



**КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ**  
**СЕМНАДЦАТАЯ СЕССИЯ**  
**ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОТ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ КФМ**  
**ПО УСТОЙЧИВОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ**  
**СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ФИТОСАНИТАРНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ**  
**МККЗР**

**ПУНКТ 12.2 ПОВЕСТКИ ДНЯ**

*(Подготовлено Целевой группой КФМ по устойчивому финансированию системы электронной фитосанитарной сертификации МККЗР)*

**Введение**

- [1] Настоящий документ призван обеспечить утверждение 17-й сессией КФМ (2023 год) механизма устойчивого финансирования системы ЭФС МККЗР. Здесь описан рекомендуемый механизм устойчивого финансирования, который был выбран из ряда вариантов, изученных Группой стратегического планирования (ГСП) в октябре 2022 года. Предполагается, что после утверждения этого механизма сессией КФМ его внедрение займет не менее двух лет. До его внедрения для поддержки функционирования и технического сопровождения системы ЭФС будут необходимы взносы доноров в Многосторонний донорский целевой фонд (МДЦФ). После внедрения донорские взносы также будут всячески приветствоваться, поскольку они обеспечат "подушку безопасности" на случай дефицита финансирования и средства на непредвиденные расходы по развитию и усовершенствованию системы ЭФС.
- [2] Система ЭФС МККЗР обеспечивает странам безопасный, недорогой и эффективный способ оперативной выдачи, отправления и получения электронных фитосанитарных сертификатов, составленных в едином согласованном формате, и обмена ими с другими НОКЗР, участвующими в работе системы ЭФС, через ее Информационный узел. Система ЭФС стала частью важнейшей международной инфраструктуры, способствующей безопасной международной торговле растениями и растительными продуктами. На 16-й сессии КФМ (2022 год) несколько Договаривающихся Сторон поделились своим опытом использования системы ЭФС и рассказали, как она снижает частоту подделки фитосанитарных сертификатов, экономит время, упрощает процессы управления данными и принятия решений, и насколько полезной она оказалась во время пандемии COVID-19. Было также отмечено, что некоторые НОКЗР могут испытывать трудности с внедрением ЭФС из-за отсутствия необходимой внутренней инфраструктуры.
- [3] Масштабы использования системы ЭФС продолжают расти как с точки зрения количества стран, подключившихся к Информационному узлу (по состоянию на декабрь 2022 года полноценно пользовались системой 72 страны и еще 42 находились на подготовительном этапе), так и по количеству электронных фитосанитарных сертификатов, которыми обмениваются стороны (данные об использовании системы см. на рисунке 1).



Рисунок 1. Ежемесячный объем обмена электронными фитосанитарными сертификатами в период с сентября 2017 года по сентябрь 2022 года

Источник: Служба Информационного узла системы ЭФС – [www.ePhytoexchange.org](http://www.ePhytoexchange.org), 6 декабря 2022 года

- [4] Начальные этапы проекта создания системы ЭФС были профинансированы Фондом содействия соблюдению стандартов и развитию торговли (ФСРТ)<sup>1</sup> и рядом стран-доноров. Функционирование, техническое сопровождение и совершенствование основных компонентов системы ЭФС по-прежнему осуществляются на средства доноров. Кроме того, доноры, в том числе Всемирный банк и Глобальный альянс по содействию развитию торговли, обеспечивают существенное наращивание потенциала с целью поддержки стран в их усилиях по внедрению системы ЭФС.
- [5] Недопустимо, чтобы в долгосрочной перспективе страны полагались на систему предоставления официальных гарантий, связанных с торговлей (систему ЭФС), которая финансируется исключительно за счет добровольных взносов. Это ставит под угрозу международную торговлю, затрудняет долгосрочное планирование и приводит к тому, что основные усилия затрачиваются на обеспечение донорского финансирования, а не на техническое сопровождение, разработку и внедрение системы ЭФС. В настоящий момент донорское финансирование обеспечено до середины 2024 года. Наличие надежного и устойчивого механизма финансирования создаст финансовую безопасность и повысит доверие к системе.
- [6] КФМ в течение нескольких лет обсуждала предложения<sup>2</sup> по финансированию системы ЭФС МККЗР, которое обеспечило бы ее дальнейшее функционирование, но механизм устойчивого финансирования так и не был согласован. На 15-й сессии КФМ (2021 год) Секретариат представил документ с описанием семи вариантов финансирования системы ЭФС. Эти варианты были изучены, но ни один из них не был ни одобрен, ни исключен из рассмотрения. На 16-й сессии КФМ (2022 год) было решено учредить целевую группу, которая займется подготовкой предложения по созданию механизма устойчивого финансирования системы ЭФС в долгосрочной перспективе и представит это предложение на рассмотрение 17-й сессии КФМ (2023 год). Такая целевая группа была создана в апреле 2022 года и собиралась на свои заседания восемь раз.

<sup>1</sup> ФСРТ выделил на создание системы ЭФС МККЗР (2016–2020 годы) 1,2 млн долл. США, см. <https://standardsfacility.org/PG-504>. Этот проект проходит внешнюю оценку воздействия; доклад об оценке должен быть представлен во втором квартале 2023 года.

<sup>2</sup> <https://www.ippc.int/ru/publications/89434/>

## Создание механизма устойчивого финансирования

[7] В процессе разработки предлагаемого механизма финансирования Целевая группа рассмотрела следующие вопросы:

- внедрение и использование системы ЭФС;
- объем затрат и мероприятия, которые должны быть охвачены механизмом финансирования;
- принципы, которые следует применять в случае реализации разных вариантов механизма финансирования;
- как распределять расходы в соответствии с этими принципами;
- как обеспечить получение ожидаемых взносов от Договаривающихся Сторон или доноров.

## Задачи механизма устойчивого финансирования

[8] Необходимо определиться с тем, какие расходы будут, а какие не будут финансироваться в рамках этого механизма. Система ЭФС МККЗР состоит из двух основных компонентов:

- Информационный узел: он обеспечивает глобальный обмен электронными фитосанитарными сертификатами между участвующими НОКЗР;
- централизованная типовая национальная система электронной фитосанитарной сертификации (ГеНС), позволяющая НОКЗР, не располагающим необходимой инфраструктурой, создавать, отправлять и получать электронные фитосанитарные сертификаты.

[9] Задачи механизма устойчивого финансирования приведены в таблице 1.

Таблица 1. Задачи механизма устойчивого финансирования

| Что относится к задачам механизма устойчивого финансирования   | Что не относится к задачам механизма устойчивого финансирования  |
|--|--|
| <p>Для использования системы ЭФС (Информационного узла и ГеНС) в глобальном масштабе необходимы затраты на следующие позиции:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• хостинг;</li> <li>• функционирование системы;</li> <li>• управление приложениями и поддержка приложений;</li> <li>• непрерывное развитие и усовершенствование;</li> <li>• управление и поддержка программ.</li> </ul> <p>В задачи механизма устойчивого финансирования при условии утверждения их КФМ (см. раздел VIII ниже) <u>могут</u> входить следующие функции и расходы на поддержку внедрения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• подключение развивающихся стран к системе ГеНС;</li> <li>• проведение конференции, посвященной системе ЭФС (раз в два года);</li> <li>• проведение вебинаров, онлайн-семинаров и других мероприятий по популяризации системы ЭФС и обучению пользователей и т. д.</li> </ul> | <p>Как страны требуют (если требуют) у промышленного сектора оплату расходов на фитосанитарные процедуры перед выдачей фитосанитарного сертификата.</p>  |
|  | <p>Как страны, использующие систему ЭФС, финансируют инфраструктуру (помимо ГеНС) для отправки или получения сертификатов.</p>   |
|  | <p>Как страны получают средства от своих правительств, промышленного сектора или из других источников для выплаты ожидаемых взносов в механизм устойчивого финансирования системы ЭФС.</p>   |
|  | <p>Финансируемые донорами проекты по наращиванию потенциала на уровне Договаривающихся Сторон для оказания помощи странам в осуществлении любого из вышеуказанных видов деятельности, например в совершенствовании систем сертификации экспорта, создании инфраструктуры НОКЗР и т. д.</p> |

- [10] Расходы и мероприятия, указанные в правой колонке таблицы и не входящие в задачи механизма устойчивого финансирования, являются ответственностью Договаривающихся Сторон. Если МККЗР внедряет механизм устойчивого финансирования, то Договаривающимся Сторонам следует рассмотреть вопрос о том, как вести и финансировать деятельность внутри стран, связанную с предоставлением электронных фитосанитарных сертификатов своим торговым партнерам. Секретариат МККЗР может давать рекомендации по этим вопросам, но ответственность лежит на самих Договаривающихся Сторонах.

