



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

**Сто семидесятая сессия**

**Рим, 21–25 мая 2018 года**

**Обеспечение устойчивого финансирования работы и мероприятий  
ФАО, связанных с оказанием научно-консультативной поддержки  
Комиссии "Кодекс Алиментариус" по вопросам безопасности пищевой  
продукции**

*По существу содержания настоящего документа обращаться к:*

**г-ну Дэну Густафсону (Mr Daniel Gustafson)  
Заместителю Генерального директора (Программы)  
Тел.: +3906 5705 6320**

*Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org)*



FC170

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается одобрить предлагаемый порядок перехода к устойчивому финансированию работы и мероприятий ФАО, связанных с оказанием научно-консультативной поддержки Комиссии "Кодекс Алиментариус" по вопросам обеспечения безопасности пищевой продукции.

Проект решения

- **Финансовый комитет поддержал предложение об обеспечении устойчивого финансирования работы и мероприятий ФАО, связанных с оказанием научно-консультативной поддержки Комиссии "Кодекс Алиментариус" по вопросам обеспечения безопасности пищевой продукции.**

### История вопроса

1.     ФАО играет ключевую глобальную роль в деле регулирования вопросов безопасности пищевой продукции и укреплении потенциала, необходимого для обеспечения безопасности пищевой продукции. Секретариат Совместной комиссии "Кодекс Алиментариус" ФАО/ВОЗ расположен при ФАО, которая вместе со Всемирной организацией здравоохранения оказывает Кодексу научно-консультативную поддержку в деле разработки стандартов. Программа научно-консультативной поддержки по вопросам безопасности пищевой продукции, которую ФАО/ВОЗ оказывают Кодексу в деле разработки стандартов, является одним из основополагающих элементов регулирования безопасности пищевой продукции. Без авторитетной и носящей глобальный характер поддержки со стороны объединенных комитетов экспертов ФАО/ВОЗ разработка многих важнейших стандартов безопасности пищевой продукции Кодекса была бы невозможна. В последние годы члены Комиссии "Кодекс Алиментариус" подчеркивают настоятельную необходимость увеличения и обеспечения стабильности финансирования этой программы, с тем чтобы наверстать увеличивающееся отставание в разработке стандартов и гарантировать предоставление научно-консультативной поддержки в будущем, поскольку она крайне важна для работы Комиссии. Данные призывы были озвучены на сессиях различных руководящих органов ФАО.
2.     ФАО и ВОЗ активно выступают за применение подходов, основанных на оценке риска во всех вопросах, связанных с безопасностью пищевой продукции, которые должны опираться на надежные научные рекомендации и доказательную базу, предоставляемые компетентными и независимыми экспертами. Оценка риска наряду с управлением рисками и информированием о них является одним из трех компонентов анализа риска.
3.     На международном уровне оценка рисков в поддержку деятельности Комиссии "Кодекс Алиментариус" осуществляется тремя международными экспертными научными комитетами, которые находятся в совместном управлении ФАО и ВОЗ. Речь идет об Объединенном комитете экспертов ФАО/ВОЗ по пищевым добавкам (JECFA), который существует с 1956 года, Совместном совещании экспертов ФАО/ВОЗ по оценке микробиологического риска (JEMRA) и Совместном совещании ФАО/ВОЗ по остаткам пестицидов (JMPR). Кроме того, ФАО и ВОЗ при необходимости созывают специальные консультативные совещания экспертов для обсуждения конкретных вопросов, не относящихся к сфере ведения данных постоянных органов.
4.     Страны-члены подняли вопрос о возможности расширения базы доноров не только за счет стран, но и путем привлечения негосударственных субъектов (НГС), включая доноров из числа представителей частного сектора. По мнению ФАО крайне важно сохранить независимость и беспристрастность программы научно-консультативной поддержки, исключив риски – реальные и предполагаемые – конфликта интересов, которые могут быть связаны с получением средств от частного сектора (компании и крупные фонды, финансируемые или управляемые представителями частного сектора или коммерческими продовольственными организациями). В 2017 году ФАО создала "зонтичный" целевой фонд для содействия привлечению внебюджетных средств от стран-членов на нужды развития программы оказания научно-консультативной поддержки.
5.     Комитет по сельскому хозяйству (КСХ) на своей 25-й сессии (26–30 сентября 2016 года) "принял решение поручить своему Бюро учредить неофициальную рабочую группу открытого состава для изучения вариантов обеспечения достаточного и устойчивого финансирования Программы научно-консультативной поддержки ВОЗ/ФАО по вопросам безопасности пищевых продуктов, с учетом рекомендаций Комиссии *Кодекс Алиментариус*, и представить подготовленные ею рекомендации на рассмотрение соответствующего руководящего органа ФАО в течение 2017–2018 годов".
6.     Рабочая группа открытого состава Комитета по сельскому хозяйству провела два совещания, по итогам которых был подготовлен ряд предложений, которые были вынесены на рассмотрение совместного совещания 122-й сессии Комитета по программе и 169-й сессии Финансового комитета (6 и 9 ноября 2017 года).

