



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

R

КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Пятнадцатая сессия

16, 18 марта и 1 апреля 2021 года (в виртуальном формате)

**Обеспечение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе –
ePhyto**

Пункт 13.1 повестки дня

Подготовлено Секретариатом МККЗР

1. История вопроса и цель

- [1] Цель настоящего документа – представить 15-й сессии КФМ приемлемый план с изложением того, как наилучшим образом обеспечить устойчивые ресурсы для системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР ePhyto. Механизм ePhyto МККЗР состоит из централизованной системы, обеспечивающей обмен электронными фитосанитарными сертификатами между национальными организациями по карантину и защите растений (НОКЗР) и типовой национальной системой электронной фитосанитарной сертификации (GeNS), которая представляет собой интернет-систему, позволяющую странам, не имеющим собственных технологических систем, составлять, рассылать и получать электронные фитосанитарные сертификаты в единообразном формате, обмен которыми между НОКЗР осуществляется через центр ePhyto. Всего в системе уже зарегистрировалась девяносто одна страна, а обмен электронными фитосанитарными сертификатами в реальном времени в обычном рабочем режиме сегодня осуществляется в сорок одной стране. В 2020 году через систему прошло 500 тысяч электронных фитосанитарных сертификатов.

2. Описание

- [2] Как хорошо известно Договаривающимся Сторонам, система электронной фитосанитарной сертификации МККЗР была учреждена по инициативе 9-й сессии Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ) (2014 год) для продвижения реализации электронной фитосанитарной сертификации (ePhyto), с тем чтобы упростить процесс безопасной торговли растениями и растительными продуктами. На начальных этапах проект получил поддержку от Фонда содействия соблюдению стандартов и развитию торговли и ряда стран-доноров (Австралия, Европейская комиссия, Ирландия, Канада, Новая Зеландия, Республика Корея, США/САОКЗР, Швейцария и Япония). Общий объем финансовой поддержки, полученный на сегодняшний день, составляет более 3 млн долл. США.
- [3] Общие годовые операционные расходы составляют приблизительно 685 000 долл. США, включая средства для финансирования должностей двух сотрудников категории специалистов. В настоящее время в бюджете МККЗР имеются достаточные ресурсы, специально предназначенные для покрытия расходов на ePhyto до конца 2022 года. Хотя от некоторых прежних доноров поступили сигналы о том, что они продолжают выделять ресурсы на обеспечение непрерывного функционирования системы электронной фитосанитарной сертификации, в рамках МККЗР не существует твердых и установленных правил, требований или механизмов, обеспечивающих устойчивое финансирование данной системы.
- [4] В последние годы вопрос о финансовом обеспечении системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР обсуждался неоднократно. Было выдвинуто несколько разумных предложений, как более простых, так и более сложных в реализации. В их числе следующие (с аргументами за и против):
- (1) **Взимание за каждый выданный фитосанитарный сертификат фиксированного оплачиваемого соответствующей Договаривающейся Стороной сбора в пользу Секретариата МККЗР на нужды технического обслуживания и функционирования системы (от 0,05 до 1,00 долл. США за каждый электронный фитосанитарный сертификат)**
 - **Аргументы за:** формирование постоянного и устойчивого поступления средств. Затраты участников будут четко зависеть от объема пользования системой.

