



СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНДАРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ КОМИССИИ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

Штаб-квартира ВОЗ, Женева, Швейцария, 1–5 июля 2019 года

Семьдесят седьмая сессия

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

(Подготовлено Секретариатом Кодекса)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В соответствии с поручением 39-й сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" (2016 год) Секретариат Кодекса в рамках мониторинга выполнения Стратегического плана на 2014–2019 годы регулярно проводит обзор организации работы и информирует Исполнительный комитет и Комиссию "Кодекс Алиментариус" о выводах и рекомендуемых действиях¹. В рамках обзора организации работы Кодекса за период 2016–2017 годов главное внимание было уделено *электронным рабочим группам* (ЭРГ)², а за период 2017–2018 годов – *сотрудничеству Комиссии "Кодекс Алиментариус" с другими организациями по стандартизации*³.

1.2 Исполнительный комитет Комиссии "Кодекс Алиментариус" на своей семьдесят шестой сессии⁴ отметил, что для следующего регулярного обзора организации работы в рамках Кодекса на 2018–2019 годы 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.

1.3 Исполнительный комитет на своей семьдесят шестой сессии поручил Секретариату Кодекса учесть высказанные им в ходе сессии замечания при проведении обзора. Эти замечания в основном касались того, что необходимо готовить более удобные для чтения документы и обратить внимание Исполнительного комитета на такие критически важные проблемы, как вызовы и препятствия в тех случаях, когда требуется участие Комитета.

2. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА ПО ПРОВЕДЕНИЮ КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА

2.1 Цель и истоки: совместная оценка Кодекса (2002)

2.1.1 По мнению Комиссии, доклад по результатам совместной оценки Кодекса 2002 года⁵ был слишком объёмным, неудобным для использования и недостаточно конкретным для действенной организации работы по стандартам; кроме того, Кодекс мог бы повысить темпы, эффективность и инклюзивность своей работы за счёт делегирования тому или иному более подходящему небольшому органу ряда взаимосвязанных функций Комиссии "Кодекс Алиментариус", таких как:

- подготовка рекомендаций для Комиссии по вопросам стратегического планирования разработки стандартов;
- подготовка предложений относительно установления приоритетов в работе по пересмотру и созданию стандартов;
- рассмотрение предложений комитетов Кодекса относительно разработки/пересмотра стандартов и необходимой подготовительной работы по проведению независимой оценки рисков;

¹ REP16/CAC, пункт 134 ii)

² СХ/ЕХЕС 17/73/3

³ СХ/САС 18/41/13

⁴ REP19/EХЕС1, пункт 10

⁵ <http://www.fao.org/3/y7871e/y7871e00.htm>

- подготовка рекомендаций относительно учреждения или роспуска комитетов, а также решений об учреждении рабочих групп, включая специальные рабочие группы из представителей нескольких комитетов (по направлениям работы, подпадающим под мандат нескольких комитетов);
- мониторинг хода разработки стандартов и подготовка рекомендаций относительно необходимости принятия корректирующих мер или приостановки работы вследствие отсутствия прогресса;
- содействие в выявлении потребностей развивающихся стран в области стандартизации; и
- рассмотрение предлагаемых комитетами Кодекса стандартов и направление их на утверждение Комиссии "Кодекс Алиментариус" или направление в комитеты на доработку.

2.1.2 Исходя из этого в докладе об оценке рекомендуется, что: "Кодексу следует уделять значительно больше внимания управлению процессом разработки стандартов; эту функцию следует делегировать от Комиссии органу, действующему в более узком составе. В этом контексте следует рассмотреть вопрос о создании комитета по управлению разработкой стандартов для выполнения функций, которые в ином случае легли бы на Исполнительный совет". (Рекомендация 11).

2.1.3 Создание "комитета по управлению разработкой стандартов" не было согласовано на 25-й сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" (2003 год)⁶, и функция организации работы по стандартам была поручена Исполнительному комитету, который выполняет ее до сих пор. Комиссия не согласилась сократить Исполнительный комитет до размеров исполнительного совета. Комиссия, напротив, постановила расширить состав Исполнительного комитета, включив в него в качестве полноправных членов всех координаторов и предусмотрев возможность учреждения подкомитетов. Комиссия также постановила поручить выполнение функции критического обзора организации работы по стандартам Исполнительному комитету.