### **Оценка общих затрат на создание механизма устойчивого финансирования**

- [11] Для поддержания работы системы ЭФС МККЗР нужно относительно немного. К 2026 году ежегодные затраты достигнут примерно 1 263 000 долл. США (с поправкой на инфляцию): такая сумма необходима для поддержки, технического сопровождения и усовершенствования основных элементов системы (Информационного узла системы ЭФС МККЗР, типовой национальной системы ЭФС, управления и поддержки программ со стороны Секретариата МККЗР) и для осуществления мероприятий, способствующих ее внедрению НОКЗР (см. таблицу 2). Полная смета затрат и соображения в этой связи представлены в Приложении 1.
- [12] Эта смета была составлена по итогам обсуждений с Международным вычислительным центром Организации Объединенных Наций, Секретариатом МККЗР и независимым консультантом. Целевая группа считает, что оценка затрат, представленная в настоящем документе, является разумной и что при рассмотрении вопроса об утверждении механизма устойчивого финансирования следует ею руководствоваться. Целевая группа не просит 17-ю сессию КФМ (2023 год) утвердить эту смету в качестве бюджета. Каждый год в рамках процесса планирования работы Секретариата МККЗР и подготовки бюджета предполагается составлять смету ожидаемых годовых затрат, которая будет передаваться на утверждение КФМ.

Таблица 2. Затраты на функционирование системы ЭФС МККЗР

| Вид затрат*   | 2023 год       | 2024 год         | 2025 год         | 2026 год         |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Функционирование МВЦ ООН, включая управление и поддержку (Информационный узел и ГенС)</b>                              |                |                  |                  |                  |
| i. Функционирование Информационного узла МВЦ ООН  | 177 400        | 180 000          | 181 800          | 181 800          |
| ii. Функционирование ГенС МВЦ ООН   | 267 300        | 329 300          | 332 500          | 332 500          |
| iii. Дальнейшее совершенствование и развитие  | 96 300         | 97 700           | 98 700           | 98 700           |
| <b>Всего, долл. США</b>   | <b>541 000</b> | <b>607 000</b>   | <b>613 000</b>   | <b>613 000</b>   |
| <b>Управление и поддержка программ ЭФС (МККЗР)</b>  |                |                  |                  |                  |
| iv. Сотрудник по осуществлению программ ЭФС   | 100 000        | 100 000          | 200 000          | 200 000          |
| v. Технический сотрудник по программам ЭФС  | 50 000         | 50 000           | 50 000           | 50 000           |
| vi. Путевые расходы   | 50 000         | 60 000           | 70 000           | 70 000           |
| <b>Всего, долл. США</b>   | <b>200 000</b> | <b>210 000</b>   | <b>320 000</b>   | <b>320 000</b>   |
| <b>Внедрение системы ЭФС МККЗР</b>  |                |                  |                  |                  |
| vii. Подключение развивающихся стран к системе ГенС (по 10 стран в год)   | 200 000        | 200 000          | 200 000          | 200 000          |
| viii. Проведение конференции, посвященной системе ЭФС (раз в два года)  |                | 100 000          |                  | 100 000          |
| ix. Проведение вебинаров, онлайн-семинаров и других мероприятий по популяризации системы и обучению пользователей и т. д. | 30 000         | 30 000           | 30 000           | 30 000           |
| <b>Всего, долл. США</b>   | <b>230 000</b> | <b>330 000</b>   | <b>230 000</b>   | <b>330 000</b>   |
| <b>Итого, текущие расходы, долл. США</b>  | <b>971 000</b> | <b>1 147 000</b> | <b>1 163 000</b> | <b>1 263 000</b> |

Источник: Секретариат МККЗР.

Примечание 1. Финансирование на 2022 год осуществляется за счет добровольных взносов Канады, Республики Корея, Ирландии и США.

Примечание 2. Увеличение ежегодных затрат на оплату услуг сотрудника по осуществлению программ с 2024 по 2025 год (со 100 000 до 200 000 долл. США) связано с тем, что эта должность становится штатной (в настоящее время этот специалист работает по соглашению, в качестве консультанта). Введение этой должности только предлагается; официально ФАО это предложение пока не одобрила.

Примечание 3. Описание должностных функций сотрудника по осуществлению программ и технического сотрудника по программам ЭФС представлено в Приложении А. Подробнее см. раздел 2.1.

\* Инфляция оценивается в 10% в год.

[13] КФМ предлагается:

- 1) *принять к сведению* информацию о том, что ожидаемые затраты на систему ЭФС в долгосрочной перспективе составят порядка 1 263 000 долл. США, но в зависимости от согласованного объема затрат могут снизиться до 933 000 долл. США.

### **Принципы, которыми следует руководствоваться при разработке механизма устойчивого финансирования**

[14] На 15-й сессии КФМ (2021 год) были отмечены некоторые принципиальные моменты, которые следует учитывать при разработке механизма устойчивого финансирования системы ЭФС: это, в частности, освобождение от платежей тех стран, которые мало пользуются этой системой, определение суммы платежа исходя из объема использования, а также недопустимость использования этого механизма для финансирования других мероприятий МККЗР. Эти соображения были приняты во внимание. Целевая группа разработала четыре принципа, которыми впоследствии руководствовалась в своей работе, оценивая различные варианты механизма финансирования.

#### **Принцип первый. Доступность**

[15] Механизм устойчивого финансирования должен гарантировать всем участвующим НОКЗР возможность получить доступ к системе ЭФС, если они того пожелают. Этот механизм должен обеспечивать максимально широкое участие НОКЗР, не создавая для этого необоснованных барьеров.

#### **Принцип второй. Прозрачность**

[16] Информация обо всех затратах и компонентах затрат, а также сводные данные об использовании системы должны быть доступны для всех участвующих НОКЗР, и соответствующая отчетность должна предоставляться регулярно (как минимум ежегодно). Для поддержания доверия к механизму устойчивого финансирования все расчеты, используемые для определения суммы взносов, должны быть прозрачными. И сам механизм, и его применение должны проходить аудиторскую проверку.

#### **Принцип третий. Эффективность**

[17] Механизм устойчивого финансирования должен быть нацелен на обеспечение максимальной выгоды при низких административных расходах для тех, кто им управляет и пользуется, а также для Договаривающихся Сторон, вносящих свои средства по линии этого механизма. Этот механизм должен быть четким, простым для понимания и администрирования и упрощающим процесс перечисления / сбора средств.

#### **Принцип четвертый. Платит тот, кто пользуется**

[18] Расходы на содержание системы ЭФС МККЗР должны нести только те, кто получает выгоду от ее использования. Следует отметить, что этот принцип может не всегда применяться ко всем пользователям, если более важными будут признаны другие принципы, в частности доступность или эффективность.

#### **Основные особенности любого механизма устойчивого финансирования**

[19] Помимо тех принципов, которыми Целевая группа руководствовалась при оценке и выборе вариантов, есть еще ряд важнейших особенностей, которые должны отличать любой утвержденный механизм устойчивого финансирования. Какой бы вариант механизма финансирования ни выбрала КФМ, Целевая группа рекомендует предусмотреть следующие четыре аспекта.

[20] **Прозрачность.** Для обеспечения прозрачности КФМ должна ежегодно получать отчет, содержащий следующую информацию:

- мероприятия, проведенные в истекшем году;
- мероприятия, запланированные на следующий год;
- расходы за отчетный год;
- прогноз бюджета на следующий год;
- общий объем использования системы в разбивке по странам, включая операции по отправке и получению;
- поступления из всех источников; и
- если механизм финансирования предполагает получение взноса от какой-либо Договаривающейся Стороны, использующей систему ЭФС, то в отчете должно быть указано, каков ожидаемый размер этого взноса и поступил ли этот взнос в МДЦФ.

[21] **Регулярный обзор.** Механизм финансирования следует регулярно пересматривать: сначала каждые два года, затем раз в пять лет. В ходе обзора необходимо проверять, соответствуют ли ожидаемые поступления от пользователей (Договаривающихся Сторон) затратам на содержание системы ЭФС и действительно ли механизм финансирования работает так, как было задумано. Целевая группа рекомендует, чтобы в одном или двух первых циклах обзора поступления от пользователей несколько превышали затраты: это нужно для создания небольшого резерва на непредвиденные расходы. Такой резерв стал бы страховкой на случай внезапных потрясений или затрат, позволив не запрашивать в срочном порядке дополнительное финансирование у НОКЗР.

