



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИССИЯ ПО ГЕНЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Пункт 9.3 предварительной повестки дня

Семнадцатая очередная сессия

Рим, 18–22 февраля 2019 года

ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ И ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ СЕМЕНОВОДЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕМЕНОВОДСТВЕ

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты
I. Введение.....	1–3
II. Обоснование законодательства о семеноводстве и семеноводческой политике	4–6
III. Методы, использованные при подготовке документа "Обзор ситуации и тенденций в области семеноводческой политики и законодательства о семеноводстве"	7–11
IV. Потенциальное воздействие правовых документов на разнообразие генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства.....	12–37
V. Проект решения.....	38

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия её деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



CGRFA 17

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей последней сессии Комиссия включила в число основных результатов своей Многолетней программы работы обзор положения дел и тенденций в сфере семеноводческой политики¹. В соответствии с этим поручением ФАО подготовила документ "Обзор ситуации и тенденций в области семеноводческой политики и законодательства о семеноводстве"², представляющий собой анализ национальных мер политики, законов, нормативных документов и вспомогательных положений в области семеноводства. В обзоре оценивается, в какой мере правовые, нормативные документы и документы политики могут отразиться на разнообразии генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (ГРРПСХ) на уровне хозяйств.
2. Межправительственная техническая рабочая группа по генетическим ресурсам растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (Рабочая группа) на своей последней сессии приняла Обзор к сведению и рекомендовала Комиссии поручить ФАО провести углубленные тематические исследования воздействия семеноводческой политики, законодательства и мер регулирования в этой области на разнообразие ГРРПСХ на уровне хозяйств. Рабочая группа поручила предоставить углубленные тематические исследования для рассмотрения на своей следующей сессии. Кроме того, она подчеркнула необходимость уточнения термина "фермерские семеноводческие системы" и поручила Секретариату, во избежание дублирования усилий, тесно сотрудничать с Международным договором о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (Договором) по вопросам подготовки этих углубленных тематических исследований³.
3. В настоящем документе приводится краткое обоснование семеноводческой политики и законодательства в области семеноводства. В нем описывается использованная при проведении оценки методика и дается обзор возможного воздействия семеноводческой политики и законодательства в этой области на конкретные аспекты, имеющие отношение к сохранению и устойчивому использованию ГРРПСХ.

II. ОБОСНОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕМЕНОВОДСТВЕ И СЕМЕНОВОДЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

4. Основная цель правовых, нормативных документов и документов политики в области семеноводства состоит в обеспечении гарантий качества и сортовой идентичности семян и посадочного материала. Законодательство в области семеноводства призвано защитить фермерские хозяйства как потребителей семян. Это особенно важно, так как внешний вид семян дает крайне мало информации об их качестве и характеристиках растения, которое вырастет из них. Поэтому законодательством в области семеноводства, как правило, предусматриваются описание и оценка сортов в некоторой форме, досмотр в поле и лабораторные анализы с целью обеспечить идентичность и качество семян. Помимо этого, законодательство направлено на поддержку производителей и поставщиков семян путем создания в секторе механизмов управления, которые, как правило, включают механизмы обеспечения добросовестной конкуренции. Для применения и обеспечения соблюдения законодательства о семеноводстве страны в большинстве случаев назначают компетентные органы и наделяют их полномочиями обеспечивать выполнение требований стандартов в отношении производства и качества семян. Компетентные органы, семена и посадочный материал, которые они контролируют, и цепочка организаций, которые занимаются селекцией, производством, сбытом и дистрибуцией семян в соответствии с соответствующим действующим законодательством, в совокупности составляют механизм, который обычно считается "формальной" семеноводческой системой.

¹ CGRFA-16/17/Report Rev.1, Приложение C

² CGRFA-17/19/9.3/Inf.1.

³ CGRFA-17/19/9.1, пункт 19.

5. Законы в области семеноводства, как правило, содержат положения о регистрации сортов, в соответствии с которыми при включении в перечень сортов, разрешенных к коммерческому производству и продаже, проводится оценка качеств и описание характеристик сорта. Кроме того, законы обычно регулируют качество семян и предусматривают создание системы обеспечения качества семян с точки зрения генетической чистоты (соответствия типу), аналитической чистоты (отсутствия загрязнений) и прорастания. Наиболее распространенным механизмом контроля качества семян является сертификация, при которой нейтральная третья сторона инспектирует производство семян и подтверждает сортовую идентичность и качество партий семян, произведенных для продажи. При этом в некоторых странах действуют системы контроля качества семян, которые устанавливают стандарты качества, но не требуют обязательных проверок.

