



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

Шестнадцатая сессия

5, 7 и 21 апреля 2022 года (в виртуальном формате)

**Система обзора и поддержки применения – варианты преобразования
в целях обеспечения ее устойчивости**

Пункт 11.5 повестки дня

Подготовлен Секретариатом МККЗР

I. Цель

В настоящем документе обобщаются перспективные варианты преобразования Системы обзора и поддержки применения¹ (СОПП) для обеспечения ее устойчивости. Более подробно эти варианты представлены в докладе "Анализ вариантов, обеспечивающих преобразование Системы обзора и поддержки применения для обеспечения ее устойчивости", размещенном на МФП². Настоящий доклад подготовлен с использованием материалов Подгруппы по СОПП Комитета по вопросам применения и развития потенциала (КП) (в составе представителей Бюро КФМ, КП, Комитета по стандартам и региональных организаций по карантину и защите растений (РОККЗР), круг которых определен по результатам технического консультативного совещания). В работе были также учтены рекомендации ряда заинтересованных сторон сообщества МККЗР, сформулированные в ходе собеседований. КП обсуждал этот доклад в ходе нескольких совещаний и по электронной почте.

II. История вопроса

1. Третья сессия Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ, 2008)³ утвердила программу СОПП в качестве одной из систем проверки соблюдения МККЗР и определения масштабов внедрения МСФМ. Предусматривалось, что на основе подхода, предполагающего помощь и содействие, в рамках СОПП будут выявляться пробелы в осуществлении Конвенции. Утвержденная КФМ программа СОПП содержит три основных составляющих: реализацию

¹ Веб-страница СОПП: <http://www.ippc.int/en/core-activities/implementation-review-and-support-system/>

² Доклад по устойчивости СОПП: https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2021/11/Report_Analysis_to_support_sustainable_IRSS_2021-11-08.pdf

³ Доклад о работе третьей сессии КФМ: http://assets.ippc.int/static/media/files/publications/en/1249888979969_CPM3_English_Final_0.pdf

системы обзора применения для отслеживания осуществления МККЗР и МСФМ; реализацию системы поддержки для создания службы поддержки МККЗР; и реализацию системы мер по результатам мероприятий и выводов перечисленных ранее двух компонентов, а также выработку соответствующих планов действий.

2. На 12-й сессии КФМ (2017) было принято решение о роспуске Группы по трехгодичному пересмотру (ГТП), бывшую ранее органом, дающим рекомендации по СОПП. При учреждении КП на той же сессии КФМ, функции и порядок работы ГТП были переданы этому Комитету. В ноябре 2019 года КП учредил Подгруппу КП по СОПП, которой была поставлена задача подготовки рекомендаций относительно мероприятий, касающихся СОПП, и приоритетов в работе КП, и утвердил круг ведения этой Подгруппы.

3. В октябре 2020 года КП поручил⁴ представить ясно сформулированное изложение положительных сторон создания СОПП, а также предложение относительно того, каким образом СОПП можно было бы вписать в работу Секретариата МККЗР по обеспечению деятельности КФМ и ее вспомогательных органов. Кроме того, было предложено представить возможные варианты финансирования СОПП, предполагающие отказ от финансирования отдельными донорами в рамках нескольких проектов. Было согласовано, что КФМ и ее вспомогательным органам следует использовать СОПП в качестве одной из составляющих разработки стандартов и их применения.

4. Пятнадцатая сессия КФМ (2021)⁵ приняла к сведению намерение Секретариата МККЗР преобразовать СОПП из формата мероприятий проектного типа в систему, используемую всем сообществом МККЗР, работающую на основе долгосрочного плана работы и финансирования из нескольких источников.

5. В июне 2021 года в соответствии с поручением КП был проведен анализ работы СОПП. В задачи этого аналитического мероприятия входил анализ опыта работы и реализации СОПП в целях:

- выявления главных факторов, которые следует учитывать при преобразовании СОПП из текущего формата работы по управлению проектами в устойчивую систему;
- выработки рекомендаций по преобразованию СОПП для работы на принципах устойчивости; и
- подготовки предложения по созданию устойчивой системы, функционирующей в составе Секретариата, для представления КП материалов через Подгруппу КП по СОПП.