[22] **Дополнительные взносы в МДЦФ.** У некоторых Договаривающихся Сторон и других организаций может возникнуть желание сделать добровольный взнос в МДЦФ на поддержку функционирования системы ЭФС. Вне зависимости от того, какой механизм финансирования будет выбран, Договаривающиеся Стороны и другие доноры, которые этого пожелают, должны иметь возможность и впредь вносить добровольные взносы на финансирование системы ЭФС через МДЦФ. Такие взносы могут быть использованы как непосредственно на покрытие расходов, подлежащих возмещению в рамках выбранного механизма финансирования, что уменьшит их общую сумму, так и на развитие потенциала или другие цели, выходящие за рамки механизма финансирования. Это особенно важно в период создания механизма финансирования и достаточного резерва. Использование МДЦФ также обеспечивает прозрачность, позволяя отслеживать, какие организации вносят добровольные взносы и в каком объеме.

[23] **Заявленные цели.** Средства, собранные на систему ЭФС, должны использоваться только для этой цели. Затраты должны быть связаны исключительно с системой ЭФС. Финансирование, предназначенное для системы ЭФС, не должно использоваться для субсидирования других аспектов программы работы МККЗР.

[24] КФМ предлагается:

2) *постановить*, что в рамках функционирования механизма финансирования Секретариат МККЗР должен ежегодно представлять доклад о работе системы ЭФС МККЗР, содержащий следующую информацию:

- мероприятия, проведенные в истекшем году;
- мероприятия, запланированные на следующий год;
- расходы за отчетный год;
- прогноз бюджета на следующий год;
- общий объем использования системы в разбивке по странам, включая операции по отправке и получению;
- поступления из всех источников; и

- если механизм финансирования предполагает получение взноса от какой-либо Договаривающейся Стороны, использующей систему ЭФС, то в отчете должно быть указано, каков ожидаемый размер этого взноса и поступил ли этот взнос в Многосторонний донорский целевой фонд (МДЦФ);
- 3) *постановить*, что механизм финансирования следует периодически пересматривать: первый раз – через два года после начала его функционирования, а затем каждые пять лет;
- 4) *отметить* необходимость продолжения донорских взносов в МДЦФ до тех пор, пока механизм финансирования не будет полностью реализован;
- 5) *постановить*, что, если добровольные взносы на систему ЭФС будут поступать в МДЦФ после того, как механизм финансирования будет полностью реализован, то они должны использоваться для создания резерва на непредвиденные расходы на систему ЭФС или для сокращения общей суммы расходов, покрываемых за счет ожидаемых взносов участвующих Договаривающихся Сторон;
- 6) *постановить*, что механизм финансирования не должен использоваться для субсидирования мероприятий МККЗР, не связанных с системой ЭФС.

### **Финансирование по линии Регулярной программы ФАО**

[25] Целевой группе было поручено изучить вопрос о возможности увеличения финансирования, выделяемого для нужд МККЗР по линии Регулярной программы ФАО. На заседании ГСП в октябре 2022 года состоялась продолжительная дискуссия на эту тему. Можно утверждать, что система ЭФС приносит ФАО пользу. Содействие безопасной торговле и сведение к минимуму распространения вредных организмов признаны важными факторами, способствующими достижению многих целей ФАО в области развития. Поэтому ФАО должна быть заинтересована в успешной работе этой системы и готова предоставить МККЗР дополнительные средства для ее финансирования.

[26] Но для того чтобы Совет ФАО признал преимущества системы ЭФС и, соответственно, согласился ее финансировать, требуется активное лоббирование со стороны Договаривающихся Сторон через их представителей в ФАО, а также лоббирование в отдельных странах с целью обеспечения соответствия национальным целям и задачам, касающимся деятельности ФАО.

[27] Согласие ФАО на финансирование системы ЭФС обеспечило бы следующие преимущества:

- у Договаривающихся Сторон МККЗР отпала бы необходимость предоставления ресурсов напрямую, и тогда бы нам не понадобился механизм устойчивого финансирования;
- это обеспечило бы беспристрастность, отсутствие предвзятости и равенство доступа к системе ЭФС в соответствии с принципом доступности;
- это был бы простой механизм, соответствующий принципу эффективности;
- если бы это была постоянная статья текущих расходов бюджета ФАО, то это могло бы обеспечить долгосрочную уверенность пользователей;
- это создало бы впечатление, что ФАО использует свои средства на что-то такое, что приносит большую пользу развивающимся странам.

[28] Если ФАО согласится финансировать систему ЭФС, то это может привести к следующим проблемам:

- это может быть менее гибким вариантом финансирования, поскольку в долгосрочной перспективе объем доступных средств, скорее всего, будет ограниченным и фиксированным;
- это может быть менее предсказуемым вариантом финансирования, поскольку бюджетная сумма, выделяемая на систему ЭФС, может меняться в рамках процесса подготовки и рассмотрения бюджета ФАО каждый двухгодичный период, так как ФАО ориентируется на более общие организационные приоритеты;

- в случае запроса на финансирование ФАО может поручить МККЗР определить приоритетные направления существующего регулярного финансирования ФАО для оплаты всех или некоторых расходов на систему ЭФС (например, расходов на персонал), что может повлиять на жизнеспособность других мероприятий МККЗР и оказать давление на общий бюджет МККЗР; это представляет особый риск, если учесть относительно недавнее и существенное увеличение финансирования регулярной программы МККЗР.

[29] Прошлый опыт и первоначальные обсуждения этого варианта дают основания предполагать, что вероятность успеха такого подхода крайне низка. ФАО уже много лет работает в условиях ограниченных бюджетов при постоянно растущих запросах о содействии в рамках предоставленных полномочий. Поэтому есть риск, что система ЭФС МККЗР будет восприниматься как еще одно важное и нужное дело, на которое не хватает средств.

[30] На совещании ГСП в 2022 году Секретариату было поручено инициировать обсуждения на уровне руководства ФАО, чтобы проверить жизнеспособность этого варианта, в том числе рассмотреть вопрос о том, сможет ли ФАО частично финансировать расходы на систему ЭФС, например расходы на персонал. На 17-й сессии КФМ (2023 год) у Секретариата будет возможность отчитаться о выполнении этого поручения. Целевая группа рекомендует КФМ приступить к разработке механизма устойчивого финансирования. Если в дальнейшем удастся убедить ФАО и она согласится финансировать систему ЭФС МККЗР полностью или частично, то механизм устойчивого финансирования можно будет скорректировать или приостановить его действие. Наверное, вариант финансирования со стороны ФАО станет более жизнеспособным, когда через систему ЭФС будут проходить не только фитосанитарные, но и санитарные сертификаты.

[31] КФМ предлагается:

- 7) *принять к сведению* информацию о том, что параллельно с созданием механизма устойчивого финансирования Бюро и Секретариат продолжают изучение вопроса о целесообразности финансирования всех или части расходов на систему ЭФС по линии регулярной программы ФАО.

### **Три важнейших аспекта, касающиеся механизма устойчивого финансирования**

[32] В рамках содействия созданию механизма устойчивого финансирования системы ЭФС были определены три важнейших аспекта. Все они описаны ниже, и по двум из них представлены возможные варианты их реализации в этом механизме. Целевая группа также оценила несколько других вариантов, но они не были включены в этот документ либо из-за их нежизнеспособности, либо потому, что они не в полной мере отвечают указанным выше принципам. Следует отметить, что ни один из семи представленных на 15-й сессии КФМ (2021 год) вариантов финансирования не был определен КФМ как заслуживающий внимания или дальнейшей проработки. Тем не менее для полноты картины в Приложении 2 представлены все эти семь вариантов с комментариями Целевой группы, которые были сделаны по итогам их рассмотрения.

[33] Эти три аспекта заключаются в следующем:

- задачи: какие расходы должны, а какие не должны финансироваться в рамках выбранного механизма;
- распределение затрат: как распределить затраты между пользователями системы (Договаривающимися Сторонами);
- механизм получения средств: как получить средства от каждой из Договаривающихся Сторон, которые используют систему ЭФС.

[34] В следующих далее разделах Целевая группа приводит информацию, которая поможет 17-й сессии КФМ (2023 год) выбрать предпочтительный вариант по каждому из этих аспектов.

**Задачи: необходимо определить, какие затраты должны, а какие не должны финансироваться**

[35] КФМ необходимо определиться с тем, какие виды затрат будут покрываться в рамках выбранного механизма финансирования. Целевая группа определила два варианта структуры затрат, покрываемых за счет механизма устойчивого финансирования. Главным различием между этими вариантами является включение (исключение) затрат, связанных с подключением и обучением некоторых НОКЗР, когда они присоединяются к системе ЭФС, и затрат, связанных с постоянным продвижением, обучением и внедрением системы.

***Первый вариант: покрытие всех затрат***

[36] Для внедрения системы ЭФС (Информационного узла и ГеНС) на международном уровне этот вариант включает следующие статьи затрат:

- хостинг;
- функционирование;
- управление приложениями и поддержка приложений;
- постоянное развитие;
- управление и поддержка программ;
- подключение развивающихся стран к системе ГеНС;
- проведение конференции по системе ЭФС;
- проведение вебинаров, онлайн-семинаров и других мероприятий по популяризации системы и обучению пользователей и т. д.