2.2 Содержание критического обзора

Понятие критического обзора было включено в Руководство по процедуре 27-й сессией Комиссии "Кодекс Алиментариус" (2004 год). Впервые критический обзор был проведен 55-й сессией Исполнительного комитета (2005 год). Критический обзор включает предложения по новой работе, пошаговую процедуру работы и работу, предлагаемую на утверждение Комиссии, которые изложены в приводимых ниже пунктах (взято из Руководства по процедуре).

2.2.1 Новая работа или пересмотр стандартов

Решение о проведении новой работы или пересмотре стандартов принимается Комиссией с учетом критического обзора, проведенного Исполнительным комитетом. Критический обзор включает:

- изучение предложений по разработке/пересмотру стандартов с учетом "Критериев для установления приоритетов работы", стратегического плана Комиссии и необходимых вспомогательных работ по независимой оценке рисков;
- определение потребностей развивающихся стран в разработке стандартов;
- 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); и
- предварительную оценку потребности в привлечении научных экспертов и наличия экспертов в ФАО, ВОЗ и иных экспертных органах, а также приоритетности их привлечения.

2.2.2 Пошаговая процедура работы

Мониторинг хода разработки стандартов и подготовка рекомендаций относительно необходимости принятия корректирующих мер или приостановки работы вследствие отсутствия прогресса (подкреплено критерием в пункте 3.1.1).

⁶ ALINORM 03/25/5, пункты 7–38

2.2.3 Тексты, представленные на утверждение

Изучение стандартов, предложенных 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
- на предмет лингвистического единообразия.

3. ДАЛЬНЕЙШАЯ ПРОЦЕДУРНАЯ ПРОРАБОТКА ПРОЦЕССА КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА

3.1 Критерии, направленные на содействие проведению мониторинга хода разработки стандартов (2006 год)

3.1.1 Пятьдесят седьмая⁷ и пятьдесят восьмая⁸ сессии Исполнительного комитета (2005 и 2006 годы, соответственно) выработали следующие критерии, которые были одобрены 29-й сессией Комиссии (2006 год)⁹, дающие Исполнительному комитету варианты реализации мониторинга разработки стандартов:

- i) если работа над стандартом задерживается в связи с возникновением потребности в научных рекомендациях, Исполнительный комитет может предложить ФАО и ВОЗ организовать консультации экспертов для своевременного получения таких научных рекомендаций и приостановить работу до тех пор, пока научные рекомендации не будут получены;
- ii) если научные рекомендации получены, а стандарт находится на рассмотрении более пяти лет, Исполнительному комитету следует настоятельно призвать соответствующий комитет принять меры в оговоренные сроки;
- iii) если какой-либо вопрос безрезультатно рассматривается на протяжении нескольких сессий, и по нему отсутствует перспектива достижения консенсуса, Исполнительный комитет, в полной мере принимая во внимание информацию, предоставленную соответствующим вспомогательным органом, может предложить приостановить работу на том или ином шаге разработки стандарта на определенный срок или прекратить работу, либо предложить меры по исправлению ситуации и достижению результатов.

3.2 Дискуссионные документы (2009 год)

3.2.1 Поскольку дискуссионные документы являются частью рабочей нагрузки того или иного комитета и перед подачей заявки на новые работы служат для них важным инструментом при проведении обсуждений, 63-я сессия Исполнительного комитета (2009 год)¹⁰ постановила, что перечень дискуссионных документов следует включить в документ по мониторингу, с тем чтобы представить весь объем рабочей нагрузки каждого комитета, при этом обсуждаться он как таковой не будет.

3.3 Руководство по применению критериев для установления приоритетов в работе (критерии, применимые к товарам) (2010 год)

3.3.1 Шестьдесят вторая сессия Исполнительного комитета (2009 год)¹¹ учредила ЭРГ под руководством Председателя и заместителей Председателя Комиссии для пересмотра критериев для установления приоритетов в работе и руководства по применению этих критериев, и чтобы доложить свои выводы на его следующей сессии. Шестьдесят третья сессия Исполнительного комитета (2009 год)¹² завершила разработку этого руководства, которое было утверждено 33-й сессией Комиссии (2010 год).

