

**СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНДАРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ****КОМИССИЯ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"****38-я сессия, Женевский международный конференц-центр****Женева, Швейцария, 6-11 июля 2015 года****ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ****УСТОЙЧИВОСТЬ НАУЧНОЙ ПОДДЕРЖКИ КОДЕКСА****(подготовлен ФАО и ВОЗ)****История вопроса**

1. Стабильное финансирование Совместной комиссии ФАО/ВОЗ "Кодекс Алиментариус" и связанных с ней мероприятий ФАО и ВОЗ для обеспечения деятельности Кодекса часто является предметом серьёзной озабоченности членов Комиссии. В частности, вопросы финансирования научно-консультативной поддержки со стороны комитетов экспертов ФАО и ВОЗ в области безопасности пищевых продуктов и питания регулярно и всесторонне обсуждаются на Исполнительном комитете Комиссии и на самой Комиссии.

2. На 37-й сессии Комиссии ФАО и ВОЗ представили дискуссионный документ по вопросу устойчивого финансирования научной поддержки Кодекса и государств-членов (документ СХ/САС 14/37/12 Add.2) с изложением основной концепции работы по формированию бюджета и мобилизации средств. В документе было предложено три перспективных варианта, которые были кратко обсуждены на Комиссии.

3. По результатам этого обсуждения Комиссия отметила, что необходимо найти долговременное решение проблемы хронического дефицита финансирования научно-консультативной работы. Для снижения неустойчивости финансирования критически важно расширить донорскую базу финансирования научного консультирования до нескольких десятков стран.

4. Комиссия приняла решение приступить к рассмотрению этих трёх вариантов на своей 38-й сессии на основе того же документа, дополненного рабочим документом, подготовленным ФАО и ВОЗ, в котором должны быть рассмотрены замечания и рекомендации Комиссии и её Исполнительного комитета, включая анализ уроков работы ГИФСА, а также опыта мобилизации средств сопоставимых органов или проектов. Комиссия также приняла решение предложить государствам-членам Кодекса внимательно изучить эти три варианта, их осуществимость и последствия заблаговременно перед следующей сессией Комиссии.

**Варианты и их анализ:***Вариант 1:*

5. Это предложение предполагает финансирование всей программы научно-консультативной поддержки ФАО и ВОЗ за счёт средств регулярного бюджета, т.е. таким же образом, как финансируется Кодекс. Было признано, что такой вариант можно избрать только в качестве долгосрочного решения, для реализации которого потребуется решение на высшем уровне – в руководящих органах ФАО и ВОЗ. Эта задача представляется трудновыполнимой, однако это наиболее стабильное долгосрочное решение, при котором программа научно-консультативной поддержки рассматривалась бы в качестве неотъемлемого элемента Совместной программы ФАО/ВОЗ по стандартам на пищевые продукты. Для её выполнения потребуются согласованные усилия государств-членов ФАО и ВОЗ и их обсуждение в соответствующих руководящих органах.

6. Со времени 37-й сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" этот вопрос устойчивого финансирования был доведён до сведения 24-й сессии Комитета по сельскому хозяйству ФАО<sup>1</sup> (октябрь 2014 года) и 39-й сессии Конференции ФАО (июнь 2015 года) и рассмотрен ими; была

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/3/a-ML895r.pdf>

выработана рекомендация ФАО, ее членам и партнерами изучить возможность привлечения новых источников финансирования, для того чтобы удовлетворить растущий спрос на участие в программе научно-консультативной помощи ФАО по вопросам безопасности пищевых продуктов. Таким образом, потребность в этом недвусмысленно признаётся руководящими органами ФАО.

7. В ВОЗ относительно низкая доля начисленных взносов государств-членов в общем бюджете по-прежнему создаёт проблемы с финансированием ВОЗ мероприятий, связанных с научной поддержкой Кодекса. 68-я сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (май 2015 года) не согласилась с предложением Секретариата увеличить начисленные взносы, утвердив на 2016-2017 годы бюджет с нулевым ростом по сравнению с 2014-2015 годами на уровне 929 млн долл. США, что означает сокращение доли начисленных взносов с 23,4% (2014-2015 годы) до 21,2% (2016-2017 годы). Ограниченные средства регулярного бюджета на программу научно-консультативной помощи достаточны лишь для частичного покрытия расходов по заработной плате и не позволяют финансировать никакие мероприятия. Обсуждение на высоком уровне вопросов общего финансирования ВОЗ проходит в рамках Финансового диалога ВОЗ<sup>2</sup>.

