиям по сбору данных.</p> <p>Вести работу с населением (с помощью вопросников, телефонных опросов, личных бесед) с целью получения информации для первоначальных реестров.</p> <p>Применять комплексный подход к мероприятиям по составлению реестров¹.</p> <p>В качестве первого шага в процессе разработки методики учета определять сферу охвата и статус реестров.</p> <p>Относиться к реестрам как к документам, которые требуют постоянного обновления.</p> <p>Увязка реестров ПХД с системами маркировки как составной элемент процесса регистрации ПХД, обеспечивающий устойчивость.</p>

Важно поддерживать и обновлять регистрируемые данные для целей обмена информацией и подготовки докладов; для обеспечения этого необходимо принять соответствующие организационные меры.

Во многих странах комплексные национальные реестры не удалось создать в сроки и на средства, которые были предусмотрены проектами организационно-подготовительной деятельности.

Представление и проверка информации для реестров

В некоторых странах, в которых полномочия по какому-то конкретному вопросу разделены между разными министерствами, было сложно совместить результаты, полученные в соответствии с разными методиками и мандатами².

Сотрудничество между заинтересованными сторонами позволяло осуществлять перекрестную проверку информации.

Использование практикумов для представления результатов, проверки реестров и достижения консенсуса.

Создание общей базы данных или системы управления данными в целях хранения, обработки и представления информации или обмена ею.

Определение дальнейшего направления работы для подготовки более полных и подробных реестров

Страны признают, что реестры не могут быть окончательными и представляют собой постоянно обновляемые документы, работа над которыми будет продолжаться.

Для совершенствования реестров требуются более эффективные модели, средства технической поддержки и дополнительные ресурсы.

Мандаты на продолжение работы должны быть четкими и должны быть включены в систему правового регулирования³.

Важной мерой по обеспечению устойчивости прилагаемых усилий является создание специального подразделения по СОЗ.

Сноски

1. Например, включение вышедших из употребления пестицидов, не содержащих СОЗ, вследствие чего в отношении них должны будут приниматься меры по регулированию в рамках любых работ, связанных с вышедшими из употребления пестицидами, содержащими СОЗ.

2. Функции контроля над пестицидами обычно распределяются между министерствами сельского хозяйства и охраны окружающей среды и относящимися к ним ведомствами и осуществляются на основании разных нормативных документов и методик. По крайней мере одна страна сообщила о коллизиях, возникших в рамках проекта и между министерствами в результате применения в работе по учету пестицидов разных и несовместимых подходов. Эта проблема была решена лишь благодаря принятию дополнительных мер по составлению общего реестра, в рамках которого удалось устранить расхождения между результатами в этой области.

3. На основании реестров составляются конкретные правовые нормы по идентификации, маркированию, регистрации, хранению и удалению оборудования, содержащего ПХД, включая последствия ликвидации отходов. Четкое определение функций ведомств технического контроля (по вопросам охраны окружающей среды, энергетики), процедур контроля и отчетности.

3.6 ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ В ОТНОШЕНИИ СОЗ И ИХ УВЯЗКА С ПРИОРИТЕТАМИ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПЛАНАМИ ДЕЙСТВИЙ

Извлеченные уроки	Эффективная практика
<p>Увязка технических целей по СОЗ с национальной политикой и стратегиями</p> <p>В некоторых странах частая смена политики и стратегий, обусловленная изменением политической обстановки, препятствует установлению четких связей с приоритетами по СОЗ.</p> <p>Страны использовали разные подходы для обеспечения увязки стратегий в отношении СОЗ с другими мерами:</p> <ul style="list-style-type: none">повышение уровня осведомленности политических кругов;отражение приоритетов по СОЗ в стратегиях ликвидации отходов, управления химическими веществами и охраны воздуха;признание СОЗ в качестве одного из факторов, препятствующих нетарифной торговле (например, остатки пестицидов в экспортируемых продовольственных товарах);увязка этих задач с другими двусторонними и многосторонними природоохранными соглашениями. <p>Многим странам было сложно увязать вопросы СОЗ с приоритетами национального развития, поскольку они не могли выявить или продемонстрировать прямые последствия СОЗ на национальном уровне.</p>	<p>Налаживание сотрудничества между министерствами и координация работы органов, занимающихся СОЗ/химическими веществами, с целью более тесной увязки мероприятий по СОЗ с другими мерами.</p> <p>Первый конкретный шаг заключается в увязке стратегий на техническом уровне, а не на более высоких уровнях^{1,2}.</p>

Наиболее эффективные процедуры подготовки планов действий и избрания наиболее подходящего плана

Лучше всего приоритеты определялись в консультации с заинтересованными сторонами.

