



КОМИССИЯ ПО ГЕНЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Пункт 4 предварительной повестки дня

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ГЕНЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ РАСТЕНИЙ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Десятая сессия

22-24 июня 2021 года

ВЛИЯНИЕ МЕР ПОЛИТИКИ, ЗАКОНОВ И НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ СЕМЕНОВОДСТВА

Содержание

	Пункты
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1–3
II. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОВ.....	4–6
III. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ.....	7–9
IV. МЕТОДЫ	10–15
V. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ	16–30
VI. ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ.....	31

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Комиссия по генетическим ресурсам для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (Комиссия) рассмотрела на своей последней сессии документ "Положение дел и тенденции в области семеноводческой политики и законодательства о семеноводстве"¹ (далее "предварительное исследование") и приняла к сведению подготовленный обзор². Она поручила ФАО в координации с Международным договором о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства ("Договор") и по согласованию с Международным союзом по охране новых сортов растений (УПОВ) провести углубленные тематические исследования, результаты которых будут рассмотрены Межправительственной технической рабочей группой по генетическим ресурсам растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства на ее следующей сессии. Эти тематические исследования призваны оценить влияние некоторых мер политики, законов и нормативных актов в области семеноводства на:

- i) полевое разнообразие генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (ГРРПСХ);
- ii) доступ мелких землевладельцев к достаточным по количеству, доступным, диверсифицированным и адаптированным к местным условиям ГРРПСХ, включая фермерские/местные сорта; и
- iii) продовольственную безопасность и питание при различных системах обеспечения семенами.

2. Комиссия также поручила ФАО прояснить термины "фермерские системы обеспечения семенами", "неофициальные системы обеспечения семенами", "официальные системы обеспечения семенами" и "комплексные системы обеспечения семенами", принимая во внимание материалы, представленные членами и наблюдателями³.

3. В настоящем документе подводится итог исследования по применению мер политики и законов в области семеноводства и обсуждается возможное влияние полученных результатов на разнообразие фермерских/местных сортов (ФМС). Исследование "Влияние внедрения семеноводческого законодательства на разнообразие генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства" содержится в документе CGRFA/WG-PGR-10/21/3/Inf.1.

II. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОВ

4. Меры политики, законы и нормативные акты в области семеноводства призваны обеспечить фермерам качество (особенно сортовую идентичность) семян и посадочных материалов. Страны обычно назначают компетентные органы для обеспечения соблюдения стандартов производства и качества семян. Этот набор органов, семена и посадочный материал, на которые распространяются нормативные документы, и сеть организаций, которые выводят сорта культур, производят, обеспечивают качество, продают и распространяют семена, принято называть официальной системой семеноводства.

5. Несмотря на отсутствие общепринятых определений различных типов систем семеноводства, фермерскими или неформальными системами семеноводства обычно называют процессы производства и реализации семян, в которых не применяются или не соблюдаются нормативные требования. В неформальных системах пропагулы ФМС и сорта сельскохозяйственных культур, которые изначально могли быть выведены и выпущены в обращение в рамках официальной системы или появились в результате фермерской селекции или естественного отбора, производятся, размножаются, продаются, обмениваются или иным образом распространяются без регистрации, проверок или контроля со стороны компетентного органа по семеноводству. В рамках фермерских семеноводческих систем семена и посадочный

¹ CGRFA-17/19/9.3

² CGRFA-17/19/9.3/Inf.1

³ CGRFA-17/19/Report, пункт 67

материал поставляются по различным каналам, включая производство в домашних хозяйствах, обмен между фермерами и продажу на местных рынках. Интегрированными семеноводческими системами называются системы, характеризующиеся параллельным существованием официальных и фермерских систем. Такое сосуществование может возникнуть само по себе или быть стимулировано скоординированными действиями⁴.

6. Во многих странах, особенно развивающихся, фермерские семеноводческие системы в значительной степени обеспечивают фермеров семенами и посадочным материалом основных сельскохозяйственных культур и практически полностью – семенами забытых и недоиспользуемых культур. Поэтому неофициальные семеноводческие системы играют важную роль в сохранении и устойчивом использовании ГРПСХ, особенно ФМС⁵.

III. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

7. В 2018 году в рамках предварительного исследования были изучены тексты законодательства о семеноводстве 94 стран, представляющих все регионы, а также двух региональных организаций (Андское сообщество и Европейский союз), которые хранятся в базе данных FAOLEX, с целью ответить на 15 вопросов и выяснить возможное влияние этих документов на полевое разнообразие ГРПСХ, особенно ФМС. Эти вопросы касались:

i) сферы действия законодательства о семеноводстве; ii) требований по регистрации сортов сельскохозяйственных культур до их коммерциализации; iii) наличия системы контроля качества семян; и iv) представленности фермеров в руководящих органах национальных организаций, отвечающих за вопросы семеноводства. По каждому вопросу был предложен набор возможных ответов, отражающих диапазон возможных законодательных положений.

8. Выводы по итогам предварительного исследования были обобщены по пяти основным параметрам:

- i. *Требования по регистрации производителей семян.* Почти в трех из каждых четырех рассмотренных стран производители семян для осуществления своей деятельности должны быть зарегистрированы в уполномоченном государственном органе.
- ii. *Регистрация сортов.* Регистрация сортов сельскохозяйственных культур для коммерческого производства или продажи семян и посадочного материала требуется в 74 процентах рассмотренных стран. Требования при регистрации обычно включают отличимость, однородность и стабильность (DUS) и, реже, ценность для возделывания и использования (VCU). Требования по DUS и VCU могут стать серьезным препятствием для распространения фермерских/местных сортов, которые, как правило, не удовлетворяют этим критериям.
- iii. *Контроль качества семян.* В 77 процентах стран для коммерциализации семян в той или иной форме требуется контроль качества семян, а в 62 процентах стран конкретно требуется сертификация семян. В 29 процентах стран продажа семян, не прошедших сертификацию, официально запрещена. Поскольку мелким фермерам непросто получить сертификат, контроль качества семян может затруднить, а зачастую и сделать просто невозможным производство семян, которые были бы признаны юридически. Это создаст дополнительное препятствие для продажи семян ФМС, которые, как правило, не имеют сертификата качества, и, следовательно, может повлиять на разнообразие ГРПСХ.
- iv. *Представленность в директивных органах.* В 35 процентах обследованных стран предусмотрено обязательное включение представителей производителей семян в состав руководящего совета или правления национального органа по семеноводству, тогда как участие представителей потребителей семян (фермеров) в этих органах предусмотрено в 28 процентах стран. Предполагается, что чем

⁴ Louwaars, N., P. Le Coënt, and T. Osborne. 2009. [Seed systems and PGRFA. Thematic background study for the Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources](#)

⁵ [Voluntary Guidelines for the Conservation and Sustainable Use of Farmers' Varieties/Landraces](#)

больше фермеров участвуют в принятии решений, тем выше вероятность того, что разработка и реализация политики будет обогащена их взглядами и, следовательно, благоприятна для них.

v. *Сочетание различных аспектов законодательства о семеноводстве.*

Двадцать шесть процентов обследованных стран имеют систему обязательной регистрации всех сортов всех продаваемых культур, однако в своих правовых документах они признают и фермерские семеноводческие системы. Это предполагает, что законодательство в области семеноводства в некоторых странах может конкретно поддерживать как официальные, так и фермерские системы семеноводства. Напротив, 28 процентов стран требуют как регистрации всех сортов каждой культуры, так и сертификации семян в качестве предварительного условия для их продажи, что означает, что коммерциализация всех семян регулируется.

9. В предварительном исследовании не рассматривался вопрос о том, как реализуются и соблюдаются меры политики и законы в области семеноводства, а также не анализировалась административная практика национальных органов власти. Для многих стран оставалось неясным, могут ли ФМС быть зарегистрированы как сорта и могут ли семена таких сортов производиться или обмениваться на коммерческой основе. Поэтому целью настоящего исследования стало изучение фактического соблюдения нормативных положений и функционирования соответствующих механизмов. Полученные результаты позволят глубже понять выводы предварительного исследования и лучше понять, как меры политики и законы в области семеноводства могут повлиять на разнообразие ГРПСХ, особенно в хозяйствах.

IV. МЕТОДИКА

10. Возможность легальной коммерциализации или обмена ФМС использовалась как критерий для определения того, могут ли меры политики и положения законов в области семеноводства быть благоприятными для разнообразия в хозяйствах. На этой основе в ходе предварительного исследования были определены две группы стран. В одну группу вошли 12 стран, где существуют законодательные положения, которые, при их применении в полном объеме, ограничат использование ФМС. Для краткости в настоящем отчете эта группа стран называется "ограничивающая". Другая группа состоит из 26 стран, в которых действуют положения, которые потенциально могут способствовать расширению разнообразия или, по крайней мере, не ограничивать его. Эту группу стран в настоящем докладе мы будем называть "благоприятствующая".

