



Отправные идеи: Международное сотрудничество по вопросам химической безопасности после 2020 г.

IPEN

Сентябрь 2015 г.

Исполнительное резюме

СПМРХВ - это единственный глобальный форум, позволяющий устанавливать и разрешать на глобальном, региональном и национальном уровнях весь комплекс проблем, связанных с надлежащим регулированием химических веществ. После своего принятия в 2006 г., СПМРХВ расширился и развился. Он оказался исключительно важной международной структурой для продвижения и развития целей химической безопасности. Хотя СПМРХВ имеет важное значение для всех стран, он особо важен для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Это связано с тем, что многие источники токсичных химических веществ в этих странах не охватываются в полной мере ни одной из существующих конвенций по химическим веществам и отходам, а многие из них сталкиваются с трудностями, пытаясь должным образом самостоятельно разрешить проблемы, связанные с этими источниками. Эту проблему еще более усугубляет быстрый рост производства и применения химических веществ. В 2020 г. эти угрозы для здоровья человека и для окружающей среды никуда не исчезнут.

Принятое в 2006 г. решение о создании СПМРХВ истекает в 2020 г. Возникает неотложный вопрос: что будет дальше? Пятая Международная конференция по регулированию химических веществ (МКРХВ5) состоится в 2020 г. и до сих пор не запланировано никаких подготовительных заседаний для рассмотрения будущего СПМРХВ. Если мировое сообщество дождетс 2020 г., чтобы приступить к рассмотрению будущего межправительственного сотрудничества в области химической безопасности, то СПМРХВ прекратит свое существование, возникнет разрыв и критически важный набранный темп будет утрачен. Единственным путем, позволяющим избежать такого разрыва и утраты темпа, будет инициирование на МКРХВ4 межсессионного процесса, чтобы приступить к рассмотрению будущего СПМРХВ и/или других механизмов межправительственного сотрудничества по вопросам химической безопасности с вовлечением широкого круга заинтересованных сторон на период после 2020 г. В рамках такого межсессионного процесса можно было бы выработать предложения по институциональным схемам на период после 2020 г., которые на МКРХВ5 можно было бы рассмотреть и, возможно, принять.

Одним из возможных вариантов для продвижения вперед могло бы стать решение МКРХВ4 о созыве двух межсессионных заседаний по планированию в связке с ЭА ООН2 (в 2016 г.) и ЭА ООН3 (в 2018 г.). Их результаты можно было бы включить в повестку дня РГОСЗ на 2019 г. с целью подготовки повестки дня для МКРХВ5. Сегмент высокого уровня МКРХВ5 мог бы затем рассмотреть соответствующие предложения и мог бы принять и ввести в действие согласованные институциональные схемы для надлежащего регулирования химических веществ на период после 2020 г.

До сих пор в рамках СПМРХВ занимались преимущественно обеспечивающей деятельностью для должного регулирования химических веществ.¹ В период после 2020 г. основными направлениями должны стать применение нового потенциала и структур для проведения деятельности на национальном и местном уровнях, на уровне сообществ, чтобы минимизировать и устранять реальные источники токсичных воздействий. Адекватное финансирование и повышение политической приоритетности регулирования химических веществ сыграют ключевую роль в улучшении производства и применения химических веществ, чтобы предотвратить их вредное воздействие на здоровье человека и на окружающую среду.

Введение

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) признает ущерб для здоровья человека и для окружающей среды, который вызывается воздействием химических веществ и представляет собой глобальное политическое обязательство об изменении способов производства и применения химических веществ, чтобы свести этот ущерб к минимуму.² Это соглашение не является юридически обязывающим, но на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. главы государств призывали его разработать и на основе консенсуса министров охраны окружающей среды, здравоохранения и других делегатов, представляющих более ста правительств, СПМРХВ был принят на первой Международной конференции по регулированию химических веществ (МКРХВ1), которая проходила в Дубае, в феврале 2006 г.

СПМРХВ уникален по широте охвата и по своему подходу с вовлечением широкого круга заинтересованных сторон и разных секторов. В то же время, принятое в 2006 г. решение о создании структуры СПМРХВ истекает в 2020 г. В данном документе будет рассматриваться важность СПМРХВ, элементы, которые необходимо будет разрешить в период после 2020 г. и возможный процесс для достижения соглашений, требующихся для продолжения международного сотрудничества по химической безопасности после 2020 г.

Почему СПМРХВ важен

СПМРХВ - это единственный глобальный форум, позволяющий устанавливать и разрешать на глобальном и национальном уровнях весь комплекс существующих и недавно выявленных проблем, связанных с надлежащим регулированием химических веществ. СПМРХВ стимулирует и обеспечивает международные усилия с вовлечением широкого круга заинтересованных сторон и разных секторов для разрешения проблем химической безопасности и источников токсичного воздействия в течение всего их жизненного цикла. Он предоставляет информацию, помощь и поддержку правительственным чиновникам, отвечающим за регулирование химических веществ на национальном уровне. Широкий охват СПМРХВ позволяет рассматривать многие источники

воздействия химических веществ, которые выходят за рамки существующих химических конвенций. СПМРХВ имеет особенно важное значение для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, поскольку многие из них до сих пор обладают очень слабой правовой, регулятивной, институциональной и технической инфраструктурой для защиты граждан и окружающей среды своих стран от токсичных химических веществ и отходов. СПМРХВ и другие глобальные соглашения стали важными движущими силами для действий в области химической безопасности и в смежных областях устойчивого развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В отсутствие СПМРХВ не существовало бы построенной на основе участия международной структурной основы для разрешения наиболее острых проблем химической безопасности в мире.