⁷ ALINORM 06/29/3 (2005 год), пункты 52–63

⁸ ALINORM 06/29/3A (2006 год), пункты 40–47

⁹ ALINORM 06/29/41 (2006 год), пункт 13

¹⁰ ALINORM 10/33/3 (2009 год), пункт 24

¹¹ ALINORM 09/32/3, пункт 80

¹² ALINORM 10/33/3, пункты 5–9 и Приложение II

4. ДАЛЬНЕЙШАЯ ДОРАБОТКА СТРУКТУРЫ ДОКУМЕНТА СЕКРЕТАРИАТА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА

4.1 Шестьдесят третья сессия Исполнительного комитета (2009 год) отметила необходимость повышения ясности и последовательности документа о критическом обзоре¹³ за счёт включения в него: более подробных ссылок на справочную литературу; более полной информации, представленной председателями комитетов и Секретариатом; сроков проведения последней сессии и следующей сессии каждого комитета; года проведения сессии; и запланированных сроков окончания работы.

4.2 На семьдесят первой сессии Исполнительного комитета (2016 год) была применена новая структура критического обзора, призванная повысить удобство его чтения и дать всесторонний обзор работы каждого комитета¹⁴: все разделы критического обзора были сведены в единый документ, содержащий информацию о представленных на утверждение текстах, мониторинге разработки стандартов и предложения по новой работе.

4.3 Семьдесят вторая сессия Исполнительного комитета (2016 год)¹⁵ в целом положительно оценила новую структуру документа и информационные записки, а также замечания председателей комитетов Кодекса. Она также постановила, чтобы информация направлялась частями, что позволит обеспечить ее своевременное поступление перед сессией Исполнительного комитета.

4.4 Семьдесят вторая сессия Исполнительного комитета¹⁵ внесла следующие предложения:

- 1) получать от председателей дополнительную информацию о работе комитетов, и Секретариату можно предложить дать председателям дополнительные указания относительно информации, необходимой Исполнительному комитету Комиссии для более эффективного проведения критического обзора;
- 2) сохранять общую картину работы комитетов и взаимодействия между ними;
- 3) использовать цветовое кодирование (например, по принципу "светофора"), призванное показать, в каких аспектах работа Комитета ведётся успешно, а какие требуют дополнительного внимания и конкретных рекомендаций Исполнительного комитета;
- 4) включить в документ объективные показатели, которые могут послужить основой для конкретных решений Исполнительного комитета, например, ясно определенные критерии для рассмотрения предложений о новой работе;
- 5) включить мнение Секретариата относительно работы комитетов;
- 6) рассмотреть вопрос о том, как оптимизировать содействие Исполнительного комитета Председателю Комиссии и обеспечить более полноценное влияние на Комиссию при рассмотрении комплексных и сложных вопросов;
- 7) усовершенствовать процесс доведения рекомендаций комитета до сведения Комиссии, например, для лучшего их понимания на пленарных заседаниях Комиссии отображать их на экране (а не только зачитывать);
- 8) проводить более чёткое разграничение процедурных и технических аспектов при проведении критического обзора, организовать для членов Исполнительного комитета семинары, которые позволят прояснить процесс проведения критического обзора и тем самым повысить его эффективность.

5. ПОДХОД К ПРОВЕДЕНИЮ ОБЗОРА ЗА 2018–2019 ГОДЫ

5.1 Работа Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" по проведению критического обзора была организована для содействия Комиссии в принятии решений по разработке стандартов. При проведении критического обзора Исполнительный комитет использует информацию, предоставляемую председателями комитетов и Секретариатом в документе о критическом обзоре.

¹³ ALINORM 10/33/3 (2009 год), пункт 25

¹⁴ СХ/ЕХЕС 16/71/2

¹⁵ REP 17/ЕХЕС1

5.2 По мнению Секретариата, необходимо рассмотреть два аспекта этой работы: 1) Содействует ли документ о критическом обзоре работе Исполнительного комитета в достаточной мере? 2) Каково влияние критического обзора на решения Комиссии? В каких случаях его проведение помогло Комиссии, а в каких – не было результативным, и как можно было бы улучшить положение?

5.3 Из соображений оптимизации объёмов работы в настоящем документе главное внимание уделяется первому этапу, связанному с вопросами и рекомендациями практического характера в связи с подготовкой документа о критическом обзоре. Второй этап предполагается осуществить в период между 77-й и 78-й сессиями Исполнительного комитета; в его рамках будет проведена обширная исследовательская работа на основе изучения документов. Обзор второго этапа представлен в разделе 7.

