



Пункт 12 повестки дня

CX/CAC 12/35/15-Add.1

СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ФАО/ВОЗ ПО СТАНАДРТАМ НА ПИЩЕВЫЕ ПРОДУКТЫ КОМИССИЯ "КОДЕКС АЛИМЕНТАРИУС"

35-я сессия, штаб-квартира ФАО,

Рим, Италия, 2-7 июля 2012 года

ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Обеспеченность ФАО/ВОЗ ресурсами для оценки риска, необходимой для работы Кодекса

(документ подготовлен членом Исполнительного комитета от Европы совместно с членом Исполнительного комитета от Северной Америки)

Справочная информация

1. Исполнительный комитет Комиссии "Кодекс Алиментариус" обсудил на своей 66-й сессии научную поддержку, которую ФАО/ВОЗ оказывают Кодексу*. Член Исполкома от Европы напомнила, что критическая ситуация с финансированием научных консультаций обсуждалась уже неоднократно и что, несмотря на регулярно принимаемые рекомендации, она по-прежнему остается предметом серьезной обеспокоенности стран-членов, поскольку дефицит научных консультаций может отрицательно сказаться на работе Кодекса в области безопасности пищевых продуктов. Исполнительный комитет принял предложение своего члена от Европы подготовить совместно с членом Исполкома от Северной Америки для рассмотрения Комиссией аналитический документ по вопросам финансирования научных консультаций.
2. Целью подготовленного документа является привлечение внимания к значимости для работы Кодекса надлежащего независимого научного консультирования и содействие обсуждению механизмов решения проблемы нехватки ресурсов с тем, чтобы обеспечить более устойчивую выработку научных рекомендаций, требующихся Кодексу.

Роль Кодекса в решении проблем безопасности пищевых продуктов на международном уровне

3. За последние два десятилетия работа, осуществляемая Комиссией "Кодекс Алиментариус" претерпела значительные изменения. Положение "Кодекс Алиментариус" как ориентира для Всемирной торговой организации (ВТО) требует деятельного подхода, выдерживающего испытание разрешением конфликтов в соответствии с Соглашением о санитарных и фитосанитарных мерах (СФС).
4. Кроме того, большинство членов Кодекса согласовали свои национальные/региональные нормативно-правовые базы в отношении безопасности пищевых продуктов, приведя их в соответствие с современными принципами анализа риска, как того требовали ВТО и Кодекс.

* REPI2/EXEC, пункты 69-73.

