



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто одиннадцатая сессия
Пункт 10.2 предварительной повестки дня

ЕВ111/29
15 декабря 2002 г.

Совместная оценка ФАО/ВОЗ работы Комиссии по Кодекс Алиментариус

Доклад Генерального директора

1. В соответствии с положениями резолюции WHA53.15 о безопасности пищевых продуктов и просьбой, высказанной Программным комитетом ФАО на своей Восемьдесят шестой сессии в сентябре 2001 г., был подготовлен доклад о совместной оценке ФАО/ВОЗ работы Комиссии по Кодекс Алиментариус, а также другой работы ФАО и ВОЗ по стандартам на пищевые продукты¹, резюме которого излагается в настоящем документе с комментариями Генерального директора, а также анализом основных политических изменений в работе ВОЗ в области безопасности пищевых продуктов и питания.

РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Цель оценки и ее проведение

2. Оценка проводилась по просьбе ФАО и ВОЗ, и хотя основное внимание в ней уделено Комиссии ФАО/ВОЗ по Кодекс Алиментариус, в ней также рассмотрены все аспекты работы ФАО и ВОЗ в области стандартов для пищевых продуктов, которые включают в себя создание потенциала и научную экспертную поддержку. Работа по оценке была проведена независимой группой при поддержке независимой группы экспертов. Проводящая оценку группа состояла из пяти человек, три из которых, включая руководителя группы, не являлись сотрудниками ни одной из двух организаций. Независимая группа экспертов состояла из 10 членов – представителей разных стран мира, а также из лиц, представляющих заинтересованные стороны. В ходе проведения оценки Исполком Комиссии по Кодекс Алиментариус также содействовал своим советом.

3. В ходе проведения оценки состоялись посещения 24 стран, находящихся в разных частях света и на разных уровнях развития. Проводящая оценку группа провела обсуждения с широким кругом представителей правительства и заинтересованных сторон в отношении производства пищевых продуктов, их контроля и потребления, а также с другими международными организациями, устанавливающими стандарты. Всем членам Комиссии по Кодекс Алиментариус и государствам - членам ФАО и ВОЗ, не являющимся членами Комиссии по Кодекс Алиментариус, а также международным

¹ Полный доклад можно получить в зале заседаний Исполнительного комитета.

неправительственным организациями и межправительственным организациям, являющимся наблюдателями при Комиссии по Кодекс Алиментариус, и ВОЗ, были разосланы вопросники. Были высказаны две общие просьбы поместить комментарии в Интернете, первая просьба была в адрес всех, вторая была направлена национальным неправительственным организациям.

Выводы

4. Оценка показала, что члены Комиссии по Кодекс Алиментариус признают стандарты Комиссии на пищевые продукты как имеющие весьма важное значение. Стандарты рассматривались в качестве жизненно важного элемента в содействии созданию систем контроля за пищевыми продуктами, направленных на защиту здоровья потребителя, включая вопросы международной торговли и соглашений ВТО о применении санитарных и фитосанитарных мер и о технических препятствиях торговле. Стандарты Кодекса также служат основой при установлении стандартов менее крупными и менее развитыми странами. Было обнаружено, что работа ФАО, ВОЗ и Комиссии по Кодекс Алиментариус в направлении создания потенциала продолжается, благодаря чему достигнут существенный прогресс как в международном плане, так и в отдельных странах, где стало возможным на этой основе защитить граждан страны и воспользоваться преимуществами все более глобализуемого рынка пищевых продуктов.

5. Были определены следующие основные направления для улучшений:

- большая оперативность в работе Комиссии по Кодекс Алиментариус и в обеспечении научной экспертной поддержки;
- более активное включение в процесс разработки стандартов и оценки риска тех государств-членов Комиссии по Кодекс Алиментариус, которые относятся к числу развивающихся;
- стандарты Комиссии по Кодекс Алиментариус, которые более полезны для государств-членов с точки зрения их соответствия нуждам и своевременности;
- более эффективное создание потенциала для разработки национальных систем контроля за пищевыми продуктами.

Мандат и приоритеты

6. Был предложен пересмотренный, уточненный мандат для Комиссии по Кодекс Алиментариус, который отражает усиление деятельности, связанной с приоритетами здоровья (подлежит утверждению соответствующими руководящими органами ФАО и ВОЗ в виде поправки к Уставу Комиссии по Кодекс Алиментариус): "Разработка и пересмотр международных стандартов для пищевых продуктов в сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями при уделении первоочередного внимания стандартам, касающимся защиты здоровья потребителя, при всестороннем учете нужд развивающихся стран".