6. Кроме того, существуют фермерские семеноводческие системы, обеспечивающие распределение и распространение семян и посадочного материала, но действующие отдельно от цепочки организаций по производству семян в формальной системе. В фермерских семеноводческих системах, в частности, производится селекция семян и могут использоваться различные каналы получения семян и посадочного материала, в том числе собственный урожай, обмен и торговля между хозяйствами либо на местных рынках. Во многих странах, особенно развивающихся, фермерские семеноводческие системы являются источником значительной части, а то и большинства семян и посадочного материала основных сельскохозяйственных культур. С помощью этих систем осуществляется снабжение фермерскими/местными сортами и выведенными сортами культур, которые нередко изначально поступают из формальной системы. Фермерские семеноводческие системы являются важным компонентом управления ГРПСХ, особенно внутривладельческим разнообразием фермерских/местных сортов.

II. МЕТОДЫ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ДОКУМЕНТА "ОБЗОР СИТУАЦИИ И ТЕНДЕНЦИЙ В ОБЛАСТИ СЕМЕНОВОДЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕМЕНОВОДСТВЕ"

7. Проведенные в последнее время обзоры законодательства о семеноводстве и его воздействия на ГРПСХ в основном касаются отдельных регионов или групп стран⁴. Методика проведения этих обзоров была различной, но, как правило, их основой служили страновые тематические исследования. Поскольку целью Обзора является выявление общих тенденций в законодательстве стран о семеноводстве и его возможного воздействия на разнообразие производимых фермерскими хозяйствами ГРПСХ, для его проведения был избран другой подход⁵.

8. Обзор основан на анализе законодательства о семеноводстве 96 стран, описанного в ФАОЛЕКС, электронного собрания национальных законов, нормативных документов и документов политики в области продовольствия, сельского хозяйства и природных ресурсов. Основное внимание уделяется положениям, которые прямо или косвенно запрещают или ограничивают количество сортов, доступных для фермеров, запрещая продажу, обмен или даже использование семян фермерских/местных сортов. Помимо этого, в Обзоре рассматриваются положения, такие как требования к регистрации, которые могут повлиять на участие мелких фермеров или фермерских организаций в деятельности формального семеноводческого сектора. Важно отметить, что основой для Обзора послужили действующие правовые положения; в нем не принимается во внимание ни уровень их применения или обеспечения исполнения, ни административная практика, которая не всегда точно следует букве закона.

⁴ Visser, B. 2017. The impact of national seed laws on the functioning of small-scale seed systems. A country case study. Amsterdam: Oxfam-Novib. https://www.sdhsprogram.org/assets/wbb-publications/770/Seedlawstudy_Bert%20Visser.pdf;

⁵ CGRFA-17/19/9.3/Inf.1.

9. На основе Руководства по выработке национальной политики в области семеноводства⁶ были подготовлены 15 вопросов, которые использовались для изучения возможного воздействия правовых документов на внутривозрастное разнообразие ГРПСХ. Эти вопросы, в частности, касались: i) регистрации сорта как требования для сбыта семян и других посадочных материалов либо обмена ими; ii) систем контроля качества семян, таких как сертификация семян; и iii) представления фермеров в руководящих органах национальных органов по семеноводству. По каждому вопросу были подготовлены возможные ответы, отражающие диапазон существующих сценариев. На все вопросы, кроме двух, можно было дать только один ответ.

10. На момент проведения Обзора (в марте 2018 года) в базе данных ФАОЛЕКС содержались сведения о более чем 4 000 правовых документах, касающихся семян и посадочного материала, по 171 стране и региональному законодательному объединению. В ходе Обзора было изучено 288 документов на четырех наиболее широко представленных в базе языках – английском, французском, испанском и русском; он охватил все страны, чьи документы позволяли ответить на 15 вопросов в рамках анализа, то есть 94 страны и две региональные организации, наделенные полномочиями утверждать законы, напрямую распространяющиеся на их государства-члены – Андское сообщество и Европейский Союз.

11. Затем ответы по всем странам были сведены в единую таблицу – в нее вошли ответы по всем 96 странам/региональным законодательным объединениям. Она была использована для подсчета частоты ответов на отдельные вопросы. Кроме того, были документально зафиксированы и проанализированы связи между двумя вопросами или более (например, в случаях, когда законом о семеноводстве был предусмотрен обязательный характер и регистрации всех коммерциализированных сортов, и сертификации семян).

III. ПОТЕНЦИАЛЬНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ НА РАЗНООБРАЗИЕ ГЕНЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ РАСТЕНИЙ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

12. Законодательство о семеноводстве может по-разному ограничивать использование семян и других посадочных материалов и обмен ими, включая их коммерциализацию. Оно может предоставлять право сбыта семян исключительно зарегистрированным продавцам. Оно может допускать коммерческий и/или некоммерческий обмен исключительно сертифицированными семенами зарегистрированных сортов для всех или отдельных культур. Кроме того, оно может осложнять для мелких фермеров регистрацию в качестве продавцов семян или выполнение требований по регистрации сортов или сертификации семян, что может затруднять для них обмен семенами на коммерческой или даже некоммерческой основе.

Требования по регистрации производителей семян

13. Почти в семидесяти пяти процентах рассмотренных стран соответствующие законы предусматривают, что для того чтобы работать, производители семян должны быть зарегистрированы; в 53 процентах из них содержится требование о регистрации производителей семян всех сельскохозяйственных культур, а в 21 проценте такое требование предусмотрено только для некоторых культур. В 26 процентах охваченных исследованием стран в законе отсутствовало требование о регистрации производителей семян в данном качестве, но вполне вероятно, что в этих странах решение об их регистрации делегируется национальным органам по семеноводству.

14. Требование о регистрации производителей семян может сказываться на способности мелких фермеров или фермерских групп производить семена и осуществлять их сбыт в коммерческих масштабах. Это особенно актуально в случаях, когда прямые или косвенные расходы и сборы за регистрацию оказываются чрезмерно высокими.

⁶ <http://www.fao.org/3/a-i4916e.pdf>

Регистрация сортов

15. Законодательство в области семеноводства обеспечивает главным образом регулирование формального семеноводческого сектора; однако оно может оказывать прямое или косвенное воздействие на функционирование фермерских семеноводческих систем. Это происходит, когда закон запрещает торговлю или даже некоммерческий обмен семенами сортов растений, которые не внесены в национальный или региональный перечень сортов.
16. Почти в семидесяти пяти процентах исследованных стран законодательство требует регистрации сорта сельскохозяйственной культуры для коммерческого производства или продажи семян и посадочного материала такого сорта. В большинстве из них (63 процента) требование о регистрации распространяется на все культуры, тогда как в 11 процентах стран оно предъявляется только к некоторым видам. В имеющихся правовых документах остальных 26 процентов стран требование о регистрации сортов либо отсутствует, либо неясно.
17. Такое положение объясняется условиями регистрации сортов. В 69 процентах обследованных стран закон предусматривает обязательное соответствие регистрируемого сорта требованиям по отличимости, однородности и стабильности (ООС). В 37 процентах изученных стран закон требует проведения испытаний на полезность для производства и потребления (ППП) для всех или отдельных культур. Требования по ООС и ППП могут создавать значительные препятствия для распространения фермерских/местных сортов, которые, как правило, не удовлетворяют этим критериям. Если в толковании и применении требований по ООС существует определенная гибкость, то для соответствия критерию ППП обычно требуется, чтобы сорт имел дополнительную ценность (чаще всего с точки зрения урожайности) по сравнению с существующими зарегистрированными сортами того же вида. Фермерские/местные сорта могут иметь желательные качества, которые не измеряются при проведении испытаний на ППП, но требование о ППП может представлять серьезное препятствие для их регистрации, поскольку такие сорта, как правило, не превосходят по своим характеристикам другие зарегистрированные современные сорта и не удовлетворяют минимальным требованиям к урожайности, если таковые явно устанавливаются в качестве условия для прохождения испытания на ППП.
18. Схемы регистрации сортов, запрещающие обмен семенами незарегистрированных сортов и их коммерциализацию, могут ограничивать возможность коммерциализации и, таким образом, сохранения и устойчивого использования семян фермерских/местных сортов, которые часто не соответствуют требованиям регистрации. Предполагающие жесткие требования, дорогостоящие процедуры регистрации производителей семян также могут ограничивать количество и разнообразие производителей семян, в том числе фермерских групп и местных предприятий, которые при отсутствии таких процедур могли бы становиться участниками формальных семеноводческих систем. Такие условия могут сужать круг субъектов, получающих официальное признание и поддержку, и в конечном счете угрожать разнообразию ГРПСХ, которые производятся и распространяются через эти каналы.
19. Если законодательство о семеноводстве не ограничивает обмен семенами незарегистрированных сортов и их коммерциализацию, то оно редко оказывает непосредственное влияние на разнообразие фермерских и местных сортов, используемых в сельском хозяйстве. Однако оно может оказывать косвенное воздействие, например, путем установления серьезных стимулов для производства или импорта новых сортов формальным сектором.
20. Очевидно, что для смягчения возможного воздействия законодательства о семеноводстве на сохранение и устойчивое использование фермерских/местных сортов, некоторые страны предусмотрели в своих законах исключения и другие механизмы, направленные на облегчение регистрации фермерских/местных сортов.