7. Совет ФАО на своей 158-й сессии в декабре 2017 года утвердил<sup>1</sup> Доклад о работе совместного совещания<sup>2</sup> и постановил:

- а) по согласованию с партнерами по предоставлению ресурсов одобрить выделение 10% неизрасходованных средств Целевого фонда МАФАП/ММП, но не более 0,5 млн долл. США, для пополнения доверительного целевого фонда в целях обеспечения устойчивого финансирования деятельности и мероприятий ФАО, связанных с научно-консультативной поддержкой Комиссии "Кодекс Алиментариус" и обеспечением безопасности пищевых продуктов; и
- б) одобрить выделение 50% остатка ассигнований на 2016–2017 года свыше порогового уровня, составляющего 5 млн долл. США, но не более 1 млн долл. США, для пополнения доверительного целевого фонда.

---

<sup>1</sup> CL 158/REP, пункт b

<sup>2</sup> CL 158/8

## Варианты выполнения рекомендации Совета

8. В настоящее время прорабатываются различные варианты выполнения рекомендаций Совета в части, касающейся привлечения дополнительного финансирования на нужды программы научно-консультативной поддержки ФАО по вопросам обеспечения безопасности пищевой продукции и предназначенной для научно-консультативной работы объединенных комитетов ФАО/ВОЗ (JECFA, JEMRA и JMPR) и специальных экспертных органов ФАО/ВОЗ ("Программа научно-консультативной поддержки по вопросам безопасности пищевой продукции").

### *Неосвоенные ассигнования ФАО*

9. Существующие административные механизмы позволяют перераспределить неосвоенные средства Регулярной программы ФАО для финансирования Программы научно-консультативной поддержки по вопросам безопасности пищевой продукции ФАО.

### *Взносы стран-членов*

10. Существующих механизмов Целевого фонда достаточно для управления средствами, предоставляемыми странами-членами, включая неизрасходованные остатки средств проекта по мониторингу и анализу агропродовольственной политики (МАФАП) и целевых фондов Многостороннего механизма поддержки программ ФАО (ММФ).

### *Взносы негосударственных субъектов*

11. Использование любого механизма, предусматривающего прием средств частного сектора для финансирования нормотворческой работы ФАО, включая взносы на нужды научной составляющей нормотворческой работы, неминуемо вызовет вопросы относительно реального или мнимого конфликта интересов. Крайне важно, чтобы научная составляющая стандартов безопасности пищевой продукции была полностью независима, а сам процесс разработки не вызывал сомнений в их обоснованности и непредвзятости, гарантируя неизменное доверие к стандартам безопасности пищевой продукции как со стороны членов ФАО, так и широкой общественности.

12. Для устранения потенциальных конфликтов интересов необходимо предпринять ряд мер для устранения описанных в настоящем документе рисков и недопущения возникновения зависимости Программы научно-консультативной поддержки от чьих бы то ни было взносов.

13. Одним из решений может стать создание многостороннего Целевого фонда (МЦФ), т.е. доверительного Целевого фонда, все взносы в который будут считаться нецелевыми и аккумулироваться в общем пуле, и, таким образом, план работы, деятельность и научные результаты Программы научно-консультативной поддержки будут полностью избавлены от влияния сторон, предоставивших такие взносы. Предполагается, что МЦФ и деятельность в рамках Программы научно-консультативной поддержки, финансируемой из МЦФ, будут полностью отделены друг от друга путем внедрения четкого и транспарентного механизма. Ряд дополнительных предложений призваны сделать этот механизм еще более надежным.