[37] Сметы расходов по каждой из этих статей представлены в таблице 2 (см. выше в настоящем документе и в Приложении 1). Следует отметить, что со временем уровень финансирования, необходимого для подключения к системе ЭФС развивающихся стран, будет снижаться, поскольку системой станут пользоваться все больше НОКЗР. Это вариант не включает затрат на более существенное наращивание потенциала по совершенствованию систем сертификации экспорта и созданию инфраструктуры НОКЗР. Целевая группа сочла, что эти мероприятия правильнее было бы финансировать за счет донорских организаций, непосредственно взаимодействующих с соответствующими Договаривающимися Сторонами.

[38] *Преимущества:*

- Этот вариант гарантирует наличие финансирования для поддержания текущей работы и усовершенствования системы, а также для покрытия управленческих и текущих расходов.
- Благодаря включению некоторых видов затрат, которые могут в большей степени считаться дискреционными, этот вариант увеличивает возможности для внедрения и применения системы ЭФС. Он строится на предположении о том, что при увеличении количества НОКЗР, пользующихся системой ЭФС, выгода для существующих пользователей возрастает: затраты на одного пользователя снижаются, а выгоды от торговли увеличиваются.
- Этот вариант помогает присоединиться к системе ЭФС развивающимся странам, которые в других случаях не имели бы такой возможности: он предусматривает финансирование затрат на подключение к системе и обучение НОКЗР базовым навыкам работы с ней. Таким образом, этот вариант помогает реализовать принцип доступности.
- Как и в других подобных глобальных системах, в системе ЭФС время от времени проводятся конференции для пользователей, в ходе которых происходит обмен опытом, информацией о дополнительных возможностях и обучение новым функциям. Это полезно как для существующих, так и для потенциальных пользователей. Проведение таких конференций раз в два года стало бы также возможностью для популяризации системы ЭФС и тех ощутимых преимуществ, которые МККЗР предоставляет Договаривающимся Сторонам. Раз в четыре года эту конференцию можно было бы приурочивать к Международной конференции по охране здоровья растений.

[39] Недостатки:

- В этом варианте общий объем затрат, покрываемых за счет механизма устойчивого финансирования, больше, чем предусматривается вторым вариантом (ограниченный объем затрат).
- Увеличение общего объема затрат увеличивает затраты и для каждой участвующей Договаривающейся Стороны.
- Затраты на подключение, обучение и продвижение не являются необходимыми с точки зрения поддержания основных функций системы ЭФС. Но они действительно влияют на возможность доступа и внедрения системы в целом.
- Некоторым развивающимся странам помощь с подключением к системе может быть не нужна, но они воспользовались бы ею, если бы им предложили.
- Некоторые Договаривающиеся Стороны могут не захотеть оказывать косвенную помощь другим НОКЗР во внедрении системы.

**Второй вариант: покрытие ограниченного объема затрат**

[40] В этом варианте исключены следующие статьи затрат, предусмотренные первым вариантом:

- подключение развивающихся стран к системе ГеНС;
- проведение конференции по системе ЭФС;
- проведение вебинаров, онлайн-семинаров и других мероприятий по популяризации системы и обучению пользователей и т. д.

[41] Все остальные перечисленные в первом варианте статьи, связанные с функционированием системы ЭФС и управлением ею на международном уровне, включены.

[42] Преимущества:

- Этот вариант позволяет свести затраты к прямым издержкам на предоставление возможности пользоваться системой ЭФС. Он гарантирует наличие финансирования для технического сопровождения и усовершенствования системы (например, для обновления системы безопасности, добавления новых языков), а также для покрытия текущих расходов.
- Снижение общего объема затрат на 330 000 долл. США в год может сделать систему ЭФС экономически более доступной для участвующих Договаривающихся Сторон.
- Это позволит считать, что МККЗР держит расходы под контролем, предоставляя только необходимые услуги.

[43] Недостатки:

- Если на начальном этапе развивающимся странам не будет оказана помощь во внедрении системы ЭФС, то процесс внедрения может пойти медленнее.
- МККЗР может подвергнуться критике за то, что не признает проблем развивающихся стран или не помогает им.
- Рассчитывать на то, что развивающимся странам помогут внедрить систему ЭФС страны-доноры и другие организации, не стоит: этот подход ненадежен и может привести к тому, что некоторые Договаривающиеся Стороны будут из системы ЭФС исключены.
- Известность системы ЭФС может быть меньше, а процесс возникновения преимуществ – медленнее.

[44] КФМ предлагается:

8) согласовать один из следующих вариантов:

первый вариант: покрытие всех затрат; *или*

второй вариант: покрытие ограниченного объема затрат; *или*

разработать и согласовать альтернативный вариант покрытия затрат в рамках механизма устойчивого финансирования.

### **Распределение затрат: как распределить затраты между пользователями системы (Договаривающимися Сторонами)**

- [45] Если ФАО не будет финансировать систему ЭФС за счет увеличения финансирования по линии регулярной программы, то затраты необходимо будет распределить между пользователями (Договаривающимися Сторонами). КФМ уже пришла к выводу, что полагаться только на добровольные взносы нескольких стран нельзя: их будет недостаточно, поэтому необходим какой-то механизм устойчивого финансирования.
- [46] Вопрос о распределении затрат между пользователями должен решаться с учетом всех четырех принципов создания механизма финансирования. Этот механизм не должен создавать препятствий для доступности системы, администрирование процесса распределения затрат должно быть простым и эффективным, платить должны только те, кто пользуется системой (и по мере увеличения количества пользователей затраты в расчете на одного пользователя должны снижаться), и механизм распределения должен быть прозрачным. Обратная связь, полученная от ГСП в октябре 2022 года, дает все основания полагать, что Договаривающимися Сторонам также необходимо, чтобы их ожидаемые взносы были относительно согласованными и предсказуемыми: это нужно для обеспечения бюджетной определенности от года к году.
- [47] Целевая группа разработала и оценила два варианта. Первый из них предусматривает распределение затрат в зависимости от уровня развития страны, второй – в зависимости от уровня использования системы (количества операций, проходящих через Информационный узел).

#### ***Первый вариант распределения затрат: в зависимости от уровня развития страны***

- [48] Все Договаривающиеся Стороны, которые используют систему ЭФС, вносят вклад в ее устойчивое финансирование с учетом признанного уровня своего развития; исключение составляют страны с низким уровнем дохода. Перед вынесением рекомендации Целевая группа изучила три используемых в мире индекса (критерии оценки ООН, Всемирного банка и ОЭСР). Целевая группа пришла к выводу, что в интересах эффективности и простоты МККЗР следует использовать один из этих трех индексов, поскольку другие международные индексы уровня развития очень сложны для расчета и применения.
- [49] Целевая группа рекомендует использовать для определения уровня развития стран критерии Всемирного банка<sup>3</sup>: эта система проста, надежна и уже используется МККЗР для предоставления участникам помощи на покрытие путевых расходов, связанных с участием в совещаниях. Как уже говорилось выше, для соблюдения принципа доступности страны с самым низким уровнем дохода участвовать в расходах на систему ЭФС не должны.
- [50] В таблице 3 для распределения затрат на систему ЭФС между НОКЗР, которые в настоящее время обмениваются данными через Информационный узел, используются критерии Всемирного банка. Ожидаемые взносы обеспечат достаточный объем финансирования для функционирования, технического сопровождения и развития системы ЭФС в рамках первого варианта (покрытие всех затрат)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

<sup>4</sup> При этом следует иметь в виду, что после утверждения КФМ средства не будут собираться как минимум до 2024/2025 года.

**Таблица 3.** Затраты на систему ЭФС (первый вариант), рассчитываемые на основании уровня развития страны согласно критериям Всемирного банка

| Уровень развития                       | Страны, использующие систему ЭФС | Ожидаемый размер взноса, долл. США | Общая сумма взносов, долл. США |
|--|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Страны с низким уровнем дохода         | 2                                | -                                  | -                              |
| Страны с уровнем доходов ниже среднего | 14                               | 6 315                              | 88 400                         |
| Страны с уровнем дохода выше среднего  | 19                               | 12 630                             | 239 970                        |
| Страны с высоким уровнем дохода        | 37                               | 25 260                             | 934 620                        |
| <b>Итого, поступления</b>              |                                  |                                    | <b>1 263 000</b>               |

[51] Целевая группа предлагает на три-четыре года зафиксировать размер взносов, а затем проанализировать и, в случае необходимости, скорректировать объем затрат, уровни развития стран и ожидаемые размеры взносов в рамках регулярного обзора, проведение которого рекомендовано в разделе V. Когда новые пользователи начнут обмениваться сертификатами через Информационный узел, они должны будут вносить свой вклад в соответствии со своим уровнем развития. Ожидается, что с увеличением количества присоединившихся пользователей размер взносов после первого обзора будет пересмотрен в сторону уменьшения.