#### *Вариант 2:*

8. Предлагается учредить многосторонний донорский целевой фонд. Как констатируется в документе CX/CAC 14/37/12 Add.2, ни ФАО, ни ВОЗ в настоящее время не принимают средства частного сектора для нормативной и нормотворческой деятельности.

9. Политика ФАО в области привлечения негосударственных субъектов, которая была одобрена её членами в 2013 году, с прошлого года не менялась. На сессии Комиссии 2014 года было дано разъяснение, что в соответствии с согласованной странами-членами стратегией сотрудничества с частным сектором ФАО не считает уместным создание в ФАО механизмов получения средств от субъектов частного сектора для нормативной и нормотворческой работы Организации. Тем не менее ФАО сотрудничает с частным сектором в других областях, и с ноября 2014 года наладила активные партнёрские отношения с 21 субъектом частного сектора.

10. На 68-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (май 2015 года) было продолжено обсуждение "Механизма взаимодействия с негосударственными субъектами"<sup>3</sup>, которое не было завершено. Государства-члены продолжают его обсуждение, имея в виду его утверждение на 69-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (май 2016 года). Согласно проекту документа по этому механизму, на ВОЗ будет накладываться ряд ограничений в плане получения ресурсов от частного сектора, определяемых характером деятельности; также будут оговорены области, в которых ВОЗ получит право получать взносы субъектов частного сектора. Ход обсуждения показывает, что действующая политика, не допускающая получение взносов для нормативной работы от пищевой промышленности, может быть сохранена.

#### *Вариант 3:*

11. Предлагается учредить автономный глобальный фонд, сформированный за счёт добровольных взносов государств-членов, определяемых исходя из объёмов экспорта продовольствия (или объёмов экспорта и импорта продовольствия). Это предложение признано новаторским, требующим дополнительного рассмотрения и обсуждения в странах.

### **Мобилизация средств для научного консультирования**

#### *Извлечённые уроки*

12. ФАО и ВОЗ учредили ГИФСА несколько лет назад в качестве одного из средств обеспечения более устойчивого финансирования научно-консультационной деятельности. Однако в рамках этого механизма были получены небольшие средства, а донорская база включает лишь несколько стран. ФАО и ВОЗ рассматривает механизмы финансирования, имеющиеся в некоторых других органах этих организаций, в качестве возможной основы для формирования более эффективного механизма мобилизации ресурсов. Ниже приводятся некоторые выводы по результатам изучения этого вопроса:

- Многосторонние донорские целевые фонды – это механизмы в рамках обеих организаций, обеспечивающие получение внебюджетных финансовых средств для ключевых видов деятельности. Следует отметить, что в силу небольших объёмов проходящих через них финансовых средств административная составляющая слишком велика в сравнении с финансовой отдачей, однако одним из преимуществ таких фондов для определённых доноров

<sup>2</sup> [http://www.who.int/about/resources\\_planning/financing\\_dialogue/ru/](http://www.who.int/about/resources_planning/financing_dialogue/ru/)

<sup>3</sup> [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA68/A68\\_5-ru.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_5-ru.pdf)

может быть простота выделения средств, что может способствовать тому, что организация согласится их использовать.

- Необходимо доработать систему информирования доноров о ресурсах, необходимых для программы научно-консультационной поддержки, в том числе относительно результативности такой программы. Некоторые доноры особый упор делают на аспектах подотчётности. По-видимому, существует ложное представление о том, что финансовые ресурсы необходимы только для проведения совещаний; при этом постоянную "невидимую" работу секретариатов необходимо освещать лучше.
- Финансовые ресурсы важны, но поддержка программы ресурсами в натуральном выражении, особенно в плане выделения специалистов для работы по научному консультированию, столь же важна. Привлекать специалистов для участия в этой работе становится всё труднее: ситуация сложилась критическая, и проблему необходимо решать.

13. С учётом этого и других соображений ФАО и ВОЗ разрабатывают новую концепцию устойчивости и передовых научных знаний для научного консультирования. Для содействия этому нам необходима дополнительная информация от потенциальных доноров относительно трудностей в определении приоритетов при выделении ресурсов для программы научно-консультативной помощи.

#### *Финансовые потребности*

14. Поскольку работа над концепцией устойчивости и передовых научных знаний для научного консультирования в изменяющемся мире для программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ продолжается, далее приводится предварительная информация о перспективах дальнейшего совершенствования совместной программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ в вопросах безопасности пищевых продуктов. В настоящем документе вопросы безопасности пищевых продуктов взяты в качестве примера, поскольку продолжается также работа по научному консультированию в вопросах питания.