7. Нагрузка на Комиссию по Кодекс Алиментариус, связанная с охраной здоровья, возрастает с увеличением осведомленности потребителя, с появлением новых технологий, патогенов и вопросов, связанных с питанием, включая пищевые добавки, функциональные пищевые продукты и заявления производителя об особой пользе продукта для здоровья. В то же время в работе по безопасности пищевых продуктов все больше внимания и единообразно уделяется пищевой цепи, что предполагает увеличение межсекторного сотрудничества также на международном уровне. Одной важной областью, где такое сотрудничество должно быть улучшено, является взаимодействие между Комиссией по Кодекс Алиментариус и Международным бюро по эпизоотиям, с тем чтобы поставить их взаимоотношения на формальную основу и таким образом содействовать устранению параллелизма в их работе.

8. Если от Комиссии по Кодекс Алиментариус потребуется всестороннее рассмотрение рисков для здоровья, связанных с пищевыми продуктами, то будет крайне необходимо определить очередность при разработке программы установления стандартов. Предлагается следующий порядок очередности для работы Комиссии по Кодекс Алиментариус:

- (i) стандарты качества, отражающиеся на здоровье и безопасности потребителя;
- (ii) товарные стандарты, отвечающие заявленным потребностям развивающихся стран;
- (iii) товарные стандарты, отвечающие заявленным потребностям развитых стран;
- (iv) маркировка, отражающая информацию, не относящуюся к здоровью и не относящуюся к безопасности продукта.

Структура управления

9. В рамках общей структуры ФАО и ВОЗ Комиссия по Кодекс Алиментариус должна обладать большей независимостью в планировании и выполнении своей программы работы, утвержденной обеими организациями-учредителями. Предложения в отношении пересмотренной организационной структуры предназначены улучшить и укрепить управление Комиссией по Кодекс Алиментариус. Разработка стандартов рассматривается как критический процесс, нуждающийся в лучшем управлении и лучших механизмах. Было рекомендовано пересмотреть структуру Комиссии по Кодекс Алиментариус, а затем провести консультации. Исполнительная роль секретариата Комиссии по Кодекс Алиментариус должна быть усилена, с тем чтобы обеспечить большую независимость и большую оперативную эффективность на основе расширения и благодаря укреплению опыта работы ее сотрудников. Увеличение финансовых ресурсов, необходимое для таких перемен, первоначально оценивается в 1,4 млн. долл. США в течение двухгодичного периода.

10. Рекомендуемый пересмотр должен быть направлен на обеспечение большей последовательности и основного внимания приоритетам, включая вновь возникающие вопросы, а также рационализации и ускорению рабочих процедур различных комитетов,

обеспечивая лучшее участие и консультацию, в особенности с развивающимися странами. Решения в комитетах и Комиссии по Кодекс Алиментариус должны в тех случаях, когда это возможно, по-прежнему приниматься консенсусом. В случае голосования процесс должен проводиться Комиссией по Кодекс Алиментариус с принятием решений большинством в две трети присутствующих и принимающих участие в голосовании.

11. Должно быть четкое разграничение между оценкой риска и управлением риском. Комиссии по Кодекс Алиментариус следует сосредоточиться на управлении риском, а научной оценкой риска необходимо заниматься научным экспертным органам ФАО и ВОЗ.

12. Экспертная поддержка Комиссии по Кодекс Алиментариус нуждается в большей индивидуальности и координации, а также в значительном увеличении ресурсов. Необходимо еще более укрепить ее независимость и транспарентность в рамках ФАО и ВОЗ. Комиссия по Кодекс Алиментариус должна иметь возможность устанавливать приоритеты в рамках согласованного бюджета на экспертную поддержку в соответствии со своей программой работы. Этот бюджет должен быть достаточным не только для того, чтобы покрывать издержки, связанные с получением информации от существующих экспертных органов, но и также чтобы реагировать на приоритетные запросы в отношении более специальных консультаций, включая консультации по новым вопросам.

