

**Конвенция о
биологическом
разнообразии**

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/15
7 July 2010

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О
БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ,
ВЫСТУПАЮЩАЯ В КАЧЕСТВЕ СОВЕЩАНИЯ
СТОРОН КАРТАХЕНСКОГО ПРОТОКОЛА ПО
БИОБЕЗОПАСНОСТИ**

Пятое совещание

Нагоя, Япония, 11-15 октября 2010 года

Пункт 16 предварительной повестки дня*

ОЦЕНКА И ОБЗОР (СТАТЬЯ 35): ПОДХОД И КРИТЕРИИ

Предлагаемая структура второй оценки и обзора

Записка Исполнительного секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Согласно статье 35 Картахенского протокола по биобезопасности, Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Картахенского протокола по биобезопасности (КС-ССП), обязана провести через пять лет после вступления Протокола в силу, а затем не реже одного раза каждые пять лет оценку эффективности Протокола, включая оценку его процедур и приложений.

2. В соответствии с условиями статьи 35 первая оценка должна была быть проведена в 2008 году. На своем четвертом совещании в мае 2008 года Стороны имели в своем распоряжении обобщение представленных материалов (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/14) от Сторон и правительств в ответ на анкету, распространенную секретариатом в связи с оценкой и обзором. Стороны приняли решение BS-IV/15, в котором они отметили, что ограниченный опыт, накопленный Сторонами в ходе осуществления Протокола, как это отражено в первых национальных докладах, а также отсутствие практического опыта не обеспечивает хорошую основу для эффективной оценки и обзора Протокола.

3. В указанном решении Стороны, среди прочего, поручили Исполнительному секретарю разработать: i) надежный методологический подход, способствующий эффективной повторной оценке и пересмотру Протокола, его приложений, процедур и механизмов, на основе информации, содержащейся в первых национальных докладах, ответах на «анкету по эффективности», докладах Комитета по соблюдению, информации, имеющейся в Механизме посредничества по биобезопасности (МПБ) и в любых других соответствующих документах; и ii) разработать

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/1

/...

/...

критерии или индикаторы, которые могли бы применяться в оценке эффективности Протокола и послужить свидетельством его полезности.

4. В решении BS-IV/15 Сторонам также предлагалось представить материалы по стратегическому плану Протокола, а Исполнительному секретарю было поручено представить проект стратегического плана для рассмотрения на пятом совещании Сторон. Проект Стратегического плана, разработанный на основе материалов, полученных от Сторон, и вклад ряда консультативных процессов предлагаются вниманию текущего совещания в отдельном документе (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/16) для рассмотрения и возможного принятия в рамках пункта 17 повестки дня.

5. Настоящая записка подготовлена в ответ на запрос о представлении возможной методики проведения второй оценки эффективности Протокола и содержит предложения для рассмотрения Сторонами. Она имеет своей целью исключительно рассмотрение возможной методики проведения второй оценки и обзора. Записка не предназначена ни для проведения оценки эффективности Протокола, ни для вынесения предварительных суждений о результате подобной оценки, ни для установления исходного статуса осуществления Протокола, по которому могли бы проводиться будущие оценки.

6. Несмотря на то что в статье 35 содержится требование о периодическом проведении оценок эффективности Протокола, в ней отсутствуют инструкции по проведению этих оценок и не указаны ни характер, ни сфера охвата оценки; в статье лишь указано, что она должна включать в себя оценку процедур и приложений Протокола. Существует несколько общих трудностей, связанных с подготовкой и проведением оценки эффективности многостороннего природоохранного соглашения (МПС). Как показало исследование, проведенное в рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в 2001 году, «эффективность — это понятие, которое можно определить по-разному: как степень, до которой заданное правило приводит к изменениям в поведении и содействует выполнению целей этого правила; как степень, до которой правило улучшает состояние основной проблемы; или как степень, до которой правило способствует выполнению внутренних политических задач»¹.

7. Существует несколько подходов, которые можно учитывать при обзоре эффективности Картахенского протокола по биобезопасности. При обзоре необходимо уделять основное внимание степени, до которой положения Протокола были реализованы Сторонами; это помогло бы проверить введение и функционирование процедур и механизмов на национальном и международном уровнях и/или степень, до которой принятие и осуществление Протокола способствовало выполнению общей задачи Протокола. Анализ мог бы также быть направлен на оценку достаточности и сферы охвата процедур и приложений Протокола в свете изменяющихся научно-технических знаний о рисках, которые могут нести для биологического разнообразия живые измененные организмы, с учетом рисков для здоровья человека².

8. В общих чертах, по причинам, указанным ниже, в разделе V, рекомендуется сосредоточить вторую оценку эффективности преимущественно на подтверждении общего уровня осуществления Протокола на национальном уровне, т.е. на степени, до которой Протокол к настоящему моменту привел к созданию и использованию функционирующих национальных регламентационных баз по биобезопасности. Кроме того, признается, что фокус оценки эффективности может со временем смещаться по мере проведения последующих оценок статьи 35.

¹ K. Raustiala, Reporting and Review Institutions in 10 Multilateral Environmental Agreements, UNEP 2001, пункт 6.

² См. пункт 5 записки, подготовленной Исполнительным секретарем для третьего совещания Сторон относительно процесса оценки эффективности Протокола (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/13). См. также пункты 4 и 16 статьи 7, пункт 5 Протокола.

9. Настоящий документ имеет следующую структуру: в разделе II приведен краткий обзор осуществления Протокола с момента его вступления в силу в 2003 году; в разделе III освещены подходы к оценке эффективности, принятые тремя соответствующими многосторонними природоохранными соглашениями; в разделе IV говорится о разработках, касающихся Стратегического плана Конвенции о биологическом разнообразии (КБР); в разделе V рассматриваются положения относительно сферы применения второй оценки эффективности статьи 35 Протокола. В разделе VI приведены предложения о возможной методике проведения второй оценки эффективности и описаны некоторые краткие наблюдения относительно возможных шагов по направлению к будущим оценкам эффективности Протокола. В разделе VII вкратце описаны выводы и рекомендации, а в разделе VIII представлены возможные элементы решения. В приложении к данному документу содержится ряд пробных индикаторов для рассмотрения в качестве основы для второй оценки эффективности. Следует отметить, что эти индикаторы были приняты к рассмотрению при составлении проекта индикаторов для предлагаемого Стратегического плана и, кроме того, при разработке предлагаемого формата вторых национальных докладов (см. UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/14).

II. РЕЗУЛЬТАТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОТОКОЛА С МОМЕНТА ЕГО ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ

A. *Осуществление Протокола Сторонами на национальном уровне*

10. Эффективность осуществления Протокола главным образом зависит от осуществления Сторонами на национальном уровне процедур регулирования, помимо прочего, трансграничного перемещения живых измененных организмов (ЖИО), предназначенных для преднамеренного высвобождения в окружающую среду и живых измененных организмов, предназначенных для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки (ЖИО-ПКО).

11. На момент принятия Протокола было очевидно, что, хотя некоторые Стороны уже имеют соответствующие национальные регламентационные процедуры, многие Стороны не в состоянии сразу же приступить к использованию центрального регламентационного механизма, процедуры заблаговременного обоснованного согласия (ЗОС). Таким образом, еще до вступления Протокола в силу были установлены механизмы содействия дальнейшему развитию потенциала применения процедур Протокола на национальном уровне. В частности, многие страны, отвечающие критериям, получили посредством Глобального экологического фонда (ГЭФ) поддержку с целью развития национальных механизмов по обеспечению биобезопасности (НМОБ).

12. По состоянию на июль 2009 года 111 стран завершили работу над проектами своих национальных механизмов по обеспечению биобезопасности в рамках проекта ЮНЕП-ГЭФ³. При этом очевидно, что страна, завершившая процедуру создания НМОБ, необязательно будет в состоянии осуществлять Протокол, например, в той его части, которая касается первого импорта ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду. В некоторых случаях проекты законов могут быть подготовлены, но сами законы еще не вступили в силу⁴; в других — вторичные нормы, формирующие неотъемлемую часть операционного механизма по обеспечению биобезопасности, еще не завершены и не приняты. Можно предположить, что во многих случаях даже при наличии нормативного механизма по обеспечению биобезопасности Стороны могут быть не в состоянии обработать заявки из-за отсутствия достаточного технического или иного потенциала. План действий по созданию потенциала, принятый

³ <http://www.unep.org/biosafety/>.

⁴ Исследование национальных законов и норм, представленных в МПБ, показывает, что многие НМОБ по-прежнему находятся на этапе проекта.

Сторонами, направлен на устранение дефицита потенциала, который до сих пор препятствует полному осуществлению Протокола⁵. Этот вопрос обсуждается ниже, в пункте 22.

13. Несмотря на значительные усилия по осуществлению Протокола с момента его вступления в силу, в этом отношении еще остаются пробелы и недостатки. В проведенном секретариатом в 2008 году обзоре информации, содержащейся в первых национальных докладах, отмечалось, что в большинстве регионов были выявлены значительные пробелы, связанные с введением необходимых правовых, административных и прочих мер, требуемых для осуществления Протокола⁶. В частности, в пересмотренном обзоре был сделан вывод о том, что применение процедуры ЗОС в целом является недостаточным и что полное применение этой процедуры еще не было достигнуто⁷. Кроме того, отмечалось, что медленное внедрение требований, касающихся статьи 18, продолжает вызывать самую большую обеспокоенность Сторон импорта ЖИО⁸. Сообщалось, что несколько стран еще не предоставили информацию в Механизм посредничества по биобезопасности в соответствии с требованиями статьи 20 Протокола, во многих случаях потому, что проект закона по НМОБ еще не был внедрен и применен на практике⁹.