15. Разработку продуманной политики необходимо осуществлять на основе научных результатов; такая же научная основа должна использоваться при определении приоритетов и осуществлении мероприятий по управлению в условиях рисков с тем, чтобы сокращать количество и вести профилактику заболеваний пищевого происхождения и способствовать торговле и экономическому развитию. ФАО, ВОЗ и Комиссия "Кодекс Алиментариус" должны быть лидерами в разработке научно обоснованной политики в области безопасности пищевых продуктов и вариантов управления в условиях рисков, в частности, путём разработки научно обоснованных международных стандартов. Количество и сложность запросов комитетов Кодекса о предоставлении научных консультаций растёт, в результате чего количество неудовлетворённых запросов значительно возросло (в настоящее время: 9 заявок по загрязнителям/группам загрязнителей, 30 заявок по пищевым добавкам и 63 заявки по ароматическим добавкам ожидают оценки JECFA, и около 86 пестицидов ожидают оценки JMPR), поэтому важно, чтобы научные консультации предоставлялись своевременно для обеспечения работы по разработке международных стандартов.

16. В таблице 1 показаны расходы по деятельности, связанной с предоставлением Кодексу научно-консультативной помощи в двухгодичный период 2012-2013 годов и сметные расходы на эту деятельность в текущий двухгодичный период 2014-2015 годов.

**Таблица 1. Расходы по деятельности, связанной с предоставлением Кодексу научно-консультативной помощи (долл. США)**

		2012-2013 гг. (фактические)	2014-2015 гг. (обновлённые сметные)
<b>ВОЗ</b>	<b>Мероприятие</b>	1 217 000	1 400 000
	<b>Сотрудники</b>	2 618 000	2 817 000
<b>ФАО</b>	<b>Мероприятие</b>	1 481 000	1 828 000
	<b>Сотрудники</b>	1 806 000	1 778 000
<b>Всего</b>		<b>7 122 000</b>	<b>7 823 000</b>

17. Помимо указанных выше прямых расходов, в программе научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ широко используется практика взносов в натуральном выражении, т.е. привлечение специалистов к подготовке рабочих документов, их участие в совещаниях экспертов и в окончательной подготовке публикаций по результатам совещаний.

**Основные элементы усовершенствованной программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ в вопросах безопасности пищевых продуктов**

18. При переходе от нынешнего формата программы научно-консультативной поддержки в вопросах безопасности пищевых продуктов к её усовершенствованному варианту основное внимание будет уделяться как качеству, так и количеству подготавливаемых материалов, повышению эффективности осуществления программы и совершенствованию доведения подготовленных материалов до пользователей. Это позволит:

- провести своевременную оценку большего числа опасных факторов в год по запросам комитетов Кодекса и сократить количество невыполненных заявок;
- работать в межсессионные периоды для более быстрого предоставления консультаций по новым и срочным вопросам (ускоренная процедура);
- своевременно обновлять принципы и методологии с учётом последних достижений науки;
- улучшить сбор, анализ данных и обмен ими, а также совершенствовать обеспечивающие это технологии;
- улучшить распространение [результатов] и коммуникации, в том числе вносить достаточный вклад в подготовительную работу в рамках Кодекса в форматах ЭРГ, подготовки дискуссионных документов, улучшить распространение результатов научных консультаций для того, чтобы страны могли их лучше понять и использовать;
- регулярно или периодически осуществлять мониторинг и оценку программы и её результатов.

19. Для решения этих задач требуются структурные изменения и необходимы дополнительные финансовые и кадровые ресурсы. В таблице 2 даётся общая картина некоторых вытекающих из изложенного выше изменений в работе в рамках усовершенствованной программы.

**Таблица 2. Сравнение программного потенциала в нынешней конфигурации и в рамках усовершенствованной программы научно-консультативной поддержки в вопросах безопасности пищевых продуктов**

<b>1. Научные совещания экспертов для рассмотрения приоритетных запросов</b>		
<b>Мероприятие</b>	<b>Нынешняя ситуация</b>	<b>Усовершенствованная программа</b>
JECFA	3 совещания за 2 года	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 совещания и 1 подготовительная рабочая группа в год</li> <li>• усиленный научный секретариат для обеспечения работы экспертов</li> </ul>
JMPR	1 совещание в год	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 совещания и 1 подготовительная рабочая группа в год</li> <li>• усиленный научный секретариат для обеспечения работы экспертов</li> </ul>
JEMRA	1-2 совещания в год	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1-2 совещания и 1 подготовительная рабочая группа в год</li> <li>• усиленный научный секретариат для обеспечения работы экспертов</li> </ul>
Специальные совещания (сквозные вопросы, не относящиеся исключительно к компетенции JECFA/JMPR/JEMRA, например, гистамин в рыбе, опасные вещества в кормах)	1-2 совещания в двухгодичный период	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 совещание в год для рассмотрения сквозных или срочных вопросов</li> <li>• 1 совещание в год для консультирования Секретариата по новым вопросам и направлениям программы (т.е. научно-консультативная группа)</li> </ul>