13. Рекомендуются, чтобы ФАО и ВОЗ создали научный комитет, состоящий из видных ученых, для того чтобы оказывать Комиссии по Кодекс Алиментариус, а также обеим организациям всесторонние научные консультации, включая консультации по вопросам новых проблем, а также для того чтобы обеспечивать руководство и контроль качества в отношении существующих и специальных комитетов. Рекомендуются, чтобы был создан пост совместного координатора текущей деятельности ФАО/ВОЗ по оценке риска в отношении безопасности пищевых продуктов, который располагался бы в ВОЗ в целях координации консультативной поддержки Комиссии по Кодекс Алиментариус и исполнения обязанностей секретаря научного комитета. Рекомендуются, чтобы ВОЗ значительно увеличила свой вклад в работу по оценке риска, связанного со здоровьем, а ФАО должна усилить свою работу в области надлежащей производственной практики и практики обращения с пищевыми продуктами. Также рекомендуется незамедлительно предпринять консультативное исследование экспертной поддержки и оценки риска, после чего необходимо провести консультацию экспертов и обсуждение в Комиссии по Кодекс Алиментариус. В целом бюджетные последствия усиления масштабов необходимой деятельности ФАО/ВОЗ по оценке риска оцениваются в 2,5 млн. долл. США на двухгодичный период.

14. Создание потенциала в плане систем безопасности пищевых продуктов и охраны здоровья в отношении внутренних потребителей и в отношении торговли является основным приоритетом в развивающихся странах. В этой области в ходе оценки было обнаружено немало примеров успешного создания потенциала силами ФАО и ВОЗ. Однако было отмечено неадекватное взаимодействие между ФАО и ВОЗ на страновом уровне. Инициатива по созданию нового доверительного фонда ФАО/ВОЗ в целях обеспечения эффективного участия в работе Комиссии по Кодекс Алиментариус приветствуется так же, как приветствуется межучрежденческая структура/схема, созданная

ВТО, Всемирным банком, ФАО, ВОЗ и Международным бюро по эпизоотиям в отношении создания потенциала по санитарным и фитосанитарным мерам. Эта структура была создана с помощью начальной субсидии, полученной от Всемирного банка, ее управлением занимается ВТО. Рекомендуются совместные масштабные усилия ФАО/ВОЗ по мобилизации внебюджетных фондов и осуществлению координированной двусторонней помощи в деле создания потенциала. Кроме этого, ФАО и ВОЗ необходимо неотложным образом проанализировать, как улучшить координацию и распределение работы, используя взаимные положительные моменты и скоординированные усилия, а результаты довести до сведения Комиссии по Кодекс Алиментариус.

15. В заключение доклад призывает к скорейшим и неотступным действиям по выполнению согласованных рекомендаций посредством:

- незамедлительного принятия руководящими органами ФАО и ВОЗ решений в отношении финансирования и новых структур управления;
- незамедлительных действий со стороны Комиссии по Кодекс Алиментариус во исполнение рекомендаций, не теряя темпов работы, по причине того, что вопрос передается генеральным комитетам Комиссии по Кодекс Алиментариус; и
- создания рабочей группы, действующей между ФАО, ВОЗ, а также Председателем и заместителем Председателя Комиссии по Кодекс Алиментариус, по осуществлению действий, вытекающих из оценки, и контролю выполнения рекомендаций оценки.

КОММЕНТАРИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА

16. Генеральный директор приветствует "Доклад об оценке работы Комиссии по Кодекс Алиментариус и другой работы ФАО и ВОЗ в области стандартов на пищевые продукты". В течение сравнительно короткого периода времени и благодаря содействию правительств и многих других заинтересованных сторон в процессе установления международных стандартов по пищевым продуктам был проведен тщательный и всеобъемлющий анализ. Рекомендации, высказанные в докладе, сыграют полезную роль в обеспечении того, чтобы Комиссия по Кодекс Алиментариус и ее вспомогательные органы вернее достигли своих целей, чтобы научная поддержка Комиссии по Кодекс Алиментариус упрочилась и чтобы участие государств-членов, в особенности развивающихся стран, улучшилось.

17. Генеральный директор считает Комиссию по Кодекс Алиментариус важным органом, который значительным образом содействует целям ВОЗ в области безопасности пищевых продуктов и питания, и с удовлетворением отмечает рекомендацию в отношении того, чтобы сфера действий Комиссии по Кодекс Алиментариус полностью охватывала те аспекты стандартов на пищевые продукты, которые касаются здоровья. Это должно способствовать более масштабному непосредственному участию ВОЗ в Комиссии по Кодекс Алиментариус, а также укреплению потенциала в рамках ВОЗ в отношении оценки риска, включая координационную функцию, ресурсы для которой будут обеспечены в достаточном объеме.

