



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

СТРАТЕГИЯ СКООРДИНИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ СЕМЕНОВОДЧЕСКОГО СЕКТОРА В СТРАНАХ РЕГИОНА ОЭС

Подготовлена совместно

Субрегиональным отделением ФАО для Центральной
Азии

(Анкара, Турция)

и

Секретариатом Организации экономического
сотрудничества
(Тегеран, Иран)

Ноябрь 2015 года



Предисловие

Деятельность Организации экономического сотрудничества (ОЭС) направлена в первую очередь на содействие и расширение торговли между странами-участницами. ОЭС имеет программы в нескольких секторах экономики с сильным региональным контекстом, в том числе в сельском хозяйстве, коммуникациях, энергетике, охране окружающей среды, промышленности, туризме и транспорте. Среди этих секторов сельское хозяйство является тем сектором, в рамках которого сотрудничество может принести большую пользу, так как огромные территории Центральной и Западной Азии характеризуются сходными условиями сельскохозяйственного производства. Национальные границы не соотносятся с агроэкологическими условиями, поэтому фермеры в разных странах имеют аналогичные потребности и сталкиваются с одинаковыми проблемами.

Сектор семеноводства представляет собой четко очерченную область потенциального сотрудничества, поскольку все страны обладают действующей законодательной базой и техническим регламентом для работы с семенами. Расхождения между национальными системами в этих вопросах могут приводить к задержкам и затруднениям в процессе ведения торговли и удовлетворения потребностей фермерских хозяйств. В этой связи в 2013-2015 гг. ФАО и ОЭС поддержали проект¹, направленный на развитие такого сотрудничества. Представители восьми стран-участниц встречались в ходе ряда региональных и национальных рабочих совещаний для того, чтобы обсудить пути укрепления семеноводческого сектора и расширения региональной торговли.

На Региональном семинаре, состоявшемся в Стамбуле с 5 по 8 января 2015 года, было принято решение подготовить проект Соглашения в области семеноводства, которое обеспечит основу для будущего сотрудничества. При поддержке Секретариата ОЭС правительства стран-участниц призвут подписать Соглашение с целью содействия данному процессу, после чего он сможет быть реализован техническими экспертами в специализированных областях, в рамках которых гармонизация принесет большую пользу. Аналогичные инициативы проводятся среди региональных групп стран в различных частях мира, и это отражает глобальную тенденцию, направленную на совершенствование легитимного передвижения сортов и семян сельскохозяйственных культур через национальные границы. Чрезмерно строгие правила стимулируют развитие незаконной торговли (контрабанды), что представляет серьезную угрозу для фермеров, так как невозможно контролировать качество семян.

В ходе рабочих встреч на национальном и региональном уровнях выяснилось, что страны-участницы обладают далеко не одинаковым опытом в данной области, а промышленное семеноводство в них находится на разных стадиях развития. В связи с этим было принято решение подготовить настоящую «Региональную стратегию в области семеноводства», которая станет руководством для стран-участниц ОЭС на пути гармонизации через организацию семеноводческих отраслей аналогичным образом, особенно в сфере правовых систем, институциональных механизмов и технических процедур. Представленный здесь текст стратегии обсудили и утвердили

¹ Развитие семеноводческого сектора в странах Организации экономического сотрудничества

на заключительном рабочем совещании в рамках проекта, которое состоялось 4-6 ноября 2015 г. в Анталье.

Гармонизация способна наладить партнерские отношения между частным сектором и государственными/регулирующими органами, способствуя обсуждению проблем, укреплению доверия и развитию сотрудничества по всем ключевым вопросам. Хотя этот процесс будет поэтапным, участники семинара считают, что он обеспечит существенные долгосрочные преимущества отдельным фермерам, сельским общинам и в конечном итоге национальной экономике каждой из стран. Он также будет способствовать решению главной задачи Организации экономического сотрудничества – росту объемов региональной торговли.