Контроль качества семян

21. Страны применяют различные системы контроля качества семян; все они направлены на обеспечение того, чтобы земледельцы получали именно те растения, которые они планируют вырастить. Одной из систем контроля качества является сертификация семян (добровольная или обязательная), в рамках которой нейтральная сторона проводит проверки с целью подтвердить, является ли сорт зарегистрированным и соответствующим типу, а также подтвердить качество партии семян по таким критериям, как всхожесть, здоровье и отсутствие загрязняющих веществ. Существуют и альтернативные системы контроля качества, в рамках которых производители семян сами несут ответственность за контроль качества без внешних проверок; это, например, система гарантии качества семян⁷, которая предполагает менее интенсивный режим проверок третьих сторон и является менее дорогостоящей. Системы гарантии качества семян дополняют системы сертификации семян, наиболее пригодны для применения в малоресурсных производственных системах и считаются переходным этапом между неформальными и формальными семеноводческими системами.

22. Более чем в семидесяти пяти процентах стран действующее законодательство предусматривает ту или иную форму контроля качества семян, которые планируется коммерциализировать. Требование о сертификации действует в 62 процентах стран, причем в 30 процентах из них оно распространяется на все культуры (в остальных определена группа сельскохозяйственных культур, подлежащая сертификации).

23. Учитывая, что в некоторых сообществах, представленных мелкими фермерскими хозяйствами, особенно в отдаленных районах, трудно или нецелесообразно осуществлять сертификацию семян или обязательный контроль их качества в других формах, для фермеров может оказаться трудным или даже невозможным производить официально признанные семена. Таким образом, даже при прохождении регистрации фермерского/местного сорта его коммерциализация может быть не разрешена законом. Сертифицироваться могут только семена зарегистрированных сортов. Таким образом, обязательная сертификация семян оказывает на разнообразие ГРПСХ косвенное воздействие, сравнимое с воздействием обязательной регистрации сортов.

24. Чтобы обеспечить эффективность затрат, связанных с проверками партий семян, законы о семеноводстве некоторых стран определяют минимальный размер партии семян для проведения полевых досмотров. Это требование может мешать мелким фермерам или ассоциациям фермеров осуществлять сбыт семян выведенных ими/местных сортов, так как они оказываются не в состоянии выполнить требования определенных стандартов их производства. Минимальный размер партии семян установлен только в двух процентах стран, законы которых были проанализированы.

25. В 29 процентах рассмотренных стран законом запрещена продажа семян, не прошедших сертификацию; еще в 42 процентах из них продажа несертифицированных семян, по крайней мере для отдельных культур, разрешена. Запрет на коммерческое производство несертифицированных семян и обмен ими может ограничивать разнообразие фермерских/местных сортов, используемых и сохраняемых земледельцами, так как их производство и обмен ими становятся рискованными для фермеров с правовой точки зрения.

26. В некоторых странах стандартом качества признается система гарантированного качества семян и в этом стандарте определяется степень вмешательства или контроля со стороны национального органа по семеноводству. В других странах устанавливаются определенные правила, согласно которым производители должны маркировать свои семена, обеспечивать их соответствие стандартам качества и предоставлять фермерам необходимую информацию с помощью точной маркировки; оба требования относятся к зарегистрированным сортам. Считается, что эти системы облегчают производство семян в земледельческих

⁷ <http://www.fao.org/3/a-a0503e.pdf>

сообществах и в перспективе могут оказывать положительное воздействие на разнообразие ГРПСХ.

27. Кроме того, в 19 процентах стран законом предусмотрены конкретные стимулы или скидки для мелких фермеров и мелких фермерских хозяйств, такие как снижение платы за проверку семян или регистрацию сортов, что также способно положительно влиять на разнообразие. Законодательство остальных стран (81 процент) не предусматривает таких стимулов.

Представленность в директивных органах

28. Представленность мелких фермеров и производителей семян в руководящих органах национальных ведомств по вопросам семеноводства может повысить вероятность принятия решений в интересах мелких производителей.