для животных, срочные вопросы (например, меламина))		
<b>2. Совершенствование и гармонизация методик оценки рисков</b>		
<b>Мероприятие</b>	<b>Нынешняя ситуация</b>	<b>Усовершенствованная работа</b>
Разработка методики оценки рисков	1 рабочее совещание в год для рассмотрения конкретных тем, определённых на совещаниях экспертов (например, ответные меры)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1-2 совещаний экспертов в год для рассмотрения конкретных тем, определённых на совещаниях экспертов (возможные темы: как решать проблемы отбраковки и больших объёмов данных; применение трифенилтетразолиумхлоридного теста для ветеринарных препаратов или технологических загрязнителей; рекомендации по количественной оценке рисков для различных вариантов решения задач здравоохранения; рекомендации по оценке рисков и выгод; относительная реакция применительно к факторам микробного происхождения)</li> </ul>
Гармонизация подходов к оценке рисков и их методик	Специальные мероприятия	<ul style="list-style-type: none"> <li>Формальное оформление отношений с ключевыми регулирующими органами и учреждениями, проводящими оценку рисков для выявления и рассмотрения вопросов, представляющих взаимный интерес</li> </ul>
<b>3. Сбор данных и информации и обмен ими, укрепление коммуникаций</b>		
<b>Мероприятие</b>	<b>Нынешняя ситуация</b>	<b>Усовершенствованная работа</b>
Совершенствование источников данных	GEMS/Food	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дальнейшее развитие и рекомендации для пользователей</li> <li>Содействие использованию в других программах и организациях</li> <li>Совершенствование привязки к другим соответствующим инструментам и базам данных</li> </ul>
Улучшение доступности информации	FOSCOLLAB для химикатов (загрязнители, пестициды и вет. препараты в производстве)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение функционала платформы FOSCOLLAB, например, включением микробиологических факторов; соответствующих внешних баз данных; продолжение подготовки в вопросах использования этого средства</li> </ul>
Улучшение доступности данных, используемых при оценке рисков	Система отсутствует	<ul style="list-style-type: none"> <li>Открытые базы данных для улучшения прозрачности</li> </ul>
Распространение итогов оценки рисков	Публикация стандартов в периодических изданиях ФАО и ВОЗ, распространение по спискам рассылки Кодекса	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подготовка кратких обзоров по оценке ключевых рисков (для неспециалистов и для 'нестандартных' целей)</li> <li>Опубликование итоговых материалов совещаний в специализированных журналах (краткое сообщение в журнале после каждого совещания)</li> <li>Регулярные контакты с заинтересованными сторонами</li> </ul>

20. Всё это подразумевает увеличение объёма работ примерно на 60% и более значительные объёмы подготовительной работы, а также постоянное уделение внимания совершенствованию работы. В таблице 3 приводится предварительная смета расширения кадровых потребностей, необходимого для осуществления усовершенствованной программы.

**Таблица 3. Кадровые потребности для осуществления усовершенствованной программы научно-консультативной поддержки в вопросах безопасности пищевых продуктов**

	<b>Нынешняя ситуация</b>	<b>Для улучшенной работы</b>
<b>ВОЗ</b>	3 сотрудника категории специалистов	5 сотрудников категории специалистов
	0,8 штатных единицы	2 штатных единицы
<b>ФАО</b>	3 сотрудника категории специалистов <sup>4</sup>	5 сотрудников категории специалистов
	1,5 штатных единицы	2 штатных единицы

21. Помимо сотрудников по научно-консультативной программе, перечисленных в таблице, необходимо задействовать дополнительные ресурсы других подразделений организаций, например департамента информационных технологий и коммуникаций.

22. Членам Кодекса предлагается представить замечания и комментарии по изложенному выше, которые будут учтены в ходе дальнейшей проработки ФАО и ВОЗ концепции устойчивости и передовых научных знаний для научного консультирования в изменяющемся мире для программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ.

<sup>4</sup> На временной основе и в зависимости от рассматриваемых вопросов может привлекаться дополнительный персонал других подразделений организации в объёмах 0,25-0,5 человеко-лет категории специалистов