11. Двенадцать стран были отнесены к "ограничивающей" группе на основании трех критериев: а) сфера действия нормативных документов по семеноводству охватывала все семена и посадочный материал в стране, т.е. не было исключений для определенных видов культур или классов семян; б) наличие системы обязательной регистрации всех сортов; и в) регистрация ФМС не представляется возможной. Единственным критерием отнесения 26 стран к "благоприятствующей" группе была возможность регистрации ФМС. Эти 38 стран были обследованы для того, чтобы определить, верны ли предложенные критерии определения ограничительного или неограничительного характера действующих положений и их влияния на ФМС.

12. Был разработан вопросник⁶, содержащий 14 вопросов, сгруппированных в три темы: регистрация сортов сельскохозяйственных культур; обеспечение качества семян; и продвижение и/или продажа ФМС. Первая тема была дополнительно разделена на две подтемы: регистрация ФМС и соблюдение правил регистрации сортов сельскохозяйственных культур. Вторая тема также была разделена на две подтемы: обеспечение соблюдения правил обеспечения качества семян и альтернативные системы обеспечения качества семян. В основном это были вопросы, предполагающие выбор одного из возможных ответов, хотя были и вопросы, позволяющие дать развернутый ответ и привести примеры. Для обеспечения единообразия ответов к вопроснику прилагался глоссарий с определениями основных

⁶ CGRFA/WG-PGR-10/21/3/Inf.1

терминов. Для целей этого вопросника ФМС были определены как сорта, которые часто генетически и фенотипически неоднородны и признаны или связаны с традиционным использованием, знаниями, привычками, диалектами и праздниками людей, которые их вывели и продолжают выращивать. Ввиду своей неоднородности ФМС, как правило, не отвечают требованиям отличимости, однородности и стабильности, установленным в большинстве законов/мер политики в области семеноводства.

13. Вопросник был опубликован на английском, французском и испанском языках. Он был направлен официально назначенным национальным координаторам (НК) всех стран по мониторингу второго Глобального плана действий в области генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства с просьбой ответить на вопросник по согласованию с профильными национальными органами по семеноводству.

14. Из 38 стран, определенных в ходе предварительного исследования, в ходе настоящего исследования были опрошены только 30 стран, в которых официально назначены НК. Заполненные анкеты вернули 18 НК из Африки (5), Азии (4), Европы (3), Латинской Америки и Карибского бассейна (5) и Северной Америки (1). Семь из этих стран (две из Африки, одна из Азии, четыре из Латинской Америки и Карибского бассейна) относились к группе, чья законодательная база считалась потенциально "ограничительной", а остальные 11 – к потенциально "благоприятствующей" группе (по три из Африки, Азии и Европы, по одной из Латинской Америки и Карибского бассейна и Северной Америки).

15. Данная методология с направлением вопросника национальным координаторам, не позволяет изучить влияние мер политики, законов и нормативных актов в области семеноводства на продовольственную безопасность и питание, равно как и доступ мелких землевладельцев к достаточным, недорогим, диверсифицированным и адаптированным к местным условиям ГРРПСХ, включая ФМС.

V. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

16. **Различия между потенциально "ограничивающими" и "благоприятствующими" группами стран в реализации законов и политики в области семеноводства оказались не столь заметными, как можно было предположить из положений их соответствующих нормативных документов по семеноводству.** Так, даже в вопросах, где предположительно существуют наибольшие различия в сфере нормативного регулирования семеноводства, а именно в вопросах, касающихся регистрации ФМС, четыре из семи потенциально "ограничивающих" стран ответили, что на самом деле регистрация ФМС юридически возможна. Таким образом, предположение о высоком уровне однородности внутри двух якобы разных групп стран не подтвердилось результатами исследования. Это вполне объяснимо, учитывая, что законы о семеноводстве обычно не исключают конкретно ФМС из числа семян, подлежащих регистрации. Однако зачастую ФМС не отвечают требованиям регистрации, т. е. на практике их регистрация может оказаться невозможной.