- **Аргументы против:** странам нужно будет определить, каким образом будет оплачиваться сбор за каждый сертификат. Для этого могут привлекаться государственные средства, или возмещение расходов может происходить за счет экспортеров или отраслевых пользователей. В настоящее время в некоторых странах отсутствует механизм возмещения затрат на фитосанитарные сертификаты, т.е. если не будут выделены государственные средства, для обеспечения такого возмещения может потребоваться принятие нового законодательства. Страны, которые в настоящее время взимают с экспортеров плату за оформление фитосанитарных сертификатов, могут продолжить эту практику, а сбор за пользование системой электронной фитосанитарной сертификации включить в действующий сбор за фитосанитарные сертификаты. Взимание платы за каждый сертификат может быть сложным и неэффективным с административной точки зрения, особенно если размер сбора за каждый сертификат незначителен. Кроме того, по мнению отраслевых объединений в ряде секторов, было бы неправильно, если бы МККЗР устанавливала размеры платы или нормы обмена данными, включаемыми в фитосанитарный сертификат, будь то на бумажном или электронном носителе. Представители отрасли считают, что ни МККЗР, ни какая-либо третья сторона не должны иметь возможность взимать плату за доступ к информации, влияющей на коммерческие операции, для которых может потребоваться фитосанитарный сертификат.
-
- (2) **Ежемесячная плата: взимается с Договаривающихся Сторон, использующих систему электронной фитосанитарной сертификации, и определяется в зависимости от ряда факторов, таких как уровень развития страны, валовой национальный доход, численность населения, объем пользования системой и общая платежеспособность.**
- Такая схема могла бы работать по аналогии с выплатой годовых взносов в общий оперативный бюджет ООН с корректировкой размеров взносов на объемы выдаваемых и получаемых электронных фитосанитарных сертификатов. Интересно отметить, что взносы от США в систему электронной фитосанитарной сертификации, составившие за последние несколько лет 150 000 долл. США, покрывают примерно 22% бюджета системы ePhyto, и в оперативный бюджет ООН США вносят такую же долю (22%). Кроме того, взносы 20 крупнейших стран-плательщиков в оперативный бюджет ООН составляют 83,78%, тогда как на остальные 173 страны приходится лишь 16,22% взносов. (Что касается системы электронной фитосанитарной сертификации, ее в последние годы поддерживают своими средствами только восемь стран). Как пользователи почти все Договаривающиеся Стороны МККЗР должны быть готовы выделять ресурсы на пользование системой электронной фитосанитарной сертификации.
 - **Аргументы за:** как и указанный выше вариант 1, данное решение обеспечит гарантированное поступление средств. Администрирование такой системы будет значительно проще, менее накладно, чем в варианте 1. Использование в качестве отправного пункта принятой в системе ООН формулы расчетов взносов означает признание способности более развитых стран оплачивать более высокую долю общих расходов. Размер платы мог бы быть установлен таким образом, чтобы наименее развитые страны получали доступ к системе бесплатно, а другие развивающиеся страны вносили лишь минимальный платеж (например, исходя из формулы ООН, Марокко как страна-пользователь системы электронной фитосанитарной сертификации должна была бы вносить за доступ к системе приблизительно 3 425 долл. США в год).
 - **Аргументы против:** потребуются ввести и осуществлять процедуру выставления счетов для сбора платы, что повлечет за собой дополнительные накладные административные расходы. При таком подходе (и при других подходах, описываемых в настоящем документе) для управления финансовой стороной можно было бы привлечь (за плату) Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС).

- (3) **Годовая плата:** взимается с Договаривающихся Сторон, пользующихся системой электронной фитосанитарной сертификации, и определяется в зависимости от ряда факторов, таких как уровень развития страны, валовой национальный доход, численность населения, объем пользования системой и общая платежеспособность.
- Как в предыдущем случае, эта модель предполагает желательность стандартного режима выставления счетов. Расходы на содержание системы электронной фитосанитарной сертификации скорее всего будут относительно постоянными от месяца к месяцу, но из-за фактора сезонности возможны значительные месячные колебания в количестве проходящих через систему сертификатов. Поэтому предлагается ежегодный порядок выставления счетов за пользование системой. Объемная составляющая годовой платы могла бы рассчитываться на основе объема пользования системой за предыдущий год, а не на его прогнозе на будущий период.
 - **Аргументы за:** данное решение обеспечит гарантированное поступление средств. Администрирование такой системы будет проще и с меньшими накладными расходами, чем в вариантах 1 и 2. Данный вариант также исключает сезонные колебания расходов на ее содержание. Кроме того, такой вариант может найти применение у других международных организаций (например, МЭБ), если они захотят использовать системы электронной фитосанитарной сертификации для обращения других сертификатов.
 - **Аргументы против:** для некоторых договаривающихся сторон может оказаться предпочтительнее, чтобы счета выставлялись на меньшие суммы и чаще (помесячно), нежели чем за целый год. Как и для вариантов 1 и 2, потребуются создание сложных административных процедур для расчета платы, выставления счетов и получения платежей.