Значение независимых научных консультаций для Кодекса

5. ФАО и ВОЗ разделяют ответственность за предоставление научного консультирования, которое требуется Комиссии "Кодекс Алиментариус" и ее комитетам для выработки стандартов на пищевые продукты. ФАО и ВОЗ предоставляют научные рекомендации в области вопросов безопасности пищевых продуктов и вопросов питания по запросам комитетов Кодекса посредством различных механизмов. Данные механизмы включают официально учрежденные экспертные органы с плановой программой работ (например, JECFA, JMPR), регулярно созываемые заседания экспертов по определенной тематике (например, JEMRA) и специальные консультации экспертов по отдельным темам, такие, например, как Совместное совещание экспертов ФАО/ВОЗ, посвященное оценке преимуществ и рисков применения хлорсодержащих дезинфектантов в производстве и переработке пищевых продуктов, проводившееся в 2008 году[†]. ФАО и ВОЗ откликнулись на изменения, внесенные Комиссией Кодекса, более четко определив функции своих экспертных органов, описанные в авторитетном Руководстве по предоставлению научных рекомендаций по вопросам безопасности пищевых продуктов и вопросам питания ФАО/ВОЗ[‡].
6. ФАО и ВОЗ предоставляют научные консультации по вопросам безопасности пищевых продуктов в течение почти шестидесяти лет. Их первыми официальными и постоянными экспертными органами стали Объединенный комитет экспертов ФАО/ВОЗ по пищевым добавкам (JECFA, образован в 1956 году) и Совместное совещание экспертов ФАО/ВОЗ по остаткам пестицидов (JMPR, образовано в 1963 году), предшествовавшие Комиссии "Кодекс Алиментариус". В 2000 году было образовано Совместное совещание экспертов ФАО/ВОЗ по оценке микробиологического риска (JEMRA), за которым последовало Совместное совещание экспертов ФАО/ВОЗ по вопросам питания (JEMNU), образованное в 2010 году. С самого начала управление научными экспертными органами осуществлялось отдельно от Кодекса. Правила ФАО и ВОЗ для таких органов гарантируют, что выбор методов, работа и отчеты отражают мнение специалистов, которые выбраны в их личном качестве и должны быть в своих суждениях свободны от ненадлежащего влияния третьих сторон, включая правительства их стран.
7. Такая независимость была упрочена парадигмой анализа риска, потребовавшей функционального разделения оценки риска (сфера компетенции комитетов экспертов) и управления риском (сфера компетенции Кодекса). "Руководство по процедуре" Кодекса содержит "Раздел IV: Анализ риска", в котором взаимодействие и сотрудничество между научными органами в ведении ФАО и ВОЗ и соответствующими комитетами Кодекса представлены как принципы анализа риска (для CCFA, CCCF, CCFH и CCPR), а также описываются роль комитетов экспертов и принципы анализа риска с отдельной политикой оценки риска для CCRVDF.

Финансирование через ФАО и ВОЗ

8. ФАО и ВОЗ частично финансируют совместное предоставление Кодексу научных консультаций согласно бюджетным правилам каждой организации в рамках их бюджетного цикла и приоритетов их программ. Однако стало очевидным, что финансирования, выделяемого ФАО/ВОЗ на научные консультации, недостаточно для того, чтобы полностью удовлетворять запросы Комиссии и ее комитетов.
9. Из выступлений представителей ФАО и ВОЗ на 66-й сессии Исполнительного комитета можно заключить, что подходы обеих организаций к организации финансирования в части роли

[†] <http://www.fao.org/docrep/012/i1357e/i1357e.pdf>

[‡] <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1296e/a1296e00.pdf>

регулярной программы отличаются[§]. Представитель ФАО указала, что программа работ по научному консультированию по вопросам безопасности пищевых продуктов и вопросам питания финансировалась из регулярной программы Отдела питания и защиты потребителей ФАО, а финансовая поддержка работе JMPR оказывалась Отделом растениеводства и защиты растений ФАО, и что для того чтобы отвечать на ожидающие выполнения запросы Кодекса в текущий двухлетний период приблизительно 25 процентов от предполагаемой потребности в финансировании необходимо будет обеспечивать из внебюджетных источников (например, добровольных взносов стран). В ВОЗ приблизительно 80 процентов бюджета на научное консультирование формируется за счет добровольных взносов стран-членов, а не регулярной программы. По состоянию на январь 2012 года разрыв между имеющимися в наличии средствами и запросами на предоставление научного консультирования составлял 70 процентов для осуществления деятельности и 45 процентов для выплаты заработной платы.