Следует отметить, что в 2007 году по инициативе предыдущего проекта² ФАО, осуществлявшегося совместно с ИКАРДА, была создана региональная семеноводческая ассоциация САОЭС, которая организует ежегодные мероприятия, где встречаются представители национальных семеноводческих организаций и коммерческих компаний. Устав и цели САОЭС соответствуют целям предлагаемого Регионального соглашения в области семеноводства и настоящей стратегии.

² Укрепление системы обеспечения семенами в регионе ОЭС

ВВЕДЕНИЕ

1. Страны-участницы Организации экономического сотрудничества имеют много общего в сфере сельского хозяйства. За отдельными исключениями, они сталкиваются с прохладной влажной зимой, после которой следует сухая и жаркая летняя погода. В естественных условиях богарного земледелия основной продовольственной культурой региона является пшеница, а также ряд бобовых культур; там, где есть ирригация, можно также выращивать ассортимент яровых культур. Условия сельскохозяйственного производства зачастую суровы: чрезвычайно жаркое лето и крайне холодная зима превращают сельское хозяйство в нелегкий, изнурительный труд, посредством которого миллионы сельских домохозяйств региона добывают средства к существованию.

2. Во всех странах сельское хозяйство остается ключевым компонентом национальной экономики, даже если существуют другие источники дохода от освоения природных ресурсов. Сельскохозяйственный сектор обеспечивает рабочими местами значительную часть сельского населения и многих других, кто занимается переработкой и распределением сельскохозяйственной продукции. Повышение уровня жизни сельского населения способствует социальной стабильности и снижению миграции населения в городские районы.

3. В силу этих причин правительства всех стран региона заинтересованы в подъеме сельского хозяйства с целью укрепления продовольственной безопасности на местном и национальном уровнях. В 2007-2008 годах нестабильность на международных рынках зерна обострила проблему национальной продовольственной безопасности, высветив риски зависимости от импортируемого зерна и укрепив решимость многих стран повысить внутреннее производство продовольствия.

4. Семена играют важнейшую роль в сельском хозяйстве: с них начинается каждая посевная и через них в фермерские хозяйства внедряются новые сорта, поступающие с научно-исследовательских станций. Поэтому создание хорошо организованного и эффективного промышленного семеноводства является необходимым условием сельскохозяйственного производства. В техническом и социальном плане это дает правительствам убедительное основание для гармонизации нормативно-правовой базы в отношении семян и сортов с тем, чтобы фермеры по всему региону могли извлекать пользу из научных исследований, связанных с активной торговлей семенным материалом.

5. Опыт стран-участниц ОЭС в организации снабжения семенами весьма неоднороден, что отражает различия между ними как в географическом положении, так и в недавней политической истории. Некоторые страны извлекли пользу из крупных проектов по развитию, в то время как другие управляли сектором семеноводства по своему собственному плану. Несмотря на такое разнообразие в организации, основные компоненты системы семеноводства одинаковы во всех странах. С учетом этого, чтобы создать формальную основу сотрудничества, подготовлено Региональное соглашение в области семеноводства. В частности оно будет способствовать обмену информацией и опытом между учреждениями и техническими экспертами стран-участниц ОЭС. В рамках Регионального соглашения создается Региональный совет по семеноводству, который будет обеспечивать общую координацию и контроль за выполнением Соглашения.

6. Настоящая Стратегия подготовлена для того, чтобы ознакомить политических деятелей и основных заинтересованных лиц стран-участниц ОЭС с теми мерами, которые они могут принять для развития своих семеноводческих секторов на основе общих принципов и целей. В конечном итоге она поможет странам выполнить их обязательства в рамках Регионального соглашения в области семеноводства и будет способствовать достижению целей ОЭС по расширению региональной торговли. Стратегия рекомендует использовать такие институциональные и политические подходы, которые являются общеприменимыми и могут быть адаптированы для всех стран в регионе, приводя к постепенной гармонизации регламентов. Еще одним преимуществом согласованных действий на региональном уровне станет тесная координация и сотрудничество стран ОЭС с соответствующими международными организациями, а также их широкое участие в мировой торговле семенами.