Применительно к вариантам 1, 2 и 3:

- a) Потребуется принять решение о том, не могут ли наименее развитые страны или страны с незначительным объемом пользования системой электронной фитосанитарной сертификации быть освобождены от взимания платы. Освобождение стран с низким объемом пользования системой от взимания платы может значительно упростить администрирование системы и способствовать ее быстрому распространению в развивающихся странах, не налагая при этом существенного дополнительного бремени на страны, пользующиеся системой в более значительных объемах. Потребуется установить приемлемый порог объема пользования системой, но само определение величины такого порога, а также выбор инстанции, ответственной за ее определение, могут превратиться в проблемный вопрос.
- b) Также необходимо будет решить, должна ли сумма сбора рассчитываться по общему числу сертификатов, проходящих через систему электронной фитосанитарной сертификации (на ввоз (импорт) и на вывоз (экспорт)), или только от числа сертификатов на вывоз (экспорт). В настоящее время плата за оформление электронных фитосанитарных сертификатов обычно взимается со страны-экспортера или с экспортера.
- c) Тем странам, где потребуется создать канал финансирования или систему возмещения расходов, понадобится переходный период в 1–2 года.
- d) Необходимо будет принять решение о возможных последствиях (например, о лишении доступа в систему) для стран, не вносящих плату за пользование системой электронной фитосанитарной сертификации. Страны, оказавшиеся в таком положении, по-прежнему смогут выдавать фитосанитарные сертификаты на бумажном носителе. Такая мера может вызвать острые противоречия и нанести несоразмерный вред отдельным странам/отраслям, а также нарушить нейтралитет системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР

и подорвать доверие ко всей схеме электронных сертификатов – каков будет смысл для стран присоединяться к "электронной" процедуре оформления, предусматривающей штрафные санкции, если бумажная процедура гораздо яснее и штрафных санкций не предусматривает?

(4) **Многолетние соглашения о добровольных взносах от правительств стран, организаций-доноров и отраслевых организаций (не отдельных предприятий).**

- **Аргументы за:** те же, что для нынешней ситуации, когда Договаривающиеся Стороны и организации-доноры выделяют безвозмездные пожертвования. Расширение возможностей по внесению взносов для отраслевых организаций укрепит потенциальную базу финансирования. С административной точки зрения это более простая система получения средств и управления ими. Ее несложно создать, контролировать и поддерживать. Подотчетность стран и доноров может быть закреплена письменным обязательством. Кроме того, такую схему можно было бы привязать к действующей системе по аналогии с предложением номер 2, что также юридически соответствует нормам ФАО.
- **Аргументы против:** нынешний уровень поступающего финансирования не достаточен для долгосрочного поддержания работоспособности системы. Не обеспечиваются долгосрочные гарантии поступления достаточного финансирования. Для создания устойчивой ресурсной базы потребуется привлечение дополнительных Договаривающихся Сторон и новых доноров. Невозможно наладить устойчивое функционирование и планирование системы из-за отсутствия юридически закреплённых обязательств со стороны Договаривающихся Сторон и организаций частного сектора о систематическом внесении взносов. Добровольный характер соглашений предполагает, что страны не обязаны предоставлять ресурсы, в связи с чем опять встает вопрос, что делать в случае несоблюдения той или иной страной взятого ею обязательства. Невыполнение обязательств о выделении ресурсов приведет к потенциальной нехватке средств.

(5) **Покрытие операционных расходов из средств ФАО в рамках регулярной деятельности организации.**

- **Аргументы за:** устраняет необходимость выделения Договаривающимися Сторонами МККЗР ресурсной поддержки непосредственно Секретариату МККЗР. Сохраняется нейтральный, равный и неpreferенциальный характер доступа к фитосанитарной информации для всех заинтересованных сторон. НОКЗР/компетентные органы, оформляющие и получающие электронные фитосанитарные сертификаты, сохраняют конечный контроль за расходами, а также за управлением процесса оформления электронных фитосанитарных сертификатов. Обеспечивается долгосрочная стабильность системы (при условии, что она получает постоянную позицию в оперативном бюджете ФАО).
- **Аргументы против:** требуется согласие Совета ФАО. Требуется активное лоббирование со стороны Договаривающихся Сторон через их представителей в ФАО, а также лоббирование в отдельных странах для того, чтобы обеспечить соответствие национальным целям и задачам в отношении деятельности ФАО. В предыдущие годы Договаривающиеся Стороны не создавали впечатления о том, что они готовы или достаточно влиятельны, чтобы заручиться поддержкой подобного подхода в прошлом. Этот вариант финансирования будет менее гибким, поскольку выделяемые суммы будут ограничиваться рамками бюджета ФАО и не смогут меняться из-за бюджетных процедур ФАО.