Связанные с ресурсами проблемы в комитетах Кодекса

10. Такая нехватка финансовых средств имеет первостепенную важность и требует незамедлительных действий. За последние годы ряд комитетов Кодекса столкнулись с определенными затруднениями в работе (например, задержками ответов на свои запросы) из-за нехватки средств на научное консультирование. В особенности это относится к горизонтальным комитетам, которые в значительной мере полагаются на научные рекомендации ФАО и ВОЗ: Комитету Кодекса по загрязняющим примесям в пищевых продуктах, Комитету Кодекса по пищевым добавкам, Комитету Кодекса по пищевой гигиене и Комитету Кодекса по остаткам ветеринарных лекарственных препаратов в пищевых продуктах (CCCF, CCFA, CCFH, CCPR и CCRVDF); текущее положение дел в трех из перечисленных комитетов кратко излагается в следующих пунктах.
11. CCFA: Первые оценки пищевых добавок были проведены JECFA в конце 1950-х годов; с тех пор деятельность этого Комитета чрезвычайно расширилась. Работа Комитета быстро получила международное признание, и сегодня создатели новой пищевой добавки часто стремятся сначала получить разрешение JECFA/Кодекса. Также в CCFA обсуждается программа систематизированной повторной оценки всех пищевых добавок, которая еще больше увеличит объем работы Комитета в ближайшем будущем. Кроме того, CCFA продолжает направлять в JECFA запросы на оценку ароматических добавок – задача, которую необходимо выполнить своевременно, чтобы гарантировать, что перечни ароматических добавок, разрешенных членами Кодекса на национальном уровне, и перечни ароматических добавок, прошедших оценку JECFA и признанных Кодексом (в спецификациях на ароматические вещества), являются, насколько это возможно, приведенными в соответствие и согласованными.
12. CCPR: Потребность в оценках JMPR за последние годы возросла, и ограниченность ресурсов ограничивает количество проверок, которые могут быть выполнены за год. График проверок новых химических соединений заполнен до конца 2014 года. Члены и наблюдатели Кодекса, заинтересованные в определении МДУ для остатков пестицидов, в течение почти десяти лет обсуждали усовершенствование процедур, применяемых CCPR и JMPR. Определенный прогресс был достигнут, однако перечень новых веществ и пестицидов, ожидающих переоценки, продолжает расти, и длительное ожидание является нормой.
13. CCRVDF: Остатки ветеринарных лекарственных препаратов были сравнительно недавно включены в программу работы Комиссии "Кодекс Алиментариус"; специальный комитет был создан и начал работу в 1986 году. Количество препаратов, подлежащих оценке JECFA, уменьшилось, но в последние годы интерес к такой оценке вырос со стороны не только

[§] REP12/EXEC, пункты 69-71.

отраслевых заказчиков, но и развивающихся стран, где по-прежнему используются ветеринарные препараты ранних поколений, которые больше не поддерживаются фармацевтической промышленностью.

Сохранение и усовершенствование существующего подхода

14. Существующая схема, когда ФАО и ВОЗ предоставляют консультации в ответ на запросы Кодекса и членов Кодекса, но сохраняют независимость от них, является ключевым фактором непредвзятости научных рекомендаций, полученных от совместных экспертных комитетов. Такое положение должно сохраняться.
15. Для того чтобы обеспечивать продолжение работы экспертных органов ФАО/ВОЗ в требуемых объемах и с требуемым качеством и удовлетворять потребности Кодекса в части своевременного предоставления оценки риска, необходимо обсудить в Комиссии "Кодекс Алиментариус", а также с ФАО и ВОЗ вопрос ресурсов, требующихся для устойчивых результатов. Крайне важно, чтобы ККА довела информацию об этой ситуации до сведения своих членов и настоятельно призвала их принять меры по обеспечению того, чтобы экспертные органы могли продолжать предоставлять научные консультации, необходимые Кодексу для выполнения его работы сейчас и в будущем. Необходимо, чтобы обсуждение перешло от общего признания роли совместных органов экспертов ФАО/ВОЗ к обсуждению мероприятий, результатом которых станет мобилизация финансовых и людских ресурсов, достаточных для того, чтобы обеспечить обеим организациям возможность постоянного предоставления Кодексу консультаций в течение долгосрочных периодов планирования.