17. Таким образом, положения нормативных документов по семеноводству, использованные в классификации, оказались недостаточно чувствительными параметрами для прогнозирования того, как их соблюдение может фактически повлиять на разнообразие ФМС. Выборка для любых будущих исследований должна быть основана на других, более чувствительных критериях, которые позволят уловить внутристрановые различия – ведь на самом деле страны по-разному применяют нормативные акты в отношении разных культур. Так, к культурам с высокой стоимостью, как правило, применяются более строгие правила, чем к основным культурам.

18. **Не было никаких признаков того, что коммерциализация семян незарегистрированных ФМС была ограничена посредством применения или соблюдения законов или мер политики в области семеноводства.** Восемь стран (по четыре из каждой группы) не сообщили о принятии каких-либо мер по недопущению продажи

незарегистрированных сортов. В тех случаях, когда при продаже незарегистрированных сортов принимались карательные меры, речь шла в основном о промышленных (например, соя или огородных видах (например, овощи), при этом не было никаких признаков того, что объектом санкций были именно ФМС. Фактически, сложилось впечатление, что меры политики, законы и нормативные акты в области семеноводства в основном применяются в отношении "высокоценных" культур, а не незарегистрированных ФМС.

19. Хотя регистрация ФМС зачастую сопряжена с трудностями, – как в странах с "ограничивающими", так и с "благоприятствующими" законодательством/политикой в области семеноводства, – законы и меры политики в области семеноводства часто соблюдаются лишь частично (например, в отношении определенных культур) или вообще не соблюдаются соответствующими правоприменительными органами. Восемь стран (по четыре из каждой группы) сообщили, что не принимают каких-либо мер против продажи незарегистрированных сортов, и лишь пять из 18 стран заявили, что они всегда будут принимать правоприменительные меры после уведомления о коммерциализации незарегистрированных сортов.

20. Однако неисполнение нормативных актов, запрещающих коммерциализацию определенных семян, не обязательно означает, что такие акты не имеют силы. Даже если нормативные акты не исполняются, граждане могут воздержаться от запрещенных действий, таких как продажа незарегистрированных ФМС, чтобы соблюсти закон или директиву.

21. Было отмечено только три случая, когда фермеры пытались и не смогли зарегистрировать ФМС. В качестве причин отказа были названы восприимчивость к болезням, несоответствие между описанием сорта и тем, что наблюдалось на поле, а также отсутствие разрешения от общества-источника; эти причины препятствовали бы регистрации любого другого сорта, независимо от того, как он был выведен и кем. Однако небольшое на первый взгляд количество случаев неудачной регистрации ФМС отнюдь не означает, что требования к регистрации не имеют никакого эффекта. На самом деле, учитывая требования DUS и VCU для сортов некоторых видов растений, вполне возможно, что фермеры и не пытаются зарегистрировать ФМС, если только такая возможность не предусмотрена конкретно в законе, например, путем изменения требования DUS.

22. В тех случаях, когда объединения или организации фермеров выражали заинтересованность в регистрации ФМС, но нормативные акты затрудняли или удорожали эту процедуру, нет никаких признаков того, что неофициальная продажа или обмен ФМС не допускались; просто эти семена продавались и обменивались без регистрации.

23. В законодательстве ряда стран содержатся положения, защищающие такую практику, как продажа семян между фермерами, или положения, фактически исключают из сферы регулирования культуры, имеющие меньшую коммерческую ценность, и неформальные системы семеноводства, через которые продаются такие семена. Таким образом, можно сделать вывод, что, по крайней мере, в небольшом числе проанализированных стран, применение национальных мер политики, законов и нормативных актов обычно не ориентировано на ФМС, и, следовательно, любое негативное воздействие на разнообразие ГРПСХ будет незначительным.

24. **Отсутствие ограничений не обязательно означает активное продвижение ФМС.** Это объясняется тем, что из 12 стран (четыре "ограничивающих" и восемь "благоприятствующих"), где регистрация ФМС возможна, пять стран (две "ограничивающие" и три "благоприятствующие") не зарегистрировали ни одного ФМС. Это может быть связано с отсутствием интереса, потребности, а также необходимых для регистрации ФМС людских или материальных ресурсов. Отсутствие регистрации ФМС, несмотря на возможность сделать это, может также объясняться отсутствием стимулов. Такая ситуация может возникнуть, если, например, дополнительные затраты времени и ресурсов, необходимых для регистрации сортов сельскохозяйственных культур, не дают ощутимых выгод в плане повышения цен или увеличения рыночной доли.