6. На основе изучения документов по СОПП, замечаний и предложений членов Подгруппы КП по СОПП, различных заинтересованных сторон и Секретариата был проведен анализ формирования этой Системы и определены уроки, которые следует извлечь из этого. Изучение документов по СОПП показало, что Система отвечает практическим потребностям, т.е. удовлетворяет потребность в информации относительно вызовов, с которыми сталкиваются НОКЗР при применении МККЗР; было также показано наличие поддержки со стороны КП в вопросах использования СОПП в текущей работе Секретариата МККЗР. Были также выявлены основные факторы, определяющие состав и реализацию этой Системы. Выводы по результатам анализа были обобщены в проекте доклада "Анализ вариантов, обеспечивающих преобразование Системы обзора и поддержки применения для обеспечения ее устойчивости" и представлены Подгруппе КП по СОПП на ее втором совещании в июле 2021 года (в виртуальном формате). Подгруппа КП по СОПП рассмотрела этот проект доклада и представила замечания по нему.

⁴ Доклад о работе 7-й сессии КП (в виртуальном формате): https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2021/02/Report_IC_VM07_2020_Oct_2020-12-11_TcQsYG6.pdf

⁵ Доклад о работе 15-й сессии КФМ: http://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2021/04/CPM-15_Final_Report_with_ISPMs_Appendices-2021-04-30.pdf

Этот проект доклада был также направлен Бюро КФМ, КП, КС и РОКЗР с предложением представить замечания по нему.

7. Подгруппа КП по СОПП постановила отобрать предпочтительные варианты преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости, и представить их КП. Для выявления областей, по которым имеется консенсус, и содействия процессу принятия решений, в сентябре 2021 года Подгруппе КП по СОПП был представлен вопросник относительно предпочтительных вариантов преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости; ответы на этот вопросник были обсуждены на третьем совещании Подгруппы в октябре 2021 года (в виртуальном формате).

8. В ноябре 2021 года КП обсудил заключение Подгруппы КП по СОПП относительно предпочтительных вариантов преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости и рекомендовал представить их 16-й сессии КФМ (2022).

III. Предпочтительные варианты преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости

9. Согласованные в КП предпочтительные варианты преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости представлены в Приложении 1 наряду с аргументацией в поддержку предлагаемых изменений.

A. Название:

10. Для более полного отражения целей и задач СОПП, ее название следует изменить на "Система наблюдения МККЗР".

B. Охват:

11. Предполагается, что Система наблюдения МККЗР будет:

- осуществлять мониторинг применения МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ;
- выявлять связанные с этим проблемы и передовой опыт; и
- давать рекомендации КФМ относительно дальнейших действий.

12. Система наблюдения МККЗР более не будет заниматься материалами и ресурсами, касающимися применения и наращивания потенциала, поскольку предполагается, что для осуществления таких мероприятий в большей степени пригодны КП и другие органы МККЗР. Исходя из этого, функции Системы наблюдения будут ограничены поиском путей решения выявленных проблем в области применения.

C. Включение в состав Секретариата МККЗР:

13. Предполагается, что руководить работой Системы наблюдения МККЗР будет специально назначенный для этого сотрудник Секретариата, который будет заниматься только этими вопросами; обеспечивать его работу будет вновь созданная группа сотрудников, переведенных из имеющихся подразделений Секретариата; общее руководство будет осуществлять Подгруппа КП в составе представителей Бюро КФМ, КП, КС и РОКЗР; к работе также будут привлекаться сотрудники различных подразделений Секретариата МККЗР. В переходный период работа Системы будет осуществляться под руководством Группы по содействию применению (ГСП) Секретариата МККЗР.

D. Стратегическая рамочная программа МККЗР на 2020–2030 годы:

14. Система наблюдения МККЗР призвана внести вклад в мониторинг работы по достижению целей, изложенных в Стратегической рамочной программе МККЗР на 2020–2030 годы, предоставляя данные, собираемые, в частности, при проведении исследований и обзоров.

E. Руководящие принципы:

15. Предлагается заложить в основу работы Системы наблюдения МККЗР следующие руководящие принципы:

- прозрачность;
- беспристрастность и независимость;
- полезность;
- работа на основе плана работы и утвержденного круга ведения;
- постоянное совершенствование с учетом откликов о ее работе.

F. Общие задачи:

16. Эти задачи должны быть согласованы с целями МККЗР.

G. Итоги:

17. КФМ, КП, КС, Договаривающиеся Стороны и другие участники сообщества МККЗР знают о проблемах и успехах в работе по применению МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ;

18. сообщество МККЗР учитывает рекомендации Системы наблюдения МККЗР, устраняя пробелы в работе по применению.

H. Практические результаты:

19. Выявлены, отслеживаются и оценены вызовы и успехи договаривающихся сторон в применении МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ.

