



СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНДАРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

Семьдесят восьмая сессия

Штаб-квартира ВОЗ, Женева, Швейцария, 10–14 февраля 2020 года

РЕГУЛЯРНЫЙ ОБЗОР ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС" ЗА 2018–2019 ГОДЫ: ПРОЦЕСС КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА

(Подготовлен Секретариатом Кодекса)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Семьдесят шестая сессия Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" отметила, что для следующего регулярного обзора организации работы в рамках Кодекса на 2018–2019 годы¹ была выбрана тема "Осуществление Исполнительным комитетом функции критического обзора", которая соответствует мероприятию 1.1.2 "Укрепление процесса критического обзора для улучшения мониторинга стандартов" Стратегического плана Кодекса на 2014–2019 годы.

1.2 Замечания членов в ходе 76-й сессии Исполнительного комитета в основном касались того, что необходимо готовить более удобные для чтения документы и обращать внимание Исполнительного комитета на критически важные вопросы в тех случаях, когда требуется участие Исполнительного комитета. Часть этих замечаний была рассмотрена на первом этапе обзора², представленного 77-й сессии Исполнительного комитета. В документе CX/EXEC 19/77/5 приведена справочная информация относительно критического обзора и совершенствования формы представления его результатов, в том числе в отношении необходимости учёта замечаний Секретариата и председателей комитетов. На 77-й сессии Исполнительного комитета этот документ не обсуждался в связи с недостатком времени.

1.3 В настоящем документе приведены материалы второго этапа обзора, подготовленные на основе данных и опыта 14 лет работы по проведению критических обзоров.

1.4 Обсуждение вопросов критического обзора также тесно связано с обсуждением роли Исполнительного комитета (см. документ CX/EXEC 20/78/2); работой по вопросам применения "Декларации о принципах"; обсуждением поэтапной разработки стандартов на основе работы комитетов по переписке (обсуждение в Комитете Кодекса по общим принципам (CCGP)); работой по осуществлению рекомендаций электронных рабочих групп; и периодическим пересмотром стандартов Кодекса (см. пункт 4.2 повестки дня). Обсуждение вопросов пересмотра стандартов Кодекса и поправок к ним (документ Секретариата для CCGP) также взаимосвязано, поскольку пересмотр осуществляется по результатам процесса критического обзора в рамках новой работы.

1.5 С учётом изложенного выше, представленные в настоящем документе оценки являются лишь предварительными, и потребуются дополнительное время и обсуждение для принятия решений относительно возможных процедурных изменений или выработки дополнительных рекомендаций по проведению критического обзора. Настоящий документ состоит из следующих разделов:

- Раздел 2: Согласованность рекомендаций Исполнительного комитета и решений Комиссии "Кодекс Алиментариус"
- Раздел 3: Разбор трёх конкретных случаев прекращения работы
- Раздел 4: Представление Комиссии "Кодекс Алиментариус" результатов критического обзора
- Раздел 5: Качественный анализ процесса критического обзора
- Раздел 6: Выводы
- Раздел 7: Рекомендации

¹ REP19/EXEC1, пункт 10

² CX/EXEC 19/77/5

2. СОГЛАСОВАННОСТЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА И РЕШЕНИЙ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

2.1 Новая работа, Шаг 5 и окончательное утверждение

В Приложении I представлен обзор того, насколько часто Комиссия "Кодекс Алиментариус" следовала рекомендациям Исполнительного комитета в рамках процесса критического обзора по годам, включая рекомендации относительно окончательного утверждения, утверждения на Шаге 5 и утверждения новой работы.

За период с 2005 года Комиссия "Кодекс Алиментариус" следовала рекомендациям Исполнительного комитета Комиссии в 900 из 923 случаев (97,5%) – в среднем 60 решений в год. Это означает, что отклонялось не более трёх рекомендаций в год. Комиссия "Кодекс Алиментариус" не следовала рекомендациям Исполнительного комитета в следующих случаях:

- в девятнадцати (3,5%) из 543 случаев окончательного утверждения;
- в двух (1,5%) из 130 случаев утверждения на Шаге 5; и
- в двух (0,08%) из 246 случаев утверждения новой работы.

2.2 Продление сроков

Исполнительный комитет и Комиссия "Кодекс Алиментариус" всегда поддерживали или утверждали просьбы вспомогательных органов Комиссии о продлении сроков работы.

2.3 Прекращение работы

Комиссия не всегда сразу утверждала рекомендации Исполнительного комитета о прекращении работы, но в итоге она всегда утверждала прекращение такой работы. В Разделе 3 даётся более полный анализ трёх таких случаев.

2.4 Отзыв текстов Кодекса

Лишь в одном случае решение Комиссии не соответствовало рекомендации Исполнительного комитета: шестьдесят пятая сессия Исполнительного комитета (2011) рекомендовала отозвать стандарт СХS 229-1993 "Рекомендуемые методы анализа остаточного количества пестицидов", но 34-я сессия Комиссии (2011) постановила оставить его в силе. Комиссия "Кодекс Алиментариус" отменила этот стандарт в следующем году (2012).

2.5 Количественный анализ несогласующихся решений Комиссии "Кодекс Алиментариус"

2.5.1 Обзор случаев, когда Комиссия "Кодекс Алиментариус" не последовала рекомендациям Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус", приводится в Приложении II. В таблице указана категория комитета (по общим вопросам, товарам и региональные координационные комитеты), виды рекомендаций, по которым мнения разошлись, и что произошло затем.

2.5.2 В 17 из 23 случаев, когда Комиссия не последовала рекомендациям Исполнительного комитета, она утвердила эти тексты на одной из последующих сессий. В одном случае (нецентрифугированный обезвоженный сок сахарного тростника) работы были прекращены в 2019 году.

2.5.3 Количество случаев рассогласования рекомендаций и решений слишком мало для выявления любых явных тенденций по видам комитетов или видам стандартов, хотя большинство из них связаны с рекомендациями комитетов по общим вопросам и стандартами, устанавливающими количественные параметры, причём "лидером" в этом отношении является Комитет Кодекса по загрязняющим примесям в пищевых продуктах (ССCF), рекомендации которого были отклонены в пяти случаях.