18. Генеральный директор поддерживает рекомендацию в отношении того, что Комиссия по Кодекс Алиментариус должна оставаться совместной программой организаций-учредителей. Рекомендации, касающиеся определения ее мандата и нового определения независимости, приемлемы в пределах бюджета и программы работы, утвержденной этими организациями-учредителями. Такие определения должны ясным образом отражать важную роль Комиссии по Кодекс Алиментариус в деле безопасности пищевых продуктов и питания, а также в содействии созданию жизнеспособной регламентирующей структуры посредством установления руководящих принципов для национальных систем контроля пищевых продуктов. Это будет также представлять собой признание деятельности, предпринимаемой в настоящее время Комиссией по Кодекс Алиментариус, что определяется в стратегической схеме Комиссии по Кодекс Алиментариус на период 2003-2007 годы. Для Комиссии по Кодекс Алиментариус должен быть разработан ясный пересмотренный мандат и представлен руководящим органам ФАО и ВОЗ на утверждение.

19. Генеральный директор подчеркивает, что деятельность, которой в настоящее время занимается Комиссия по Кодекс Алиментариус, должна оставаться совместной работой ВОЗ и ФАО, в частности в том, что касается оценки риска и создания потенциала. Она будет работать совместно с Генеральным директором ФАО, с тем чтобы координация и распределение работы между двумя организациями были оптимизированы, для того чтобы можно было использовать взаимные преимущества и совместные усилия. Созданию потенциала в развивающихся странах, который позволит им представлять свои интересы в Комиссии по Кодекс Алиментариус и в переговорах по ВТО эффективным образом, должен способствовать предлагаемый 12-летний доверительный фонд ФАО/ВОЗ, который получил поддержку Исполнительного комитета Комиссии по Кодекс Алиментариус в 2002 году. Объединение вопросов безопасности пищевых продуктов, стандартов на пищевые продукты, производства пищевых продуктов и торговли ими во взаимосвязи с координированным вниманием к вопросам устойчивого развития будет представлять собой значительный шаг вперед для развивающихся стран.

20. Генеральный директор всецело поддерживает рекомендацию без промедления приступить к осуществлению согласованных рекомендаций посредством создания объединенной рабочей группы. Генеральный директор будет работать с ФАО в отношении неотложного созыва консультативного совещания по рассмотрению устава и процедур экспертных органов, для того чтобы улучшить качество, количество и своевременность научных консультативных материалов, как было поручено Комиссией по Кодекс Алиментариус на двадцать четвертой сессии в июле 2001 года.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

21. Результаты оценки рассматриваются в нижеследующих пунктах с точки зрения направления политики, особого внимания целесообразности работы Комиссии по Кодекс Алиментариус во взаимосвязи со стратегиями ВОЗ в отношении безопасности пищевых продуктов и питания. Цель этого рассмотрения состоит в том, чтобы проинформировать Исполком о потенциальных последствиях для тех областей работы, которые связаны с

Комиссией по Кодекс Алиментариус, где ВОЗ может увеличить свое участие, для того чтобы укрепить охрану здоровья человека¹.

22. ВОЗ уже разработала стратегии по безопасности пищевых продуктов и питанию² и в настоящее время находится в процессе разработки новых стратегий в тех областях, которые касаются работы Комиссии по Кодекс Алиментариус, и в которой, в свою очередь, участвует Комиссия по Кодекс Алиментариус. В мае 2000 г. Пятьдесят третья сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения поручила Генеральному директору, в числе прочего, "придавать большее значение вопросам безопасности пищевых продуктов"³. Исполнительный комитет на своей Сто девятой сессии в январе 2002 г. поддержал глобальную стратегию ВОЗ по безопасности пищевых продуктов, главная цель которой состояла в снижении медико-санитарного и социального бремени болезней, передаваемых пищевым путем⁴. К методам достижения этой цели относятся укрепление роли ВОЗ в Комиссии по Кодекс Алиментариус с точки зрения науки и общественного здравоохранения, укрепление систем эпиднадзора за болезнями, передаваемыми пищевым путем, улучшение оценки риска и укрепление создания потенциала в развивающихся странах.