Важность для развивающихся стран и стран с переходной экономикой

После своего принятия СПМРХВ расширился и развился. Он оказался исключительно важной международной основой для продвижения и развития задач химической безопасности. Хотя СПМРХВ имеет важное значение для всех стран, он особо важен для многих стран низкого - среднего уровня доходов, которые до сих пор имеют очень слабую правовую, регулятивную институциональную и техническую инфраструктуру для защиты своего населения и окружающей среды от опасностей, связанных с воздействием токсичных химических веществ и отходов. В нынешних условиях быстрого расширения применения химических веществ и химических производств в развивающихся странах, усиливается потребность в более сильном и более результативном СПМРХВ, с должным политическим приоритетом и адекватными ресурсами.

Стокгольмская конвенция по стойким органическим загрязнителям - которая была принята до СПМРХВ - и Минаматская конвенция по ртути - которая была принята после СПМРХВ - посвящены конкретным токсичным загрязнителям, которые могут перемещаться на большие расстояния с водными или воздушными течениями, накапливаться в компонентах окружающей среды и в живых организмах, а соответственно и могут наносить вред здоровью людей в местах, крайне удаленных от источников первоначального выброса. В связи с такой их способностью перемещаться на большие расстояния и склонностью к биоаккумуляции некоторые правительства сочли необходимым установить глобальные юридически обязывающие соглашения для контроля таких веществ. И именно в силу таких свойств у стран с высоким уровнем доходов есть очевидная заинтересованность в политической, технической и финансовой поддержке этих конвенций.

С другой стороны, охват СПМРХВ несравненно шире: он охватывает практически все источники токсичного химического воздействия, которые не охватываются Стокгольмской или Минаматской конвенциями. Во многих случаях эти другие источники наносят столько же вреда здоровью человека и/или окружающей среде как и стойкие органические загрязнители или ртуть. Эти другие источники токсичных химических веществ часто непропорционально сильно воздействуют на население и окружающую среду в странах с низким - средним уровнем доходов. И во многих случаях у правительств этих стран до сих пор нет информации об этих проблемах или же действующих стратегий и программ для их адекватного разрешения.

Рассмотрим лишь два примера из множества источников токсичных химических веществ, которые не охватываются в полной мере ни одной из существующих конвенций по химическим веществам и отходам³: отравление свинцом и экспозиция по пестицидам (см. Приложение 1).

По мнению ВОЗ, отравление свинцом является “полностью предотвратимым заболеванием”.⁴ В то же время, из всех детей с повышенными уровнями свинца в крови примерно 90% проживают в регионах с низким уровнем доходов.⁵ Никакое другое соглашение о международном сотрудничестве не предусматривало механизмов для разрешения этой проблемы, пока на МКРХВ2 этот вопрос не отнесли к возникающим политическим вопросам и не способствовали созданию Глобального альянса по ликвидации свинцовых красок.

Как и в случае свинца, вредное воздействие пестицидов наносит непропорционально серьезный вред странам с низким - средним уровнем доходов. В этих странах гораздо большая часть населения занята в сельском хозяйстве и/или проживает в сельской местности, где интенсивно применяются пестициды. Национальные меры регулирования пестицидов в странах низкого - среднего уровня доходов обычно слабее и менее комплексные, там нет эффективного мониторинга и контроля соблюдения требований, а в результате даже обычная практика применения пестицидов часто наносит серьезный ущерб здоровью фермеров и экосистем. Эта проблема не рассматривается комплексным образом ни в одном соглашении о международном сотрудничестве. В то же время, в ходе МКРХВ4 будет возможность выступить с инициативой проведения глобальных усилий по поэтапному отказу от особо опасных пестицидов.

СПМРХВ поощряет и поддерживает международные, межсекторальные усилия с участием широкого круга заинтересованных сторон, направленные на разрешение проблем, связанных с источниками токсичного воздействия

Глобальный альянс по ликвидации свинцовых красок был создан в соответствии с решением, принятым в 2009 г. на второй сессии Международной конференции СПМРХВ по регулированию химических веществ (МКРХВ). Вопрос о принятии решения по возможным международным действиям для разрешения проблемы особо опасных пестицидов будут рассматриваться на МКРХВ4. Другие решения МКРХВ стимулировали международные действия, направленные на разрешение проблем, связанных с другими источниками токсичного воздействия, включая: доступ к информации о химических веществах в продукции; токсичные воздействия, связанные с полным жизненным циклом электротехнической и электронной продукции; химические вещества, поражающие эндокринную систему (ВПЭС); нанотехнологии и наноматериалы и т.д.

СПМРХВ предоставляет информацию, поддержку и содействие правительственным чиновникам, отвечающим за регулирование химических веществ на национальном уровне

СПМРХВ предоставляет платформу для региональных встреч, позволяющих проводить обсуждение вопросов надлежащего регулирования химических веществ на равноправной основе. СПМРХВ помогает национальным чиновникам, занимающимся регулированием химических веществ, лучше понять подходы, используемые в других странах для контроля множества различных химических опасностей, которые им необходимо учитывать. СПМРХВ расширяет доступ к информации о химических веществах, к квалифицированным экспертам и к политическим руководящим указаниям. СПМРХВ помогает повысить статус национальных чиновников, занимающихся регулированием химических веществ, в их собственных министерствах или агентствах; и он помогает стимулировать межведомственную координацию и сотрудничество в поддержку целей химической безопасности.