2.6 РАСХОЖДЕНИЕ РЕШЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС" (ПОДДЕРЖАННЫХ КОМИССИЕЙ) И РЕКОМЕНДАЦИЙ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

2.6.1 Обзор случаев, когда Комиссия "Кодекс Алиментариус" утвердила решение Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус", но не последовала рекомендации своего соответствующего вспомогательного органа, приводится в Приложении III.

2.6.2 В семи случаях (в среднем 0,5 случая в год) Исполнительный комитет не последовал рекомендации того или иного комитета, а Комиссия утвердила это решение. Шесть из них касались утверждения новой работы. В четырёх из этих семи случаев решение было утверждено в последующие годы, а в трёх случаях – вопрос не представлялся вторично и, следовательно, не был утверждён.

3. РАЗБОР ТРЁХ КОНКРЕТНЫХ СЛУЧАЕВ ПРЕКРАЩЕНИЯ РАБОТЫ

Приводимые ниже случаи интересны тем, что во всех из них Исполнительный комитет несколько раз рекомендовал прекратить работу, прежде чем Комиссия утвердила это предложение (иногда через несколько лет). Никакие стандарты не принимались к вящему разочарованию всех сторон.

3.1 Плавленный сыр

3.1.1 Хронология событий

- Пятьдесят девятая сессия Исполнительного комитета (2007): рассмотрен вопрос о прекращении работы, однако за недостатком информации Исполнительный комитет предложил Комитету Кодекса по молоку и молочным продуктам (ССММР) представить 61-й сессии Исполнительного комитета дополнительную информацию
- Шестидесят первая сессия Исполнительного комитета (2008): обсуждение не проводилось
- Шестидесят вторая сессия Исполнительного комитета (2009): ССММР предложено завершить этот проект к 2010 году или прекратить работу
- Шестидесят четвёртая сессия Исполнительного комитета (2010): рекомендовано прекратить работу
- Тридцать третья сессия Комиссии (2010): решено отложить обсуждение до 34-й сессии Комиссии
- Тридцать четвёртая сессия Комиссии (2011): принятие решения отложено до следующей сессии
- Тридцать пятая сессия Комиссии (2012): приняла решение о прекращении работы с оговорками 23 членов. На той же сессии был начат сбор информации о возможной новой работе по той же теме на основе циркулярного письма и обсуждения в региональных координационных комитетах ФАО/ВОЗ (РКК).
- Тридцать шестая сессия Комиссии (2013): учреждена ЭРГ для подготовки нового проектного документа, который был представлен 69-й сессии Исполнительного комитета
- Шестидесят девятая сессия Исполнительного комитета (2014): "Хотя данный пункт был добавлен при принятии повестки дня, Исполнительный комитет посчитал, что он не может провести критический обзор и принял решение передать рассмотрение проектного документа Комиссии". (пункт 36 документа REP14/EXEC)
- Тридцать седьмая сессия Комиссии (2014): учредила очную рабочую группу (ОРГ) для подготовки предложенного проекта
- Семидесятая сессия Исполнительного комитета (2015): мнения относительно нового предлагаемого проекта на Шаге 5 разошлись, однако Комитет напомнил, что *"технические вопросы не входят в компетенцию критического обзора, однако отметил, что процедура разработки стандартов надлежащим образом соблюдается, признав при этом, что некоторые вопросы ещё не решены. Исходя из этого, ССЕХЕС рекомендовал Комиссии рассмотреть и утвердить предлагаемый проект стандарта на Шаге 5 и рекомендовал Комиссии дать ССММР чёткие инструкции о последующих мерах [...] для выхода на утверждение стандарта на Шаге 8 в установленные для завершения этой работы сроки (2016 год), согласованные 37-й сессией Комиссии"*.
- Тридцать восьмая сессия Комиссии (2015): согласилась с рекомендацией 70-й сессии Исполнительного комитета
- Семьдесят первая сессия Исполнительного комитета (2016): рекомендовала прекратить работу
- Тридцать девятая сессия Комиссии (2016): постановила обсудить этот вопрос на 40-й сессии Комиссии
- Семьдесят третья сессия Исполнительного комитета (2016): подтвердила рекомендацию прекратить работу
- Сороковая сессия Комиссии (2017): приняла решение о прекращении работы с оговорками 26 членов.

3.1.2 Анализ

Казалось бы, 35-я сессия Комиссии последовала рекомендации 64-й сессии Исполнительного комитета прекратить работы, однако на деле немедленно начала подготовку новой работы. И всё же, 23 члена зарезервировали свою позицию по этому вопросу.

На этом этапе новой работы Исполнительный комитет в определённый момент признал, что "технические вопросы не входят в компетенцию критического обзора, однако отметил, что процедура разработки стандартов надлежащим образом соблюдается". Трудно себе представить проведение критического обзора, если Исполнительный комитет не может подробно разобрать все технические вопросы. Например, очень трудно оценить, поддаётся ли тот или иной товар стандартизации, без изучения в той или иной степени технических вопросов.

Исполнительный комитет был вынужден дважды рекомендовать прекратить эту работу, прежде чем было принято такое решение – на этот раз с 26 оговорками.

Таким образом, дополнительное обсуждение этого вопроса на нескольких сессиях в течении ряда лет не помогло в решении вопроса о том, как стандартизировать этот товар; не привело оно и к формированию более представительного консенсуса относительно его пригодности для стандартизации.

В этом случае маловероятно, что причины неудачи связаны с работой по переписке, поскольку столь же неудачными были и результаты работы с использованием других методов.