14. В своем обзоре общих вопросов соблюдения соответствия, основанном на обзоре национальных докладов, Комитет по соблюдению отметил, что остаются значительные пробелы в обязательствах по внедрению на национальном уровне необходимых правовых, административных и других мер. Комитет также отметил, что соблюдение обязательства по содействию мероприятиям по информированию и участию общественности не находится на должном уровне. Кроме того, были выявлены пробелы, касающиеся применения требования по принятию национальных мер в связи с незаконным трансграничным перемещением ЖИО и сообщением о повторении таких случаев перемещения в Механизм посредничества по биобезопасности¹⁰.

15. Как описано ниже, в разделе V, статус осуществления Протокола и пробелы в знаниях о степени осуществления Протокола Сторонами влияют на рассмотрение сферы охвата оценки эффективности в рамках статьи 35.

V. Действия, предпринятые совещанием Сторон

16. С помощью Протокола были спланированы или стали возможными некоторые дополнительные шаги, которые должны быть предприняты совещанием Сторон после вступления Протокола в силу с целью «завершения» режима, установленного Протоколом и его организационными механизмами. Сюда входят: создание процедур и механизмов соблюдения (статья 34); рассмотрение условий Механизма посредничества по биобезопасности, установленных статьей 20 Протокола; рассмотрение правил и процедур в области ответственности и возмещения (статья 27); и рассмотрение дополнительных правил в рамках пункта 2 а) статьи 18 о документации, сопровождающей живые измененные организмы, предназначенные для непосредственного использования в качестве продовольствия или корма или для обработки (ЖИО-ПКО). На своих первых четырех совещаниях Стороны достигли успеха по каждому из этих вопросов и по другим аспектам, связанным с разработкой общих трактовок и указаний, касающихся положений Протокола.

⁵ Решение BS-I/5; решение BS-III/3; решение BS-IV/3.

⁶ Пункт 21 в документе UNEP/CBD/BS/CC/5/2..

⁷ Там же, пункт 98.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ UNEP, CBD/BS/COP-MOP/4/2, Доклад Комитета по соблюдению, 5 декабря 2007 года, пункты 16-18. UNEP/CBD/BS/CC/5/4, Доклад Комитета по соблюдению в рамках КПБ о работе его пятого совещания, 21 ноября 2008 года, пункт 19.

17. В том, что касается организационных мер, процедуры и механизмы соблюдения были рассмотрены на первом совещании Сторон, и был создан Комитет по соблюдению¹¹. Комитет регулярно проводит совещания и функционирует, однако к настоящему времени им не было получено каких-либо приемлемых способов взаимодействия, связанных с примерами возможных случаев несоответствия с Протоколом¹².

18. В том, что касается механизмов обмена информацией, был создан и введен в действие Механизм посредничества по биобезопасности¹³. Была проведена большая работа по развитию доступности и функциональности такого инструмента как МПБ. Процедуры Протокола, касающиеся ЖИО, в значительной мере основаны на МПБ как на эффективном механизме обмена информацией. Тем не менее был отмечен ряд существенных пробелов в информации, доступной через МПБ, особенно в том, что касается явно небольшого числа уведомлений, внесенных в МПБ к настоящему моменту¹⁴. Например, изучение «решений по ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду» в МПБ показывает, что 14 Сторон и четыре государства, не являющихся Сторонами, представляли эти решения в МПБ. Что касается ЖИО-ПКО, в МПБ можно найти решения 16 Сторон и четырех государств, не являющихся Сторонами¹⁵. Это позволяет предположить, что многими Сторонами такие решения либо не принимаются, либо принимаются, но без уведомления о них МПБ. Секретариат составил резюме записей, доступных посредством МПБ для шестого совещания Комитета по соблюдению в 2009 году. В отчете отмечено, что несмотря на общее повышение объема информации, которая в течение нескольких лет предоставлялась в МПБ по всем основным категориям данных, в отношении важных данных все еще остаются пробелы¹⁶. Постоянное развитие МПБ осуществляется с использованием рекомендаций Неофициального консультационного комитета, созданного в соответствии с решением BS-I/3.

19. Цикл предоставления национальной отчетности начался после вступления в силу Протокола, и на третьем совещании Сторон был принят формат первых национальных докладов¹⁷, которые следовало сдать в сентябре 2007 года. На своем четвертом совещании Стороны поручили Исполнительному секретарю предложить меры по усовершенствованию формата отчетности для своего пятого совещания¹⁸. К июню 2010 года было получено 89 национальных докладов, что указывает на непредоставление к настоящему времени первых национальных докладов значительным числом Сторон.

20. В том, что касается разработки дополнительных правил, процедур и требований в рамках Протокола, Стороны, помимо прочего, приняли решение, содержащее более подробные требования относительно пункта 2 а) статьи 18)¹⁹. Опыт применения этого решения должен быть проанализирован на пятом совещании Сторон с целью рассмотрения вопроса о принятии дальнейшего решения по пункту 2 а) статьи 18 на шестом совещании Сторон²⁰. На своем пятом

¹¹ Решение BS-I/7.

¹² UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/2, 5 декабря 2007 года, пункт 21; UNEP/CBD/BS/CC/5/4, 21 ноября 2008 года, пункты 24-25.

¹³ Решение BS-I/3.

¹⁴ Один из анализов препятствий на пути предоставления информации МПБ содержится в работе A. Gupta, *Effective Participation in the Biosafety Clearing House: Participation Options and impediments to information provisions*, академическом докладе, подготовленном по проекту МПБ для ЮНЕП-ГЭФ в мае 2008 года, пункты 18-24. См. также UNEP/CBD/BS/CC/6/3, 30 сентября 2009 года, пункт 7.

¹⁵ По состоянию на ноябрь 2009 года.

¹⁶ UNEP/CBD/BS/CC/6/3, пункт 8.

¹⁷ Решение BS-III/14.

¹⁸ Решение BS-IV/14. Внимание: предложения, содержащиеся ниже, в разделе VI, в приложении, связаны с некоторыми корректировками формата отчетности для вторых национальных докладов с целью сбора данных для эффективной оценки.

¹⁹ Решение BS-III/10.

²⁰ Там же, пункт 7. На основании полученных материалов, которые свидетельствуют об ограниченном опыте, секретариат предлагает рассмотреть этот вопрос на восьмом совещании Сторон. См. документ UNEP/CBD/BS./COP-MOP/5/8.

совещании Стороны также рассмотрят вопрос о возможном принятии правил и процедур в области ответственности и возмещения, в соответствии со статьей 27 Протокола²¹.

21. Кроме того, Сторонами было принято значительное число решений, содержащих дополнительные общие трактовки или указания, разработанные для руководства Сторон при осуществлении Протокола. Особенный интерес для процедур оценки и обзора представляет то, что Стороны включили в Приложение III Протокола описание процесса дальнейшего рассмотрения указаний по оценке риска, создав Специальную группу технических экспертов по оценке и регулированию рисков²². Группа разработала план оценки рисков, включая схему последовательности действий, и указания по оценке рисков по конкретным видам ЖИО или их признакам. Доклад Группы должен быть представлен Сторонам на пятом совещании вместе с рекомендациями для рассмотрения Сторонами.

22. На совещании Сторон существенное внимание было уделено созданию потенциала по осуществлению Протокола. На своем первом совещании Стороны приняли План действий по созданию потенциала и создали координационный механизм по осуществлению Плана действий. Кроме того, Сторонами был принят набор индикаторов для мониторинга выполнения Плана действий.²³ Обновленный план действий был принят на третьем совещании Сторон, а показатели были пересмотрены на четвертом совещании²⁴. Обновленный план действий должен пересматриваться на совещании Сторон один раз в пять лет «на основе независимой оценки эффективности и результативности реализованных инициатив по созданию потенциала в поддержку Плана действий»²⁵. Первый обзор обновленного Плана действий должен быть предпринят в 2011 году. На своем пятом совещании Стороны должны получить записку Исполнительного секретаря о реализации Плана действий (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/4). В целях содействия обзору Плана действий Сторонам также должно быть предложено рассмотреть проект круга полномочий для независимой оценки эффективности и результатов инициатив по созданию потенциала, реализованных в поддержку Плана действий.

23. На совещании Сторон также регулярно рассматривались доклады о статусе двусторонних, региональных и многосторонних мероприятий по созданию потенциала. Кроме того, было проведено несколько координационных совещаний для правительств и организаций, применяющих или финансирующих мероприятия, имеющие отношение к биобезопасности, а также семь совещаний Контактной группы по созданию потенциала в области биобезопасности. На этих мероприятиях был собран большой объем информации об обучении аспектам биобезопасности и о возможностях создания потенциала. Они также позволили Сторонам, являющимся развивающимися странами, выявить свои первоочередные потребности по созданию потенциала и уведомить о них. Несмотря на это, общепризнанным является наличие значительного пробела в области потенциала²⁶.