7. Конечная цель Регионального соглашения в области семеноводства и настоящей стратегии – повышение производительности и благосостояния фермерских хозяйств в регионе ОЭС путем обеспечения доступа фермеров к качественным семенам лучших сортов, доступных для их конкретных условий производства. Этот подход позволит фермерам использовать свои основные ресурсы, то есть землю, воду и труд, с максимальной эффективностью, что будет способствовать повышению доходности хозяйств и увеличению их вклада в национальную экономику.

ОХВАТ СТРАТЕГИИ

8. В рамках национальных семеноводческих секторов стратегия сосредоточена на двух тесно связанных направлениях:

- I) стратегическая, нормативно-правовая и институциональная система для семян и сортов;
- II) мероприятия и процедуры, которые осуществляются по всей «цепочке снабжения семенами», от селекционера к фермеру с целью обеспечения поставок семян высокого качества.

9. Ключевыми техническими и административными мероприятиями, которые рассматриваются в рамках стратегии, являются:

- создание сорта, оценка, регистрация и внесение в реестр новых сортов сельскохозяйственных культур;
- производство и сбыт семян;
- минимальные стандарты качества, применяемые к семенам, которые предлагаются для продажи или торговли;
- процедуры обеспечения гарантий качества семян; они часто входят в процесс сертификации, включающий минимальные стандарты качества;
- административные процедуры и документы, необходимые для импорта и экспорта семян;
- фитосанитарные требования к импорту и экспорту семян.

10. Эта стратегия касается только культур, которые выращиваются из настоящих семян, включая зерновые, бобовые, пастбищные, овощные и технические культуры. Тем не менее, картофель также включен в список ввиду его экономической значимости в регионе; таким образом, термин «семена», используемый в данном документе, включает посадочный материал картофеля. В перечень не включены семена декоративных, лекарственных, дикорастущих растений и лесных деревьев, поскольку они могут создавать дополнительные сложности или входить в компетенцию других министерств. Цель стратегии – содействие торговле семенами основных сельскохозяйственных культур региона.

11. Несмотря на то, что плодовые деревья и виноград имеют большое экономическое значение в некоторых областях, они не вошли в настоящую стратегию, потому что их выращивание требует других форм посадочного материала и сопряжено с иными техническими сложностями. Для решения проблем с этими культурами может быть подготовлен отдельный документ.

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ СЕМЕНОВОДЧЕСКОГО СЕКТОРА

12. Обеспечение семенным материалом можно рассматривать как цепочку мероприятий, которая начинается с селекционеров, создающих новые сорта, и заканчивается фермерами, которые эти сорта выращивают (см. Приложение 1). Во всех странах обязанности и работа по обеспечению семенным материалом делятся между государственным и частным секторами, хотя фактическое распределение задач может широко варьироваться. Общая нормативно-правовая база и основные услуги, связанные с контролем качества, возлагаются на государственные учреждения или сопутствующие организации, в то время как частные компании, как правило, выполняют по большей части коммерческие функции в области семеноводства, то есть обработку, распределение и сбыт. Составляющие этой организованной или «официальной» цепочки обеспечения семенами обычно называют промышленным семеноводством. В задачу правительства входит обеспечение стратегической и нормативной базы, при которых отрасль может функционировать эффективно, одновременно обеспечивая защиту интересов фермеров.

13. В семеноводческой отрасли существуют четкие разграничения, обусловленные различными категориями сельскохозяйственных культур и количеством семян, необходимых для фермеров. Основные зерновые культуры, такие как пшеница, ячмень и рис, на долю которых приходится основная часть обеспечения объема поставок, считаются относительно невыгодными с коммерческой точки зрения. Примечательным исключением является кукуруза, потому что она обычно реализуется и выращивается в виде гибридов F1, производство и поставки которых весьма выгодны для семеноводческих компаний. Когда гибридная кукуруза составляет значительную часть семеноводческой индустрии, это становится мощным стимулом для участия частного сектора, что дает толчок развитию промышленного семеноводства в целом.