### *Программа научно-консультативной поддержки по вопросам безопасности пищевой продукции: охват и особенности работы*

14. Научно-консультативная деятельность ФАО обусловлена двумя аспектами: потребности системы Кодекса, а также внутренние потребности, связанные с пересмотром и обновлением методологий и процедур, необходимых для поддержания доверия к Программе научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ и ее авторитета. В последнем случае в соответствии с положениями Руководства по процедуре Комиссии "Кодекс Алиментариус", запросы о предоставлении научно-консультативной поддержки со стороны различных технических комитетов и целевых групп Кодекса<sup>3</sup> подлежат рассмотрению и утверждению

<sup>3</sup> Чаще всего запросы на предоставление научно-консультативной поддержки от ФАО/ВОЗ поступают со стороны Комитета Кодекса по гигиене пищевых продуктов, Комитета Кодекса по загрязняющим

странами-членами Кодекса. Каждый комитет и целевая группа определяет приоритетные задачи и самостоятельно уведомляет ФАО и ВОЗ о возникших у них в этой связи потребностях. В различных Комитетах действуют различные процедуры определения приоритетности стоящих перед ними задач и связанных с ними запросов к ФАО и ВОЗ. В некоторых случаях соответствующие научные консультативные органы ФАО/ВОЗ (например, JECFA и JMPR) получают больше запросов, чем они в состоянии рассмотреть. В таких случаях приоритетность запросов и план работы по оказанию научно-консультативной поддержки сначала обсуждается на уровне секретариатов ФАО и ВОЗ, а затем согласуется по соответствующим организационным каналам.

15. В свете текущей работы по повышению эффективности ФАО и ВОЗ согласуют меры, которые необходимо предпринять для обновления научных процессов, лежащих в основе Программы научно-консультативной поддержки и, при необходимости, соответствующих административных процедур. Следует отметить, что существует несколько четких процедур, обеспечивающих транспарентность и независимость Программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ и гарантирующих доверие к ней, которые изложены в документе "Общие принципы оказания научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ" и включают заявление о заинтересованности, обязательство по соблюдению конфиденциальности, правила поведения и т. д.

16. Основные статьи бюджета Программы научно-консультативной поддержки ФАО включают расходы на персонал; заключение контрактов и наём консультантов по мере необходимости для технической подготовки к совместным совещаниям экспертов или для совершенствования и обновления Программы; транспортные расходы, связанные с совместными совещаниями экспертов.

### **Выполнение рекомендаций Совета: предлагаемый вариант**

#### *Многосторонний целевой фонд для взносов государственных и негосударственных субъектов*

17. Как уже отмечалось ранее, ФАО разработала "зонтичную" программу для содействия привлечению добровольных взносов от стран-членов на нужды развития Программы научно-консультативной поддержки. В настоящее время функционируют два целевых фонда (в обоих случаях донором выступает Канада), которые вносят вклад в достижение результатов и итогов, предусмотренных "зонтичной" программой. Ориентировочный бюджет "зонтичного" целевого фонда составляет 7 272 469 долл. США, которые необходимы для достижения поставленных на пятилетний период (2017–2022 годы) целей. К настоящему времени получено около 656 000 долл. США.

18. ФАО предлагает учредить новый многосторонний целевой фонд (МЦФ) для поддержки деятельности Научно-консультативного комитета. Средства МЦФ будут использоваться для покрытия расходов экспертов на проезд, заключение контрактов и наём консультантов для проведения технической подготовительной работы, а также оперативных расходов, связанных с проведением совещаний. Незрасходованные средства Регулярной программы ФАО на 2016–2017 годы или из других целевых фондов МАФАП/ММП в соответствии с решением Совета, а также взносы стран-членов и негосударственных субъектов могут быть направлены в МЦФ и использованы на нужды Программы научно-консультативной поддержки ФАО по вопросам безопасности пищевой продукции.

---

примесям в пищевых продуктах, Комитета Кодекса по остаткам ветеринарных лекарственных препаратов в пищевых продуктах, Комитета Кодекса по пищевым добавкам и Комитета Кодекса по остаткам пестицидов. Недавно учрежденная Целевая группа по проблеме устойчивости к противомикробным препаратам уже направила ряд запросов на предоставление научно-консультативной поддержки.

19. Таким образом, частные организации смогут предоставлять нецелевые финансовые взносы в МЦФ на нужды нормотворческой и стандартоустанавливающей работы и программы научно-консультативной поддержки Кодекса в целом, а не какой-либо конкретной деятельности и/или темы или в интересах конкретной страны, особенно в случае исследований, результаты которых могут повлиять на разработку мер политики, руководств и/или заявлений о пользе или вреде того или иного продукта. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что представление финансирования негосударственным субъектом на нужды Программы научно консультативной поддержки ФАО по вопросам безопасности пищевой продукции ни при каких условиях не может рассматриваться как заключение двустороннего партнерского соглашения между таким негосударственным субъектом и ФАО.