24. На своем последнем совещании Контактная группа по созданию потенциала в области биобезопасности рассмотрела, среди прочего, элемент создания потенциала для предлагаемого Стратегического плана Картахенского протокола по биобезопасности. В этом контексте Группа

²¹ Решение BS-IV/12 в документе UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/18.

²² Сведения о создании Специальной группы технических экспертов и о сфере ее полномочий см. в решении BS-IV/11.

²³ Решение BS-I/5.

²⁴ Решения BS-III/3 и BS-IV/3.

²⁵ Пункт 9 приложения к решению BS-III/3.

²⁶ См. в целом S. Johnston, C. Monagle, J. Green and R. Mackenzie, *Internationally Funded Training in Biotechnology and Biosafety: Is it Bridging the Biotech Divide*, UNU 2008.

дополнительно рассмотрела индикаторы мониторинга реализации Плана действий и предложила включить их в более широкий набор индикаторов для оценки осуществления Протокола²⁷.

25. Стороны также начали определенную работу по информированию и участию общественности. Они согласились проанализировать на пятом совещании ход выполнения обязательства, указанного в пункте 1 а) статьи 23, с тем чтобы популяризировать и содействовать вопросам информированности, обучения и участия общественности в мероприятиях, связанных с безопасной передачей, обработкой и использованием ЖИО. Кроме того, на своем четвертом совещании Стороны решили разработать программу работы по информированию, обучению и участию общественности, которая должна быть рассмотрена на пятом совещании (см. документ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/13).

III. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДРУГИХ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

26. Картахенский протокол по биобезопасности несколько выделяется из ряда многосторонних природоохранных соглашений (МПС), поскольку содержит особое положение в статье 35, которое требует проводить регулярную оценку эффективности. В данном разделе приведен краткий анализ подходов, разработанных в некоторых других МПС, в рамках которых были проведены, в той или иной форме оценки и обзоры²⁸. В ряде случаев такие обзоры были проведены по той причине, что, как и Протокол, МПС содержит особое положение с требованием об оценке эффективности или аналогичной форме оценки. Иногда в таких обзорах основное внимание уделяется адаптированности соглашения к развитию технологий и научных знаний. В других МПС были разработаны механизмы оценки эффективности, касающиеся прогресса в достижении конкретных целей, в контексте процессов стратегического планирования, с целью мониторинга осуществления стратегического плана и оценки хода выполнения целей и задач, поставленных в плане. В некоторых МПС руководящий орган, например, Конференция Сторон, наделяется общей ответственностью за ведение надзора над осуществлением соглашения без конкретных положений об оценке эффективности.

A. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях

27. Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольмская конвенция) требует от Сторон, помимо прочего, сокращения или устранения высвобождений в результате производства и использования определенных стойких органических загрязнителей. Статья 16 предусматривает оценку эффективности Конвенции через четыре года после вступления в силу и впоследствии регулярно через интервалы, подлежащие определению Конференцией Сторон (КС). Согласно статье 16, Конференция Сторон Стокгольмской конвенции должна начать осуществление процесса содействия этой оценке путем принятия мер по обеспечению сопоставимых данных для мониторинга присутствия определенных химических веществ и их транспортировки на региональном и международном уровнях. Оценка эффективности должна проводиться на основании имеющейся научной, экологической, технической и экономической информации, включая: информацию для мониторинга, полученную с использованием процесса, начатого в рамках статьи 16; национальные доклады, представленные Сторонами Стокгольмской конвенции;

²⁷ Доклад о работе шестого совещания контактной группы по созданию потенциала в области биоразнообразия (UNEP/CBD/BS/LG-SV/6/3), пункт 12.

²⁸ См., например, описание Базельской и Стокгольмской конвенций. Из десяти соглашений, пересмотренных в 2001 году, по мнению Раустялы, три (Базельская конвенция, Монреальский протокол и СИТЕС) включают в себя те или иные процессы анализа эффективности; кроме того, такой процесс предусмотрен Стратегическим планом Рамсарской конвенции. Стокгольмская конвенция не входила в его анализ. Raustiala, вышеприведенное прим. 1, приложение 2.

а также информацию, представленную в соответствии с процедурой о нарушениях Стокгольмской конвенции (статья 17)²⁹.

28. Несмотря на то что Стокгольмская конвенция все еще находится на ранней стадии развития, она предлагает развивающуюся модель организации процесса оценки эффективности. Секретариат Стокгольмской конвенции отметил, что оценка должна «помочь Сторонам определить, достаточны ли положения Конвенции для выполнения ее задачи или они должны быть изменены, или необходимо принять дополнительные меры, или должны быть осуществлены дополнительные мероприятия или проекты для дополнения или усовершенствования осуществления Конвенции с целью выполнения задачи»³⁰. Также было отмечено, что оценка программы или мероприятия требует сопоставления ситуации до и после мероприятия.

29. Для проведения первой оценки Секретариат постарался составить основной доклад об оценке с учетом имеющихся источников информации, определенных в статье 16 Конвенции. В него вошли данные из 44 национальных докладов, полученных секретариатом к концу 2008 года³¹. Оценка была основана, помимо прочего, на индикаторах, выявленных для конкретных статей Конвенции, включая задачу, и содержала индикаторы результатов, связанные с задачей, а также индикаторы процесса для отражения принятых мер или действий³². Секретариат отметил, что сбор данных был ограничен несколькими факторами, в том числе малым числом полученных национальных докладов, различиями в форме предоставления информации Сторонами, отсутствием конкретной информации, представленной в формате национальной отчетности, а также тем, что не все Стороны, представившие доклады, сделали это в системе электронной отчетности³³.

30. Конференция Сторон Стокгольмской конвенции провела первую оценку эффективности на своем четвертом совещании в мае 2009 года. Было подтверждено, что документ секретариата, подготовленный для этого совещания, содержит первую оценку в рамках статьи 16 и что информация, обобщенная по результатам мониторинга состояния окружающей среды и полученная из национальных докладов, представленных Сторонами, должна использоваться в качестве основы для сопоставления при проведении будущих оценок. Конференция Сторон отметила, что процедуры для этапа оценки эффективности еще не определены. Конференция создала Специальную рабочую группу по оценке эффективности, состоящую из десяти назначенных Сторонами экспертов по оценке программ (по две Стороны из каждого региона ООН) для разработки предложений по будущим оценкам, в том числе определения способа оценки информации, требований к информации и предлагаемых изменений форматов национальных отчетности и индикаторов. Конференция Сторон установила сроки этого процесса и рассмотрит предлагаемые процедуры по будущей оценке на пятом совещании в 2011 году³⁴. Специальная рабочая группа по оценке эффективности провела свое первое совещание в ноябре 2009 года.

В. Базельская конвенция о контроле трансграничной перевозки и удаления опасных отходов

31. Базельская конвенция 1989 года регулирует трансграничную перевозку опасных отходов. Статья 15(7) Конвенции требует, чтобы Конференция Сторон через три года после вступления Конвенции в силу и впоследствии не реже одного раза в шесть лет проводила оценку эффективности Конвенции. В частности, статья 15(7) требует рассмотреть необходимость полного или частичного запрета трансграничной перевозки опасных отходов и других отходов в свете

²⁹ Следует отметить, что процедура о несоответствиях Стокгольмской конвенции до сих пор не завершена. См. решение KC SC-4/33 по процедурам и механизмам соблюдения Стокгольмской конвенции (UNEP/POPS/COP.4/38).

³⁰ Записка секретариата об оценке эффективности (UNEP/POPS/COP.4/30), пункт 2.

³¹ Там же, пункты 7-9.

³² Там же, пункт 10.

³³ Там же, пункт 92.

³⁴ Решение KC SC-4/32, UNEP/POPS/COP.4/38, 8 мая 2009 г. В целях содействия оценке эффективности и согласно требованиям статьи 16 KC по СОЗ также приняла план глобального мониторинга СОЗ. Решения SC-2/13 и SC-3/19.

последней информации научного, экологического, технического и экономического характера. Было отмечено, что первая оценка эффективности была подготовлена консультантом в 1995 году и была сосредоточена на решении вопроса о том, в правильном ли направлении идет осуществление Конвенции³⁵. На том этапе ее сочли преждевременной для оценки эффективности выполнения целей Конвенции³⁶.

32. Рассмотрение оценки эффективности Базельской конвенции теперь, по всей видимости, включено в изменяющуюся стратегическую систему Конвенции³⁷. Конференция Сторон приняла Стратегический план на период с 2002 по 2010 год³⁸, а применительно к этапу после 2010 года в настоящее время обсуждается новая стратегическая система, которая должна быть принята Конференцией Сторон на ее десятом совещании в 2011 году. Недавно составленный проект новой стратегической системы показывает, что «через 20 лет после принятия Конвенции Стороны продолжают испытывать затруднения в оценке ее эффективности. Основные причины этого — нехватка данных и докладов, а также отсутствие согласованных индикаторов для оценки эффективности»³⁹. В представленном на обсуждение документе признается потребность в оптимизированной системе оценки эффективности Конвенции и обзора ее осуществления. В рамках предлагаемых элементов нового проекта стратегической системы в документе предлагаются конкретные цели, задачи и действия, а также соответствующие индикаторы⁴⁰.

С. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

33. СИТЕС не содержит отдельного положения с требованием о проведении оценки эффективности. Тем не менее статья XI.3 требует, чтобы Конференция Сторон на своих совещаниях анализировала осуществление СИТЕС; в подпункте е) этой статьи указано, что Конференция Сторон может, «в зависимости от ситуации, выносить рекомендации по повышению эффективности Конвенции».

34. В 1996 году в соответствии с решением девятого совещания Конференции Сторон и под руководством Постоянного комитета СИТЕС консультантом было проведено исследование по повышению эффективности Конвенции⁴¹. Основными целями этого обзора были: оценка степени выполнения Конвенцией ее задач, оценка результатов, полученных с момента принятия СИТЕС, и, что наиболее важно, выявление недостатков и требований, необходимых для укрепления Конвенции и содействия планированию в будущем⁴². Среди рекомендаций данного доклада была рекомендация о том, что для СИТЕС следует разработать стратегический план. Соответствующим образом, на одиннадцатом совещании Конференции Сторон СИТЕС в 2000 году были приняты «Стратегическая концепция до 2005 года» и План действий. Срок работы Стратегической концепции был затем продлен до 2007 года. На период с 2008 по 2013 год в рамках Стратегической концепции ставятся цели и задачи для СИТЕС и затем определяются индикаторы

³⁵ K. Raustiala, Reporting and Review Institutions in 10 Multilateral Environmental Agreements, UNEP 2001, пункт 41.

³⁶ Раустиаля сообщает там же, в прим. 100, что оценка была приведена в документе UNEP/CHW.3/Inf.7. На момент подготовки настоящего доклада данный документ был недоступен и не был проанализирован.

³⁷ Связь с Секретариатом Базельской конвенции через электронную почту.

³⁸ Решение VI/1, UNEP/CHW.6/40, 10 февраля 2003 года.

³⁹ *New strategic framework for the implementation of the Basel Convention 2011-2020*, второй проект представленного на обсуждение документа, 10 ноября 2009 года, см. <http://www.basel.int/stratplan/index.html>. Следует отметить, что, как указано в заголовке, этот документ представляет собой проект и открыт для комментариев Сторон и субъектов деятельности. Он представляет собой элемент процесса консультирования относительно разработки новой стратегической системы 2011–2020 годов.

⁴⁰ Там же, стр. 10 и след.

⁴¹ CITES Doc. 10.20, Evolution of the Convention: How to Improve the Effectiveness of the Convention, Comments from Parties and Organizations on the Study, и Doc 10.21 Evolution of the Convention: How to Improve the Effectiveness of the CITES, Consideration of the Recommendations arising from the Study.

⁴² СИТЕС Резолюция конференции 14.2, *CITES Strategic Vision 2008-13*, Приложение, Общее введение.

прогресса в области выполнения различных задач⁴³. В соответствии со стратегическими целями индикаторы преимущественно ориентированы на процесс и в основном посвящены действиям, предпринятым Сторонами для осуществления Конвенции и соответствующих резолюций и решений СИТЕС.

D. Наблюдения

35. Из краткого анализа трех вышеописанных МПС становится ясно, что у других МПС имеется разный опыт проведения оценок эффективности и обзоров стратегического плана, на основании которых могли бы разрабатываться будущие процессы оценки и обзора в рамках статьи 35 Картахенского протокола по биобезопасности. Однако в некоторых случаях такие процедуры и механизмы останавливаются на относительно раннем этапе и все еще находятся в разработке. Также важно учитывать, что вышеупомянутые МПС в значительной степени отличаются от Протокола в том, что касается их целей и нормативных технологий, которые в них используются⁴⁴. Поэтому конкретные процессы оценки эффективности или оценки осуществления не могут быть напрямую перенесены на Протокол или подходить Протоколу. Тем не менее считается полезным рассмотреть вопрос о том, могут ли элементы этих подходов помочь в выработке подходящих идей относительно процесса оценки и обзора Протокола. В качестве общего наблюдения следует отметить, что зачастую МПС пытаются решить задачу оценки своей эффективности в ситуации ограниченности ресурсов и национального потенциала Сторон, отсутствия заранее согласованной общей трактовки или системы оценки эффективности, а также недостаточных или неполных наборов специальных данных, на которых могут основываться эти оценки⁴⁵.

IV. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

36. В дополнение к описанным выше процессам Конвенция о биологическом разнообразии приняла Стратегический план и разработала систему обзора результатов в области достижения целей Плана, в частности цели, намеченной на 2010 год⁴⁶. Стратегический план Конвенции о биологическом разнообразии был принят Конференцией Сторон в 2002 году⁴⁷, а обновленный и пересмотренный План на период с 2011 по 2020 год должен быть рассмотрен и, возможно, принят на десятом совещании Конференции Сторон в октябре 2010 года. В 2004 году Конференция Сторон разработала систему целей и целевых задач, указав временные индикаторы в семи целевых областях для оценки статуса и тенденций в области биоразнообразия и оценки результатов достижения цели, намеченной на 2010 год⁴⁸. Эти индикаторы были дополнительно рассмотрены и усовершенствованы на восьмом совещании Конференции Сторон⁴⁹. Партнерство по индикаторам биоразнообразия 2010 года⁵⁰ занимается разработкой индикаторов и сбором информации о

⁴³ CITES, *Indicators for Objectives contained in the CITES Strategic Vision: 2008-2013*, размещено по адресу <http://www.cites.org/eng/news/E-SV-indicators.pdf>. См. также документ CITES Doc. SC57 Doc. 9.

⁴⁴ В частности, хотя некоторые из них, например, Протокол по безопасности, пытаются некоторым образом контролировать трансграничное перемещение определенных продуктов с целью предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, другие касаются исключительно сокращения или поэтапного отказа от производства и/или потребления определенных веществ. Определение изменений, например, в области производства, импорта и экспорта стойких органических загрязнителей неизбежно повлечет за собой различные методические трудности для измерения воздействия ЖИО на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия.

⁴⁵ Кроме того, организация ЮНЕП провела исследование эффективности МПС, уделяя особое внимание проблемам соблюдения и правоприменения. См., например, Мрема Е. и Брух С., *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2006).

⁴⁶ Стороны Конвенции берут на себя обязательство достичь к 2010 году значительного снижения нынешних темпов утраты биоразнообразия в глобальном, региональном и национальном масштабах в виде вклада в борьбу с нищетой и на благо всех форм жизни на Земле. Эта цель называется целью, намеченной на 2010 год.

⁴⁷ Решение CBD COP VI/26.

⁴⁸ Решение CBD COP VII/30.

⁴⁹ Решение CBD COP VIII/15.

⁵⁰ www.twentyten.net.

тенденциях в области биоразнообразия с целью оценки результатов достижения цели, намеченной на 2010 год.

37. Поскольку основное внимание уделяется пересмотру Стратегического плана Конвенции на период после 2010 года, дополнительно рассматривается вопрос о разработке и использовании индикаторов биоразнообразия, а также о том, необходимо ли пересмотреть существующие индикаторы или разработать новые. На семинаре экспертов, проведенном в июле 2009 года, было рекомендовано, помимо прочего, изменить и упростить текущий набор глобальных индикаторов и разработать ряд дополнительных мер в отношении угроз для биоразнообразия⁵¹. Разрабатываемый Стратегический план включает 20 основных целевых задач на 2020 год, сгруппированных в пять стратегических целей. Цели и целевые задачи включают в себя как ожидания относительно достижений на глобальном уровне, так и гибкую систему для создания национальных и региональных целевых задач. Ожидается, что Сторонами будут поставлены собственные целевые задачи в рамках глобальной системы с учетом их национальных потребностей и приоритетов. Стороны также призываются к мониторингу и обзору осуществления своих национальных стратегий и планов действий в области биоразнообразия, в соответствии со Стратегическим планом на 2011–2020 годы и их национальными целевыми задачами, с использованием набора индикаторов, разработанных для Стратегического плана, и к предоставлению отчетности Конференции Сторон посредством пятых и шестых национальных докладов и любых других средств, которые выберет Конференция Сторон⁵².

V. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТОКОЛА В РАМКАХ СТАТЬИ 35: ХАРАКТЕР И СФЕРА ОХВАТА

38. Как отмечалось в вводном разделе настоящего документа, несмотря на то что в статье 35 содержится требование о периодическом проведении оценок эффективности Протокола, в ней отсутствуют инструкции по проведению этих оценок и не указан ни характер, ни сфера охвата оценки; указана лишь необходимость включения в нее оценки процедур и приложений Протокола. Опыт других МПС и Конвенции о биологическом разнообразии указывает на то, что существуют разные средства организации и проведения этих оценок или измерения результатов и что в этой области происходит накопление опыта.

39. В 2006 году, перед первым рассмотрением статьи 35 Сторонами на третьем совещании, Секретариат поднял вопрос о том, «накоплен ли Сторонами достаточный опыт, который обеспечивал бы целесообразность и своевременность проведения через несколько ближайших лет какой бы то ни было оценки эффективности Протокола»⁵³. Секретарит также отметил трудности, связанные с точным определением и классификацией конкретного воздействия Протокола на стимулирование или участие в сохранении и устойчивом использовании биологического разнообразия⁵⁴.