СПМРХВ стимулирует и поддерживает сотрудничество широкого круга заинтересованных сторон на международном и национальном уровнях

СПМРХВ предоставляет структуру, которая стимулирует и поддерживает взаимодействие и сотрудничество между правительственными чиновниками, НПО по защите общественных интересов, группами местных сообществ, агентствами системы ООН, частным сектором, учреждениями здравоохранения, профсоюзами и другими профильными сторонами в поддержку целей обеспечения надлежащего регулирования химических веществ. В отсутствие структуры СПМРХВ такое сотрудничество часто было бы сложным, а иногда и вообще невозможным. В контексте СПМРХВ, НПО по защите общественных интересов и другие заинтересованные стороны могут согласовывать свои инициативы по химической безопасности с утвержденными на международном уровне стратегиями и структурами, которые признаются и поддерживаются их правительствами.

Всесторонние усилия по обеспечению химической безопасности должны продолжаться и после 2020 г.

Быстро расширяется производство и применение химических веществ в странах с низким - средним уровнем доходов. В результате, они могут сталкиваться с серьезными негативными последствиями из-за недостаточной информированности и слабого технического потенциала для должного разрешения проблем воздействия химических веществ.⁶ В проекте документа СПМРХВ *“Общие ориентиры и указания по достижению цели 2020 г. по надлежащему регулированию химических веществ”* отмечается, что *“Прогнозы указывают на продолжение роста мирового производства и применения химических веществ во всем мире и после 2020 г., причем самый значительный рост будет наблюдаться в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. Необходимость в сильном потенциале управления, в знаниях, в обмене информацией и в сокращении риска для продвижения надлежащего регулирования химических веществ не исчезнет в 2020 г. Признается сохраняющаяся актуальность надлежащего регулирования химических веществ и отходов и после 2020 г.”*⁷

Большинство целей, установленных в Глобальном плане действий СПМРХВ, все еще не достигнуты, а большинство возникающих политических проблем, установленных странами, находятся лишь на начальном этапе осознания и разрешения. Как отмечали в Африканском регионе в 2013 г., *“...проблемы должного регулирования химических веществ будут сохраняться и после 2020 г., по мере вывода на рынок новых химических веществ и по мере установления новых возникающих политических вопросов.”*⁸

В 2014 г, в Решении 1/5 Экологической ассамблеи ООН (ЭА ООН) по химическим веществам и отходам признали *“сохраняющуюся актуальность надлежащего регулирования химических веществ и отходов после 2020 г.”* и подчеркивали *“необходимость дальнейшего укрепления Стратегического подхода.”*⁹ В связи со страновым консультативным процессом по проблемам и возможным вариантам для дальнейшего расширения сотрудничества и координации действий в кластере химических веществ и отходов в долгосрочной перспективе отмечали, что *“прогресс в области надлежащего регулирования химических веществ и отходов на глобальном уровне был недостаточным и необходимо сохранить вопросы надлежащего регулирования химических веществ и отходов в центре внимания и в долгосрочной перспективе.”*¹⁰ Далее, в этом

документе отмечается, что “укрепление должного регулирования химических веществ и отходов в долгосрочной перспективе является существенно важным сквозным вопросом для устойчивого развития, поскольку оно связано с позитивным эффектом для охраны окружающей среды, здоровья, искоренения бедности, для экономики и общества в целом. Необходимость предотвратить или минимизировать существенные вредные воздействия химических веществ и опасных отходов на здоровье человека и на окружающую среду будет оставаться прочной основой для надлежащего регулирования химических веществ и отходов на период после 2020 г. и можно было бы принять дополнительные целевые показатели и индикаторы с установленными временными рамками.” На 2-м заседании Рабочей группы открытого состава СПМРХВ, которое проходило в 2014 г., согласились с тем, что вопрос укрепления регулирования химических веществ и отходов в период после 2020 г. следует включить в повестку дня МКРХВ4.

Обобщая, можно сказать, что в целом, существует общее признание того, что межправительственное сотрудничество и сотрудничество широкого круга заинтересованных сторон по химической безопасности не должно прекратиться в 2020 г. Еще много лет после 2020 г. будет сохраняться необходимость в надежном и динамичном СПМРХВ, который должен будет осуществляться таким образом, чтобы повысить его эффективность в разрешении широких проблем химической безопасности, которые этим подходом охватываются.

Вопросы химической безопасности останутся частью повестки дня устойчивого развития после 2020 г.

В целях устойчивого развития на период после 2015 г.¹¹ четко указывается, что международные усилия по установлению должного контроля за химическими веществами и отходами должны продолжаться и в период после 2020 г.

В Цели 3: *Обеспечить здоровую жизнь и продвигать благосостояние для всех, в любом возрасте*, параграф 3.9 гласит:

Существенно сократить к 2030 г. количество смертей и заболеваний, вызываемых опасными химическими веществами, загрязнением воздуха, воды и почв.

В Цели 6: *Обеспечить доступность и устойчивость водоснабжения и санитарии для всех*, параграф 6.3 гласит:

Улучшить к 2030 г. качество воды путем сокращения загрязнения, устранения сброса и минимизации выделения опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных стоков, существенного расширения утилизации и безопасного вторичного использования в глобальном масштабе.

В Цели 12: *Обеспечить устойчивые модели потребления и производства*, параграфы 12.4 и 12.5 гласят:

Достигнуть к 2020 г. экологически безопасного обращения с химическими веществами и всеми отходами в течение всего их жизненного цикла, в соответствии с согласованной международной основой, и значительно сократить их выбросы и сбросы в воздух, воду и

почвы, чтобы минимизировать их вредное воздействие на здоровье человека и на окружающую среду.

Существенно сократить к 2030 г. образование отходов при помощи мер предотвращения, сокращения, утилизации и вторичного использования.

В Цели 14: *Сохранить и использовать устойчивым образом океаны, моря и морские ресурсы для устойчивого развития*, параграф 14.1 гласит:

Предотвратить и существенно сократить к 2025 г. загрязнение морей любого рода, в частности, от деятельности на суше, включая загрязнение морей мусором и питательными веществами.