Выявление совместно с заинтересованными сторонами и международными координаторами нескольких потенциально осуществимых вариантов регулирования.

В процессе разработки плана действий неоднократно требовалось проводить консультации.

Для обеспечения признания планов действий общественностью требовалось ее участие и осуществление информационно-разъяснительной работы на начальных этапах.

Важная роль международных консультантов заключалась в том, чтобы расширить круг пригодных для использования на практике альтернативных подходов к планированию деятельности.

Разработка планов действий, совместимых с национальной системой регулирования и отражающих местные возможности и условия.

Активное вовлечение заинтересованных сторон в процесс отбора наиболее приемлемых вариантов и в разработку планов действий.

Сноски

1. Положения Стокгольмской конвенции требуют от Сторон свести к минимуму выбросы диоксина и фурана. Сжигание отходов лечебных учреждений признается в качестве одного из потенциальных источников выбросов. Усилия по сокращению объема выбросов в результате сжигания отходов успешно увязываются с более широкими усилиями в рамках систем здравоохранения ряда стран, направленными на улучшение практики распоряжения отходами с помощью различных систем повторного использования, рециркуляции отходов и сведения к минимуму их образования.
2. Одна из стран установила, что недостаточно строгий контроль за сжиганием мусора и выбросы на транспорте являются факторами, на долю которых приходится значительная часть общего объема выбросов непреднамеренно производимых СОЗ. Группа НПВ использовала мероприятия и средства проекта для поддержания усилий по пересмотру национальной стратегии ликвидации отходов и национальной стратегии развития транспорта и достижения взаимовыгодных результатов.

3.7 Последствия СОЗ и затраты и выгоды, связанные с принятием мер

Извлеченные уроки

Выявление групп населения, которым угрожают СОЗ

Во многих странах прежде, как правило в связи с международными программами, уже проводились конкретные исследования по последствиям СОЗ для населения и некоторых природных сред, однако большинству стран было сложно или невозможно выявить причинные связи и оценить последствия СОЗ.

В некоторых странах оценка риска воздействия СОЗ на человека основывается на информации о выбросах из источников, определенных в реестрах.

Некоторые страны признают, что оценку воздействия на здоровье человека необходимо проводить на региональном и глобальном уровнях, а не отрывочно на национальном уровне.

Некоторые страны планируют мероприятия в отношении конкретных источников и рассматривают вопрос о принятии глобальных мер по контролю над СОЗ в качестве мероприятия по оценке значительного риска.

Оценка эффективности планов действий с точки зрения затрат

Большинство стран не могли провести анализ затрат/выгод применительно к своим планам действий, вследствие:

- отсутствия специальных знаний и опыта и методических руководств;
- предварительного характера реестров.

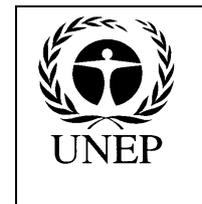
Конкретная информация об относительных расходах, связанных с реализацией различных вариантов регулирования СОЗ, отсутствует. Например, отсутствует информация о:

- сравнительных затратах на применение разных методов обработки и удаления;
- затратах на применение экологически обоснованных методов хранения и перевозки, страхование и упаковку.

Приложение 1: Повестка дня региональных совещаний



**ЮНЕП/ДФГОС:
РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ
ВЫПОЛНЕНИЯ (НПВ) ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ
СТОЙКИХ ОРГАНИЧЕСКИХ
ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ (СОЗ)**



**Региональный практикум по извлеченным урокам
и эффективной практике в области подготовки
национальных планов выполнения (НПВ)**