40. Материалы, представленные Сторонами и правительствами до начала четвертого совещания Сторон, выявили некоторые различия во взглядах на характер и сферу охвата оценки и обзора в рамках статьи 35⁵⁵. Несмотря на то что некоторые из них, по всей видимости, указывали

⁵¹ UNEP/WCMC/Post2010/0709/10, *UNEP WCMC/CBD International Expert Workshop on the 2010 Biodiversity Indicators and Post-2010 Indicator Development, 6-8 July 2009, Workshop Report*, размещен по адресу <http://www.cbd.int/doc/meetings/ind/emind-02/official/emind-02-0709-10-workshop-report-en.pdf>.

⁵² Доклад Специальной группы открытого состава по обзору осуществления Конвенции о работе своего третьего совещания (UNEP/CBD/COP/10/4).

⁵³ Пункт 10 в документе UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/13. Как сообщается в документе, проведенные в тот период времени обзоры показали, что некоторые Стороны «все еще находятся на разных уровнях этапа подготовки к всестороннему осуществлению Протокола». Там же, пункт 7.

⁵⁴ Там же, пункты 11-12.

⁵⁵ См. обобщение представленных точек зрения относительно оценки и обзора (статья 35) (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/INF/10), подготовленное к четвертому совещанию Сторон.

на необходимость сосредоточить обзор на осуществлении положений Протокола, особенно тех положений, которые касаются заблаговременного обоснованного согласия, другие предлагали уделить больше внимания степени достижения целей Протокола. Некоторые признали, что осуществление Протокола остановилось на начальном этапе и по-прежнему остается на низком уровне, в связи с чем всесторонняя оценка его эффективности может быть сложной или преждевременной⁵⁶. В ряде материалов говорилось об ограничениях потенциала, затрудняющих осуществление Протокола.

41. Перед четвертым совещанием Сторон несколько Сторон и правительств также внесли свои предложения относительно возможных индикаторов и/или критериев оценки эффективности Протокола⁵⁷. Многие из этих предложений были сосредоточены на осуществлении механизмов по обеспечению биобезопасности на национальном уровне в том, что касается наличия и применения внутренней регламентационной базы, включая оценку рисков и управление рисками. Ряд Сторон упомянули о проблемах потенциала и выявлении трудностей применения; другие подчеркнули роль Механизма посредничества по биобезопасности и объемы внесенной в него информации. Некоторые предложили разработать особые индикаторы для измерения результатов Протокола в том, что касается его задачи.

42. Как отметили Стороны в решении IV/15, первые национальные доклады показали, что многие Стороны Протокола остаются на раннем этапе его осуществления. В действительности, в некотором отношении, как отметил Комитет по соблюдению Протокола, по-прежнему сложно с уверенностью установить статус осуществления Протокола на внутреннем уровне, поскольку несколько Сторон все еще не предоставили свои первые национальные доклады⁵⁸.

43. К настоящему времени представляется сложным заключить, что ситуация с осуществлением Протокола изменилась по сравнению с моментом предоставления первых национальных докладов. Многие национальные законы, представленные в Механизм посредничества по биобезопасности, до сих пор имеют вид проектов механизмов по обеспечению биобезопасности. Без дальнейшего последовательного изучения Сторон невозможно с какой бы то ни было точностью определить, сколько Сторон завершили, приняли и/или внедрили свои национальные механизмы обеспечения биобезопасности с момента проведения четвертого совещания Сторон, когда анализировались первые национальные доклады, или сколько Сторон в состоянии применить их на практике. Несмотря на то что проведение ряда разработок в области внутреннего применения не вызывает сомнений, нехватка подробных данных по этому вопросу и постоянные выражения обеспокоенности относительно дефицита потенциала на национальном уровне позволяет предположить, что с 2008 года не произошло значительного повышения уровня осуществления Протокола.

44. С учетом всего вышеизложенного можно заключить, что, в принципе, при оценке эффективности Протокола следует оценивать, выполнил ли Протокол свою задачу и до какой степени; однако на практике вторая оценка эффективности должна быть прежде всего направлена на получение глобальной картины осуществления Протокола и его текущего воздействия на создание системы обмена информацией, а также процедур оценки рисков и принятия решений, связанных с трансграничным перемещением ЖИО. Это могло бы стать основой для измерения будущих усовершенствований осуществления, а также будущих оценок эффективности Протокола в области выполнения его задачи.

⁵⁶ См. обобщение материалов по СКБР, подготовленное для четвертого совещания Сторон (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/14).

⁵⁷ См. обобщение представленных точек зрения относительно оценки и обзора (статья 35) (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/INF/10), подготовленное к четвертому совещанию Сторон, 19-25.

⁵⁸ Крайний срок предоставления первых национальных докладов в рамках Протокола был установлен на 11 сентября 2007 года. К сентябрю 2007 года было представлено только 50 первых национальных докладов от 141 Стороны Протокола. К настоящему моменту получено 89 первых национальных докладов от 159 Сторон.

45. Можно возразить, что такой подход чреват дублированием функции существующей системы мониторинга осуществления посредством процесса предоставления национальной отчетности. В самом деле, ниже, в разделе VI, предполагается, что национальные доклады формируют основные механизмы сбора данных для оценки. Однако, по-видимому, преждевременно пытаться оценить эффективность Протокола в том, что касается его результата, то есть воздействия на сохранение и устойчивое использование биоразнообразия, с учетом рисков для здоровья людей, когда очевидно, что нормативные процедуры и механизмы, требуемые согласно Протоколу, во многих отношениях еще не вступили в силу. В таких обстоятельствах может быть необоснованным относить к Протоколу воздействия или отсутствие воздействия ЖИО на сохранение и устойчивое использование биоразнообразия⁵⁹.

46. Предложенный подход не игнорирует тот факт, что к 2010–2012 годам, то есть периоду, за который планируется провести вторую оценку, в общую картину Протокола могут и, разумеется, должны быть внесены дальнейшие улучшения. Несмотря на предложение о том, что вторая оценка должна быть преимущественно сосредоточена на оценке статуса осуществления, в оставшейся части этого рабочего документа предлагаются некоторые варианты разработки процесса для достижения более ориентированной на результат оценки в будущем. Если Стороны на своем пятом совещании сочтут это своевременным и целесообразным, в процесс второй оценки будут включены некоторые из этих элементов.

VI. ВОЗМОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МЕТОДИКИ ВТОРОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

47. На основании вышеприведенного обзора в этом разделе указываются потенциальные элементы методики проведения второй оценки эффективности в рамках статьи 35: сроки оценки; сфера охвата; ряд возможных индикаторов, которые могут быть использованы в качестве основания для оценки; а также механизмы сбора данных для оценки и обзора.

А. Сроки

48. Первая оценка в рамках статьи 35 была рассмотрена на совещании Сторон в 2008 году, через пять лет после вступления Протокола в силу, хотя, как отмечено в пункте 2 выше, на тот момент Стороны сочли, что еще не накоплено достаточно оперативного опыта, который можно было бы взять за основу для эффективной оценки и обзора Протокола. Согласно условиям статьи 35, в дальнейшем оценку эффективности следует проводить не реже одного раза в пять лет. Таким образом, следующая оценка должна быть проведена к 2013 году. Если предположить, что будет сохранена текущая последовательность совещаний Сторон, то шестое совещание будет проведено в 2012 году, а седьмое — в 2014 году. Исходя из этого, вторая оценка эффективности должна быть проведена Сторонами на шестом совещании в 2012 году.

49. Как более подробно описано ниже, предполагается, что данные для оценки должны собираться преимущественно на основании вторых национальных докладов, представленных Сторонами Протокола. Решением BS-I/9 Стороны постановили, что национальные доклады следует предоставлять каждые четыре года, за 12 месяцев до совещания Сторон, на котором они будут рассматриваться. Поскольку первые национальные доклады были представлены в сентябре 2007 года для рассмотрения на четвертом совещании Сторон в 2008 году, то при соблюдении подхода, заявленного в решении BS-I/9, вторые национальные доклады должны быть сданы в 2011 году для рассмотрения Сторонами на совещании 2012 года.

⁵⁹ Это не означает, что оценка хода осуществления в рамках статьи 1 может быть произведена только после полного выполнения каждой Стороной ее обязательств по Протоколу; наоборот, как и в любом МПС, оценка осуществления всегда является скорее элементом оценки эффективности, и на этом этапе развития Протокола представляется самым важным элементом.

50. При том что указанные сроки предоставления национальной отчетности в основном соответствуют планам относительно второй оценки эффективности, следует признать, что Сторонам и секретариату либо другому органу, который может нести ответственность за обобщение и анализ соответствующих данных для оценки, предназначенных для рассмотрения Сторонами, будет сложно сдать доклады вовремя⁶⁰.

В. Сфера охвата

52. По причинам, обсуждаемым в разделе V выше, предполагается, что вторая оценка эффективности будет сосредоточена преимущественно на оценке статуса осуществления основных положений, процедур и механизмов Протокола. Таким образом, в ходе второй оценки следует создать набор основных данных, по которым можно будет определить не только будущие результаты и эффективность осуществления Протокола, но и ход выполнения предложенного Стратегического плана Протокола. Следовательно, при разработке предварительного списка проектов индикаторов для рассмотрения была сделана попытка уделить основное внимание применению определенных ключевых элементов Протокола на внутреннем уровне (см. приложение к настоящему документу). Предварительный список проектов индикаторов, приведенный в приложении, также используется в качестве основы для разработки ключевого набора индикаторов результатов предложенного стратегического плана и отражен в предлагаемом формате вторых национальных докладов. Вторая оценка, помимо установления глобальной картины осуществления, также предоставляет платформу для возможной разработки набора индикаторов результатов, с помощью которых следует начать оценку эффективности Протокола в том, что касается задачи, поставленной в статье 1.