23. Доклад об оценке подчеркнул необходимость для Комиссии по Кодекс Алиментариус заняться, в первую очередь, установлением научно обоснованных стандартов, касающихся безопасности пищевых продуктов, вопросов, связанных с питанием и здоровьем. К этой работе относится разработка международно согласованных руководящих принципов для национальных систем контроля за пищевыми продуктами, опирающихся на критерии охраны здоровья потребителей, и справедливой практики в торговле пищевыми продуктами, а также содействие оптимальному питанию потребителей посредством надлежащего маркирования и использования указаний о влиянии продукта на здоровье, с тем чтобы помочь им сделать правильный выбор.

24. ВОЗ приступила к работе по глобальной стратегии в отношении диеты, физической активности и здоровья. Содействие более здоровой диете посредством надлежащего маркирования пищевых продуктов и использования указания о влиянии их на здоровье является составной частью этой стратегии.

25. В ВОЗ уже создана глобальная стратегия по питанию детей грудного и раннего возраста, которая будет использоваться в борьбе против недостаточности питания. Пищевые добавки и, в частности, внесение микроэлементов и витаминов относится к

¹ Проведение двадцать пятой (чрезвычайной) сессии Комиссии по Кодекс Алиментариус намечено на февраль 2003 г., главным образом для рассмотрения доклада об оценке. Взгляды Комиссии по Кодекс Алиментариус будут отражены в документации (и в любой другой соответствующей резолюции), которая будет представлена Пятьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2003 г., таким образом, чтобы они были полностью приняты во внимание при принятии соответствующих решений.

² См. документ EB109/13 и резолюцию WHA55.25.

³ См. резолюцию WHA53.15.

⁴ См. документ EB109/2002/REC/2, протокол четвертого заседания.

наиболее часто используемым с этой целью методам. В мае 2002 г. Пятьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения конкретно предложила Комиссии по Кодекс Алиментариус "и далее в полной мере предусматривать... действия, которые она могла бы предпринять для улучшения стандартов качества промышленно переработанных продуктов питания для детей грудного и раннего возраста, и содействовать безопасному и правильному их использованию в надлежащем возрасте, в том числе посредством адекватной маркировки, в соответствии с политикой ВОЗ, в частности со Сводом правил сбыта заменителей грудного молока..."¹.

26. Своевременное получение научной информации имеет решающее значение, для того чтобы Комиссия по Кодекс Алиментариус смогла создать стандарты, касающиеся здоровья. В докладе подчеркивается очевидная необходимость модернизировать и преобразовать нынешний процесс и порядок работы экспертных органов, таких как Объединенный экспертный комитет ФАО/ВОЗ по пищевым добавкам и Объединенное совещание ФАО/ВОЗ по остаткам пестицидов, а также создать всеобъемлющий единообразный подход к оценке рисков, связанных с пищевыми продуктами. Подобный подход может включать в себя учет микробиологических рисков и рисков, связанных с пищевыми продуктами, полученными на основе биотехнологий. Для того чтобы принять во внимание наилучшую практику в этой области, необходимо использовать методику взаимного контроля, с изучением работы других специалистов, с тем чтобы достичь научно обоснованных выводов на международном уровне скорейшим путем, не ставя под угрозу качество, независимость и транспарентность консультативной поддержки. Путем укрепления систем надзора и мониторинга болезней, передаваемых пищевым путем, ВОЗ разработает данные в отношении рисков для здоровья во всем мире, возникающих в связи с продуктами питания, а также данные в отношении связанного с ними бремени болезней, что позволит Комиссии по Кодекс Алиментариус и правительствам наилучшим образом определить свои приоритеты.

ВЫВОДЫ

27. Комиссия по Кодекс Алиментариус является важным инструментом достижения целей глобальной стратегии ВОЗ по безопасности пищевых продуктов и может существенным образом содействовать работе ВОЗ в области питания.

28. В мае 2003 г. Пятьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, как ожидается, рассмотрит необходимые действия в поддержку работе Комиссии по Кодекс Алиментариус, включая предложения по увеличению участия ВОЗ, в частности, также уделяя основное внимание соответствующей консультативной поддержке в области оценки риска.

¹ См. резолюцию WHA55.25.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

29. Исполнительному комитету предлагается принять доклад об оценке работы Комиссии по Кодекс Алиментариус и его возможных последствиях для работы ВОЗ. Предлагается, чтобы, в порядке исключения, соответствующая резолюция Ассамблеи здравоохранения в мае 2003 г. была подготовлена лишь после того, как станет известной реакция Комиссии по Кодекс Алиментариус на данный доклад.

= = =