I. Разработка плана работы:

20. Система наблюдения МККЗР будет иметь трехгодичный план работы, утверждаемый КП и, при необходимости, ежегодно обновляться.

J. Модель финансирования:

21. Базовый уровень финансирования следует обеспечивать за счет выделения средств бюджета Секретариата МККЗР по регулярной программе для покрытия постоянных издержек. Сметный объем этих постоянных издержек для покрытия расходов по одной не совмещенной должности уровня С–3 составляет примерно 185 000 долл. США в год, включая стоимость расходных материалов и принадлежностей.

22. Помимо базового уровня финансирования за счет выделения средств бюджета Секретариата МККЗР по регулярной программе, следует предусмотреть мобилизацию финансовых средств для проведения исследований и обзоров за счет других источников, например, Многостороннего целевого донорского фонда, проектов и взносов натурой. Предварительная смета трехгодичного плана работы и трехгодичного плана коммуникационной работы оценивается в 911 000 долл. США на три года.

К. Коммуникационная работа:

23. Система наблюдения МККЗР будет использовать единый подход к осуществлению коммуникационной работы с целевой аудиторией и использованию необходимых для этого языков (т.е. используя языки, понятные более широкой аудитории). Будет также разработан трехгодичный план коммуникационной работы.

Л. Мониторинг, оценка и обучение (МОО):

24. Мониторинг, оценку и обучение (МОО) в рамках Системы наблюдения МККЗР следует осуществлять в качестве составного элемента общего Механизма мониторинга и оценки (МиО) сообщества МККЗР. МОО следует сделать неотъемлемой частью Системы наблюдения МККЗР.

М. Разработка и проведение обследований:

25. Сбор данных будет осуществляться с использованием обследований, разработанных специалистами. Периодически (каждые три – пять лет) будет проводиться мониторинг применения МККЗР, МФСМ и рекомендаций КФМ. Обследования будут краткими, простыми и объективными.

26. КФМ предлагается:

- 1) *утвердить* изменение названия "Система обзора и поддержки применения" (СОПП) на "Система наблюдения МККЗР" и *предложить* КП соответствующим образом переименовать Подгруппу КП;
- 2) *постановить* сузить круг вопросов, курируемых Системой наблюдения МККЗР, отказавшись от "функции поддержки", что означает ограничение ее функций предоставлением рекомендаций относительно решения выявленных проблем в области применения;
- 3) *постановить* обеспечить базовый уровень финансирования за счет выделения средств бюджета Секретариата МККЗР по регулярной программе для покрытия постоянных издержек, включая расходы по одной не совмещенной должности, расходных материалов и принадлежностей в объеме 185 000 долл. США в год. Дополнительное финансирование для проведения исследований и обзоров следует мобилизовать за счет других источников, например, Многостороннего целевого донорского фонда, проектов и взносов натурой;
- 4) *утвердить* структуру управления Системой наблюдения МККЗР, руководить работой которой будет специально назначенный для этого сотрудник Секретариата, который будет заниматься только этими вопросами, а обеспечивать его работу будет вновь созданная группа сотрудников под общим руководством Подгруппы КП через Комитет;
- 5) *подтвердить*, что Система наблюдения МККЗР вносит вклад в мониторинг работы по достижению целей, изложенных в Стратегической рамочной программе МККЗР на 2020–2030 годы;
- 6) *утвердить* следующие пять руководящих принципов Системы наблюдения МККЗР: 1) прозрачность; 2) беспристрастность и независимость; 3) полезность; 4) работа на основе плана работы и утвержденного круга ведения; и 5) постоянное совершенствование с учетом откликов о ее работе;
- 7) *подтвердить*, что Система наблюдения МККЗР будет иметь трехгодичный план работы и трехгодичный план коммуникационной работы, которые будут утверждаться КП и, при необходимости, ежегодно обновляться;
- 8) *подтвердить*, что мониторинг, оценка и обучение (МОО) является составной частью Системы наблюдения МККЗР;
- 9) *поручить* Системе наблюдения МККЗР усовершенствовать разработку обследований и сформировать эффективный механизм периодического (каждые три – пять лет) мониторинга применения МККЗР, МФСМ и рекомендаций КФМ;

- 10) *поручить* Комитету по применению и развитию потенциала и Секретариату МККЗР принять необходимые меры по действенной практической реализации Системы наблюдения МККЗР;
- 11) *призвать* Договаривающиеся Стороны внести вклад в финансирование Системы наблюдения МККЗР.

