



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Четырнадцатая сессия

Рим, 1–5 апреля 2019 года

**Концептуальные трудности разработки стандартов в плане
применения: уполномочивание органов для проведения
фитосанитарных действий**

Пункт 10.4 повестки дня

**Подготовлен Секретариатом МККЗР при участии Председателя КС и
технического секретаря редакционной группы проекта МСФМ**

I. Введение

1. Тема для разработки МСФМ о передаче полномочий на проведение фитосанитарных действий субъектам, не являющимся НОКЗР (2014-002), была рекомендована к включению в программу разработки стандартов в 2013 году¹ Комитетом по стандартам (КС), а в 2014 году включена в нее решением девятой сессии КФМ².

2. Спецификация была представлена для консультаций в 2014 году и доработана с учетом полученных замечаний ДС. КС утвердил Спецификацию 65³ ("Уполномочивание органов для проведения фитосанитарных действий") на своем совещании в мае 2016 года⁴. Рабочая группа

¹ 2013-05 Доклад Комитета по стандартам: см. <https://www.ippc.int/en/publications/2202/>

² Доклад о работе девятой сессии КФМ (2014 год): см.

https://www.ippc.int/static/media/files/publications/ru/2014/09/10/russian_final_report_mk584_09_09.pdf

³ Спецификация 65: см. <https://www.ippc.int/en/publications/82244/>

⁴ 2016-05 Доклад Комитета по стандартам: см. <https://www.ippc.int/en/publications/82530/>

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.



экспертов, собравшись на заседание в 2017 году⁵, подготовила проект этого МСФМ, который был рассмотрен КС и одобрен для консультаций в 2018 году⁶.

3. На состоявшемся в 2018 году Региональном семинаре МККЗР для стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии⁷ некоторые участники выразили озабоченность в связи с проектом МСФМ по уполномочиванию органов для проведения фитосанитарных действий (2014-002).

4. При этом было отмечено, что уполномочивание на проведение фитосанитарных действий, за исключением выдачи фитосанитарных сертификатов, предусмотрено самой Конвенцией и отражено в ряде МСФМ. В ходе консультаций были поданы и зарегистрированы замечания и предложения по проектам стандартов, направленным для первого раунда консультаций.

5. В процессе консультаций 2018 года⁸ было представлено 977 замечаний⁹. Несмотря на то, что эта тема была включена в программу разработки стандартов решением девятой сессии КФМ в 2014 году, некоторые Договаривающиеся Стороны (ДС) не поддержали идею о разработке проекта этого стандарта, будучи обеспокоенными тем, что, если функции НОКЗР будут выполнять коммерческие организации, то фитосанитарная безопасность окажется под угрозой. Однако несколько ДС выразили свою поддержку и предложили внести в текст стандарта ряд улучшений.

6. Группа стратегического планирования (ГСП) на своем совещании в 2018 году рассмотрела Стратегическую рамочную программу МККЗР на 2020–2030 годы и повестку дня в области развития, включающую цель 4 "Разработка руководства по использованию услуг третьих лиц". Было отмечено, что вопрос о передаче полномочий третьим лицам остается спорным. Главным предметом беспокойства было то, что это может быть воспринято как умаление авторитета национальных организаций по карантину и защите растений (НОКЗР) и РОКЗР. В результате ГСП решила изменить формулировку Стратегической рамочной программы МККЗР на 2020-2030 годы, уточнив, что цель состоит не в том, чтобы содействовать передаче полномочий, а в том, чтобы сориентировать НОКЗР на тот случай, если будет принято решение поручить проведение фитосанитарных действий третьим лицам в целях повышения качества и согласованности работы НОКЗР. В ходе обсуждений участники ГСП пришли к согласию по вопросу о том, что НОКЗР по-прежнему остаются главными органами, обеспечивающим прозрачность и эффективность уполномочивания любых других органов на проведение фитосанитарных действий.