3.2 Органическая аквакультура

3.2.1 Хронология событий

- Семидесятая сессия Исполнительного комитета (2015): Исполнительный комитет отметил, что рекомендации для вспомогательных органов Комиссии должны носить не предписывающий, а конструктивный характер, и поручил либо представить ему информацию о сроках и путях устранения отставания в работе некоторых комитетов, либо пересмотреть графики их работы, сделав их более реалистичными. Исполнительный комитет рекомендовал Комитету Кодекса по маркировке пищевых продуктов (CCFL) указать, когда будет завершена эта работа
- Семьдесят первая сессия Исполнительного комитета (2016): обсудила рекомендацию CCFL поручить данную работу другому соответствующему техническому вспомогательному органу или прекратить её. Исполнительный комитет отметил, что CCFL приложил все усилия к тому, чтобы обеспечить выполнение этой работы, однако оставшиеся вопросы технического характера оказались слишком сложными, и CCFL не смог их решить; существует ряд различных мнений и толкований относительно того, что собой представляет органическая аквакультура; поручение этой работы другому вспомогательному органу не дает гарантий того, что упомянутые технические вопросы будут решены. Исполнительный комитет поддержал рекомендацию CCFL о прекращении работы
- Сороковая сессия Комиссии (2016): Председатель отметила имеющийся интерес к продолжению работы, но, учитывая мнение тех, кто выступал за прекращение работы, предложила Комиссии отложить принятие решения о прекращении работы до поступления предложений заинтересованных членов о том, как и в каком направлении её можно продолжить. Этот вопрос предполагалось рассмотреть на 41-й сессии Комиссии в 2018 году. Комиссия постановила рассмотреть данный вопрос на своей 41-й сессии (2018) и не включать эту тему в повестку дня CCFL.
- Семьдесят пятая сессия Исполнительного комитета (2018): вновь рекомендовала прекратить данную работу.
- Сорок первая сессия Комиссии (2018): постановила прекратить работу, отметив готовность пересмотреть в будущем данное решение в случае достаточной заинтересованности со стороны членов.

3.2.2 Анализ

Провал работы по органической аквакультуре также свидетельствует о том, что проблема носит более широкий характер. Поскольку CCFL заявил, что этот случай выходит за рамки его компетенции, Комиссии следует в какой-то момент рассмотреть вопрос о том, где и как она может наиболее действенно рассматривать вопросы, связанные с органическим производством. Рассмотрению таких вопросов, как органическая аквакультура или органическая плодоовощная продукция, в целом могли бы способствовать новые концепции сотрудничества между комитетами (см. также пункт 5.2.3).

3.3 Нецентрифугированный обезвоженный сок сахарного тростника (панела)

3.3.1 Хронология событий

- Шестьдесят пятая сессия Исполнительного комитета (2011): рекомендовала утвердить новую работу.
- Шестьдесят восьмая сессия Исполнительного комитета (2013): рекомендовала утвердить на Шаге 5.
- Тридцать шестая сессия Комиссии (2013): проект утверждён на Шаге 5.
- Шестьдесят девятая сессия Исполнительного комитета (2014): приняла к сведению, что просьба о предоставлении дополнительного времени для разработки стандарта на нецентрифугированный обезвоженный сок сахарного тростника вносится уже второй раз и обратилась с просьбой к Колумбии (как Председателю) представить дополнительные разъяснения относительно того, что мешает разработке стандарта, и предложить реалистичный прогноз завершения работы над ним.
- Тридцать седьмая сессия Комиссии (2014): продлила сроки на один год.
- Семидесятая сессия Исполнительного комитета (2015): ряд членов отметили, что некоторые технические моменты этого стандарта еще не согласованы. Данные члены предложили провести совещание для решения этих нерешённых вопросов, поскольку, по их мнению, трудно согласовать такие положения по переписке. Отметив, что процедура разработки стандартов была должным образом соблюдена, Исполнительный комитет рекомендовал Комиссии рассмотреть и утвердить предлагаемый проект стандарта на Шаге 8. Семидесятая сессия Исполнительного комитета также постановила, что в случае отсутствия консенсуса в отношении окончательного утверждения этого стандарта следует рассмотреть возможность созыва очного совещания Комитета по сахарам (CCS).
- Тридцать восьмая сессия Комиссии (2015): постановила вернуть стандарт на Шаг 6 для представления комментариев. CCS по результатам переписки должна была подготовить пересмотренный проект для утверждения на Шаге 8 на 39-й сессии Комиссии. Если при окончательном утверждении не будет достигнуто консенсуса, следует рассмотреть возможность созыва физического совещания CCS или прекращения работы над этим стандартом.
- Семьдесят первая сессия Исполнительного комитета (2016): приняла к сведению, что сроки были продлены на три года и рекомендовала CCS продолжить работу по переписке для прояснения нерешённых вопросов; и i) в случае, если вопрос об охвате согласовать не удастся, рассмотреть возможность прекращения работы без проведения дальнейших обсуждений; или ii) в случае, если лишь часть стран проявит заинтересованность в данном стандарте (и такой интерес будет ограничен конкретным регионом), данный стандарт мог бы быть разработан в качестве регионального.
- Тридцать девятая сессия Комиссии (2016) одобрила рекомендацию 71-й сессии Исполнительного комитета.
- Семьдесят третья сессия Исполнительного комитета (2017): приняла к сведению, что сроки уже продлевались четыре года и что вопрос относительно области применения стандарта так и не удалось согласовать. Исполнительный комитет рекомендовал 40-й сессии Комиссии прекратить разработку стандарта.
- Сороковая сессия Комиссии (2017): отметив, что стремление продолжить работу поддерживает значительное число членов, Председатель предложила CCS продолжить разработку стандарта по переписке и доложить о ходе работы на 41-й сессии Комиссии, а последняя примет решение о прекращении работы. Комиссия согласилась с предложением Председателя продлить работу на один год.
- Семьдесят пятая сессия Исполнительного комитета (2018): вновь рекомендовала прекратить данную работу и отметила, что при наличии достаточного интереса со стороны членов и при поступлении соответствующего предложения о новой работе Комиссия "Кодекс Алиментариус" в дальнейшем может вернуться к работе в этой области.
- Сорок первая сессия Комиссии (2018): постановила продлить срок работы на один год в режиме переписки с представлением доклада 42-й сессии Комиссии и приняла к сведению возможность созыва очного совещания.