20. МЦФ предусматривает следующие элементы, гарантирующие отсутствие конфликта интересов:

- a) МЦФ учреждается на четыре года (например, до 31.12.2021);
- b) взносы всех негосударственных субъектов на нужды Программы научно-консультативной поддержки в полном объеме аккумулируются в МЦФ, после чего определить источник их поступления будет нельзя;
- c) ФАО будет представлять всем партнерам ежегодный доклад о деятельности и финансовую отчетность МЦФ **в целом**, без разбивки по партнерам и суммам взносов; такая отчетность будет служить подтверждением отсутствия в финансовой системе ФАО связей между взносами в МЦФ и какой бы то ни было конкретной деятельностью, финансируемой из средств МЦФ;
- d) взносы в МЦФ будут приниматься только на нужды осуществления Программы научно-консультативной поддержки в целом и покрытия существующего дефицита финансирования, который препятствует оказанию научно-консультативной поддержки в полном объеме в соответствии с потребностями Комиссии "Кодекс Алиментариус". Взносы для финансирования конкретных видов деятельности, включая научную оценку конкретных рисков, приниматься не будут;
- e) в течение шести месяцев после прекращения работы МЦФ все участвующие в его финансировании стороны получают доклад и итоговый финансовый отчет о проекте в целом, без указания конкретных партнеров и сумм взносов;
- f) до 2020 года предусматривается проведение среднесрочной независимой оценки МЦФ. Группа научного планирования включает заместителей генерального директора – руководителя АГ и заместителя Генерального директора – руководителя ТС. В ее обязанности будет входить рассмотрение и утверждение двухлетних планов работы;
- g) с партнерами, предоставляющими взносы, будет заключаться стандартное соглашение о взносах. Все соглашения о взносах будут включать конкретные положения для защиты независимости научного процесса, включая независимость любых сотрудников или процедур, связанных с принятием решений о выделении средств из МЦФ; и
- h) в соглашение будет предусмотрено положение, запрещающее использование логотипов ФАО и/или ВОЗ. Любые обращения (как для внутреннего, так и для внешнего использования) со стороны партнеров в МЦФ требуют предварительного рассмотрения и одобрения ФАО.

*Порядок разработки и осуществления плана работы Программы  
научно-консультативной поддержки ФАО*

21. Как упоминалось выше, программа работы Программы научно-консультативной поддержки ФАО по вопросам безопасности пищевой продукции в значительной степени зависит от потребностей технических комитетов Кодекса, и, кроме того, существуют внутренние процессы определения приоритетов и принятия решения о работе, необходимой для обновления Программы (как научных, так и процедурных аспектов). Повышение прозрачности внутренних процессов станет важным вкладом в недопущение возникновения конфликта интересов, и такие меры также будут необходимо учесть при разработке двухлетнего плана работы, осуществление которого будет финансироваться из МЦФ. В число таких мер можно включить следующие:

22. составление четких правил планирования работы и определения приоритетов со стороны ФАО и ВОЗ, принимая во внимание такие аспекты как:
- a) реальные финансовые и кадровые ресурсы, которыми располагают ФАО и ВОЗ;
  - b) чрезвычайные ситуации, чреватые последствиями для здоровья человека и торговли и требующие незамедлительной реакции;
  - c) повышение эффективности и результативности совещаний путем:
    - i) включения в повестку вопросов (вещств), относящихся к сфере компетенции приглашенных экспертов, в целях повышения отдачи от совещаний
    - ii) обеспечения присутствия достаточного количества экспертов по каждому веществу для проведения коллегиального обзора
  - d) методологическая работа:
    - i) обеспечение долгосрочной устойчивости Программы научно-консультативной поддержки путем постоянного совершенствования применяемых ею научных методов
    - ii) составление плана работы по конкретным веществам в увязке с планом внедрения методологических усовершенствований, с тем чтобы максимально полно использовать такие усовершенствования.
23. Повышение эффективности и стандартизация процедуры внутреннего согласования плана работы Программы научно-консультативной поддержки ФАО по вопросам безопасности пищевой продукции:
- a) специально созданный внутренний комитет ФАО (предварительно названный "Группа научного планирования") рассмотрит и утвердит двухгодичный план работы Программы научно-консультативной поддержки ФАО по вопросам безопасности пищевой продукции (с учетом изложенного выше процесса планирования и определения приоритетности работы ФАО/ВОЗ) с указанием мероприятий, которые будут осуществлены (с указанием сметы) за счет средств МЦФ. В плане работы не указывается информации об источниках финансирования; и
  - b) Группа научного планирования включает заместителей генерального директора – руководителя АГ и заместителя Генерального директора – руководителя ТС. В ее обязанности будет входить рассмотрение и утверждение двухлетних планов работы.
24. Обновление Общих принципов оказания научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ:
- a) в действующей редакции документа не отражена текущая практика (описание некоторых ключевых процедур см. в Разделе 2.4).
25. Совершенствование формулировок и ясности докладов Программы научно-консультативной поддержки ВОЗ/ФАО о результатах текущей и запланированной работе, представляемых на рассмотрение Комиссии "Кодекс Алиментариус" и ее Исполнительного комитета:
- a) соответствующие документы уже представляются на ежегодной основе. Изменения позволят внести ясность и повысить прозрачность, не ставя под угрозу независимость функции "оценки риска" научно-консультативных органов в отношении функции "управления рисками" Комиссии "Кодекс Алиментариус".
26. Важно обеспечить, чтобы процессы планирования и осуществления программы работы определялись техническими и научными соображениями и соответствовали совместному (ФАО/ВОЗ) характеру программы.