Окончательная повестка дня

ДЕНЬ 1: Первая половина дня

1	ОТКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ
	Председатель официально открывает совещание
2	ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРАКТИКУМА
2.1	Организация работы практикума и утверждение повестки дня
	Организаторы практикума информируют участников о предлагаемом порядке организации работы практикума
	Участники обсуждают настоящую предварительную повестку дня и утверждают окончательный вариант. Предложения в отношении дополнительных тем для обсуждения следует представлять на бумаге для облегчения их обсуждения, соответственно, в рамках пунктов 4, 5 и 6 повестки дня
2.2	Представление участников
	Участникам совещания предлагается представиться
3	ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ЦЕЛЯХ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО ПРОЕКТА И ПРАКТИКУМА
3.1	Разработка НПВ и экспериментальный проект
	Контекст разработки НПВ согласно Стокгольмской конвенции
	Структура экспериментального проекта: национальные и комплексные мероприятия
	Ход разработки НПВ в регионе
3.2	Резюме итогов миссий по установлению фактов (если таковые имеются)
	Консультант ЮНЕП посетит несколько стран региона. В ходе миссий будут рассматриваться уроки, извлеченные в процессе подготовки НПВ, и темы, вызывающие беспокойство. Резюме итогов любых миссий, проведенных до начала регионального практикума, будет представлено участникам для обсуждения в ходе практикума

ДЕНЬ 1: Вторая половина дня

4	ОБСУЖДЕНИЕ ИЗВЛЕЧЕННЫХ УРОКОВ И ЭФФЕКТИВНОЙ ПРАКТИКИ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ НПВ	
	Участникам предлагается сформировать рабочие группы и обсудить уроки, извлеченные из собственного опыта, и выделить эффективную практику, сложившуюся в процессе разработки НПВ	
	Каждая рабочая группа избирает председателя и докладчика, ответственного за представление доклада о выводах группы пленарному заседанию	
	В ходе обсуждения будут рассматриваться следующие темы:	
4.1	Технические вопросы разработки НПВ	
	Будут сформированы три следующие рабочие группы:	
	<i>Тема Рабочей группы</i>	<i>Возможные темы для обсуждения</i>
РГ1	Подготовка реестров СОЗ и оценка национального потенциала	Наилучшая практика: получения информации для реестров СОЗ при содействии заинтересованных сторон;
		представления и проверки информации для реестров;
		квалификации национального потенциала для регулирования СОЗ;
		оценки дополнительного потенциала, требуемого для выполнения приоритетных мероприятий
		Процедуры определения направлений дальнейшей работы для подготовки более полных и подробных реестров
		Наличие и адекватность руководящих указаний и возможностей подготовки кадров
РГ2	Определение национальных приоритетов в отношении СОЗ и их увязка с приоритетами национального развития и планами действий	Процедуры выявления связей между "техническими" целями по СОЗ и национальной политикой и стратегиями
		Выявление альтернативных подходов и определение наиболее приемлемого из них
		Эффективные процедуры подготовки национальных планов действий
		Использование потенциала, сформированного в рамках организационно-подготовительной деятельности, для расширения усилий по совершенствованию методов управления химическими веществами

РГ3	Последствия СОЗ и затраты и выгоды, связанные с принятием мер	Наилучшая практика: выявления групп населения и природных сред, которым угрожают СОЗ;
		определения последствий применения химических веществ, содержащих СОЗ
		Оценка затрат и выгод, связанных с использованием СОЗ и альтернативных химических веществ, не содержащих СОЗ
		Включение анализа эффективности с точки зрения затрат в процесс планирования деятельности
		Наличие и адекватность руководящих материалов, учебных мероприятий и поддержки

ДЕНЬ 2: Первая половина дня

4.1 (продолжение)	Рабочие группы 1, 2 и 3 представляют свои выводы пленарному заседанию для обсуждения
----------------------	--

ДЕНЬ 2: Вторая половина дня

4.2	Управление и общие вопросы	
	Будут сформированы три следующие рабочие группы:	
	<i>Тема Рабочей группы</i>	<i>Возможные темы для обсуждения</i>
РГ4	Управление проектом и организация процесса	Разработка проекта и его адекватность
		Эффективное планирование, управление, организация и координация подготовки НПВ
		Достижение целей проекта, адаптация к меняющимся обстоятельствам, управление и оперативная гибкость
		Наличие и адекватность поддержки, руководящих указаний и возможностей обучения для управляющих проектами и проектными групп
		Роль и значение международных и региональных консультантов
		Роль неправительственных консультантов, НПО и других заинтересованных сторон в мероприятиях по проекту
		Наилучшая практика информационно-разъяснительной работы и просвещения, особенно для охвата наиболее уязвимых групп