- Семьдесят седьмая сессия Исполнительного комитета (2019): вновь рекомендовала, как это было сделано на семьдесят пятой сессии, прекратить данную работу.
- Сорок вторая сессия Комиссии (2019): отметила, что в случае прекращения текущей работы Комиссия сможет рассмотреть возможность вернуться к работе в этой области в будущем при наличии достаточного интереса со стороны членов и при поступлении соответствующего предложения о новой работе и:
 - i. одобрила рекомендацию 77-й сессии прекратить разработку стандарта на нецентрифугированный обезвоженный сок сахарного тростника, отметив, что как следствие работа ССС будет приостановлена на неопределенный срок (см. также пункт 18 повестки дня); и
 - ii. отметила готовность Колумбии вместе с другими заинтересованными членами подготовить предложение по новой работе по этой теме и представить его на рассмотрение Исполнительного комитета в рамках критического обзора, после чего оно может быть представлено на рассмотрение и утверждение Комиссии.

3.3.2 Анализ

С самого начала эта работа велась по переписке. Кроме того, ССС не проводил сессий уже довольно длительное время, и сменилась принимающая сторона. Многие трудности возникали в силу характера товара, однако метод работы также мог быть одним из факторов неудачи.

3.4 Общие соображения

3.4.1 За многие годы обсуждения вопросов плавленного сыра, органической аквакультуры и нецентрифугированного сока сахарного тростника Комиссия "Кодекс Алиментариус" накопила обширные знания об этих продуктах, равно как и о том, почему их трудно стандартизировать. Представляется неудовлетворительным, что эти знания оказалось невозможным представить в формате, более удобном для использования, чем доклады, что помогло бы странам и Кодексу избегать подобных ошибок и промахов в будущем и улучшить процесс критического обзора.

3.4.2 Часто повторяющаяся формулировка относительно того, что "При наличии достаточного интереса со стороны членов и при поступлении соответствующего предложения о новой работе Комиссия/Исполнительный комитет в дальнейшем может вернуться к работе в этой области", не представляется полезной, поскольку она не решает проблемы, которые могли бы привести к неудаче, и не помогает странам (зачастую, развивающимся), которые могли бы пожелать представить новый документ.

4. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС" РЕЗУЛЬТАТОВ КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА И ПОСЛЕДСТВИЯ ЭТОГО ПРЕДСТАВЛЕНИЯ

4.1 При представлении Комиссии пунктов повестки дня "Окончательное утверждение текстов Кодекса", "Утверждение текстов Кодекса на Шаге 5", "Отзыв текстов Кодекса", "Предложения по новой работе" и "Прекращение работы" упоминаются критический обзор и рекомендации Комиссии со стороны Исполнительного комитета по разным вопросам, представленные в докладе о работе соответствующей сессии Исполнительного комитета.

4.2 Сам по себе критический обзор не имеет механизма, обеспечивающего выполнение выработанных по его результатам рекомендаций, поскольку Исполнительный комитет не может заставить Комиссию "Кодекс Алиментариус" принять то или иное решение. В настоящее время последствия критического обзора зависят от того, в какой степени Председатель в случае коллизии интересов основывает своё решение на результатах критического обзора, а не на результатах обсуждения в Комиссии. Вынося решение, Председатель должен найти баланс между мнением Исполнительного комитета и мнениями членов и наблюдателей, представленными на сессии Комиссии и в письменных замечаниях. Поэтому представляется уместным (особенно применительно к решениям о прекращении работы или новой работе), чтобы Председатель учитывал то, сколько всего делегаций участвует в обсуждении данного вопроса.

5 КАЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА³

В настоящем разделе мы рассматриваем, какие элементы критического обзора являются процедурными, а какие можно усовершенствовать.

³ **Примечание:** ниже приводятся взгляды Секретариата, некоторые из которых могут выходить за рамки тематики обзора.

5.1 Новая работа

5.1.1 Изучение предложений по разработке/пересмотру стандартов с учётом "Критериев для установления приоритетов в работе", стратегического плана Комиссии и необходимых вспомогательных работ по независимой оценке рисков

Существует "Руководство по применению критериев для установления приоритетов в работе (критерии, применимые к товарам)", однако по общим вопросам подобное руководство не было разработано. Перед тем, как принимать решение о его разработке, следует также оценить полезность существующего руководства применительно к товарам.

5.1.2 Определение потребностей развивающихся стран в области стандартизации

Для решения этой задачи нет каких бы то ни было ясных рекомендаций. В некоторых случаях при наличии сомнений относительно поступающих от РКК проектных документов позиция Исполнительного комитета заключалась в том, чтобы "разрешить продолжение процесса", поскольку это очевидно соответствует потребностям развивающихся стран, и отклонение предложения означало бы задержку с началом работы на два года.

5.1.3 Рекомендации в отношении необходимости согласования работы между соответствующими вспомогательными органами Кодекса/ рекомендации о создании или ликвидации комитетов и рабочих групп, включая специальные рабочие группы из представителей нескольких комитетов (по направлениям работы, подпадающим под мандат нескольких комитетов)

5.1.3.1 Учреждение специальной межкомитетской рабочей группы представляется концепцией, которая упомянута только в этом пункте, но так и не была более подробно проработана. Вопросы создания вспомогательного органа нового вида более уместно было бы отразить в правилах процедуры.

5.1.3.2 Важный вопрос сотрудничества между комитетами поднимался несколько раз, и единственным путём решения этих вопросов является формирование межкомитетских целевых групп. В настоящее время Секретариат совместно с правительствами принимающих стран и председателями механизмов, существующих в современной структуре, предназначенной для рассмотрения сквозных вопросов, например, вопросов синхронизации совещаний Кодекса, включая совместные или стыковые совещания, улучшения связи между комитетами (например, совершенствование сопроводительных записок к направляемым на рассмотрение документам, совершенствование графика совещаний Кодекса). Кроме того, можно было бы рассмотреть вопрос о формировании совместных рабочих групп и их подчинённости комитетам. В настоящее время мы в порядке эксперимента обеспечиваем работу двух ЭРГ – ССРР и ССРВДФ – для параллельного обсуждения сквозных вопросов.