Указанный в приведенных выше целях срок - 2030 г. четко указывает, что международное сообщество не рассчитывает добиться достижения в полной мере цели надлежащего регулирования химических веществ и отходов к 2020 г. Скорее наоборот, для прогресса в достижении целей устойчивого развития на период после 2015 г. потребуются, чтобы международные институциональные схемы для надлежащего регулирования химических веществ и отходов продолжали действовать и после 2020 г.

Элементы дорожной карты для процесса на период после 2020 г.

Принятое в 2006 г. решение о создании СПМРХВ истекает в 2020 г. Возникает неотложный вопрос: что будет дальше? МКРХВ5 состоится в 2020 г. и до сих пор не запланировано никаких подготовительных заседаний РГОС или иных межсессионных заседаний. Если мировое сообщество дождется 2020 г., чтобы приступить к рассмотрению будущего межправительственного сотрудничества в области химической безопасности после 2020 г, то СПМРХВ прекратит свое существование, возникнет разрыв и критически важный набранный темп будет утрачен. Для предотвращения такого разрыва и утраты темпа, на МКРХВ4 следует согласовать межсессионный подготовительный процесс с мандатом для выработки предложений по институциональным схемам на период после 2020 г., для их рассмотрения и возможного принятия на МКРХВ5. Как отмечает Секретариат СПМРХВ в документе *“Надлежащее регулирование химических веществ и отходов в период после 2020 г.”*, *“Конференции предлагается рассмотреть возможность установления межсессионного процесса между своими третьей и четвертой сессиями с целью дальнейшей проработки предложения о рассмотрении вопросов надлежащего регулирования химических веществ и отходов в период после 2020 г., с полным и инклюзивным вовлечением широкого круга заинтересованных сторон и различных секторов.”*¹²

Возможный календарный план для действий

Время	Мероприятия	Примечания
Октябрь 2015 г.	МКРХВ4	Решение о проведении подготовительного процесса по выработке предложений для всестороннего международного сотрудничества по вопросам химической безопасности на период после 2020 г.
Май 2016 г.	ЭА ООН2	Первое заседание Подготовительного комитета, посвященное

		формированию плана на период после 2020 г. и проходящее в связке с ЭА ООН
Май 2018 г.	ЭА ООНЗ	Второе заседание Подготовительного комитета, посвященное формированию плана на период после 2020 г. и проходящее в связке с ЭА ООН
Декабрь 2019 г.	РГОСЗ	На 3-м заседании РГОС рассматриваются все актуальные вопросы для включения в повестку дня МКРХВ5, включая и план на период после 2020 г.
Октябрь 2020 г.	МКРХВ5	Сегмент высокого уровня рассматривает предложенный план на период после 2020 г. и согласовывает институциональные схемы для надлежащего регулирования химических веществ после 2020 г.

Какими вопросами необходимо будет заняться после 2020 г.?

До сих пор в рамках СПМРХВ занимались преимущественно обеспечивающей деятельностью для должного регулирования химических веществ. В период после 2020 г. основными направлениями должны стать дальнейшее развитие обеспечивающей основы и, что весьма важно, применение нового потенциала и структур для проведения деятельности с целью минимизации и устранения реальных источников токсичных воздействий в течение всего их жизненного цикла.

Первоначальный перечень требующих рассмотрения элементов включает:

Обзор достигнутого СПМРХВ прогресса

Для дальнейшего продвижения вперед следует провести объективный анализ и оценку достигнутого в рамках СПМРХВ прогресса после 2006 г., а также определить приоритетные действия на период до 2020 г. Это будет проводиться на четвертой Международной конференции по регулированию химических веществ, когда делегаты будут рассматривать “*Общие ориентиры и указания по достижению цели 2020 г. по надлежащему регулированию химических веществ*”.

В этом документе пытаются обобщить прогресс в реализации Всеобъемлющей политической стратегии и определить шесть ключевых направлений деятельности для достижения целей СПМРХВ.

Химическая безопасность нуждается в более высокой политической приоритетности

Во всех странах необходимо существенно повысить политическую приоритетность СПМРХВ и приверженность делу надлежащего регулирования химических веществ и отходов.¹³ По мере того, как производство и применение химических веществ продолжают расширяться, следует повысить значимость СПМРХВ, чтобы он мог соответствовать усиливающейся проблеме вреда, который наносит здоровью человека и окружающей среде воздействию токсичных химических веществ и отходов. В силу своего широкого охвата и рассмотрения проблем химической безопасности, которые не охватываются другими соглашениями, СПМРХВ остается единственным глобальным форумом, позволяющим проводить всестороннее выявление и разрешение проблем, связанных с надлежащим регулированием химических веществ.

Для должной реализации необходимо реалистичное финансирование

Во Всеобъемлющей политической стратегии СПМРХВ, принятой в 2006 г., отмечается, что для достижения надлежащего регулирования химических веществ потребуется доступ к

значительным финансовым и иным ресурсам.¹⁴ В то же время, эти ресурсы так и не материализовались в таких объемах, которые отвечали бы потребностям.