РГ5	Координационные механизмы, участие заинтересованных сторон, приверженность и непосредственная заинтересованность	Обеспечение и сохранение непосредственной заинтересованности правительств, приверженности заинтересованных сторон и поддержки
		Организация и обеспечение продолжения поддержки и сотрудничества на межминистерском уровне, обмен информацией и знаниями
		Наилучшая практика национальных координационных комитетов – их неизменная роль и участие в процессе разработки НПВ
		Выявление НПО и других неправительственных заинтересованных сторон и сотрудничество с ними
		Механизмы обмена информацией и проведения консультаций с заинтересованными сторонами
		Разработка мероприятий, выходящих за рамки сферы компетенции "принимающего" министерства
		Эффективные процедуры получения согласия с НПВ и планами действий от заинтересованных сторон и правительства
РГ6	Законодательство и регулирование, мониторинг и обеспечение выполнения	Наилучшая практика и подходы для: проведения обзора законодательства и мер регулирования в целях обеспечения соблюдения Конвенции;
		выявления возможных путей контроля и запрещения СОЗ;
		ликвидации незаконной или непреднамеренной торговли химическими веществами и продуктами, содержащими СОЗ;
		координации процедур регулирования и контроля СОЗ на национальном уровне и уровне провинций;
		регионального и международного сотрудничества и координации;
		принятия эффективных с точки зрения расходов и взаимодополняющих мер по управлению химическими веществами и отходами, особенно в небольших департаментах;
		поддержания мероприятий, выходящих за рамки "организационно-подготовительной деятельности"
		Значение создаваемых на добровольной основе механизмов регулирования и контроля химических веществ – изменения в промышленности и поведении пользователей
		Поощрение корпоративной и общей ответственности за воздействие СОЗ на здоровье человека и окружающую среду

ДЕНЬ 3: Первая половина дня

4.2 (продолжение)	Рабочие группы 4, 5 и 6 представляют свои выводы пленарному заседанию для обсуждения
------------------------------------	--

ДЕНЬ 3: Вторая половина дня

5	ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ БЕСПОКОЙСТВО В РЕГИОНЕ В КОНТЕКСТЕ ПОДГОТОВКИ НПВ
	Участникам предлагается выявить и обсудить вопросы, вызывающие беспокойство в регионе в контексте подготовки НПВ согласно положениям Стокгольмской конвенции
6	ЛЮБЫЕ ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ
	Обсуждаются предлагаемые дополнительные темы
7	УТВЕРЖДЕНИЕ ДОКЛАДА О РАБОТЕ СОВЕЩАНИЯ
	Доклады рабочих групп объединяются в проект доклада о работе практикума, который распространяется среди участников для получения замечаний/одобрения Подробный доклад представляется участникам в течение четырех недель по окончании практикума
	Этот подробный доклад является составной частью глобального доклада, объединяющего результаты всех региональных практикумов и миссий по установлению фактов, проведенных в рамках экспериментального проекта
	Этот глобальный доклад готовится для представления в качестве информационного документа на второй Конференции Сторон Стокгольмской конвенции, которая состоится 1–5 мая 2006 года в Женеве
8	Заккрытие совещания

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ДОКЛАДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИКУМОВ
(НАХОДЯТСЯ НА КОМПАКТ–ДИСКЕ)**

- Annex 2.1. Доклад регионального практикума для англоязычных стран Африки
- Annex 2.2. Доклад регионального практикума для франкоязычных стран Африки [на французском языке]
- Annex 2.3. Доклад регионального практикума для франкоязычных стран Африки [на английском языке]
- Annex 2.4. Доклад регионального практикума для стран Азии
- Annex 2.5. Доклад регионального практикума для стран Карибского бассейна
- Annex 2.6. Доклад регионального практикума для стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии
- Annex 2.7. Доклад регионального практикума для стран Латинской Америки [на испанском языке]
- Annex 2.8. Доклад регионального практикума для стран Латинской Америки [на английском языке]
- Annex 2.9. Доклад регионального практикума для стран Тихого океана