Факторы, которые следует учитывать в контексте преобразования СОПП для обеспечения ее устойчивости

Фактор	Текущее состояние	Предпочтительный вариант	Аргументы в пользу предпочтительного варианта
Название	Система обзора и поддержки применения	Система наблюдения МККЗР	<ul style="list-style-type: none"> Современное название не дает ясности относительно цели СОПП, труднопроизносимо и не способствует проявлению интереса к этой теме или признанию этого бренда. Предлагаемое название отражает цели системы, используется также МОБ для обозначения сходной системы и лучше передается при письменном переводе.
Область применения	Три составляющих: <ol style="list-style-type: none"> система обзора применения для осуществления МККЗР и МСФМ; система поддержки применения; система мер по результатам мероприятий для подготовки рекомендаций по планам действий. 	Система сквозного обзора применения: <ul style="list-style-type: none"> для отслеживания применения МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ; для выявления связанных с этим проблем и передового опыта; для выработки рекомендаций относительно дальнейших действий. 	<ul style="list-style-type: none"> Нет ясности относительно сферы применения СОПП, в частности, ее составляющей "обеспечение применения". СОПП была создана до учреждения КП и ГСП, которые в настоящее время занимаются вопросами обеспечения применения. Информация о проблемах с применением и новых проблемах критически важна для определения направлений работы всего сообщества МККЗР.
Работа в составе Секретариата МККЗР	<ul style="list-style-type: none"> частичная поддержка со стороны Секретариата МККЗР при наличии проектного финансирования; в составе ГСП; под общим руководством подгруппы КП в составе представителей Бюро КФМ, КП, КС, РОКЗР и подразделений Секретариата МККЗР. 	<ul style="list-style-type: none"> под руководством специально назначенного сотрудника Секретариата, который будет заниматься только этими вопросами; поддержка обеспечивается сотрудниками подразделений Секретариата МККЗР; временно входит в состав ГСП; под общим руководством Подгруппы КП в составе представителей Бюро КФМ, КП, КС, и РОКЗР. 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка идеи работы СОПП в составе Секретариата МККЗР очевидна. Для обеспечения работы на постоянной основе необходимо назначить сотрудника Секретариата, который будет заниматься только этими вопросами. Нет ясности относительно работы в составе Секретариата МККЗР, поскольку СОПП не является проектом исключительно КП.
Стратегическая рамочная программа	Не определено	Система наблюдения МККЗР призвана внести вклад в мониторинг работы по достижению целей, изложенных в Стратегической рамочной программе	<ul style="list-style-type: none"> СОПП могла бы вносить вклад в осуществление Стратегической рамочной программы на 2020–2030 годы,

Фактор	Текущее состояние	Предпочтительный вариант	Аргументы в пользу предпочтительного варианта
МККЗР на 2020–2030 годы		МККЗР на 2020–2030 годы, предоставляя данные.	<p>например, в плане выбора показателей, сбора исходных данных и текущего мониторинга.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Результаты исследований можно было бы использовать для обеспечения реализации программы развития МСФМ.
Руководящие принципы	Не определено	<p>Главные руководящие принципы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прозрачность; • беспристрастность и независимость; • польза; • работа на основе плана работы и утвержденного круга ведения; • совершенствование с учетом откликов о работе. 	<ul style="list-style-type: none"> • Руководящие принципы необходимы для того, чтобы помочь сформулировать ожидаемые результаты и учитывать извлеченные уроки. • Эти руководящие принципы могут найти свое отражение при разработке системы и в подходе к ее реализации.
Общие задачи	отражение в проектной документации различные отличия и изменения	<ol style="list-style-type: none"> 1. повышение качества применения договаривающимися сторонами Конвенции, МСФМ и рекомендаций КФМ; 2. применение договаривающимися сторонами положений Конвенции способствует достижению ее целей и Стратегической рамочной программы на 2020–2030 годы. 	<ul style="list-style-type: none"> • Заявленные цели той или иной программы, например, СОПП, должны отражать перемены более долгосрочного плана, на достижение которых нацелена эта Система. • Эти цели должны согласовываться с целями МККЗР.
Итоги	в проектной документации отражаются отличия и изменения	<ol style="list-style-type: none"> 1. КФМ, КП, КС, Договаривающиеся Стороны и другие участники сообщества МККЗР знают о проблемах и успехах в работе по применению МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ; 2. сообщество МККЗР учитывает рекомендации Системы наблюдения МККЗР, устраняя пробелы в работе по применению. 	<ul style="list-style-type: none"> • В заявлениях об итоговых результатах следует отражать конкретные краткосрочные и среднесрочные задачи, для решения которых реализуется Система наблюдения МККЗР • В них следует излагать изменения в деятельности сообщества МККЗР в результате реализации Системы наблюдения МККЗР.
Практические результаты	1. Выявляются, отслеживаются и оцениваются вызовы и успехи договаривающихся сторон в применении	Выявляются, отслеживаются и оцениваются вызовы и успехи договаривающихся сторон в применении МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ.	<ul style="list-style-type: none"> • Эти практические результаты должны отражать материальные товары и реальные услуги, предоставленные непосредственно в результате функционирования Системы наблюдения МККЗР.