5.4 Как видно из разделов 3 и 4 выше, Исполнительный комитет периодически рассматривал свою работу по проведению критического обзора как в связи с завершением процедуры, так и в связи с изменением формата документа о критическом обзоре. Самые последние предложения, выдвинутые в ходе 76-й и 72-й сессий Исполнительного комитета, также обсуждались на семинаре-практикуме 2019 года для председателей и Исполнительного комитета (Бордо, Франция). Эта информация была использована в ходе первого этапа.

6. ПЕРВЫЙ ЭТАП ОБЗОРА ЗА 2018–2019 ГОДЫ

6.1 Процедура

Было отмечено, что Исполнительный комитет разработал Руководство по применению критериев для установления приоритетов в работе (критерии, применимые к товарам), однако это Руководство касается общих вопросов.

6.2 Структура документа о критическом обзоре

6.2.1 При обсуждении с ключевыми участниками критического обзора (специалисты по техническим вопросам Секретариата Кодекса, председатели комитетов Кодекса, а также Председатель и заместители Председателя Комиссии "Кодекс Алиментариус") были особо отмечены следующие вопросы:

- Документ о критическом обзоре должен дать Исполнительному комитету достаточно информации, необходимой для выполнения им своих функций и предоставления практических рекомендаций Комиссии.
- Нет необходимости включать пространные разделы о ходе совещаний – достаточно ограничиться ссылками на них.
- В документе о критическом обзоре следует представить анализ, толкование и рекомендации председателей.
- Важно представить общие достижения и остановиться на проблемах и препятствиях с учётом следующих факторов:
 - Как идёт работа?
 - Соответствуют ли её темпы плановым? Можно ли её завершить вовремя?
 - Проблемы с объёмами работы в Комитете.
 - Проблемы с достижением консенсуса в Комитете.
 - Извлечённые уроки.
- Важно чётко разграничить замечания общего характера (относительно общей работы комитета) и конкретные замечания по отдельным пунктам повестки дня. В этой связи представленная на 72-й сессии Исполнительного комитета идея использовать цветовое кодирование для обозначения проблемных областей была расценена некоторыми председателями комитетов, а также специалистами по техническим вопросам Секретариата Кодекса как сомнительная, поскольку её применение приведёт к излишнему упрощению структуры, будет очень трудно вырабатывать определения, такой подход неизменно будет субъективным и отсутствует ясность относительно того, кто должен делать такое заключение.

6.2.2 Новая структура документа представлена в Приложении I, а указания председателям, проект которых подготовлен Секретариатом и использован в критическом обзоре для 77-й сессии Исполнительного комитета – в Приложении II.

6.3 Поддержание связи между ключевыми участниками

В ходе обсуждения поднимался вопрос о том, что взаимодействие между председателями комитетов Кодекса, являющимися ключевыми участниками критического обзора, и Исполнительным комитетом можно улучшить, поскольку в настоящее время взаимодействие было односторонним (председатели представляют замечания, а Исполнительный комитет обсуждает). Можно было бы рассмотреть возможность налаживания новых способов взаимодействия.

7. ВОЗМОЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВТОРОГО ЭТАПА ОБЗОРА ЗА 2018–2019 ГОДЫ

За 14 лет работы накоплено много данных относительно влияния рекомендаций Исполнительного комитета, сформулированных в ходе критического обзора. Секретариат предлагает в ходе второго этапа рассмотреть, каковы измеримые результаты критического обзора. Насколько часто Комиссия "Кодекс Алиментариус" следует рекомендациям Исполнительного комитета и как часто – не следует им? Каков итоговый результат представления критического обзора Комиссии? Как это влияет на решения Комиссии? Что можно улучшить? В ходе этого этапа можно было бы также оценить, содержит ли критический обзор все элементы, необходимые для выполнения всех предписанных функций, или их следует расширить/изменить.

8. ТЕМЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Семьдесят седьмой сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" рекомендуется обсудить:

- новую структуру и основную направленность критического обзора (см. СХ/ЕХЕС 19/77/2), включая указания председателям, представить материалы для дальнейшего совершенствования и рассмотреть вопрос о том, нуждается ли Часть 2 "Критический анализ" "Процедур разработки стандартов Кодекса и родственных текстов" в изменении структуры и обновлении для отражения важности участия председателей комитетов в работе комитета в целом и по отдельным темам,
- возможные пути совершенствования взаимодействия между председателями и Исполнительным комитетом,
- необходимость в указаниях процедурного характера, упомянутых в пункте 6.1 выше,
- обзор возможного содержания второго этапа обзора приведён в разделе 7 выше,
- любые дополнительные вопросы, которые следует рассмотреть в контексте этого обзора.

Приложение I

ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ДОКУМЕНТА О КРИТИЧЕСКОМ ОБЗОРЕ 2019 ГОДА

Общая структура сформирована исходя из решения 71-й сессии Исполнительного комитета Комиссии "Кодекс Алиментариус" относительно создания одного документа, в котором даётся всеобъемлющий обзор работы различных комитетов, выпуска документа частями, что позволит обеспечить ее своевременное поступление перед сессией Исполнительного комитета, и выделения места для замечаний председателей.

По результатам обсуждения в ходе 72-й, 76-й сессий Исполнительного совета и семинара-практикума для председателей 2019 года были усилены следующие аспекты:

- более заметное место и больше внимания уделено замечаниям Председателя и Секретариата Кодекса и даны рекомендации Председателю о том, на чём заострить внимание (см. Приложение II); подробности относительно отдельных элементов работы сокращены во избежание дублирования с докладами и рабочими документами и для сокращения объёма обзора;
- Председателем и Секретариатом Кодекса представлены замечания общего характера относительно работы Комитета в целом;
- в начале документа размещена обзорная страница, на которой указаны статус работы Комитета, номер работы, последний год планового периода, Шаг, на котором находятся отдельные темы, а также рекомендации Комиссии, главное внимание в которых уделяется вопросам, требующим внимания Исполнительного комитета и Комиссии;
- конкретные замечания по предложениям о проведении новой работы, пересмотре стандартов или утверждении стандартов на Шаге 5 или Шаге 8 будут представляться в соответствии с критериями критического обзора, изложенными в Руководстве по процедуре в соответствии с потребностями Секретариата и председателей;
- конкретные замечания по отдельным темам в рамках процесса пошаговой разработки будут представлены Председателем и Секретариатом Кодекса, если они сочтут это необходимым;
- конкретные замечания по прочим темам будут представлены Председателем и Секретариатом Кодекса, если они сочтут это необходимым.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

УКАЗАНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯМ В СВЯЗИ С ПРОВЕДЕНИЕМ КРИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА
2019 ГОДА**Замечания общего характера относительно работы Комитета в целом:**

- *Председателю предлагается дать анализ, толкование и указания относительно общего характера работы Комитета с учётом следующих аспектов:*
 - *особо остановиться на проблемах и препятствиях;*
 - *ход работы;*
 - *соответствие её темпов плановым; возможность её завершения вовремя;*
 - *вопросы рабочей нагрузки;*
 - *наличие каких-либо препятствий;*
 - *наличие проблем в плане достижения консенсуса;*
 - *наличие деликатных тем;*
 - *наличие озабоченностей иного плана;*
 - *общие достижения / опыт успешной работы, извлечённые уроки, способность комитета решать проблемы / достигать компромисса;*
 - *востребованность;*
 - *вопросы, связанные с научными консультациями / экспертными органами;*
 - *возможная связь с другими комитетами;*
 - *наличие сквозных вопросов;*
 - *действенность и уровень вовлечённости в работу электронных и очных рабочих групп.*

Конкретные замечания по отдельным темам в рамках процесса пошаговой разработки

- *Председателю предлагается представить замечания, которые он сочтёт необходимыми, по работе над отдельными темами с учётом следующих аспектов:*
 - *сроки исполнения; возможность её завершения вовремя;*
 - *наличие каких-либо препятствий;*
 - *наличие проблем в плане достижения консенсуса;*
 - *наличие деликатных тем;*
 - *действенность и уровень вовлечённости в работу электронных и очных рабочих групп;*
 - *наличие озабоченностей иного плана.*

Замечания по прочим вопросам, например, дискуссионным документам

- *Председателю предлагается представить замечания, которые он сочтёт необходимыми, по прочим вопросам с учётом следующих аспектов:*
 - *возможная связь с другими комитетами;*
 - *наличие сквозных вопросов;*
 - *наличие озабоченностей или замечаний иного плана.*