(6) **Взимание с компаний, использующих блокчейн, и/или частных предприятий отрасли платы за доступ к услугам по "каналу" электронной фитосанитарной сертификации.**

- **Аргументы за:** не требуется выделения ресурсов ни Договаривающимися Сторонами, ни напрямую из бюджета ФАО. С помощью "партнерского взаимодействия" также возможно предоставление дополнительных технических ресурсов.
- **Аргументы против:** отрасль не продемонстрировала желания делать что-либо помимо дачи устных/письменных рекомендаций и лоббирования идеи присоединения НОКЗР к системе электронной фитосанитарной сертификации на страновом уровне. Создание и *содержание системы выставления счетов частным отраслевым субъектам может быть вообще незаконным с точки зрения норм ООН и ФАО*, а если это возможно, то это потребует совершенно другого подхода к финансам и учету. Договаривающимся Сторонам и отрасли придется достичь высокой степени взаимного доверия для обеспечения слаженного и эффективного функционирования такой системы. Еще одна проблема: не получится ли так, что финансово более обеспеченные отраслевые участники получат более широкий доступ к системе или право определять те или иные аспекты пользования системой электронной фитосанитарной сертификации или ее функционирования как вносящие финансовый вклад в совершенствование этой системы? Кроме того, не будет ли этот вариант создавать впечатление, что система электронной фитосанитарной сертификации и ее отдельные компоненты можно использовать в своих целях за деньги? А самое главное, система электронной фитосанитарной сертификации служит для обеспечения в отношении между государственными органами разных стран таких официальных гарантий, которые значительно сужают возможности игроков частного сектора по искажению или подделке сертификатов. Прямое участие частного сектора в финансировании, разработке и эксплуатации системы может быть воспринято как источник рисков, а значит может быть неуместным.

(7) **Учреждение консорциума государственного/частного сектора (включая другие международные организации, заинтересованные в и/или участвующие в функционировании центра ePhyto для оборота своих сертификатов), который обеспечивает функционирование и развитие уникального механизма финансирования.**

- **Аргументы за:** это будет новая концепция, вероятно сходная с системой международных перевозок МДП, но в случае ее успеха она также продемонстрирует способность государства и отрасли успешно взаимодействовать. Обязанность по разработке системы финансового управления системой электронной фитосанитарной сертификации будет лежать на консорциуме, а не на Секретариате МККЗР или на ФАО. Совместное присутствие государства/отрасли *может* означать наличие стабильной ресурсной базы на перспективу, поскольку в систему будут вкладывать средства все сектора, заинтересованные в непрерывности ее работы.
- **Аргументы против:** на формирование системы понадобится больше времени. Создание нормативной основы, определение структуры и распределение обязанностей в консорциуме потребует детальных переговоров. Договаривающимся Сторонам и бизнесу также придется преодолеть застарелое недоверие друг к другу для обеспечения слаженного и эффективного функционирования такой системы. Как указывалось выше, в силу межправительственного характера гарантий, обеспечиваемых через систему электронной фитосанитарной сертификации, было бы неверно напрямую вовлекать частный бизнес, в частности, в решение вопросов текущего и институционального управления. Кроме того, представители отрасли также твердо придерживаются мнения, что оператор системы электронной фитосанитарной сертификации – будь то МВЦ ООН или МККЗР – не должен напрямую финансироваться коммерческими торговыми/коммерческими субъектами, которые могут

нуждаться в электронной фитосанитарной сертификации и извлекают выгоду из системы ePhyto МККЗР.