С. Сбор данных/источники информации

53. Методика, предложенная для второй оценки эффективности, основывается преимущественно на сборе информации с помощью вторых национальных докладов (см. ниже, рис. 1). Для этого требуется, чтобы формат вторых национальных докладов, который должен быть принят на пятом совещании Сторон, включал индикаторы, связанные с оценкой.

54. Использование национальных докладов как основного источника информации означает, тем не менее, что вторая оценка эффективности будет во многом зависеть от своевременности предоставления и полноты вторых национальных докладов Сторон. На основании опыта предоставления первых национальных докладов следует признать, что если вторые национальные доклады будут представлены позже или не будут представлены вовсе, это вызовет трудности в проведении оценки.

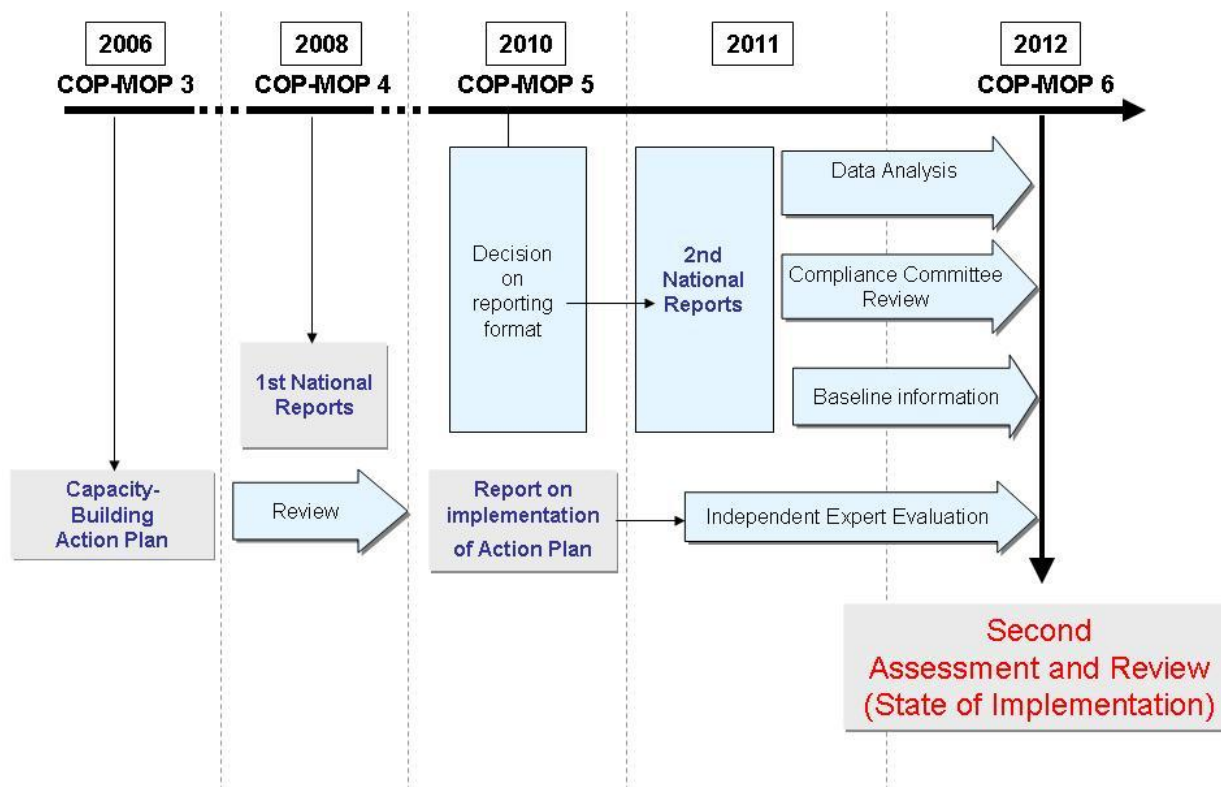
55. Другие источники информации, возможно, будут включать в себя Механизм посредничества по биобезопасности и другие соответствующие базы данных по биобезопасности, отчеты в Комитет по соблюдению, Механизм координации действий по созданию потенциала, а также другие международные и региональные организации, работающие с проблемами биобезопасности.

56. Сбор и обобщение данных могут быть проведены секретариатом.

⁶⁰ В документе UNEP/CBD/BS/CC/5/2 — пересмотренный анализ информации, содержащейся в первых национальных докладах, подготовленных Исполнительным секретарем для пятого совещания Комитета по соблюдению, говорится, что, учитывая частоту своевременного предоставления первых национальных докладов, Стороны, возможно, пожелают пересмотреть текущий интервал предоставления отчетности, установленный в решении BS-I/9 (пункт 98 о)).

Fig.1 Second Assessment and Review Process

Establishing a Global Picture for the State of Implementation of the Protocol

**D. Анализ данных**

57. Существует несколько вариантов, которые могут быть рассмотрены для проведения этапа оценки, заключающегося в анализе данных. Как отмечалось в разделе III выше, некоторые МПС при обобщении и анализе данных опирались на свои секретариаты в целях оценки эффективности и проведения соответствующих мероприятий; другие создали группы экспертов или специальные группы экспертов, а в некоторых случаях проведение оценки было поручено внешним консультантам. Для оценки Протокола должны рассматриваться все эти варианты. Другим вариантом может быть делегирование задач по оценке эффективности Комитету по соблюдению, который уже рассматривает общие вопросы соблюдения на своих совещаниях.

58. Секретариату можно поручить проведение первоначального анализа информации, собранной в процессе оценки. Тем не менее вынесено предложение о создании на раннем этапе немногочисленной специализированной группы экспертов для участия в оценке и впоследствии — для начала осуществления анализа и обеспечения согласованности и эффективности набора индикаторов для вторых национальных докладов и стратегического плана по проведению третьей и последующих оценок эффективности.

59. Учитывая то, что Комитет по соблюдению также рассматривает на своих совещаниях общие вопросы соблюдения⁶¹, можно рассмотреть вопрос о том, следует ли поручать Комитету по соблюдению проведение оценки эффективности Протокола. Круг задач Комитета по соблюдению, обозначенный в решении BS-I/7, показывает, что помимо особых функций, утвержденных данным

⁶¹ Пункт 1 d) раздела III приложения к решению BS-III/7.

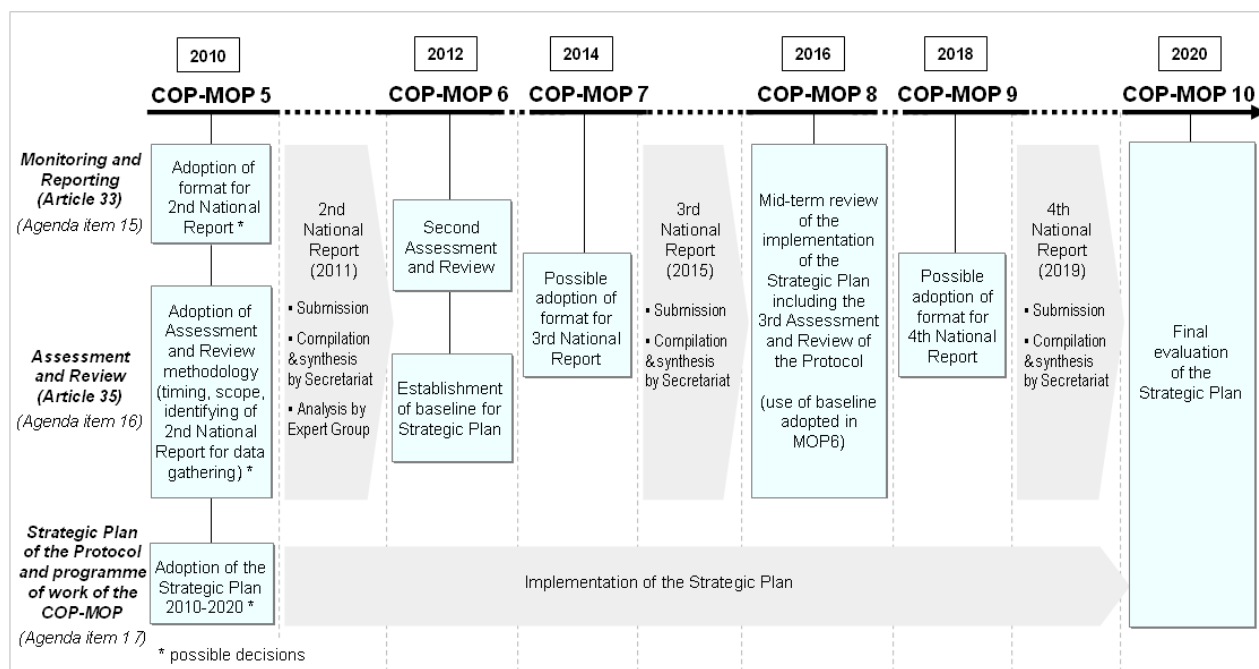
решением, Комитет должен выполнять любые другие функции по поручению Сторон. Однако можно возразить, что эта роль не может быть приемлема для Комитета, поскольку он также наделен кругом задач по анализу отдельных случаев несоблюдения. Оценка эффективности имеет отношение не к соблюдению Протокола отдельными Сторонами, а скорее к осуществлению и действию Протокола в целом. Если предположить, что в будущем Комитет будет рассматривать отдельные случаи несоблюдения, может оказаться более целесообразным рассмотреть вопрос о разделении функций анализа соблюдения и оценки эффективности.