29. Законодательство о семеноводстве некоторых стран предусматривает участие фермеров и производителей семян в работе консультативных органов или даже в принятии решений руководящими органами национальных ведомств по вопросам семеноводства, отвечающих за реализацию законодательства в этой области. Такие меры позволяют учитывать потребности и интересы соответствующих сторон при осуществлении законов. Обзор документов не охватывал органы, выполняющие только консультативные функции; основное внимание в нем уделялось документам, предусматривающим участие в принятии решений.

30. В 35 процентах охваченных стран, в соответствии с законом, представители производителей семян должны быть представлены в руководящем совете или органе национального ведомства по семеноводству; в 28 процентах стран закон требует, чтобы в этих органах были представлены потребители семян (фермеры). В некоторых странах (14 процентов) закон предусматривает, чтобы в таком органе были представлены мелкие фермеры (как правило, члены кооперативов или ассоциаций фермеров). Большинство стран, относящихся к последней группе, находятся в Африке, некоторые – в Азии; стран Латинской Америки и Европы среди них нет.

Различные аспекты законодательства о семеноводстве в совокупности

31. Наконец, в рамках Обзора исследовалось совокупное влияние типичных положений законов в области семеноводства и их потенциальное воздействие на разнообразие ГРПСХ, находящегося в распоряжении фермеров.

32. Анализ показывает, что, хотя в значительном числе обследованных стран (63 процента) требуется регистрация всех сортов, продаваемых на коммерческой основе, 26 процентов этих стран, несмотря на наличие систем обязательной регистрации, признают в своих правовых документах фермерские семеноводческие системы. Это указывает на возможность разработки законодательства в этой сфере, которое будет одновременно охватывать и поддерживать различные семеноводческие системы – как формальные, так и фермерские. Анализ законов других стран заставляет предположить, что контроль всех семян, являющихся предметом торговли, с одновременным признанием фермерских семеноводческих систем не всегда считается желательным – в интересах поддержания единообразия либо по другим причинам.

33. Обзор также показывает, что в 28 процентах изученных стран условием коммерциализации являются регистрация всех сортов, так и сертификация всех семян всех культур. Такая система предполагает полный контроль за выведенными сортами и их распространением.

Основные выводы

34. Важно отметить, что результаты данного обзора во многом показательны. Он охватывал правовые документы, содержащиеся в базе ФАОЛЕКС. В ходе обзора не анализировался уровень их осуществления или приведения в исполнение и не принималась во внимание административная практика.

35. Следует также учитывать, что на разнообразии ГРПСХ прямо или косвенно влияют различные факторы и поэтому трудно делать однозначные выводы о воздействии мер политики в области семеноводства, рассматривая их изолированно. В исследовании в продолжение настоящего Обзора может быть изучен вопрос о том, действительно ли положения законодательства о семеноводстве, которые допускают или стимулируют дальнейшее существование или распространение неформальных систем снабжения семенами либо облегчают регистрацию фермерских или импортных сортов, способствуют повышению разнообразия используемых фермерами ГРПСХ.

36. Кроме того, необходимо отметить, что во многих странах требования законодательства о семеноводстве не распространяются на конкретные практики, такие как торговля семенами между фермерами. Есть страны, где они не распространяются только на некоммерческий или бартерный обмен семенами. В одних странах устанавливается льготный режим в отношении неформальной торговли семенами; в других странах она регулируется. Поэтому может быть полезным сравнить страны, где регулируются и не регулируются конкретные методы, принятые в фермерских семеноводческих системах, и провести анализ воздействия этих двух подходов к регулированию на уровне внутривладельческого разнообразия ГРПСХ.

37. На своей последней сессии Рабочая группа приняла Обзор к сведению и рекомендовала Комиссии поручить ФАО провести углубленные тематические исследования воздействия семеноводческой политики, законодательства и мер регулирования в этой области на разнообразии ГРПСХ на уровне хозяйств. Рабочая группа поручила предоставить углубленные тематические исследования для рассмотрения на своей следующей сессии. Рабочая группа подчеркнула необходимость уточнения термина "фермерские семеноводческие системы" и поручила Секретариату, во избежание дублирования усилий, вести тесное сотрудничество с Договором по вопросам подготовки этих углубленных тематических исследований⁸.

IV. ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ

38. Комиссии предлагается:

- a) принять Обзор к сведению;
- b) поручить ФАО:
 - в тесном сотрудничестве с Договором провести углубленные тематические исследования воздействия семеноводческой политики, законодательства и мер регулирования в этой области на разнообразии ГРПСХ на уровне хозяйств и представить их результаты на рассмотрение Рабочей группы на ее следующей сессии; и
 - уточнить термин "фермерские семеноводческие системы".

⁸ CGRFA-17/19/9.1, пункт 19.