*Предварительный отбор негосударственных субъектов, заинтересованных в финансировании Программы научно-консультативной поддержки*

27. Несмотря на отсутствие соглашения о двустороннем партнерстве с ФАО, любые средства, полученные Организацией от частного сектора и других НГС, по-прежнему будут



подвергаться общему анализу и комплексной оценке рисков, которая, однако, будет носить менее строгий характер (в отличие от стандартного строгого процесса, используемого при наличии полномасштабных партнерских отношений). Обязанности по проведению оценки риска, в том числе на предмет потенциального конфликта интересов, финансового риска, угроз беспристрастности, независимости или научной достоверности планируется возложить на Отдел партнерских связей и сотрудничества в формате "Юг-Юг" (DPS), который будет принимать решения в каждом конкретном случае. При этом во внимание будут приниматься общие для системы ООН ограничения (вооружения, незаконная торговля и т.д.). ДПС следует информировать заблаговременно и предоставить необходимую документацию об НГС для получения соответствующего одобрения.

### **Оценка косвенных рисков и их возможные последствия**

28. ФАО хотела бы подчеркнуть, что программа научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ незаменима с точки зрения авторитета, репрезентативности и доверия в мире. В этой связи крайне важно в полной мере сохранить ее нейтралитет и безоговорочный авторитет.

29. ФАО убеждена в том, что создание Многостороннего целевого фонда и внедрение упомянутых выше процедур и мер поможет обеспечить независимость и нейтралитет Программы научно-консультативной поддержки. Вместе с тем ФАО также полностью осознает, что расширение ресурсной базы Программы научно-консультативной поддержки осложнит управление возможными рисками.

30. ФАО признает, что полностью избежать рисков практически невозможно. Предыдущий опыт подтверждает, что даже при действующем порядке финансирования Программы научно-консультативной работы и при наличии стандартных мер по управлению рисками периодически возникает вопрос о возможном чрезмерном влиянии со стороны промышленности.

31. Хотя ФАО и ВОЗ периодически готовят материалы в рамках описанной выше процедуры оценки рисков по отдельности, три совместно управляемых экспертных научных комитета помогают свести их усилия воедино. Учитывая совместный характер Программы научно-консультативной поддержки ФАО/ВОЗ, любой ущерб репутации отразится на обеих организациях в равной степени. Это означает, что предложение о расширении ресурсной базы (т.е. привлечение взносов со стороны частного сектора) на нужды координируемой ФАО Программы научно-консультативной поддержки также должно быть приемлемым и для ВОЗ.

32. ФАО проинформировала своих коллег в ВОЗ о принятой Советом ФАО резолюции и о намерении учредить новый Многосторонний целевой фонд для финансирования деятельности Программы научно-консультативной поддержки. Предварительное обсуждение данного вопроса прошло в Риме 10 апреля 2018 года. ВОЗ положительно восприняла эти обсуждения, отметив, что обе Организации уже давно прорабатывают возможности привлечения финансирования со стороны негосударственных субъектов. Они подчеркнули, что экспертные органы играют основополагающую роль в нормотворческой работе ВОЗ и что их деятельность требует обеспечения высокого уровня транспарентности и беспристрастности. ВОЗ далее отметила, что экспертные органы по вопросам безопасности пищевой продукции совместно управляются ФАО и ВОЗ и что никаких различий в организации их деятельности, относящейся к ведению ФАО и к ведению ВОЗ, не существует.

33. ВОЗ согласилась провести внутренние консультации по правовым, партнерским, этическим и ресурсомобилизационным аспектам предложения, обсуждение которого идет в ФАО. Они также заявили о намерении продолжить изыскание возможностей для обеспечения устойчивого финансирования совместных экспертных органов. Они также просили информировать и привлекать государства-члены к обсуждению данного вопроса, с тем чтобы учесть возможные различия в позициях государств-членов ФАО и государств-членов ВОЗ, а также расположенных в Риме и Женеве представительств.