Е. Включение в Протокол процесса отчетности, оценки эффективности и стратегического планирования

60. Планируется, что на своем пятом совещании Стороны могут рассмотреть и принять Стратегический план Протокола с конкретными индикаторами для мониторинга результатов. В этом случае может оказаться полезным рассмотреть вопрос о включении будущих оценок эффективности во все процессы мониторинга и обзора, установленные для стратегического плана. Такой подход, при наличии, разумеется, полностью завершеного стратегического плана, мог бы удовлетворить требованиям статьи 35, в отсутствие доказательств в пользу противного. Этот подход также включал бы аспекты индивидуальной адаптации требований к содержанию национальной отчетности и сроки представления национальных докладов в рамках процесса оценки и мониторинга. В практическом смысле это могло бы обеспечить экономию при сборе и анализе данных и помочь облегчить бремя отчетности для Сторон.

61. Предложенный формат вторых национальных докладов (см. документ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/14) уже запускает этот процесс за счет включения более широких вопросов об осуществлении на национальном уровне. Он должен служить полезным источником информации для процесса оценки и обзора, а также призван облегчить бремя Сторон за счет устранения потребности в других требованиях по отдельному сбору информации в будущем. На нижеприведенном рис. 2 представлены возможные взаимосвязи между процессом национальной отчетности, оценкой и процессом обзора, а также Стратегическим планом, начиная с пятого и заканчивая десятым совещанием Сторон.

Рисунок 2. Возможные связи между национальными докладами, оценкой и обзором, а также Стратегическим планом



F. Индикаторы

62. В приложении к настоящему документу указан проект ключевого набора индикаторов для второй оценки эффективности Протокола. Как отмечалось ранее, он составлен на основе подхода, согласно которому основное внимание при проведении второй оценки следует уделить оценке общих положений осуществления Протокола на внутреннем уровне. На этом этапе цель создания проекта индикаторов заключается в том, чтобы вызвать обсуждение вопроса о целесообразности и полезности этого подхода.

63. При разработке этого приложения учитывался ряд принципов и допущений. Во-первых, как отмечалось в разделе V выше, предполагается, что эффективность существенных положений и приложений Протокола для выполнения задачи, поставленной в статье 1, может оцениваться только после того как будут введены основные процедуры и механизмы осуществления Протокола; следовательно, основное внимание на этом этапе уделяется осуществлению на национальном уровне.

64. Во-вторых, подчеркивается, что цель процесса оценки и обзора состоит не в том, чтобы оценить осуществление Протокола какой-либо отдельной Стороной или регионом или продублировать работу Комитета по соблюдению в связи с возможными случаями несоблюдения. Цель оценки и обзора скорее состоит в том, чтобы подтвердить общий статус осуществления, то есть степень введения процедур, необходимых для осуществления основных элементов Протокола.

65. В-третьих, оценка и обзор не должны дублировать обзор национальных докладов. Этот обзор будет содержать информацию о более широком ряде проблем и мероприятий.

66. В-четвертых, при составлении этого приложения одним из основных положений была необходимость сосредоточиться на ограниченном числе индикаторов, по которым в рамках процесса отчетности или других доступных источников информации уже должны быть представлены поддающиеся измерению данные. Здесь учитывается необходимость привлечения имеющихся источников информации и предотвращения излишнего бремени требований отчетности для Сторон. С другой стороны, возможно, потребуется дополнительно рассмотреть некоторые из предложенных индикаторов на предмет наличия источников надежных данных.

67. В-пятых, с целью сокращения числа индикаторов до разумного основное внимание в приложении уделено определенным ключевым обязательствам, содержащимся в Протоколе, в связи с чем другие обязательства на данном этапе исключаются. Вполне вероятны различия во взглядах на то, какие элементы Протокола могут быть наиболее полезными для оценки на этом этапе, и для того чтобы учесть эти взгляды, возможно, необходимо пересмотреть список, приведенный в этом приложении. Структура приложения основана на следующих аспектах:

a) создание процедур ЗОС (или внутренних регламентационных баз, согласованных с Протоколом) для трансграничного перемещения ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду;

b) ввод в действие и функционирование процедур ЗОС (или внутренних регламентационных баз, согласованных с Протоколом) для трансграничного перемещения ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду;

c) наличие и ввод в действие процедур оценки рисков;

d) наличие и ввод в действие процедур для соответствующих мер по управлению рисками и мониторингу;

e) процедуры и потенциал для выявления и устранения случаев незаконного трансграничного перемещения ЖИО;

f) процедуры и потенциал для предотвращения и устранения случаев непреднамеренного трансграничного перемещения ЖИО, включая процедуры уведомления и чрезвычайные меры;

g) надлежащее применение требований Протокола к обработке, транспортировке, упаковке и выявлению ЖИО;

h) процедуры и потенциал для обмена информацией через Механизм посредничества по биобезопасности;

i) процедуры и меры повышения осведомленности общественности.

68. Дальнейшим допущением является то, что для выполнения задачи Протокола географический охват Протокола должен быть как можно более полным. Если значительное число государств остаются в стороне от Протокола, это может повлиять на потенциал выполнения задачи Протокола. Тем не менее Стороны по-прежнему не в состоянии контролировать данную ситуацию.

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

69. В отношении методики второй оценки и обзора выносятся следующие выводы и рекомендации:

a) вторая оценка должна быть посвящена преимущественно утверждению и обзору статуса осуществления основных элементов Протокола;

b) набор индикаторов, основанных на проекте индикаторов, содержащихся в приложении к настоящему документу, может использоваться в процессе оценки при проведении второй оценки эффективности;

c) учитывая предложенную тему оценки, данные по оценке следует собирать преимущественно через процесс национальной отчетности в рамках Протокола; для этого может потребоваться дополнительная корректировка форматов национальных докладов и рассмотрение сроков предоставления вторых национальных докладов; предложенный формат вторых национальных докладов отражает это положение;

d) оценка также должна быть основана на имеющейся информации из других источников, включая Механизм посредничества по биобезопасности, Механизм координации действий по созданию потенциала и другие соответствующие организации;

e) процесс оценки эффективности должен быть связан с процессом мониторинга и обзора Стратегического плана Протокола и включен в него; это может повлиять на выбор используемых индикаторов; такой комплексный подход может также включать в себя обзор национальных отчетов и мониторинг выполнения плана действий по созданию потенциала; при разработке набора индикаторов для Стратегического плана были установлены взаимосвязи между вопросами предлагаемого формата национальной отчетности и индикаторами для предлагаемого Стратегического плана Протокола с целью обеспечения согласованности;

f) в целях соблюдения требований статьи 35 вторую оценку эффективности следует завершить на шестом совещании Сторон; на своем пятом совещании Сторонам следует создать основу для сбора данных, включая определение соответствующих индикаторов и указаний относительно приемлемых форматов отчетности, а также распределить обязанности по обзору и изучению данных и подготовке доклада для шестого совещания;

g) секретариату можно поручить проведение этапа оценки, заключающегося в сборе данных, а также первоначальное обобщение и изучение данных;

h) перед шестым совещанием Сторон можно создать специальную группу технических экспертов с тем, чтобы: i) консультировать и/или участвовать в проведении обзора и изучения данных и ii) консультировать по вопросам изменения индикаторов и разработки дополнительных или альтернативных индикаторов в качестве основы для будущих оценок эффективности в рамках статьи 35; эти индикаторы должны включать соответствующие «ориентированные на результат» индикаторы для оценки хода выполнения цели Протокола; в качестве альтернативы созданию специальной группы технических экспертов часть этих задач может быть поручена Комитету по соблюдению;

i) Комитет по соблюдению в своем обзоре общих вопросов соблюдения должен принять участие в оценке эффективности и представить замечания или рекомендации Сторонам на их шестом совещании;

j) в процесс оценки эффективности следует включить опережающие элементы, чтобы рассмотреть вопрос о том, существуют ли или появляются ли новые аспекты биобезопасности, которые могут потребовать внимания со стороны Протокола;

k) следует рассмотреть вопрос о разработке одного или более индикаторов, связанных с Протоколом, в более широком контексте Стратегического плана Конвенции о биологическом разнообразии на период после 2010 года, например, через Партнерство по индикаторам биоразнообразия;

l) в рамках Протокола можно обмениваться информацией и опытом других многосторонних природоохранных соглашений относительно процессов оценки эффективности.