5.1.3.3 Вопросы учреждения новых органов Кодекса (даже целевой группы с ограниченным сроком работы) следует тщательно изучать, поскольку для обеспечения надлежащего их функционирования требуются значительные дополнительные ресурсы секретариата, ФАО, ВОЗ и членов. Таким образом, более предпочтительным было бы не создавать дополнительные целевые группы, а улучшать координацию между комитетами. В докладе по оценке Кодекса 2003 года констатируется необходимость сокращения количества совещаний Кодекса и его вспомогательных органов.

5.1.4 Проектный документ

5.1.4.1 В соответствии с Руководством по процедуре проектный документ должен отражать:

- цели и сферу применения стандарта;
- его значимость и актуальность;
- основные рассматриваемые аспекты;
- оценку на основе "Критериев установления приоритетов в работе";
- соответствие стратегическим целям Кодекса;
- информацию о взаимосвязи между предложением и другими существующими документами Кодекса, а также другими направлениями текущей работы;
- определение потребностей в научно-консультативной помощи и возможность её получения;
- определение потребностей в техническом участии сторонних организаций в разработке стандарта с целью планирования такого участия;
- предлагаемый график завершения новой работы, включая дату начала работы, предлагаемую дату принятия стандарта на Шаге 5, предлагаемую дату утверждения Комиссией; срок разработки стандарта, как правило, не должен превышать пять лет.

5.1.4.2 На семьдесят шестой сессии Исполнительного комитета было высказано замечание в том плане, что было бы полезно более подробно отразить в проектом документе то, как вписывается тот или иной конкретный проект в общие приоритеты, и каковы его ожидаемые результаты, т.е. какова его отдача для членов Кодекса в плане защиты здоровья и добросовестности в торговле. Это могло бы дать Исполнительному комитету возможность понять относительную степень приоритетности поступающих предложений, что было бы полезным для комитетов Кодекса. Это также могло бы дать Исполнительному комитету возможность оценить, насколько важным и срочным является новый проект с учётом общей рабочей нагрузки комитета.

5.1.4.3 Кроме того, другие форумы, например СТБ ВТО и комитеты СФС могли бы располагать важной информацией, и отсутствие или наличие стандарта Кодекса могло бы вызывать определённые дискуссии. Это также справедливо не только в отношении новой работы, но и мониторинга и утверждения стандартов.

5.1.4.4 В целом можно было бы дополнительно изучить вопрос о том, показали ли свою полезность используемые в настоящее время формат и элементы проектного документа в условиях, когда комитетам требуются дополнительные директивы относительно подготовки проектных документов, и в какой мере проектные документы необходимы для пересмотра и внесения поправок. Эти вопросы можно было бы рассмотреть с участием всех вспомогательных органов Комиссии "Кодекс Алиментариус".

5.2 Текущая работа

5.2.1 В соответствии с Руководством по процедуре: *"исходя из установленных Комиссией сроков, Исполнительный комитет анализирует ход разработки проектов стандартов и докладывает Комиссии о результатах"*. В качестве мер Исполнительный комитет: *"может предложить продлить сроки, прекратить работу, предложить выполнение работы иному комитету, нежели тому, которому это было первоначально поручено, включая, при необходимости, создание ограниченного числа специальных вспомогательных органов"*. Есть некоторые указания Исполнительному комитету относительно того, как решать вопросы текущей работы и что предлагать комитетам Кодекса или Комиссии (в соответствии с решением 29-й сессии Комиссии, а также в соответствии с изложенным в разделе 3.1 документа CX/EXEC 19/77/5).

5.2.2 Указания не носят подробного характера; они касаются главным образом работы по вопросам безопасности пищевых продуктов и обходят стороной вопросы, связанные с товарами, ограничиваясь лишь вопросами приемлемости для стандартизации, которые могут возникнуть лишь после начала новой работы.

5.2.3 Вопрос о том, является ли вспомогательный орган или метод работы наиболее пригодным для завершения конкретного проекта также затрагивает соображения мониторинга хода разработки стандартов, поскольку проблемы, для решения которых необходимо изменить характер работы, могут возникнуть уже в ходе работы. Межкомитетские целевые группы в большей степени пригодны для решения определённых вопросов, например, органической аквакультуры.

5.2.4 Исполнительный комитет сформулировал ряд рекомендаций комитетам Кодекса и обязал их анализировать свою рабочую нагрузку и аргументировать задержки в разработке стандартов. Как указывалось выше, можно лишь предполагать, что такие рекомендации были приняты во внимание, однако трудно дать количественную оценку их эффективности. В этом контексте, как говорилось в разделе 4 выше, можно было бы задаться вопросом, как повысить авторитетность рекомендаций Исполнительного комитета?

5.3 Утверждение на Шаге 5 или 8

5.3.1 В соответствии с Руководством по процедуре Кодекса, Исполнительный комитет Комиссии изучает стандарты, предложенные комитетами Кодекса, до их представления в Комиссию для утверждения:

- на предмет соответствия мандату Кодекса, решениям Комиссии и существующим текстам Кодекса;
- в целях обеспечения того, чтобы при необходимости были выполнены требования процедуры одобрения;
- на предмет соответствия формату и форме представления и лингвистического единообразия.

5.3.2 Первые две позиции представляются разумными и обычно соблюдаются Исполнительным комитетом, однако вопросы формата и лингвистического единообразия представляются относящимися исключительно к ведению Секретариата, которые не нуждаются в обсуждении в Исполнительном комитете.

5.3.3 В интересах принятия Комиссией "Кодекс Алиментариус" любых решений относительно поэтапной разработки стандартов и особенно применительно к предложениям об их окончательном утверждении в рамках критического обзора, следует предусмотреть прогнозирование возможных проблем при их утверждении Комиссией и подготовку возможных альтернативных вариантов их решения. В настоящее время этого не происходит, например, 77-я сессия Исполнительного комитета не была готова решить проблемы, возникшие в связи с утверждением и МДУ содержания кадмия в какао, и положений об использовании тринатриевого цитрата в молоке.