Вопрос наличия внебюджетного финансирования

16. Задачи Глобальной инициативы по Фонду научного консультирования по вопросам продуктов питания (GIFSA)^{**}, развернутой на одном из параллельных мероприятий 30-й сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" в 2007 году, состоят в следующем:

- *повысить осведомленность о программе работы ФАО/ВОЗ в области научного консультирования;*
- *мобилизовать технические, финансовые и людские ресурсы для содействия предоставлению научных консультаций по вопросам безопасности пищевых продуктов и вопросам питания;*
- *способствовать своевременности научного консультирования ВОЗ и ФАО при сохранении наивысшего уровня добросовестности и качества.*

Главной целью GIFSA является создание механизма, обеспечивающего предоставление внебюджетного финансирования для научного консультирования. Фонд принимает взносы от правительств, организаций и фондов в соответствии с правилами ВОЗ и ФАО.

17. Насколько успешна GIFSA в сборе средств, достаточных для предоставления научных рекомендаций в соответствии с ее задачами, на основе имеющейся информации оценить трудно. На 32-й сессии ККА представители ФАО и ВОЗ информировали Комиссию о получении внебюджетных средств по линии GIFSA^{††}. Хотя упоминание JECFA на листовке GIFSA^{‡‡} позволяет предположить, что собранные средства будут использоваться для работы совместных научных органов ФАО/ВОЗ, использование внебюджетных источников для финансирования

^{**} <http://www.who.int/foodsafety/codex/gifssa/en/index.html>

^{††} ALINORM 09/32/REP: пункты 135-137.

^{‡‡} <http://www.who.int/entity/foodsafety/codex/Gifsa.pdf>

мероприятий в рамках регулярной программы, таких как заседания JECFA или JMPR, может быть ограничено правилами формирования бюджета. Кроме того, неясно, какие правила применяются к взносам, предлагаемым "организациями" и "фондами", и будут ли приниматься взносы от отраслевых организаций или фондов.

Вывод и рекомендации

18. Ряд комитетов Кодекса сталкивается с ограничениями в получении научных консультаций от ФАО и ВОЗ, и если проблемы с этими ограничениями не решить, разработка стандартов Кодекса и родственных текстов, вероятно, будет задерживаться. Следует решить вопросы, связанные с этим ограничениями, и изучить возможные варианты для обеспечения ресурсов, достаточных для предоставления оценок риска.
19. В настоящее время предоставление таких научных рекомендаций в значительной степени зависит от внебюджетных средств или даже добровольных взносов. Такое положение, учитывая важность работы экспертов для защиты потребителей, неприемлемо и может иметь негативные последствия для здоровья потребителей.
20. ФАО и ВОЗ предлагается разъяснить, как финансируется предоставление научных консультаций Кодексу, достаточно ли средств, выделенных из регулярных бюджетов ФАО и ВОЗ, для удовлетворения существующих потребностей, какая роль изначально предполагалась для GIFSA и какой вклад данная инициатива сейчас вносит в связанную с Кодексом работу обеих организаций.
21. Членам Кодекса предлагается пересмотреть свою политику финансирования и предоставить финансовую поддержку экспертным органам ФАО и ВОЗ (непосредственно или через GIFSA), чтобы обеспечить своевременное предоставление Кодексу научных рекомендаций по вопросам, связанным с безопасностью пищевых продуктов, что крайне важно для разработки стандартов Кодекса.
22. Настоятельно рекомендуется проведение обсуждения в Комиссии "Кодекс Алиментариус", с тем чтобы изучить (1) способы повышения осведомленности членов о ключевой роли экспертных органов в разработке стандартов Кодекса и о необходимости выработки у членов системного подхода к содействию работе этих организаций и, таким образом, обеспечению того, что взносы в ФАО и ВОЗ поступают в достаточном количестве и целенаправленно, позволяя обеим организациям совершенствовать свою работу по научному консультированию; и (2) правомерно ли будет принимать финансовую поддержку из негосударственных источников и как можно было бы собирать и распределять полученные таким образом ресурсы, учитывая ограничения правового характера и категорическую необходимость гарантировать независимость и беспристрастность экспертных заключений по оценке риска, на которых основываются стандарты Кодекса и родственные тексты.