- [5] В предшествующих пунктах дана краткая характеристика наиболее реальных подходов к обеспечению устойчивости системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР на долгосрочную перспективу. Прежде чем в КФМ можно будет ставить вопрос об окончательном выборе, необходимо провести углубленное изучение этих вариантов, которое требует более обширного анализа с точки зрения их осуществимости и приемлемости. Некоторые из таких предложений могут оказаться просто неосуществимыми, слишком сложными или потребуют слишком больших временных затрат. Вариант 6 – взимание с компаний, использующих блокчейн, платы за экземпляры фитосанитарных сертификатов – может оказаться проблемным, поскольку это потребует изменения финансовых процедур Секретариата МККЗР, на базе которого работает система электронной фитосанитарной сертификации (если *это вообще законно*). Кроме того, если другие организации, такие как МЭБ или Кодекс, пожелают использовать систему электронной фитосанитарной сертификации, чтобы превратить ее в систему электронной сертификации в области СФМ, это неизбежно вызовет изменение ситуации, и КФМ может быть не готова ставить себя в такую зависимость от частного сектора.
- [6] Поэтому КФМ поручено сократить количество вариантов обеспечения стабильного финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации до не более чем трех, для того чтобы их затем можно было всесторонне и углубленно изучить силами небольшой рабочей группы, в которую было предложено вступить обоим представляющим отрасль сопредседателям ОКГ (и которая будет подотчетна Руководящей группе по электронной фитосанитарной сертификации), с конкретной задачей по подготовке и представлению на рассмотрение 16-й сессии КФМ (2022 год) документа с проектом решения. Предлагается следующая последовательность действий, с тем чтобы КФМ на своей 16-й сессии (2022 год) могла принять решение в пользу того или иного варианта обеспечения устойчивого финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации:
- (1) **Март 2021 года** – 15-я сессия КФМ (2021 год) рассматривает указанные выше варианты, отбирает из них три лучших и учреждает небольшую рабочую группу, состоящую из представителей правительственных структур и отраслевых партнеров, для подробного анализа остающихся вариантов с целью выработки окончательного предложения по дальнейшим путям обеспечения устойчивого финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации и его представления на рассмотрение 16-й сессии КФМ (2022 год).
 - (2) **Апрель–сентябрь 2021 года** – небольшая рабочая группа, состоящая из представителей правительственных структур и отраслевых партнеров, анализирует преимущества и недостатки остающихся вариантов, возможно при поддержке Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и экспертов ФАО по правовым вопросам, и готовит документ, в котором будут представлены его результаты для заседания Группы стратегического планирования (ГСП) осенью 2021 года.
 - (3) **Октябрь–ноябрь 2021 года** – ГСП рассматривает представленный рабочей группой документ с аргументацией за и против, представляет замечания, соображения и дополнительные указания в отношении дальнейших действий по данному предложению. Возможно даже высказывается в пользу какого-либо из вариантов.
 - (4) **Ноябрь 2021 года/январь 2022 года** – небольшая рабочая группа дорабатывает документ для КФМ и представляет окончательную рекомендацию по обеспечению устойчивого финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР.

- (5) **Март/апрель 2022 года** – 16-я сессия КФМ (2022 год) рассматривает документ об обеспечении устойчивого финансирования и принимает решение о том, какой подход будет принят к реализации. Руководящая группа МККЗР по электронной фитосанитарной сертификации вместе с Бюро КФМ рассматривает вопрос о состоянии финансирования системы ePhyto и оценивает сложность принятого варианта для определения продолжительности соответствующего переходного периода и выработки плана действий по осуществлению концепции устойчивого финансирования.
- (6) **Первый квартал 2023 года** – механизм финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР создан, или в случае, если в КФМ согласован более сложный вариант, может быть установлен переходный период, что потребует дополнительных донорских взносов на конкретный период времени.

[\[7\]](#) 15-й сессии КФМ (2021 год) предлагается:

- (1) *рассмотреть* варианты, представленные в настоящем документе;
- (2) *отобрать* два-три предпочтительных варианта для детального изучения;
- (3) *принять решение* об учреждении небольшой рабочей группы, состоящей из представителей правительственных структур и отраслевых партнеров и подотчетной Руководящей группе по электронной фитосанитарной сертификации;
- (4) *поручить* небольшой рабочей группе углубленную оценку остающихся вариантов в соответствии с вышеизложенной процедурой и подготовку документа с проектом окончательного решения об обеспечении устойчивого финансирования системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР к 16-й сессии КФМ (2022 год).