14. Остальные основные группы культур и их характеристики с точки зрения обеспечения семенами следующие:

- зернобобовые культуры – несмотря на свою питательную ценность, эти культуры менее прибыльны по сравнению с зерновыми, поэтому они мало

интересуют частные компании; активную роль в их продвижении и распределении среди фермеров могут играть государственные научно-исследовательские и консультативные службы;

- кормовые и пастбищные культуры – для них, как правило, требуется более специализированная семеноводческая методика, а фактический спрос на семена зависит от системы животноводства; эти культуры в основном многолетние, и это может сделать спрос на них непредсказуемым;
- технические культуры – в особенности хлопчатник и сахарная свекла, часто всесторонне контролируются, и в процесс снабжения семенами могут быть вовлечены переработчики, чтобы обеспечивать бесперебойную поставку материала для переработки;
- овощные культуры – все чаще поставляются в виде дорогостоящих гибридных сортов, полученных от специализированных селекционных компаний, являющихся частью глобального рынка семян;
- картофель – уникальный продукт из-за того, что используется особый посадочный материал (семенные клубни) и огромное значение имеет здоровье растений.

В силу этих технических и коммерческих особенностей компании, как правило, специализируются на поставках ограниченного ассортимента семян сельскохозяйственных культур для конкретных секторов сельского хозяйства. Поэтому национальные политические меры и регламенты должны отражать конкретные технические и коммерческие характеристики различных групп сельскохозяйственных культур с тем, чтобы регламенты могли быть реализованы на практике оптимальным способом.

15. На семеноводческий сектор глубокое влияние оказывают характеристики и производственные системы фермерских хозяйств, которые он обслуживает. Фермеры, тесно связанные с рынком тех культур, которые они выращивают, как правило, приобретают семена на регулярной основе, так как им хорошо известна прямая связь между качеством семян и доходом от продажи своей продукции. И наоборот, более бедные фермеры, выращивающие сельскохозяйственные культуры в основном для собственного потребления или для продажи на местных рынках, вряд ли будут охотно выделять средства на покупку семян, а свое собственное зерно могут предпочесть сохранить для посева на следующий сезон. По этой причине намного сложнее организовать систему поставок семян в отдаленные районы, где фермеры не имеют доступа к рынкам, или для менее прибыльных культур, таких как зернобобовые. Аналогичным образом, фермеры на орошаемых площадях пользуются более надежными системами земледелия и готовы вкладывать средства в семена, в то время как работающие на подверженных рискам богарных землях неохотно берут на себя такие расходы, ведь если не будет дождей, то израсходованные на семена средства будут потрачены впустую. Производители плодоовощных культур, обслуживающие городские рынки или экспортирующие свою продукцию, всегда закупают семена, так как качество продукции для них имеет первостепенную важность.

16. На практике, организованная семеноводческая отрасль никогда полностью не обеспечивает весь спрос на посевной материал, так как фермеры зачастую сохраняют для посева свои собственные семена или же приобретают их из других источников у себя в общине или на местных рынках. Эта нерегулируемая часть системы снабжения семенами, которую обычно называют «неформальным сектором». Он функционирует параллельно с официальным сектором, а в некоторых районах и для некоторых культур может быть основным поставщиком семян. Поскольку все больше фермеров вовлекается в рыночную торговлю, семеноводческая отрасль будет расширяться, чтобы отвечать новым требованиям. Роль неформального сектора снова будет рассмотрена в пункте 70.