5.3.4 Используемый в настоящее время формат критического обзора представляется недостаточным для обеспечения этого (как уже отмечалось несколько раз членами Исполнительного комитета).

5.3.5 Представляется, что здесь недостаёт анализа применения мер содействия достижению консенсуса или согласованию заявлений о принципах, сделанных оговорок и замечаний в письменном виде относительно окончательного утверждения, а также вопросов общей заинтересованности членов в решении того или иного вопроса. В этом отношении могло бы быть полезно расширить охват проводимого Секретариатом анализа, а также наладить прямые контакты Исполнительного комитета с председателями соответствующих комитетов в формате неофициальных встреч.

5.3.6 В ходе дискуссии на шестьдесят четвёртой сессии Исполнительного комитета обсуждались темпы разработки стандартов по каждому комитету; и при обсуждении работы Комитета Кодекса по остаткам ветеринарных лекарственных препаратов в пищевых продуктах (CCRVDF) один из членов предложил, чтобы этот Комитет руководствовался четвёртым пунктом "Декларации о принципах, касающихся роли науки в процессе принятия решений Кодекса, и степени, в которой учитываются другие факторы" для ускорения решения проблемных вопросов. Отвечая на вопрос одного из региональных координаторов, представитель Секретариата пояснил, что процесс критического обзора не подразумевает рассмотрение проблемных вопросов в CCRVDF, поскольку этот обзор на шагах 5 и 8 предусматривает только изучение того, соблюдалась ли установленная процедура, что и было сделано⁴.

5.3.7 Подобное же заявление относительно ограниченности охвата критического обзора было сделано в контексте обсуждения плавленого сыра (см. пункт 5.1.2 выше). Это может свидетельствовать о некотором разочаровании членов Исполнительного комитета, которые, возможно, считали, что в рамках критического обзора следует рассматривать и дополнительные вопросы.

6. ВЫВОДЫ

6.1 Исполнительный комитет и Комиссия "Кодекс Алиментариус" – учёт рекомендаций и общая полезность критического обзора как одного из средств организации осуществления проекта

6.1.1 В разделах 2, 3 и 4 выше мы рассмотрели взаимодействие между Исполнительным комитетом и Комиссией, а также между Исполнительным комитетом и вспомогательными органами Комиссии в рамках критического обзора и установили, что в целом разногласия между Комиссией "Кодекс Алиментариус" и Исполнительным комитетом возникают редко. В некоторых довольно сложных случаях Исполнительный комитет рекомендовал прекратить работу раньше, чем её результаты окончательно утверждались Комиссией. За несколько лет не наблюдалась тенденция к увеличению числа таких расхождений с рекомендациями.

6.1.2 Как мы уже отмечали, критический обзор не имеет механизма, обеспечивающего выполнение его рекомендаций, поэтому Комиссия не обязана выполнять рекомендации по его результатам. Однако в разделе 4 мы также отмечали важную роль Председателя в решении того, в какой мере учитывать результаты критического обзора при формулировании своего решения.

⁴ Интересно отметить, что в ходе обсуждения на 75-й сессии Исполнительного комитета вопросов текущей работы в связи с вопросом относительно решения Председателя CCRVDF оставить одно из соединений на Шаге 4 возникла углублённая дискуссия, и было принято решение о начале ведущейся в настоящее время работы по вопросам применения "Декларации о принципах".

6.1.3 Положительным моментом является то, что критический обзор однозначно структурно оформляет тот или иной проект разработки Комиссией стандарта, предусматривая проверку критически важных точек, и, в частности, предусматривает, что Исполнительный комитет должен регулярно оценивать общий объём работы и продвижение работы в Комиссии, а также формулировать необходимые рекомендации. Все участники процесса знают о существовании этой функции, поэтому можно предположить, что это оказывает влияние на их поведение в плане стремления избегать просьб о переносе крайних сроков или в плане формулирования ответов на просьбы о прекращении работы.

6.1.4 Семьдесят седьмая сессия Исполнительного комитета (2018) отметила, что использование документов о критическом обзоре (включая замечания председателей) для выявления сквозных тем, обсуждение которых в Исполнительном комитете могло бы быть особенно полезным для процесса разработки стандартов. Исполнительный комитет мог бы более подробно проработать этот момент.

6.1.5 В разделе 5 мы видим, что могут существовать пробелы в описании процесса критического обзора в Руководстве по процедуре в плане того, что следует изучать на разных этапах критического рассмотрения проектов. Возможно, полезно было бы дополнительно обсудить ряд этих пробелов.

6.2 Улучшил ли критический обзор процесс разработки стандартов Кодекса или способствовал такому улучшению?

6.2.1 Для сравнения положения дел до 2005 года (когда не было критического обзора) и после, необходимо сформулировать и проанализировать показатели этого процесса. Такими показателями могли бы быть, например, темпы разработки стандартов, количество успешно завершённых проектов. Но всё же трудно будет вычлнить результаты критического обзора в период его проведения, поскольку в рамках Кодекса происходят и другие изменения (например, в ходе ежегодных сессий Комиссии) с целью совершенствования разработки стандартов.

6.2.2 Последний раз Секретариат определял темпы разработки стандартов в документе для шестьдесят третьей сессии Исполнительного комитета (2009)⁵; согласно этому документу, средний срок разработки всех стандартов составлял 4,2 года, а для стандартов безопасности пищевых продуктов – 3,5 года. Тогда в документе констатировалось, что измерение темпов работы следует сделать частью постоянного мониторинга. Однако за исключением одного из последующих документов и обсуждения в ходе шестьдесят четвёртой сессии Исполнительного комитета (2010)⁶ регулярной работы в этом плане не велось. В докладах 2017 и 2018 годов о ходе осуществления Стратегического плана на 2014–2019 годы проверялись сроки завершения работы по стандартам, хотя это и не являлось одним из плановых показателей; результаты показали, что подавляющее большинство окончательных текстов (84%) было утверждено в пятилетний срок⁷. В настоящее время Секретариат работает над системой отслеживания, которая формировала бы такие показатели автоматически.