- Делегаты правительств-доноров на подготовительных встречах СПМРХВ высказывали ожидания, что международные агентства помощи для целей развития могут выделить значительное финансирование для реализации СПМРХВ. Этого до сих пор не произошло в значительных масштабах и необходимо проводить дальнейшую работу в этом направлении.
- Хотя и была создана скромная и ограниченная программа финансирования СПМРХВ (программа "быстрого старта"), она была ограничена по времени и уделяла основное внимание обеспечивающей деятельности. За ней не последовало какой-либо значительной и устойчивой программы для привлечения необходимых для реализации ресурсов.
- Некоторые средства для реализации СПМРХВ были включены в портфель Глобального экологического фонда в ходе пятого и шестого пополнений. Это шаг в правильном направлении. Тем не менее, выделенный объем очень невелик по сравнению с потребностями.
- ЮНЕП был разработан интегрированный подход к финансированию надлежащего регулирования химических веществ и отходов, который можно было бы дополнительно доработать. Тем не менее, он все еще не обеспечил притока финансовой помощи для целей реализации СПМРХВ.
- Была создана специальная программа для поддержки укрепления институтов на национальном уровне. Это также шаг в правильном направлении, но программа не отвечает подходу СПМРХВ с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, поскольку исключает финансирование организаций гражданского общества, защищающих общественные интересы.

Для реализации СПМРХВ и реальных глобальных усилий для достижения его целей потребуются значительные новые и дополнительные средства. Значительные новые и дополнительные средства потребуются для полномасштабной и надежной реализации СПМРХВ в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. При этом подлежащие реализации меры должны поддерживаться на постоянной основе. Соответственно, приток поступлений для поддержки национальных программ регулирования химических веществ и инфраструктуры также должен быть долгосрочным и устойчивым. Необходимо разработать реалистичный подход к привлечению ресурсов в таких масштабах, которые требуются для надежной реализации СПМРХВ.

Институциональные схемы СПМРХВ требуют укрепления

Институциональные схемы СПМРХВ следует проанализировать и оценить. В частности, следует рассмотреть вопрос о создании существенно укрепленного Секретариата СПМРХВ с предоставлением ему кадровых ресурсов, достаточных для полного выполнения им своего мандата. В параграфе 29 Всеобъемлющей политической стратегии прямо призывают к созданию объединенного секретариата с ведущей ролью в нем ЮНЕП и ВОЗ. В то же время, ВОЗ отказалась от своей должности в секретариате, ссылаясь на финансовые причины. В 2013 и 2014 гг., на региональных встречах в Африке и в Азиатско-Тихоокеанском регионе, принятые консенсусом резолюции призвали и ЮНЕП, и ВОЗ *“предоставить кадровые и другие ресурсы для полного укомплектования секретариата СПМРХВ в соответствии с обязанностями, изложенными в параграфе 29 Всеобъемлющей политической стратегии.”*¹⁵¹⁶ Принятое в 2014 г. решение 1/5 ЭА

ООН предлагает ВОЗ *“предоставить соответствующие кадровые и другие ресурсы”* секретариату СПМРХВ. Очевидно, что правительства и другие заинтересованные стороны подтвердили важность полноценно функционирующего и укомплектованного секретариата для рассмотрения экологических и медицинских аспектов химической безопасности. Это необходимо реализовать по мере продвижения вперед.

При оценке эффективности следует проводить мониторинг достигнутого прогресса

В СПМРХВ имеются индикаторы для отчетности, так что можно проводить мониторинг достигнутого в его реализации прогресса. В то же время, эти индикаторы обычно не выходят за рамки подсчета числа стран, которые сообщают о наличии у них определенных механизмов и/или о внедрении определенных схем регулирования химических веществ. Все индикаторы начинаются со слов *“Количество ...”* Хотя это дает количественную информацию, эти индикаторы часто не позволяют точно отразить реально достигнутый прогресс и пробелы в достижении целей химической безопасности.

В Стокгольмской и Минаматской конвенциях имеются статьи, предусматривающие механизмы оценки эффективности и у каждой из этих конвенций есть вспомогательные органы, отвечающие за оценку результатов относительно установленных целей. Для СПМРХВ это проблематично в силу его широкого охвата, но тем не менее следует разработать механизм для объективной оценки его эффективности.

Приложение 1 Два примера важных для развивающихся стран и стран с переходной экономикой вопросов, которые не охватываются в полном объеме существующими конвенциями по химическим веществам и отходам

Воздействие свинца и пестицидов - это всего лишь два из множества возможных примеров источников токсичного воздействия, на разрешение связанных с которыми проблем и направлен процесс СПМРХВ. В отсутствие СПМРХВ не существовало бы никакой построенной на основе участия международной структуры для разрешения большинства наиболее острых мировых проблем химической безопасности.

Отравление свинцом

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) относит отравление свинцом к первой десятке заболеваний, заболеваемость которыми среди детей связана с факторами окружающей среды, которые могут быть изменены.¹⁷ На долю отравления свинцом приходится 0,6% от общей глобальной заболеваемости.¹⁸ По имеющимся оценкам, во всем мире, у шестнадцати процентов детей наблюдаются уровни свинца в крови, превышающие 10 микрограмм на децилитр. Установлено, что 90% всех детей с повышенными уровнями свинца в крови проживают в регионах с низким уровнем доходов.¹⁹

Помимо колоссального ущерба для здоровья людей, воздействие свинца также является серьезной экономической обузой для общества. В недавнем исследовании по экономическим последствиям экспозиции детей по свинцу для национальной экономики в странах с низким - средним уровнем доходов было установлено, что общий кумулятивный экономический ущерб оценивается в 977 миллиардов международных долларов в год.²⁰ Эта сумма в семь раз превышает общий объем помощи для целей развития, который основные правительства-доноры предоставляют странам с низким - средним уровнем дохода²¹. По мнению ВОЗ, отравление свинцом является *“полностью предотвратимым заболеванием”*.²²