II. Корреспонденция, полученная от Российской Федерации

7. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) изложила свою озабоченность Секретариату МККЗР в письме от 13 декабря 2018 года. Этот орган считает, что карантинный фитосанитарный контроль является государственной функцией, призванной служить сохранению фитосанитарной безопасности страны путем установления фитосанитарных требований и контроля за их выполнением. По мнению Россельхознадзора, делегирование таких задач частным структурам ставит под угрозу фитосанитарную

⁵ 2017-06 Доклад РГЭ по уполномочиванию органов для проведения фитосанитарных действий: см. <https://www.ippc.int/en/publications/84758/>

⁶ 2018-05 Доклад Комитета по стандартам: см. <https://www.ippc.int/en/publications/85924/>

⁷ Отчет Регионального семинара МККЗР для стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии: см. <https://www.ippc.int/ru/publications/86682/>

⁸ Проект стандарта для первого раунда консультаций 2018 года: "Уполномочивание органов для проведения фитосанитарных действий": см. <https://www.ippc.int/en/publications/86143/>

⁹ Комментарии, полученные в ходе первого раунда консультаций 2018 года: проект стандарта "Уполномочивание органов для проведения фитосанитарных действий".

См. <https://www.ippc.int/en/publications/86514/>

безопасность. Россельхознадзор также считает, что частные структуры, которые получают полномочия на проведение фитосанитарных действий, будут стремиться не обеспечивать фитосанитарную безопасность, а получать прибыль, а это может повлиять на безопасность пищевых продуктов и экономику страны. Кроме того, делегирование полномочий может ослабить позицию НОКЗР и значимость ее работы.

8. Российская Федерация выступает против положений проекта МСФМ об уполномочивании органов на проведение фитосанитарных действий и считает необходимым прекратить работу по подготовке данного стандарта.

9. Секретариат МККЗР предложил ДС поднять этот вопрос на 14-й сессии КФМ и обсудить возможные решения.

III. Обсуждение

10. Настоящий документ призван облегчить обсуждение концепции и целесообразности установления единых требований и условий в отношении уполномочивания органов на проведение фитосанитарных действий от имени и под надзором НОКЗР.

11. В Конвенции четко указано, что выдача фитосанитарных сертификатов осуществляется только уполномоченными государственными должностными лицами. Возможность уполномочивания других органов на проведение фитосанитарных действий предусмотрена пунктом 2(а) статьи V: "Досмотр и другие мероприятия, связанные с выдачей фитосанитарных сертификатов, должны проводиться только официальной национальной организацией по карантину и защите растений или под ее руководством. Фитосанитарные сертификаты должны выдаваться должностными лицами, квалифицированными и уполномоченными официальной национальной организацией по карантину и защите растений действовать от ее имени и под ее контролем, при условии, что эти лица обладают такими знаниями и информацией, которые позволяют административным органам импортирующих Договаривающихся Сторон принимать такие фитосанитарные сертификаты в качестве заслуживающих доверия документов".

12. Об использовании практики передачи полномочий говорится в ряде МСФМ. МСФМ №7 ("Система фитосанитарной сертификации") гласит, что: "За исключением выдачи фитосанитарных сертификатов, выполнение определенных функций по сертификации может возлагаться на уполномоченный НОКЗР негосударственный персонал. Этот персонал наделяется полномочиями при наличии соответствующей квалификации и навыков и несет ответственность перед НОКЗР. Для обеспечения независимости этого персонала при выполнении им официальных функций на него распространяются такие же ограничения и обязательства, что и на государственных должностных лиц, и при этом он не должен иметь личной заинтересованности (например, финансовой или иной), которая могла бы повлиять на результат". В МСФМ №20 ("Руководство по фитосанитарной системе регламентации импорта") также рассмотрены механизмы передачи полномочий лицам, не являющимся сотрудниками НОКЗР: "Под своим надзором и под свою ответственность НОКЗР может уполномочивать другие правительственные службы, неправительственные организации, органы или лица действовать от ее имени для выполнения определенных функций. Для того чтобы обеспечить выполнение требований НОКЗР, необходимы операционные процедуры. Кроме того, должны быть разработаны процедуры для проверки компетентности и аудита, корректирующие действия, а также системы изменения или отзыва полномочий".