6.2.3 Следует иметь в виду, что при формировании любых показателей, как правило, производится излишнее упрощение, в результате чего могут быть сформулированы неверные предпосылки или сделаны выводы. Для того, чтобы иметь полную картину вопроса, в случае выявления тех или иных критических проблем следует проводить качественный анализ цифровых показателей.

7. Рекомендации

7.1 Семьдесят восьмой сессии Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" предлагается обсудить изложенное выше и дать рекомендации относительно возможных дальнейших действий, которые могли бы включать:

- (i) разработку руководства по применению "Критериев для установления приоритетов в работе" применительно к общим вопросам (а также пересмотр критериев применительно к товарам);
- (ii) включение в Руководство по процедуре более уместных критериев для критического обзора вопросов утверждения на Stage 5 и Stage 8;
- (iii) нахождение пригодного способа учёта опыта работы по трудным или неудачным проектам в целях совершенствования процесса;
- (iv) изучение того, могут ли содержание и формат проектных документов (для новых проектов и проектов пересмотра) быть использованы для проведения критического обзора проектов;

⁵ ALINORM 10/33/3, пункты 98-111

⁶ ALINORM 10/33/3^a, пункты 66–114

⁷ http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-702-77%252FWD%252Fex77_04e.pdf

- (v) изучение того, что можно сделать для улучшения сотрудничества между комитетами; и
- (vi) рассмотрение вопроса о подготовке рекомендаций для председателей относительно того, как придать большую значимость результатам критического обзора в Комиссии "Кодекс Алиментариус".

7.2 Дополнительную информацию по изложенным выше и другим вопросам можно было бы получить при помощи вопросника, адресованного нынешним и бывшим членам Исполнительного комитета и председателям вспомогательных органов Комиссии "Кодекс Алиментариус".

Приложение I

Учёт Комиссией "Кодекс Алиментариус" рекомендаций Исполнительного комитета (при окончательном утверждении, утверждении на Шаге 5 и утверждении новой работы)

Год	Рекомендация Исполнительного комитета принята	Всего	Окончательное утверждение (Шаг 8 или 5/8)	Шаг 5	Новая работа
2019	Да	46	26	10	10
	Нет	3	3	0	0
2018	Да	34	19	5	10
	Нет	1	1	0	0
2017	Да	82	42	8	32
	Нет	0	0	0	0
2016	Да	47	31	9	7
	Нет	3	3	0	0
2015	Да	60	36	5	19
	Нет	1	1	0	0
2014	Да	49	28	3	18
	Нет	1	1	0	0
2013	Да	67	46	7	14
	Нет	3	3	0	0
2012	Да	48	27	8	13
	Нет	1	1	0	0
2011	Да	72	41	7	24
	Нет	2	2	0	0
2010	Да	65	38	11	16
	Нет	0	0	0	0
2009	Да	58	37	6	15
	Нет	1	1	0	0
2008	Да	72	41	7	24
	Нет	4	2	0	2
2007	Да	78	47	16	15
	Нет	0	0	0	0
2006	Да	58	34	9	15
	Нет	1	1	0	0
2005	Да	64	31	19	14
	Нет	2	0	2	0
Всего	Да	900	524	130	246
	Нет	23	19	2	2

Приложение II

Анализ рекомендаций Исполнительного комитета (при окончательном утверждении, утверждении на Шаге 5 и утверждении новой работы), не учтённых Комиссией "Кодекс Алиментариус"

Комитет	Тема	Год	Шаг, предложенный Исполнительным комитетом	Шаг, согласованный Комиссией	Дальнейшие действия
Комитеты по общим вопросам					
CCCF	МДУ содержания кадмия в шоколаде с фактическим или заявленным содержанием какао-продуктов в сухом веществе < 30%	2019	5/8	5	В настоящее время на Шаге 5 и направлен в CCCF для дополнительного обсуждения
	МДУ содержания свинца в джемах, желе и мармеладах, а также томатах консервированных (GSCTFF)	2016	5/8	5	Утверждён 40-й сессией Комиссии (2017) на Шаге 8
	МДУ содержания свинца в фруктовых соках и нектарах, готовых к употреблению, консервированных фруктах и консервированных овощах	2013	5/8	5	Утверждён 38-й сессией Комиссии (2015) на Шаге 8
	МДУ содержания дезоксиниваленола (ДОН) в продуктах питания на зерновой основе для детей грудного и раннего возраста	2013	5/8	5	Утверждён 38-й сессией Комиссии (2015) на Шаге 8
	МДУ содержания меламина в пищевых продуктах (в жидкой детской смеси)	2011	5/8	5	Утверждён 35-й сессией Комиссии (2012) на Шаге 8
CCFA	Положение об использовании тринариевого цитрата в FC 01.1.1	2019	8	6	Возвращено в CCFA для дополнительного рассмотрения на Шаге 6
CCFH	Рекомендации по контролю <i>Trichinella</i> spp. в мясе свиней	2014	5/8	5	Утверждён 38-й сессией Комиссии (2015) на Шаге 8
CCFL	Общий стандарт на маркировку расфасованных пищевых продуктов: Указание количественного состава ингредиентов	2005	5	3	Утверждён 31-й сессией Комиссии (2008) на Шаге 8
CCGP	Кодекс этических норм для международной торговли пищевыми продуктами	2009	5/8	5	Утверждён 33-й сессией Комиссии (2010) на Шаге 8
CCNFSDU	Референсные значения пищевой ценности витамина Е для целей маркировки в "Руководстве по указанию в маркировке сведений о пищевой ценности" (CAC/GL2-1985)	2016	5/8	5	Утверждён 40-й сессией Комиссии (2017) на Шаге 8
	Референсные значения пищевой ценности для питательных веществ, ассоциирующихся с риском связанных с рационом питания неинфекционных заболеваний (насыщенные жирные кислоты и натрий)	2012	5/8	5	Утверждены 36-й сессией Комиссии (2013) на Шаге 8
CCRVDF	МДУ остатков рактопамина	2008	8	Оставлен на Шаге 8	Утверждён 35-й сессией Комиссии (2012) на Шаге 8
	Рекомендации по управлению в условиях рисков /	2008	Новая работа	Возвращены в	Утверждены в качестве новой