Воздействие пестицидов

Глобальные данные и надежные оценки вреда для здоровья человека и для окружающей среды, вызываемые воздействием пестицидов, встречаются гораздо реже чем в случае экспозиции по свинцу. Эксперты ВОЗ отмечают, что показатели глобальной заболеваемости, связанные с хронической экспозицией по токсичным пестицидам, все еще остаются неизвестными, поскольку до сих пор невозможно делать оценки, исходя из различных способов токсичного действия пестицидов.²³ В более старом, но заслуживающем доверия исследовании, указывается, что ежегодно происходит около миллиона серьезных случайных отравлений пестицидами, а в дополнение к этому еще два миллиона человек госпитализируют после попыток самоубийства при помощи пестицидов. Автор отмечает, что эти данные - безусловно - отражают лишь часть реальной проблемы и полагает, что в развивающихся странах может насчитываться до 25 миллионов сельскохозяйственных работников, которые ежегодно страдают от производственного отравления пестицидами, хотя большинство таких случаев не регистрируются и большинство пострадавших не обращаются за медицинской помощью.²⁴

Одна из оценок наносимого вреда, на которую ссылались в документе Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО), предполагает, что общий ущерб для здоровья населения из-за воздействия пестицидов в странах Африки южнее Сахары за период 2005-2020 гг.

может достигнуть 97 млрд. долл. США.²⁵ Консервативная оценка воздействия экспозиции по пестицидам на малых сельхозпроизводителей в странах Африки южнее Сахары, предполагает, что определенные конкретные затраты, связанные с отравлением пестицидами - потерянные рабочие дни, амбулаторное лечение и госпитализация - достигали в 2005 г. 4,4 млрд. долл. США. Эти оценки не включали других потерь, таких как страдания людей или затраты, связанных с потерей средств к существованию.²⁶ Точно так же нет и количественных данных или надежных оценок ущерба для экосистем, связанного с воздействием пестицидов. Когда лучше изучат и оценят все виды ущерба, связанного с воздействием пестицидов, они скорее всего окажутся столь же серьезными как и в случае воздействия свинца или даже более значительными.

Как и в случае свинца, вредное воздействие пестицидов наносит непропорционально серьезный вред странам с низким - средним уровнем доходов. В этих странах гораздо большая часть населения занята в сельском хозяйстве и/или проживает в сельской местности, где интенсивно применяются пестициды. Национальные меры регулирования пестицидов в странах низкого - среднего уровня доходов обычно слабее и менее комплексные, там нет эффективного мониторинга и контроля соблюдения требований, а в результате даже обычная практика применения пестицидов часто создает более серьезную угрозу для здоровья фермеров и для экосистем.

Приложение 2 Введение финансовой ответственности промышленности за регулирование химических веществ

Решающим фактором для обеспечения устойчивого финансирования для целей химической безопасности является интернализация затрат в соответствующих загрязняющих отраслях промышленности.²⁷ Это связано с тем, что необходимые для обеспечения безопасного обращения с химическими веществами деньги в конечном итоге обязаны выделять отрасли промышленности, производящие химические вещества.

Когда в стране производят или применяют химические вещества, то правительство этой страны обязано обеспечить, чтобы воздействия химических веществ или химические аварии не причиняли вреда здоровью населения и окружающей среде. Затраты, которые правительства несут в связи с исполнением этой обязанности, являются внешними экономическими издержками, возникающими в результате принимаемых промышленностью экономических решений о производстве и применении химических веществ. В соответствии с принципом "загрязнитель платит"²⁸ и в соответствии с разумной экономической политикой такие внешние издержки не должны покрываться обычными налогоплательщиками, за счет средств общей государственной казны или же каких-либо иных третьих сторон. Вместо этого, следует разработать целесообразные экономические инструменты, которые позволили бы эффективно интернализировать такие затраты в самих профильных отраслях промышленности и таким способом, чтобы это не приводило к искажению международной торговли и инвестиций. Как отмечалось ЮНЕП, *"подавляющее большинство затрат на охрану здоровья людей, связанных с производством, потреблением и удалением химических веществ, несут не производители химических веществ и они не компенсируются в цепочке создания добавленной стоимости. Нескомпенсированный ущерб для здоровья людей и для окружающей среды - это проявление неэффективности рыночного регулирования, нуждающегося в исправлении."*²⁹

Внешние издержки для химической промышленности достигают колоссальных величин. Консервативные оценки для некоторых таких внешних издержек включают:

- Связанные с пестицидами медицинские затраты в странах Африки южнее Сахары составляют 90 млрд. долл. США для периода 2005 - 2020 гг. Для сравнения - в 2009 г. вся внешняя помощь для целей развития, выделенная на сектор здравоохранения в Африке составляла 4,8 млрд. долл. - т.е. лишь небольшую часть от затрат, связанных только с пестицидами.³⁰
- 157 млрд. евро составляют среднегодовые медицинские расходы в Европейском Союзе в связи с заболеваниями, которые вызываются веществами, поражающими эндокринную систему. К этим заболеваниям относятся снижение показателей IQ и умственная отсталость, аутизм, синдром дефицита внимания с гиперактивностью, ожирение у детей и взрослых, диабет у взрослых, крипторхизм, мужское бесплодие и смертность в связи со снижением уровней тестостерона. Как отмечают авторы, это консервативная оценка, поскольку учитывали только те ВПЭС, для которых с наибольшей вероятностью установлена связь с заболеваниями, и более широкий анализ мог бы дать более значительную оценку заболеваемости и связанных с ней затрат.³¹
- 236 млрд. долл. США составляют среднегодовые затраты, связанные с загрязнением, которое вызывается производством и применением летучих органических соединений. Это заниженная оценка, поскольку она не включает большинства природных ресурсов, загрязнения воды, изменений в практике землепользования и отходов в странах, не входящих в ОЭСР.³²
- 977 млрд. долл. США составляют среднегодовые затраты, связанные с воздействием свинца на детей в странах с низким - средним уровнем доходов. Эта величина составляет 1,20% от глобального ВВП в 2011 г. Авторы отмечают, что наибольшему ущербу от воздействия свинца подвергаются сейчас страны с низким - средним уровнем доходов.³³