[52] В таблице 4 приведены ожидаемые размеры взносов, необходимых для поддержания работы системы ЭФС в случае, если КФМ предпочтет второй вариант (покрытие ограниченного объема затрат).

**Таблица 4.** Затраты на систему ЭФС (второй вариант), рассчитываемые на основании уровня развития страны согласно критериям Всемирного банка

| Уровень развития                       | Страны, использующие систему ЭФС | Ожидаемый размер взноса, долл. США | Общая сумма взносов, долл. США |
|--|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Страны с низким уровнем дохода         | 2                                | -                                  | -                              |
| Страны с уровнем доходов ниже среднего | 14                               | 4 665                              | 65 310                         |
| Страны с уровнем дохода выше среднего  | 19                               | 9 330                              | 177 270                        |
| Страны с высоким уровнем дохода        | 37                               | 18 660                             | 690 420                        |
| <b>Итого, поступления</b>              |                                  |                                    | <b>933 000</b>                 |

[53] Преимущества этого варианта:

- снижает барьеры для участия и повышает доступность;
- обеспечивает не только учет уровня развития страны НОКЗР, но и соблюдение принципа "платит пользователь", т.е. пользователи системы ЭФС вносят свой вклад в покрытие затрат на нее;
- предусматривает такой размер взноса, который не станет существенным препятствием для участия;
- предусматривает, что с увеличением количества пользователей затраты на одного пользователя (Договаривающую Сторону) будут *снижаться* (чем больше пользователей, тем ниже общий объем затрат, который несет каждый из них).

[54] Недостатки:

- расчет взноса на основании уровня развития Договаривающейся Стороны подразумевает, что одни пользователи будут косвенно помогать / оказывать финансовую поддержку

другим. Такая косвенная поддержка стран с низким уровнем дохода может оказаться неприемлемой для всех Договаривающихся Сторон;

- изменения уровня развития страны будут пересматриваться только раз в три-четыре года.

### ***Второй вариант распределения затрат: в зависимости от количества операций***

[55] Этот вариант предусматривает назначение пользователям (Договаривающимся Сторонам) размера ожидаемого взноса в соответствии с количеством отправленных и полученных ими через Информационный узел электронных сертификатов (т.е. в соответствии с общим количеством операций). Размер взносов Договаривающихся Сторон будет прямо пропорционален общему количеству их операций через Информационный узел в течение года. Например, в год, когда через Информационный узел совершается 2 млн операций, Договаривающаяся Сторона, общее количество операций которой составляет 50 тыс., внесет 2,5% от предполагаемых затрат на систему ЭФС в этом году (при общем объеме затрат в 1 263 000 долл. США это составит примерно 31 575 долл. США). Страна, у которой количество операций составляет 2 000, внесет 0,1% от предполагаемых затрат на систему ЭФС (при общем объеме затрат в 1 263 000 долл. США это составит примерно 1 263 долл. США).

[56] Чтобы обеспечить Договаривающимся Сторонам предсказуемость в отношении взносов, их размер будет рассчитываться перед каждым бюджетным годом исходя из объема использования системы в предшествующие один, два или три года в зависимости от того, как долго эта Договаривающаяся Сторона использует систему ЭФС. Для новых пользователей система в первый год будет бесплатной.

[57] Для наименее развитых стран (принцип доступности) и Договаривающихся Сторон с очень малым объемом операций (принцип эффективности) расчет общего количества операций производиться не будет; соответственно, от уплаты взносов они будут освобождены.

[58] Преимущества:

- этот подход основывается на модели "бенефициар участвует в расходах", т.е. те, кому система выгодна, вносят свой вклад пропорционально объему использования;
- соблюдение принципов доступности и эффективности обеспечивается благодаря освобождению от взносов Договаривающихся Сторон с очень малым объемом операций;
- чем больше Договаривающихся Сторон присоединится к системе ЭФС, тем ниже будут затраты для всех ее пользователей.

[59] Недостатки:

- если ежегодные затраты какой-либо Договаривающейся Стороны будут считаться неподъемными или неоправданно высокими, то такой подход может не полностью отвечать принципу доступности;
- страны с высоким уровнем дохода и низким уровнем использования могут платить очень мало, и наоборот, страны с низким уровнем дохода и высоким уровнем использования могут оплачивать относительно большую долю затрат;
- этот подход может не обеспечивать достаточной определенности или стабильности в отношении размера ожидаемых взносов из года в год;
- при расчете изменения тарифов на использование и сборов могут возникать определенные административные трудности.

[60] КФМ предлагается:

9) *согласовать один* из следующих вариантов:

- а) первый вариант распределения затрат: в зависимости от уровня развития страны; или
- б) второй вариант распределения затрат: в зависимости от количества операций; или
- с) разработать и согласовать альтернативный вариант распределения затрат в рамках механизма устойчивого финансирования.

## Механизм оплаты

- [61] Определившись с объемом затрат, которые необходимо включить в механизм, и методом их распределения между пользователями, остается выбрать способ внесения Договаривающимися Сторонами своих взносов. И здесь есть определенные проблемы и риски. Конвенция МККЗР не содержит положений о введении обязательных финансовых взносов. Для этого в Конвенцию необходимо будет внести поправки, а затем ратифицировать ее двумя третями состава Договаривающихся Сторон. И даже если такая поправка будет поддержана решением КФМ, прежде чем она вступит в силу, может пройти много лет, пока ее ратифицирует достаточное количество Договаривающихся Сторон.
- [62] МККЗР, будучи частью ФАО, не может выставять счета-фактуры Договаривающимся Сторонам. Ранее эта проблема решалась (например, в случае с защитой маркировки МСФМ 15) путем информирования стран о необходимости оплатить соответствующие расходы и запроса о внесении соответствующего взноса. При таком подходе, хотя счет-фактура и не выставляется, с Договаривающейся Стороной устанавливаются четкие договоренности в отношении ожидаемого финансового взноса и размера этого взноса.
- [63] В качестве механизма оплаты был определен только один вариант. Целевая группа предлагает, чтобы Секретариат ежегодно направлял каждой Договаривающейся Стороне, осуществляющей обмен сертификатами через Информационный узел, соответствующее письмо. В этом письме должен быть указан размер ожидаемого взноса за пользование системой ЭФС и платежные реквизиты Многостороннего донорского целевого фонда МККЗР.
- [64] Для поддержки принципа прозрачности на каждом заседании КФМ будет рассматриваться перечень стран с указанием размера ожидаемых взносов и отметки об их внесении в МДЦФ. Это обеспечило бы прозрачность и могло бы способствовать собираемости взносов. Когда Договаривающиеся Стороны сообщат о своем желании начать пользоваться системой ЭФС, их следует проинформировать о механизме устойчивого финансирования и о том, что они должны будут вносить взносы за использование системы в соответствии с уведомлением, которое будет им направляться ежегодно.
- [65] Со временем этот подход можно подкрепить дополнительным соглашением, которое будет подготовлено в соответствии со статьей XVI Международной конвенции по карантину и защите растений. В этом дополнительном соглашении может быть прописано обязательство Договаривающихся Сторон вносить взносы, предусмотренные принятым КФМ механизмом устойчивого финансирования. Когда Договаривающиеся Стороны начнут пользоваться системой ЭФС, им будет предложено подписать это дополнительное соглашение. Для подтверждения возможности использования для этой цели дополнительных соглашений необходима консультация юриста. Поскольку подготовка дополнительного соглашения требует значительных усилий, к этому не следует приступать, пока не пройдет несколько лет после внедрения механизма устойчивого финансирования (как минимум до того, как будет проведен хотя бы один обзор): это нужно для того, чтобы удостовериться, что механизм работает именно так, как было задумано.
- [66] Как уже говорилось, для успеха модели устойчивого финансирования важно соблюдение принципа доступности. Для того чтобы этого добиться, Целевая группа предлагает не лишать возможности использования системы ЭФС ни одну Договаривающуюся Сторону по причине неуплаты ожидаемого взноса.
- [67] Преимущества:
- высокая прозрачность;
  - простота внедрения;
  - отсутствие проблем ФАО с выставлением счетов;
  - отсутствие сложной системы выставления счетов;

- возможность до некоторой степени формализовать обязательства и стабилизировать приток поступлений.

[68] Недостатки:

- этот механизм не обеспечен правовой санкцией;
- в основе лежит надежда на то, что НОКЗР внесут необходимые взносы;
- если слишком много Договаривающихся Сторон не внесут ожидаемых взносов, то может возникнуть дефицит финансирования;
- получится, что пользователи, которые добросовестно платят взносы, будут субсидировать тех, кто этого не делает.