Комитет	Тема	Год	Шаг, предложенный Исполнительным комитетом	Шаг, согласованный Комиссией	Дальнейшие действия
	Руководство для остатков ветеринарных лекарственных препаратов, для которых отсутствуют рекомендованные JECFA ДСП и МДУ в связи с тем, что эти препараты представляют специфическую угрозу для человеческого здоровья			CCRVDF для дополнительного рассмотрения	работы 35-й сессией Комиссии (2012); некоторые РУР ⁸ утверждены на Шаге 8 37-й сессией Комиссии (2014) на Шаге 8, другие – 38-й сессией Комиссии (2015) и один документ – 41-й сессией (2018).
Комитеты по товарам					
CCS	Стандарт на нецентрифугированный обезвоженный сок сахарного тростника	2015	8	6	Работа прекращена решением 42-й сессии Комиссии (2019)
		2013	5/8	5	
CCMMP	Стандарты на чеддер (С-1) и данбо (С-3); стандарт на сыры эдам (С-4), гауда (С-5), хаварти (С-6), самсё (С-7), эмменталь (С-9), тильзитер (С-11), сен-полен (С-13), проволоне (С-15), домашний сыр (С-16), куломье (С-18), сыр сливочный (С-31), камамбер (С-33), бри (С-34); и стандарт на моцареллу	2006	8 и 5/8	Оставлены на Шаге 8	Утверждены 30-й сессией Комиссии (2007) на Шаге 8
CCCPL	Положения о содержании влаги и раздел стандарта на квиноа о размере зёрен	2018	8	Возвращены Комиссией на Шаг 6	Положения о содержании влаги были утверждены 42-й сессией Комиссии (2019) на Шаге 8; раздел о размере зёрен возвращён 43-й сессией Комиссии (2020) в CCCPL для дополнительного рассмотрения.
	Раздел о размере зёрен стандарта на квиноа	2019	8	Возвращён Комиссией на Шаг 6	
CCFFV	Стандарт на баклажаны	2016	5/8	5	Утверждён 41-й сессией Комиссии (2018) на Шаге 8
	Стандарт на горькую маниоку	2008	8	Оставлен на Шаге 8 (раздел о маркировке возвращён на Шаг 6)	Утверждён 33-й сессией Комиссии (2010) на Шаге 8
	Стандарт на дуриан	2008	Новая работа	Возвращён в CCFFV для дополнительного рассмотрения	Утверждён 34-й сессией Комиссии (2011) в качестве новой работы; Утверждён 37-й сессией Комиссии (2014) на Шаге 8
Региональные координационные комитеты					
CCNE	Региональный свод норм и правил уличной торговли пищевыми продуктами	2011	5/8	Оставлен на Шаге 8	Утверждён 36-й сессией Комиссии (2013) на Шаге 8

⁸ РУР для хлорамфеникола, малахитовой зелени, карбадокса, фуразолидона, нитрофураля, хлорпромазина, стильбена и олаквиндокса утверждены на Шаге 8 37-й сессией Комиссии (2014); РУР для димитридазола, ипронидазола, метронидазола и ронидазола утверждены на Шаге 8 38-й сессией Комиссии (2015), а РУР для для генцианвиолета утверждены на Шаге 8 41-й сессией (2018).

Комитет	Тема	Год	Шаг, предложенный Исполнительным комитетом	Шаг, согласованный Комиссией	Дальнейшие действия
CCASIA	Стандарт на продукты из женьшеня	2005	5	3	Утверждён 32-й сессией Комиссии (2009) на Шаге 8

Приложение III

Вопросы, по которым Исполнительный комитет (поддержанный Комиссией "Кодекс Алиментариус") не последовал рекомендациям комитетов

Год	Комитет	Тема	Шаг, предложенный соответствующим комитетом	Шаг, рекомендованный Исполнительным комитетом и поддержанный Комиссией	Дальнейшие действия
Комитеты по общим вопросам					
2006	CCFL	Методические указания по производству, переработке, маркировке и сбыту экологически чистых пищевых продуктов: Приложение 2 – Разрешённые вещества: Таблица 3	8	6	Утверждены 30-й сессией Комиссии (2007) на Шаге 8
Комитеты по товарам					
2013	CCFFV	Стандарт на продовольственный картофель	Новая работа	Возвращен в CCFFV для дополнительного рассмотрения	Утвержден 37-й сессией Комиссии (2014) в качестве новой работы; стандарт утверждён 41-й сессией Комиссии (2018) на Шаге 5
2005	CCFO	Стандарт на поименованные растительные масла; соевое масло с низким содержанием линолевой кислоты; среднеолеиновое соевое масло	Новая работа	Возвращён в CCFO для дополнительного рассмотрения	Не был повторно представлен в качестве новой работы
2005	CCFO	Стандарт Кодекса на поименованные растительные масла: пальмоядровый стеарин и пальмоядровый олеин	Новая работа	Возвращён в CCFO для дополнительного рассмотрения	Утверждён 30-й сессией Комиссии (2007) в качестве новой работы; утверждён 34-й сессией Комиссии (2011) на Шаге 8
Региональные координационные комитеты					
2015	CCAFRICA	Новая работа по региональному стандарту на вяленое мясо	Новая работа	Возвращена в CCAFRICA для дополнительного рассмотрения	Утверждена 39-й сессией Комиссии (2016) в качестве новой работы
2013	CCNE	Стандарт на халяльные пищевые продукты	Новая работа	Возвращён в CCNE для дополнительного рассмотрения	Новые предложения представлены в различные комитеты и на последней сессии CCNE, однако новая работа в рамках Кодекса не начата.

2013	ССНЕ	Новая работа по разработке региональных/ международных стандартов мороженое и охлажденное мясо	Новая работа	Возвращена в ССНЕ для дополнительного рассмотрения	Не была повторно представлена в качестве новой работы
------	------	--	--------------	--	---