Правительствам требуется значительный потенциал и инфраструктура для регулирования химических веществ, чтобы они могли эффективно реализовать, продвигать и контролировать соблюдение надлежащих законов, стратегий и подзаконных актов в сфере регулирования химических веществ. Кроме того, правительствам требуется дополнительный потенциал, позволяющий эффективно продвигать передачу чистых технологий, более чистое производство, безопасную и устойчивую практику сельского хозяйства, более безопасные заменители (включая нехимические) взамен производства и применения опасных химических веществ и материалов, а также другие аналогичные реформы. Если такой правительственный потенциал введен в действие целесообразным образом, то это позволяет предотвращать ущерб и избежать накопления проблем токсичного загрязнения, которые потребуются разрешать в будущем. А вот в отсутствие такого потенциала, особенно во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, существует высокая вероятность продолжения практики, которая приводит к отравлению детей, рабочих и фермеров, к загрязнению поселений, к нарушению функционирования экосистем из-за воздействия химических веществ и химических аварий, что дополнительно сдерживает процессы развития в тех странах, которые более всего в этом нуждаются.

Производители химических веществ признают, что они несут ответственность за затраты, связанные с их нормальной эксплуатацией, включая меры эксплуатационной безопасности, обслуживание продукции, разработку более безопасных альтернатив и т.д. Аналогичные расходы несут (или должны нести) и отрасли, в которых используются химические вещества. В то же время, одних только добровольных мер будет недостаточно для достижения целей СПМРХВ.

Многим странам приходится начинать со значительных проблем прошлого загрязнения. У них имеются запасы непригодных химических веществ и пестицидов; загрязненные почвы, отложения и участки; а также другие требующие значительных затрат проблемы, для разрешения которых невозможно найти ответственные стороны, обладающие достаточным потенциалом или средствами. Для целей защиты здоровья населения и окружающей среды необходимо предусмотреть план, позволяющий приемлемым образом разрешить эти связанные с прошлым загрязнением проблемы.

Объем нового и дополнительного финансирования, которое потребуется правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой для успешного внедрения и проведения эффективной политики в области химической безопасности для достижения цели СПМРХВ, намного превышает объемы помощи, которую к настоящему времени выделяли правительства стран-доноров или же способны выделить. Следовательно, нужен новый источник финансирования, чтобы помочь правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой защитить здоровье населения и окружающую среду в своих странах от ущерба, связанного с воздействием токсичных химических веществ и отходов.

Среднегодовой оборот глобальной химической промышленности составляет примерно 4,1 триллиона долларов США (триллион = тысяча миллиардов).³⁴ Если, например, глобальная схема возмещения затрат позволит привлекать ежегодно 4,1 млрд. долл.,³⁵ то общая нагрузка на химическую промышленность составит 0,1% от среднегодового оборота этой промышленности - т.е. один цент (0,01 долл.) на каждые десять долларов продаж (10,00 долл.).

Эти затраты настолько малы по сравнению с общим оборотом химической промышленности, что они не должны отразиться на ценах продукции для конечного потребителя. Совокупные ежедневные колебания цены на нефть и на другие сырьевые товары намного превышают суммы, которые производителю может потребоваться ежегодно выплачивать в схему возмещения затрат такого рода.

С другой стороны, 4,1 миллиарда долларов в год - это значительно больше суммы, которую вероятно смогли бы выделить правительства стран-доноров на деятельность в области регулирования химических веществ. И это также значительно больше того, что правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой могут выделить в нынешних условиях.

У глобального подхода к интернализации затрат есть несколько преимуществ. Учитывая транснациональный характер химической промышленности и ее рынков, применение чисто национальных подходов к возмещению затрат могло бы оказаться сложным, даже для крупных промышленно развитых стран. Большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой сочли бы сложную разработку индивидуального национального подхода неподъемным предприятием. Чисто национальный подход мог бы также привести к негативным экономическим последствиям и/или к искажениям международной торговли и инвестиций.

Помимо повышения эффективности и последовательности, глобальный подход может дать и другие позитивные эффекты. В некоторых случаях правительства несут значительные расходы по обеспечению должного регулирования химических веществ, которые в самих этих странах не производятся и непосредственно не импортируются. Такие химические вещества могут присутствовать в импортируемых продуктах и могут выделяться в окружающую среду, когда эти продукты используются и/или удаляются в виде отходов. Такие химические вещества могут присутствовать в значительных объемах, а меры для обеспечения того, что они не наносят вреда здоровью человека и окружающей среде, могут быть дорогостоящими. В то же время, чисто национальная система возмещения затрат вероятнее всего не сможет покрыть все эти затраты.

И наконец, у некоторых наименее развитых стран (НРС) могут быть значительные потребности, но от их национальных систем возмещения затрат было бы неразумно ожидать достаточных объемов поступлений. В силу этих и других причин, глобальный подход был бы предпочтительным.

Приток поступлений в поддержку национальных программ и инфраструктуры регулирования химических веществ должен быть устойчивым и долгосрочным. Этого можно добиться в необходимых масштабах только за счет интернализации затрат в соответствующих производственных отраслях.

Литература

¹ См. например, проекты, которые финансировались в рамках Программы быстрого старта СПМРХВ: http://www.saicm.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=504

² Общая цель СПМРХВ, установленная в 2006 г., сформулирована следующим образом: *Достижение надлежащего регулирования химических веществ в течение всего их жизненного цикла, чтобы к 2020 г. химические вещества применялись и производились таким образом, который позволяет свести к минимуму их значительные негативные воздействия на здоровье человека и на окружающую среду.*

³ Базельская, Роттердамская, Стокгольмская и Минаматская конвенции.