25. Только три страны сообщили, что у них действуют положения, направленные на стимулирование производства или продажи ФМС, а шесть стран сообщили, что их процедуры регистрации ФМС, отличающихся от других сортов, как правило, являются более простыми. Возможно, странам стоит направить усилия на стимулирование более широкой коммерциализации ФМС.

26. **Фермерские объединения или другие организации не стремятся регистрировать ФМС.** В семи из 12 стран, где регистрация ФМС возможна, не было зарегистрировано ни одного случая, когда фермерские объединения или другие организации пытались зарегистрировать ФМС. Такое отсутствие заявок может быть вызвано причинами, указанными выше – задача регистрации ФМС может оказаться слишком обременительной для фермерских объединений, или же выгоды от регистрации могут просто не оправдывать дополнительных усилий. Можно сделать вывод, что в ситуациях, когда регистрация сортов не является обязательной для всех культур и сортов или не обеспечивается строгое соблюдение действующих требований, речь может идти об отсутствии сильных стимулов для регистрации ФМС. Как было отмечено в одной стране, где ФМС не регистрируются, но широко пропагандируются и продаются неправительственными организациями и фермерскими объединениями, регистрация сорта считалась "необязательной" для продвижения производства и/или продажи семян ФМС.

27. **Эти выводы основаны на относительно небольшой выборке из 18 стран, НК которых ответили на вопросник. Выборка не является репрезентативной для всех стран, где существуют законы и меры политики в области семеноводства, а также не отражает все возможные сценарии законов и мер политики в области семеноводства.** Хотя ожидалось, что отвечая на вопросник НК отразят все аспекты соблюдения законов и мер политики в области семеноводства в своих странах и проконсультируются с национальным органом по семеноводству и, возможно, с другими заинтересованными сторонами, если это необходимо для подготовки ответов, остается неясным, действительно ли они это сделали. Для получения более полной картины возможного воздействия реализации мер политики и законов в области семеноводства, возможно, необходимо опросить, желательно лично, более широкую и разнообразную группу заинтересованных сторон в каждой из стран-участниц. Поэтому данные результаты следует рассматривать не как окончательные, а скорее как первый шаг к разработке гипотез для более детального изучения возможных взаимосвязей между реализацией мер политики и законов в области семеноводства, с одной стороны, и разнообразием ГРПСХ, доступных фермерам и используемых ими, с другой.

28. **Многие факторы, такие как сельскохозяйственная политика, урбанизация, развитие рынка или социальные изменения, влияют на разнообразие ГРПСХ.** Влияние этих факторов следует учитывать при рассмотрении возможного воздействия мер политики и законодательства в области семеноводства на ассортимент доступных фермерам ГРПСХ. Следует также иметь в виду, что меры политики и законодательство в области семеноводства могут, по сути, положительно, пусть и косвенно, влиять на разнообразие ГРПСХ. Это связано с тем, что предсказуемость, которую они обеспечивают, может служить стимулом для того, чтобы официальная система семеноводства производила или импортировала новые сорта, причем это воздействие может проявиться не сразу.

29. Данные, собранные за более длительные периоды времени, позволят лучше понять, как изменения в законодательстве о семеноводстве могут влиять на разнообразие предлагаемых семян. Однако на выводы даже такого продольного исследования реализации политики может повлиять недостаток строгих исходных данных о разнообразии ГРПСХ до принятия оцениваемых мер политики и законов. Это затрудняет оценку любых последующих изменений и установление причинно-следственных связей.

30. При проведении в будущем исследования результатов воздействия мер политики и законов в области семеноводства следует использовать не опосредованные данные, а напрямую опрашивать многочисленные заинтересованные стороны, в частности фермеров, производителей семян, органы власти, занимающиеся вопросами семеноводства, селекционеров, агентов по распространению сельскохозяйственных знаний и т. д.

VI. ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ

31. Межправительственной технической рабочей группе предлагается:
- a) принять исследование к сведению;
 - b) рекомендовать Комиссии поручить ФАО помочь странам в разработке или пересмотре их национальной политики и законодательства в области семеноводства с учетом опубликованного Комиссией Руководства по выработке национальной политики в области семеноводства.