Фактор	Текущее состояние	Предпочтительный вариант	Аргументы в пользу предпочтительного варианта
	<p>МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ.</p> <p>2. На основе конкретных действий или мероприятий, направленных на совершенствование применения Конвенции, договаривающимся сторонам оказывается помощь в решении проблем в работе по применению МККЗР, МСФМ и рекомендаций КФМ¹.</p>		
<p>Разработка плана работы</p>	<p>СОПП действовала на основе трехгодичных планов работы, согласованных с донором. После учреждения Подгруппы КП по СОПП, она периодически обновляет этот план работы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Трехгодичный план работы, утверждаемый КП и, при необходимости, ежегодно обновляемый. 	<ul style="list-style-type: none"> План работы СОПП определялся проектными циклами. Отзывы участников и пользователей показали, что СОПП не имеет ясных и поддающихся количественной оценке планов работы. У участников сообщества МККЗР нет ясности относительно того, каким образом они могут вносить вклад в процесс планирования работы.
<p>Модель финансирования</p>	<p>СОПП действует в проектном формате на основе трехлетних циклов, финансируемых из внебюджетных источников – главным образом проекта ЕС по СОПП.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Базовый уровень финансирования следует обеспечивать за счет выделения средств бюджета по регулярной программе для покрытия постоянных издержек, например, сотрудника, занимающегося исключительно вопросами Системы. Дополнительное финансирование для проведения исследований и обзоров следует мобилизовать за счет других источников, например, 	<ul style="list-style-type: none"> В связи с моделью финансирования СОПП возникают проблемы, касающиеся вопросов собственности, прозрачности, преемственности и т.д.

¹ Практические результаты перечислены в проектном документе, подготовленном к третьему циклу СОПП.

Фактор	Текущее состояние	Предпочтительный вариант	Аргументы в пользу предпочтительного варианта
		<p>Многостороннего целевого донорского фонда.</p>	
<p>Коммуникационная работа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Результаты работы СОПП имеют узко техническую направленность. • Распространение материалов исследований СОПП часто ограничивается узким кругом сообщества СОПП. 	<ul style="list-style-type: none"> • Трехгодичный план коммуникационной работы, разрабатываемый на основе трехгодичного плана работы. • Необходим единый подход к коммуникационной работе, предполагающий работу с разными аудиториями и использование понятных языков. 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо улучшить коммуникационную работу в плане освещения того, что представляет собой СОПП. • Коммуникационная работа в недостаточной мере ориентирована на лиц, принимающих решения, и другие аудитории.
<p>Мониторинг, оценка и обучение (МОО)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ежегодное предоставление докладов КФМ и ряду других надзорных органов. • Трехгодичные обзорные доклады • Представление донорам докладов о выполнении показателей, установленных в проектных документах 	<ul style="list-style-type: none"> • МОО в рамках Системы наблюдения МККЗР следует реализовать в качестве составного элемента общего МиО сообщества МККЗР. • МОО следует сделать неотъемлемой частью Системы наблюдения МККЗР. 	<ul style="list-style-type: none"> • Изначально предполагается, что СОПП является средством мониторинга, однако нет ясности относительно того, каким образом она соотносится с общим подходом МиО МККЗР. • В сообществе МККЗР нет единого понимания того, что должна представлять собой успешная СОПП.
<p>Разработка и проведение исследований</p>	<p>Исследования и обследования разрабатываются либо своими силами (например, Секретариатом МККЗР), либо консультантами; при этом часто используются наработки таких групп, как КС или Подгруппа КП по СОПП.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Для сбора востребованной информации необходимо, что обследования разрабатывались специалистами. • Периодический (каждые три – пять лет) мониторинг применения МККЗР, МФСМ и рекомендаций КФМ. • Обследования следует делать краткими, простыми и объективными. 	<ul style="list-style-type: none"> • Выявлены проблемы в плане разработки и осуществления обследований. • Как правило количество респондентов обследований не велико. • Данные обследований общего характера не сопоставимы между собой.