[69] КФМ предлагается:

10) *согласовать один* из следующих вариантов:

- а) предложенный механизм оплаты; или
- б) разработать и согласовать альтернативный вариант информирования Договаривающихся Сторон об ожидаемых взносах и о схеме обеспечения платежей.

### Выводы Целевой группы

[70] КФМ поручила Целевой группе разработать механизм устойчивого финансирования. Были разработаны принципы, которыми следует руководствоваться при выборе подходящих вариантов. Были определены основные особенности любого механизма устойчивого финансирования системы ЭФС. Были определены три важнейших аспекта механизма финансирования и разработаны различные варианты их реализации.

[71] Целевая группа понимает, что внедрение любого механизма устойчивого финансирования – дело непростое. Для этого нужно, чтобы Договаривающиеся Стороны признали необходимость предоставления финансирования той деятельности, которая для большинства из них (благодаря щедрости нескольких стран-доноров) сейчас бесплатна. Нужно, чтобы Договаривающиеся Стороны явным образом признали ценность системы ЭФС и были готовы вносить финансовый вклад в ее дальнейшую успешную работу. Но если механизм устойчивого финансирования внедрен не будет, то **в середине 2024 года** средства на систему ЭФС закончатся, и потребуются значительные усилия для обеспечения дополнительного донорского финансирования; удастся ли его найти, неизвестно. Эта неопределенность может привести к тому, что Договаривающиеся Стороны так и не решат, стоит ли им пользоваться системой ЭФС, и может так случиться, что они начнут искать альтернативные способы обмена сертификатами.

[72] КФМ, взяв на себя обязательство по созданию системы ЭФС, продемонстрировала значительную дальновидность и смелость. Прошло всего несколько лет – и сейчас мы приближаемся к тому рубежу, когда системой ЭФС с выгодой для себя пользуются 40 процентов всех Договаривающихся Сторон, а многие другие страны готовятся к ней присоединиться. Мы воочию убедились в преимуществах электронного обмена сертификатами во время сбоев, связанных с пандемией COVID-19, а сейчас наблюдаем значительную экономию средств и другие выгоды от внедрения системы ЭФС. Теперь КФМ нужно сделать так, чтобы эти достижения не оказались под угрозой, а для этого необходим механизм устойчивого финансирования.

[73] Мы благодарны Договаривающимся Сторонам и международным донорам, которые по сей день оказывают финансовую поддержку функционирования системы ЭФС, и надеемся, что они продолжат это делать до тех пор, пока механизм финансирования не будет создан и в него не поступят первые взносы.

[74] Если на 17-й сессии КФМ (2023 год) механизм финансирования будет согласован, Бюро и Секретариат приступят к совместной работе по его реализации. Первые письма с просьбой о

выплате взносов будут разосланы в течение года после утверждения КФМ (2024 год). Это даст Договаривающимся Сторонам время осуществить бюджетные ассигнования.

## Резюме рекомендаций

[75] Целевая группа предлагает КФМ:

- 1) *принять к сведению* информацию о том, что ожидаемые затраты на систему ЭФС в долгосрочной перспективе составят порядка 1 263 000 долл. США, но в зависимости от согласованного объема затрат могут снизиться до 933 000 долл. США;
- 2) *постановить*, что в рамках функционирования механизма финансирования Секретариат МККЗР должен ежегодно представлять доклад о работе системы ЭФС МККЗР, содержащий следующую информацию:
  - мероприятия, проведенные в истекшем году;
  - мероприятия, запланированные на следующий год;
  - расходы за отчетный год;
  - прогноз бюджета на следующий год;
  - общий объем использования системы в разбивке по странам, включая операции по отправке и получению;
  - поступления из всех источников; и
  - если механизм финансирования предполагает получение взноса от какой-либо Договаривающейся Стороны, использующей систему ЭФС, то в отчете должно быть указано, каков ожидаемый размер этого взноса и поступил ли этот взнос в Многосторонний донорский целевой фонд (МДЦФ);
- 3) *постановить*, что механизм финансирования следует периодически пересматривать: первый раз – через два года после начала его функционирования, а затем каждые пять лет;
- 4) *отметить* необходимость продолжения донорских взносов в МДЦФ до тех пор, пока механизм финансирования не будет полностью реализован;
- 5) *постановить*, что, если добровольные взносы на систему ЭФС будут поступать в МДЦФ после того, как механизм финансирования будет полностью реализован, то они должны использоваться для создания резерва на непредвиденные расходы на систему ЭФС или для сокращения общей суммы расходов, покрываемых за счет ожидаемых взносов участвующих Договаривающихся Сторон;
- 6) *постановить*, что механизм финансирования не должен использоваться для субсидирования мероприятий МККЗР, не связанных с системой ЭФС;
- 7) *принять к сведению* информацию о том, что параллельно с созданием механизма устойчивого финансирования Бюро и Секретариат продолжают изучение вопроса о целесообразности финансирования всех или части расходов на систему ЭФС по линии регулярной программы ФАО;
- 8) *согласовать* объем затрат для выбранной модели финансирования:
  - a) первый вариант: покрытие всех затрат; *или*
  - b) второй вариант: покрытие ограниченного объема затрат; *или*
  - c) разработать и согласовать альтернативный вариант покрытия затрат в рамках механизма устойчивого финансирования;
- 9) *согласовать* метод распределения затрат для определения размера ожидаемых взносов:
  - a) первый вариант распределения затрат: в зависимости от уровня развития страны; *или*
  - b) второй вариант распределения затрат: в зависимости от количества операций; *или*
  - c) разработать и согласовать альтернативный вариант распределения затрат в рамках механизма устойчивого финансирования;
- 10) *согласовать* механизм оплаты:
  - a) предложенный механизм; *или*
  - b) разработать и согласовать альтернативный вариант информирования Договаривающихся Сторон об ожидаемых взносах и о схеме обеспечения платежей;

- 11) *постановить*, что Секретариат и Бюро должны совместно работать над созданием подробной процедуры, описывающей функционирование механизма финансирования, и приступить к его реализации.

## **Приложение 1. Затраты на систему ЭФС. Справочный документ**

**Целевая группа КФМ по устойчивому финансированию системы электронной  
фитосанитарной сертификации МККЗР**

**8 декабря 2022 года**

## 1. Введение и цель

По результатам работы Целевой группы КФМ по устойчивому финансированию системы ЭФС МККЗР (Целевая группа) в настоящем документе представлены последние оценки общего объема операционных затрат на систему ЭФС Международной конвенции по защите растений (МККЗР) на период до 2026 года, основанные на текущих показателях, которые были предоставлены Секретариатом МККЗР. Этот документ также опирается на информацию, содержащуюся в документе с описанием бизнес-модели системы ЭФС МККЗР 2018 года "Варианты и рекомендации, 20 июня 2018 года, окончательный вариант", далее именуемом "Доклад 2018 года".

## 2. Затраты, связанные с функционированием системы ЭФС (за исключением затрат на наращивание потенциала)

Ниже приведены предполагаемые затраты на поддержку и техническое сопровождение системы ЭФС. В этом документе рассматриваются следующие вопросы:

- работа Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций (МВЦ ООН);
- Информационный узел системы ЭФС МККЗР;
- типовая национальная система электронной фитосанитарной сертификации (ГенС);
- дальнейшее совершенствование и развитие;
- управление и поддержка программ ЭФС (со стороны МККЗР).

Затраты на наращивание потенциала (НП) сюда не включены. Смета затрат на НП представлена в разделе 4 настоящего документа.

Оценки, представленные Секретариатом МККЗР в июле 2022 года, предусматривают следующую разбивку этих затрат по статьям:

**Таблица 1. Затраты на функционирование системы ЭФС МККЗР**

| Вид затрат   | 2023 год       | 2024 год       | 2025 год       | 2026 год       |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Функционирование МВЦ ООН, включая управление и поддержку (Информационный узел и ГенС)</b> |                |                |                |                |
| x. Функционирование Информационного узла МВЦ ООН   | 177 400        | 180 000        | 181 800        | 181 800        |
| xi. Функционирование ГенС МВЦ ООН  | 267 300        | 329 300        | 332 500        | 332 500        |
| xii. Дальнейшее совершенствование и развитие   | 96 300         | 97 700         | 98 700         | 98 700         |
| <b>Всего</b>   | <b>541 000</b> | <b>607 000</b> | <b>613 000</b> | <b>613 000</b> |
| <b>Управление и поддержка программ ЭФС (МККЗР)</b>   |                |                |                |                |
| xiii. Сотрудник по осуществлению программ ЭФС  | 100 000        | 100 000        | 200 000        | 200 000        |

|      |   |                |                |                |                |
|------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| xiv. | Технический сотрудник по программам ЭФС   | 50 000         | 50 000         | 50 000         | 50 000         |
| xv.  | Путевые расходы   | 50 000         | 60 000         | 70 000         | 70 000         |
|      | <b>Всего</b>  | <b>200 000</b> | <b>210 000</b> | <b>320 000</b> | <b>320 000</b> |
|      |   |                |                |                |                |
|      | <b>Итого, текущие расходы (не включая расходы на наращивание потенциала), долл. США</b> | <b>741 000</b> | <b>817 000</b> | <b>933 000</b> | <b>933 000</b> |

Источник: Секретариат МККЗР

Примечание 1. Увеличение ежегодных затрат на оплату услуг сотрудника по осуществлению программ с 2024 по 2025 год (со 100 000 до 200 000 долл. США) связано с тем, что эта должность становится штатной (в настоящее время этот специалист работает по соглашению, в качестве консультанта).