⁴ World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010 page 8: <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

⁵ там же, стр. 32

⁶ United Nations Environment Programme (2012) Global Chemicals Outlook <http://unep.org/chemicalsandwaste/UNEPsWork/Mainstreaming/GlobalChemicalsOutlook/tabid/56356/Default.aspx>

⁷ Strategic Approach to International Chemicals Management (2015) Overall orientation and guidance for achieving the 2020 goal of sound management of chemicals, SAICM/ICCM.4/13,

⁸ Strategic Approach to International Chemicals Management (2013) Report of the fifth African regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, Pretoria, South Africa, 22 November 2013, Strengthening SAICM as a Chemicals Management Mechanism, http://www.saicm.org/images/saicm_documents/meeting/afreg/Pretoria2013/Meetingdocuments/FINAL%20report%20afr%20reg%20mtg%2013%20February.pdf

⁹ United Nations Environment Assembly (2014) 1/5 Chemicals and waste, Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at its first session, UNEP/EA.1/10

¹⁰ United Nations Environment Assembly (2014) 1/5 Chemicals and waste, Proceedings of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme at its first session, UNEP/EA.1/10

¹¹ Цели устойчивого развития на период после 2015 г. все еще находятся в процессе обсуждения и будут приняты непосредственно перед МКРХВ4. Представленные положения взяты из итогового документа

саммита ООН для утверждения повестки дня в области развития на период после 2014 г. См.:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

¹² UNEP, Strategic Approach to International Chemicals Management (2015) Sound management of chemicals and waste beyond 2020, SAICM/ICCM.4/13

¹³ В Решении 1/5 ЭА ООН отмечается, “Необходимо повысить политическую приоритетность и приверженность делу надлежащего регулирования химических веществ и отходов на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях...”

¹⁴ UNEP, Strategic Approach to International Chemicals Management: SAICM texts and resolutions of the International Conference on Chemicals Management, 2006, p21:

http://www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf

¹⁵ SAICM (2013) Report of the fifth African regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM/RM/Afr.5/7, November 2013

¹⁶ SAICM (2014) Report of the fourth Asia-Pacific regional meeting on the Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM/RM/AP.4/7, March 2014

¹⁷ Prüss-Üstün A, and C. Corvalán C (2006) World Health Organization, Preventing Disease Through Healthy Environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease, 2006, page 12:

http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf

¹⁸ World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010 page 11:

<http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

¹⁹ там же, стр. 32

²⁰ Attina TM, Trasande L (2013) Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries, Environ Health Perspect 121: 1097-1102 <http://ehp.niehs.nih.gov/1206424/>

²¹ В 2013 г. правительства-участники Совета по помощи для целей развития (ДАК) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) выделили в общей сложности 134,8 млрд. чистой официальной помощи для целей развития. См.: OECD; Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high; <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>

²² World Health Organization, Childhood Lead Poisoning, 2010 page 8:

<http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>

²³ Prüss-Üstün A, Vickers C, Haefliger P, Bertolini R (2011) Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review; Environmental Health 10:9 <http://www.ehjournal.net/content/10/1/9>

²⁴ Jeyaratnam, J (1990) Acute pesticide poisoning: A major global health problem, World Health Stat Q43:139-44

²⁵ Информационная справка по особо опасным пестицидам, подготовленная Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН в сентябре 2014 г, Информационный документ для 2-го заседания Рабочей группы открытого состава СПМРХВ, Женева, 15-17 декабря 2014 г.;

http://www.saicm.org/index.php?option=com_content&view=article&id=509:meetingdocuments-2nd-meeting-of-the-open-ended-working-group-geneva-15-17-december-2014&catid=92:oweg

²⁶ UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook/ Towards Sound Management of Chemicals: Synthesis Report for Decision-Makers*; P 29

²⁷ Отправной точкой для СПМРХВ является признание того, что негативные воздействия (“ущерб”), связанные с производством и применением химических веществ существуют и требуют разрешения. Химическая промышленность производит химические вещества и создает при этом необходимые условия для возникновения такого ущерба. Соответственно, практическим подходом было бы квалифицировать производящие химические вещества отрасли как “загрязнителей,” исходя из того, что это является наиболее экономически и административно эффективным вариантом, как на то указывал ЕС в докладе ОЭСР 2002 г.

²⁸ См. Принцип 16 Декларации Рио по окружающей среде и развитию (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г.),

<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

²⁹ UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook: Towards the sound management of chemicals*, p 118, ISBN 978-92-807-3320-4

³⁰ UNEP (2012) *Global Chemicals Outlook: Towards the sound management of chemicals*, p 99, ISBN 978-92-807-3320-4

³¹ Trasande L, Zoeller RT, Hass U, Kortenkamp A, Grandjean P, Myers JP, DiGangi J, Bellanger M, Hauser R, Legler J, Skakkebaek NE, Heindel JJ (2015) *Estimating Burden and Disease Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union*, *J ClinEndocrinolMetab* 100: 1245 – 1255 doi: 10.1210/jc.2014-4324

³² UNEP (2013) Costs of inaction on the sound management of chemicals; p 11, Job numbe DTI/1551/G

³³ Attina TM, Trasande L (2013) *Economic costs of childhood lead exposure in low- and middle-income countries*, *Environ Health Perspect* 121: 1097-1102 doi: [10.1289/ehp.1206424](https://doi.org/10.1289/ehp.1206424)

³⁴ United Nations Environment Programme (2012) *Global Chemicals Outlook*

³⁵ См. http://www.oecdwash.org/DATA/DOCS/env_outlook_chem_industry.pdf