VIII. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ПРОЕКТА РЕШЕНИЯ

70. С учетом информации, приведенной в настоящей записке, Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, возможно, пожелает:

1. постановить, что сфера охвата второй оценки и обзора должна быть нацелена главным образом на утверждение и обзор состояния реализации основных элементов (ключевых положений, процедур и механизмов) Протокола;

2. поручить Исполнительному секретарю собрать, обобщить и проанализировать информацию об осуществлении Протокола, используя в качестве основного источника вторые национальные доклады, с целью внесения вклада во вторую оценку и обзор Протокола;

3. постановить, что оценка должна быть также основана на имеющейся информации из других источников, включая Механизм посредничества по биобезопасности, Механизм координации формирования потенциала и другие соответствующие процессы и организации;

4. настоятельно призвать Стороны и другие правительства вносить эффективный вклад в процесс сбора данных путем своевременного завершения и предоставления своих национальных докладов согласно соответствующим решениям о национальной отчетности, а также путем представления достаточной и полной информации в своих докладах;

5. принять решение о создании специальной группы технических экспертов по оценке и обзору с целью: i) проведения обзора информации, собранной и проанализированной Исполнительным секретарем с целью внесения вклада в проведение второй оценки и обзора Протокола; ii) проведения второй оценки и обзора эффективности Протокола с использованием индикаторов, приведенных в приложении к настоящему решению и скорректированных группой по мере необходимости; и iii) представления своих выводов и рекомендаций для рассмотрения на шестом совещании Конференции Сторон, выступающей в качестве Сторон Протокола;

6. поручить Комитету по соблюдению в рамках проводимого им обзора общих вопросов соблюдения внести вклад в оценку эффективности и представить об этом замечания или рекомендации Сторонам на их шестом совещании;

7. принять решение о проведении третьей оценки и обзора Протокола в связи с промежуточным обзором осуществления Стратегического плана на восьмом совещании Сторон с использованием помимо прочего информации, собранной посредством третьих национальных докладов.

Приложение

ВОЗМОЖНЫЕ ИНДИКАТОРЫ ДЛЯ ВТОРОЙ ОЦЕНКИ И ОБЗОРА

A. Охват

1. Географический охват Протокола и охват Протоколом случаев трансграничного перемещения ЖИО:

- a) число Сторон Протокола;
- b) число Сторон, назначивших национальные координационные центры;
- c) число Сторон, своевременно представляющих национальные доклады об осуществлении Протокола;
- d) число Сторон, импортирующих ЖИО из государств, не являющихся Сторонами;

/...

- e) число Сторон, экспортирующих ЖИО из государств, не являющихся Сторонами.

В. Национальное осуществление основных процедур и приложений

2. Процедуры ЗОС (или национальные регламентационные базы, согласующиеся с Протоколом), соответствующие положениям Протокола, созданы для трансграничного перемещения ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду:

- a) число Сторон, которые ввели законы и нормативные положения, а также административные меры по применению процедуры ЗОС или внедрили национальную регламентационную базу, согласующуюся с Протоколом, в области трансграничного перемещения ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду;

- b) число Сторон, назначивших компетентные национальные органы;

- c) число Сторон, импортирующих или экспортирующих ЖИО, в которых не введены соответствующие законы и нормативные положения, регулирующие трансграничное перемещение ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду;

- d) региональные тенденции внедрения процедур ЗОС или национальных регламентационных баз, согласованных с Протоколом.

3. Процедуры ЗОС (или национальные регламентационные базы, согласованные с Протоколом) для трансграничного перемещения ЖИО, предназначенных для преднамеренной интродукции в окружающую среду, введены в действие и функционируют:

- a) число Сторон, в которых существуют национальные организационные и административные (для принятия решений) структуры для работы с заявками на получение ЗОС;

- b) число Сторон, выделивших средства на работу своего национального механизма обеспечения биобезопасности;

- c) число Сторон, располагающих постоянным персоналом для управления национальными механизмами обеспечения биобезопасности (включая работу с заявками на получение ЗОС);

- d) число Сторон, обработавших заявки на получение ЗОС и принявших решение об импорте;

- e) региональные тенденции реализации и функционирования процедур ЗОС.

4. Созданы и действуют процедуры принятия решений о трансграничном перемещении ЖИО-ПКО:

- a) число Сторон, принявших окончательные решения о внутреннем использовании, включая реализацию на рынке, ЖИО-ПКО, которые могут подлежать трансграничному перемещению;

- b) число Сторон, в которых существует процедура принятия решений, конкретно касающихся импорта ЖИО-ПКО.

5. Внедрены и действуют процедуры оценки рисков в отношении ЖИО:

- a) число Сторон, в которых применяются руководящие указания по оценке рисков в отношении ЖИО;

b) число Сторон, которые провели оценку рисков в рамках процесса принятия решений по ЖИО;

c) число Сторон, учредивших консультативный комитет или другие механизмы для проведения или анализа оценки рисков;

d) число решений в Механизме посредничества по биобезопасности, сопровождаемых резюме оценки рисков в отношении ЖИО;

e) число Сторон, обладающих необходимым национальным потенциалом для проведения оценки рисков;

f) число Сторон, сообщивших об использовании приложения III к Протоколу или других руководящих указаний по оценке рисков, принятых Конференцией Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола;

g) региональные тенденции в отношении потенциала оценки рисков.

6. Созданы и действуют процедуры внедрения надлежащих мер регулирования рисков в отношении ЖИО и мониторинга:

a) число Сторон, санкционировавших интродукцию ЖИО в окружающую среду, и обеспечивших введение и выполнение требований и/или процедур по регулированию, контролю и устранению рисков, выявленных в ходе оценок рисков;

b) число Сторон, располагающих возможностями выявления и определения присутствия ЖИО;

c) региональные тенденции в плане потенциала регулирования рисков.

7. Внедрены и действуют процедуры выявления и устранения незаконного трансграничного перемещения ЖИО:

a) число Сторон, располагающих национальными мерами предотвращения и штрафования незаконного трансграничного перемещения, в том числе путем регулирования транзита и использования в замкнутых системах;

b) число Сторон, сообщивших о получении информации о случаях незаконного трансграничного перемещения ЖИО на территории под их юрисдикцией или с этих территорий;

c) число Сторон, располагающих возможностями выявления незаконного трансграничного перемещения ЖИО (например, персонал, технические ресурсы).

8. Внедрены и действуют процедуры предотвращения, выявления и устранения непреднамеренного трансграничного перемещения ЖИО, включая процедуры уведомления и чрезвычайные меры:

a) число Сторон, направивших уведомления в Механизм посредничества по биобезопасности о своих контактных пунктах, занимающихся вопросами непреднамеренного трансграничного перемещения ЖИО в соответствии со статьей 17;

b) число Сторон, внедривших механизм уведомления потенциально затрагиваемых государств о фактическом или потенциальном непреднамеренном трансграничном перемещении ЖИО;

c) число выявленных случаев непреднамеренного трансграничного перемещения;

d) число Сторон, внедривших механизм выявления и определения значительного неблагоприятного воздействия на биологическое разнообразие любого непреднамеренного трансграничного перемещения ЖИО.

9. Установлены и внедрены соответствующие требования, связанные с требованиями в рамках Протокола к обработке, транспортировке, упаковке и идентификации ЖИО:

a) число Сторон, внедривших требования к обработке, транспортировке, упаковке и идентификации ЖИО в соответствии со статьей 18 Протокола и соответствующими последующими решениями Конференции Сторон, выступающей в качестве Сторон Протокола, относительно:

- i) использования в замкнутых системах;
- ii) преднамеренной интродукции в окружающую среду;
- iii) ЖИО-ПКО.

10. Созданы и внедрены процедуры передачи необходимой информации в Механизм посредничества по биобезопасности:

a) число Сторон, распределивших обязанности по передаче информации в Механизм посредничества по биобезопасности;

b) число Сторон, внедривших системы управления информацией по биобезопасности, необходимой для осуществления Протокола.

11. Внедряются процедуры и меры повышения осведомленности общественности:

a) число Сторон, осуществляющих программы или мероприятия по повышению осведомленности общественности;

b) число Сторон, обеспечивающих некоторый уровень участия общественности в процессах принятия решений о ЖИО.

C. Процедуры и механизмы международного уровня

12. МПБ функционирует и доступен:

a) число Сторон, пользующихся Механизмом посредничества по биобезопасности на регулярной основе, то есть не реже одного раза в месяц;

b) число Сторон, сообщивших о трудностях доступа к Механизму посредничества по биобезопасности или его использования;

c) степень надежности и актуальности информации в Механизме посредничества по биобезопасности.

13. Эффективно осуществляется План действий по созданию потенциала:

a) предоставленный или полученный объем финансирования мероприятий по созданию потенциала в области биобезопасности;

b) число Сторон, обращающихся за помощью для использования услуг экспертов из реестра экспертов, и число Сторон, фактически получающих такую помощь;

с) число Сторон, сообщивших об использовании местного опыта для проведения или обзора оценки рисков и других мероприятий, связанных с осуществлением Протокола.

14. Комитет по соблюдению функционирует:

а) Стороны поднимают в Комитете по соблюдению вопросы, касающиеся их собственного соблюдения обязательств по Протоколу;

б) для Комитета по соблюдению разработаны правила процедуры принятия решений.

D. Воздействие трансграничного перемещения ЖИО на биологическое разнообразие с учетом рисков для здоровья человека

15. Следует уделить внимание работе по разработке индикаторов биоразнообразия в контексте Конвенции о биологическом разнообразии.