Примечание 2. Описание должностных функций сотрудника по осуществлению программ и технического сотрудника по программам ЭФС представлено в Приложении А. Подробнее см. раздел 2.1.

## 2.1. Допущения и комментарии к оценкам МККЗР

Категория должности сотрудника по осуществлению программ ЭФС должна определяться администрацией ФАО с учетом подробного описания его должностных функций (см. Приложение А). Для целей настоящего документа предполагается, что для надлежащего исполнения служебных функций это должна быть должность как минимум на уровне среднего управленческого звена. В системе ООН должность такого уровня называется должностью категории специалистов 4-го уровня (С-4). В настоящее время замещение этой должности производится в рамках соглашения о предоставлении консультационных услуг.

То же касается и должности технического сотрудника по программам ЭФС: категория должна определяться администрацией ФАО с учетом подробного описания его должностных функций (см. Приложение А). Для целей настоящего документа предполагается, что для надлежащего исполнения служебных функций это должна быть должность младшего сотрудника категории специалистов. В системе ООН должность такого уровня называется должностью категории специалистов 2-го уровня (С-2).

И сотрудник по осуществлению программ ЭФС, и технический сотрудник по программам ЭФС будут заниматься исключительно поддержкой работы программы ЭФС.

МККЗР указала, что бюджет путевых расходов включает ограниченное количество поездок сотрудников МККЗР на рабочие совещания и периодические поездки внешних экспертов для проведения обучения и оказания помощи странам, присоединяющимся к системе ЭФС (из расчета примерно 5 000 долл. США на поездку одного эксперта).

Численность сотрудников секретариата ЭФС следует периодически пересматривать, чтобы определить, достаточна ли она для обеспечения оптимальной работы и поддержки программы.

МККЗР указала, что приведенные выше сметы затрат на Информационный узел на период до 2026 года точны. Сметные затраты, указанные в Докладе 2018 года, были рассчитаны исходя из пропускной способности Информационного узла до 7 млн сертификатов в год, что значительно превышает его нынешний общий объем использования, который составляет порядка

1,5 млн сертификатов в год, то есть Информационный узел по-прежнему обладает большим потенциалом в плане увеличения объемов обмена.

В отношении затрат на ГеНС (267 300 долл. США в год в 2023 году) в Докладе 2018 года указано, что эти оценки основываются на данных по девяти странам, использующим ГеНС, где системой пользуются 1400 пользователей, и способности ГеНС охватить до 11 стран с 1700 пользователями. Однако в обмене сертификатами с помощью ГеНС участвует уже 21 страна, и в ближайшие пять лет это число, вероятно, значительно увеличится. Исходя из этого, Секретариат МККЗР увеличил смету затрат на 2024–2026 годы (332 500 долл. США к 2026 году).

Общие операционные затраты на систему ЭФС следует регулярно пересматривать.

### 3. Оценка текущих расходов на систему ЭФС

Последние данные от МВЦ ООН показывают, что за 12 месяцев, истекшие до сентября 2022 года, через информационный узел прошло 1,4 млн сертификатов. В среднем это эквивалентно 113 000 сертификатов в месяц. Как видно из приведенного ниже графика, количество сертификатов, которыми стороны обмениваются в течение месяца, неуклонно растет.



Если предположить, что совокупные текущие расходы в 2023 году составят 741 000 долл. США, как указано в таблице 1 выше, и принять оценку в 1,4 млн сертификатов, которыми стороны обменялись за последние 12 месяцев, то текущие расходы МККЗР/МВЦ ООН на один сертификат составят в среднем 0,53 долл. США. Понятно, что с увеличением общей суммы текущих расходов и объема обмена сертификатами эта средняя величина будет меняться и, скорее всего, снизится, особенно если через Информационный узел начнут обмениваться сертификатами такие страны, как Китай и Индия.

Но это только одна часть задачи, а еще, конечно же, есть и дополнительные текущие расходы на ЭФС – и у НОКЗР, и у предпринимателей. Существует также много других способов представления затрат, так что это всего лишь один пример, приведенный здесь для наглядности.

## 4. Требования ЭФС, связанные с наращиванием потенциала присоединяющихся к системе развивающихся стран

### 4.1. Общая информация

Из 183 стран – членов МККЗР 72 в настоящее время (по состоянию на декабрь 2022 года) обмениваются электронными фитосанитарными сертификатами через Информационный узел МККЗР. Из них 51 страна подключила свои национальные системы (НС) к Информационному узлу, а оставшиеся 21 используют для связи с Информационным узлом типовую национальную систему электронной фитосанитарной сертификации (ГеНС). Еще 42 страны находятся в процессе подключения к Информационному узлу, а остальные 69 членов пока не зарегистрированы в системе.

По крайней мере нескольким странам, которые сейчас находятся в процессе подключения к Информационному узлу или еще не зарегистрированы, для внедрения и использования системы ЭФС потребуется помощь в наращивании потенциала (НП). Предоставление такой помощи будет иметь решающее значение для дальнейшего расширения и успеха проекта ЭФС. Следует отметить, что отсутствие технических навыков и опыта было названо НОКЗР одним из главных возможных препятствий для внедрения системы ЭФС.

Объем требуемой помощи в НП, а также характер и способ ее оказания будут сильно различаться в зависимости от страны и требований отдельных НОКЗР и их уровня развития в плане ИТ-инфраструктуры и наличия специальных знаний. В одних странах внедрение ГеНС оказалось довольно простой задачей, в других потребовалась значительная поддержка с точки зрения как бизнес-процессов, так и ИТ-оборудования, а также связанного с этим обучения и поддержки в вопросах управления изменениями.

То же можно сказать и о подключении к Информационному узлу: некоторые страны, уже имеющие свои национальные системы работы с фитосанитарными сертификатами, подключили их к Информационному узлу относительно легко, а другим для этого потребовались серьезная поддержка и модификация технических средств.

На сегодняшний день МККЗР и МВЦ ООН предоставили ограниченный объем помощи и организовали обучение для стран, внедряющих систему ЭФС. В некоторых странах это было дополнено более серьезной технической помощью и проектами по наращиванию потенциала, реализацией которых занимались такие организации, как Глобальный альянс по содействию развитию торговли<sup>5</sup> и Всемирный банк. Следует отметить, что между Глобальным альянсом и МККЗР заключено соглашение о партнерстве, предусматривающее оказание такой помощи<sup>6</sup>, и в настоящее время этот альянс оказывает помощь девяти странам, внедряющим систему ЭФС<sup>7</sup>.

### 4.2. Предлагаемый МККЗР подход к наращиванию потенциала

Для того чтобы максимально повысить уровень использования системы ЭФС, выбранная модель устойчивого финансирования должна сопровождаться отдельно финансируемой программой развития потенциала.

Затраты на наращивание потенциала стран в вопросах внедрения системы ЭФС в первую очередь зависят от объема требуемых усилий и типа внедряемого решения (ГеНС, интерфейс национальной системы или полноценная разработка национальной системы). Объем таких затрат может варьироваться примерно от 20 000 долл. США, необходимых для обучения простейшим навыкам работы и поддержки ГеНС до более чем 2 млн долл. США на реализацию полноценной

<sup>5</sup> <https://www.tradefacilitation.org/about-us/>

<sup>6</sup> <https://www.tradefacilitation.org/article/international-organisations-formalise-trade-facilitation-partnership/>

<sup>7</sup> <https://www.tradefacilitation.org/projects-modernising-agricultural-trade/>

национальной системы. Имеющийся опыт показывает, что средний объем затрат на наращивание потенциала в области ЭФС колеблется примерно от 20 000 долл. США на обучение базовым навыкам работы с ГеНС и первоначальную поддержку до более чем 300 000 долл. США на более комплексное внедрение ГеНС (включая такие статьи, как ИТ-оборудование, обучение, анализ и переформатирование бизнес-процессов, правовая реформа, технология электронной подписи, управление изменениями и т. д).