13. Как указано в тексте проекта стандарта, решение об уполномочивании на проведение конкретных фитосанитарных действий полностью относится к компетенции каждой НОКЗР: "Решение об уполномочивании на проведение фитосанитарных действий принимает НОКЗР". Если НОКЗР принимает решение передать соответствующие полномочия, то она же принимает решение и о том, какому именно органу они будут переданы и на какие именно фитосанитарные

действия. Получив соответствующие полномочия, орган осуществляет фитосанитарное действие, но ответственность за это действие все равно остается за НОКЗР.

14. Поскольку уполномочивание органов практикуют многие НОКЗР, стандарт призван обеспечить единые указания относительно передачи полномочий в порядке, обеспечивающем добросовестность и прозрачность осуществления фитосанитарных действий и подотчетность за эти действия перед НОКЗР в целях поддержания фитосанитарной безопасности согласно положениям Конвенции и соответствующим МСФМ. Этот МСФМ должен также способствовать укреплению доверия между НОКЗР в случаях, когда конкретные фитосанитарные действия выполняются другими органами. С этой целью такие органы должны быть уполномочены в установленном порядке, а уполномочившая их НОКЗР должна обеспечить соответствующее управление, гарантии и проверки.

15. В ходе первого раунда консультаций по проекту МСФМ об уполномочивании некоторые Договаривающиеся Стороны отмечали также, что, разрабатывая проект этого МСФМ, следует обратиться за юридической консультацией по вопросу о том, какие действия могут быть делегированы уполномоченным органам в соответствии со статьей V МККЗР и, в частности, в соответствии с формулировкой "под руководством".

16. Другое важное замечание, которое было высказано в ходе первого раунда консультаций по проекту этого МСФМ, состоит в том, что в настоящее время отсутствует ясность относительно того, всегда ли аудит и надзор должны осуществляться самой НОКЗР, или же эти функции тоже могут быть делегированы какому-либо юридическому лицу, и на сколько уровней. ДС указали на необходимость уточнить эту концепцию. Некоторые ДС предложили включить вопрос о передаче полномочий на проведение аудита или надзора в стандарт, который должен быть разработан в рамках темы "Аудит в фитосанитарном контексте" (2015-014). В июне 2019 года планируется совещание рабочей группы экспертов по подготовке проекта МСФМ по теме "Аудит в фитосанитарном контексте".

17. В соответствии с процедурой установления стандартов, проект МСФМ об уполномочивании органов на проведение фитосанитарных действий (2014-002) проходит пересмотр с учетом вопросов и замечаний ДС, высказанных в период консультаций, после чего соответствующим образом дорабатывается. Новую редакцию проекта этого стандарта планируется обсудить на совещании Рабочей группы Комитета по стандартам (КС-7) в мае 2019 года, а затем, утвердив его текст для второго раунда консультаций, еще раз представить на рассмотрение ДС.

18. КФМ предлагается дать указания относительно дальнейшей работы над проектом МСФМ об уполномочивании органов для проведения фитосанитарных действий (2014-002).

19. Комитет по применению и развитию потенциала (КП) утвердил темы для третьего раунда проектного цикла развития Системы обзора и поддержки применения (СОПП) в 2018–2021 годах, включая предварительное исследование вопроса о делегировании функций НОКЗР в контексте передачи полномочий третьим лицам.

IV. Решения

20. КФМ предлагается:

- 1) *обсудить* концепцию и использование механизма передачи полномочий органам на проведение фитосанитарных действий; и
- 2) дать указания относительно дальнейших действий по подготовке проекта МСФМ по теме "Уполномочивание органов для проведения фитосанитарных действий" (2014-002).