Учитывая потенциальный диапазон затрат и потребностей в ресурсах, связанных с полной программой наращивания потенциала для внедрения системы ЭФС, Целевая группа рекомендует Секретариату МККЗР сосредоточиться на предоставлении базовой технической поддержки и обучении НОКЗР, которые об этом попросят, и создать для этого какой-то ограниченный механизм. Предлагается разработать пакет мер поддержки для каждой страны, включающий организацию первоначальной выездной миссии по оценке и обучению продолжительностью до пяти дней, за которой должен последовать курс обучения и оказания помощи продолжительностью до 15 дней (по мере необходимости – очно или дистанционно). Если исходить из принятых в ФАО ставок консультантов и обычных трат на проезд и проживание, то это обойдется примерно в 20 000 долл. США на каждую страну (гонорары экспертов, суточные и путевые расходы)<sup>8</sup>. Предлагается создать программу поддержки, рассчитанную на 10 стран в год, на период с 2023 по 2026 год, т.е. общая сумма ежегодных затрат составит 200 000 долл. США. Со временем потребность в такой помощи может уменьшиться, но вряд ли исчезнет совсем. Поэтому на период после 2026 года в качестве основного компонента общей программы реализации системы ЭФС рекомендуется постоянная долгосрочная программа по наращиванию потенциала стоимостью порядка 100 000 долл. США в год.

Целевая группа предлагает передать задачу по обеспечению более серьезного наращивания потенциала в ведение других учреждений и решать ее при содействии МККЗР и МВЦ ООН и в тесной координации с ними.

#### **4.3. Другие виды поддержки в области наращивания потенциала и информационно-просветительской работы**

В дополнение к упомянутому выше наращиванию потенциала Целевая группа рекомендует МККЗР подготовить обучающие вебинары, видеоролики и другие учебные материалы как минимум на английском, французском и испанском языках с описанием системы ЭФС, ее обновлений и усовершенствований и опыта НОКЗР по ее внедрению. По оценкам Секретариата МККЗР, на эту деятельность потребуются ежегодные ассигнования в размере 30 000 долл. США.

Кроме того, для того чтобы НОКЗР могли обмениваться опытом и создать сеть по обмену опытом в области внедрения системы ЭФС, а также для того, чтобы побудить страны, которые еще не начали этот процесс, сделать это, Секретариату МККЗР рекомендуется продолжить серию симпозиумов по ЭФС и как минимум раз в два года проводить глобальный семинар или практикум на эту тему.

#### **4.4. Смета затрат на наращивание потенциала**

Как показано в таблице 2 ниже, общий объем затрат на реализацию указанных выше мероприятий по наращиванию потенциала составит порядка 330 000 долл. США в год.

---

<sup>8</sup> Двадцать дней по ставке консультанта ФАО в размере 600 долл. США в день, плюс два авиабилета в оба конца стоимостью в среднем в 2000 долл. США каждый, плюс 20 дней суточных примерно по 200 долл. США в день. Итого 20 000 долл. США.

**Таблица 2. Смета ежегодных затрат на наращивание потенциала**

| <b>Внедрение системы ЭФС МККЗР</b>   |                 |                 |                 |                 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Вид затрат</b>  | <b>2023 год</b> | <b>2024 год</b> | <b>2025 год</b> | <b>2026 год</b> |
| xvi. Подключение развивающихся стран к системе ГеНС (по 10 стран в год)  | 200 000         | 200 000         | 200 000         | 200 000         |
| xvii. Проведение конференции, посвященной системе ЭФС (раз в два года)   |                 | 100 000         |                 | 100 000         |
| xviii. Проведение вебинаров, онлайн-семинаров и других мероприятий по популяризации системы и обучению пользователей и т. д. | 30 000          | 30 000          | 30 000          | 30 000          |
| <b>Всего</b>   | <b>230 000</b>  | <b>330 000</b>  | <b>230 000</b>  | <b>330 000</b>  |

**5. Общие текущие расходы и расходы на наращивание потенциала**

Общие ежегодные текущие расходы и расходы на наращивание потенциала представлены в сводной таблице ниже.

| <b>Вид затрат</b>                                  | <b>2023 год</b>  | <b>2024 год</b>  | <b>2025 год</b>  | <b>2026 год</b>  |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Итого, текущие расходы, долл. США</b>           | <b>741 000</b>   | <b>817 000</b>   | <b>933 000</b>   | <b>933 000</b>   |
| <b>Затраты на подключение к системе, долл. США</b> | <b>330 000</b>   | <b>330 000</b>   | <b>330 000</b>   | <b>330 000</b>   |
|  |                  |                  |                  |                  |
| <b>Итого, текущие расходы, долл. США</b>           | <b>1 071 000</b> | <b>1 147 000</b> | <b>1 263 000</b> | <b>1 263 000</b> |

## Приложение А

### Описание должностных функций

#### Сотрудник по осуществлению программ ЭФС

Сотрудник по осуществлению программ ЭФС отвечает за обеспечение бесперебойного функционирования системы ЭФС МККЗР, является "лицом" МККЗР в системе ЭФС и решает любые вопросы, как технические, так и политические, которые могут возникнуть в этой связи. В этом качестве сотрудник по осуществлению программ ЭФС взаимодействует с целым рядом заинтересованных сторон. К их числу относятся: 1) ФАО и Договаривающиеся Стороны МККЗР; 2) Руководящая группа по электронной фитосанитарной сертификации, состоящая из семи региональных представителей ФАО, обладающих опытом как в области охраны здоровья растений, так и в вопросах электронной фитосанитарной сертификации; 3) Международный вычислительный центр Организации Объединенных Наций, который является техническим провайдером системы; 4) Отраслевая консультативная группа по электронной фитосанитарной сертификации – независимый орган глобальных отраслевых организаций, который оказывает поддержку внедрению системы в разных странах, в том числе путем проведения вебинаров и практикумов; 5) Глобальный альянс по содействию развитию торговли – ключевой партнер по внедрению интернет-системы ГеНС, элемента системы ЭФС, и активный сторонник внедрения ЭФС во многих странах мира; 6) Всемирный банк, который оказывает поддержку в подключении к различным электронным таможенным системам в некоторых развивающихся странах; и 7) Консультативный комитет по электронной сертификации, организованный ВТО и ФСРТ, задачей которого является объединение различных органов по сертификации (СФС и других) для обсуждения текущей деятельности и перспектив на будущее.

Эта должность требует такта, ориентированности на цифровизацию санитарных и фитосанитарных сертификатов, гибкости, способности к инновациям, а также досконального знания возможностей системы ЭФС.

#### Технический сотрудник по программам ЭФС

Технический сотрудник по программам ЭФС оказывает поддержку сотруднику по осуществлению программ ЭФС в вышеуказанной деятельности, помогая ему составлять доклады о работе совещаний, организовывать и контролировать проведение совещаний. Занимающий эту должность должен хорошо разбираться в программных мероприятиях и в случае необходимости де факто действовать в качестве заместителя сотрудника по осуществлению программ в его отсутствие.

## Приложение 2. Другие варианты финансирования, предложенные на 15-й сессии КФМ (2021 год) и рассмотренные Целевой группой

На 15-й сессии КФМ (2021 год) Секретариат представил документ с описанием семи вариантов финансовой поддержки системы ЭФС МККЗР. Эти варианты были изучены, но ни один из них не был ни одобрен, ни исключен из рассмотрения. Целевая группа оценила эти варианты. В результате они были исключены из рассмотрения, потому что Целевая группа сочла их либо нежизнеспособными, либо не в полной мере удовлетворяющими определенным выше принципам.

**Вариант 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)

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** не отвечает принципам доступности или эффективности. Был исключен из рассмотрения.

**Вариант 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.

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** очень сложен для администрирования и сопряжен с высокими операционными издержками. Не отвечает принципу эффективности. Обсуждался, но в число возможных окончательных вариантов включен не был.

**Вариант 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.

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** очень сложен для администрирования и сопряжен с высокими операционными издержками. Не отвечает принципу эффективности. Обсуждался, но в число возможных окончательных вариантов включен не был.

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

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** очень сложен для администрирования. Требуется значительных усилий по обеспечению бесперебойного поступления добровольных взносов, т.е. может оказаться неустойчивым. Не соответствует принципам эффективности и "платит пользователь" и вызывает беспокойство в связи с возможностью снижения независимости системы ЭФС. Различные вариации такого подхода обсуждались, но в число возможных окончательных вариантов он включен не был.

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

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** см. комментарий в документе.

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

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** этот вариант был сочтен нежизнеспособным и больше Целевой группой не обсуждался.

**Вариант 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.

**Комментарий ЦГ по устойчивому финансированию системы ЭФС:** этот вариант был сочтен нежизнеспособным и больше Целевой группой не обсуждался.