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СЕМЕНОВОДСТВА

17. Семеноводческие отрасли многих стран, в том числе и в регионе ОЭС, находятся на стадии перехода от модели, в которой основными игроками были государственные учреждения, к более разноплановой структуре с расширенным числом участников процессов производства и рыночной реализации семян. Руководящим принципом должно стать создание «равноправных условий» для всех тех, кто желает войти в систему семеноводства. Этот процесс создает новые вызовы для правительств и регулирующих органов, которым необходимо эффективно и координированно обеспечить развитие семеноводческого сектора, одновременно гарантируя фермерам доступ к качественным семенам. Разнообразный опыт, накопленный в регионе в сфере управления таким переходом, и обмен накопленным опытом составляют квинтэссенцию Соглашения в области семеноводства.

18. Чтобы этот переходный процесс шел в верном направлении, всем странам настоятельно рекомендуется подготовить и утвердить национальную политику в области семеноводства или стратегию с четким планом развития сектора семеноводства на срок от пяти до десяти лет. В частности, политика должна определить обязанности основных институтов. Политику следует разрабатывать в процессе консультаций с заинтересованными сторонами таким образом, чтобы она представляла собой консенсус относительно наилучшего способа организации семеноводческого сектора. Она должна отражать фактическую ситуацию со снабжением семенным материалом в стране и решать конкретные проблемы, которые ограничивают доступ фермеров к качественным семенам. По этой причине нет стандартной формулы для национальной политики в области семеноводства, однако при содействии ФАО разработаны несколько примеров для региона ОЭС.

19. Помимо процесса разработки политики и определения ее содержания, важно также представить окончательную версию документа. Он должен быть написан понятным, не техническим языком, и к нему следует обеспечить широкий доступ, например путем размещения на веб-сайте, чтобы любой желающий имел возможность больше узнать о семеноводческой отрасли в стране.

20. Политика, как правило, не имеет такой же силы, как закон: она предназначена для того, чтобы служить руководством к действию для всех заинтересованных сторон семеноводческого сектора и обеспечивать единую целенаправленность их деятельности. Политика должна быть воплощена в живом документе, чтобы его можно

было пересматривать на регулярной основе с учетом новейших разработок. Поэтому настоятельно рекомендуется учредить высший орган для контроля за процессом реализации политических мер. Такой Национальный совет по семеноводству (или комитет/коллегия) должен состоять из представителей основных учреждений и выступать в качестве верховного консультативного органа для министра сельского хозяйства по всем вопросам, связанным с сортами и семенами растений.

21. Содействие Национальному совету по семеноводству должен оказывать небольшой секретариат в министерстве, который отвечает за координацию всех вопросов, связанных с семенами и сортами, а также за поддержание контактов с основными заинтересованными сторонами. Этот орган также займется сбором статистических данных о развитии семеноводческого сектора, которыми будет руководствоваться Совет в своей работе.

НОРМАТИВНАЯ БАЗА

22. Во всех странах-участницах ОЭС действуют законы о семенах, поскольку этот аспект сельского хозяйства был одним из первых, которые следовало отрегулировать, чтобы таким путем защитить фермеров от некачественного семенного материала. Детальный формат этих законов отражает различные правовые традиции и процедуры, однако базовое содержание и цели законов о семенах во многом схожи во всех странах. Помимо контроля качества семян, эти законы могут также регулировать тот путь, которым новые сорта сельскохозяйственных культур попадают на рынок, или же для сортов растений можно принять отдельный закон.

23. Закон реализуется через вторичное законодательство, то есть через постановления или указы, хотя их формат и процедуры будут зависеть от юридических процедур отдельных стран. Подробное техническое содержание таких постановлений представляет собой ту самую область, в рамках которой можно достичь гармонизации на региональном уровне при условии, что соответствующие специалисты из каждой страны создадут форум для консультаций. Региональное соглашение в области семеноводства призвано обеспечить правовые полномочия таким техническим консультациям.

24. Общая цель нормативной правовой базы – обеспечить фермерам доступ к качественным семенам с тем, чтобы они были уверены в том, что приобретают. Если регламенты окажутся слишком строгими или дорогостоящими, то у поставщиков появится повод действовать в обход официальной системы и предлагать сорта и семена, не подлежащие никакому контролю. Основной принцип нормативной базы заключается в том, что она должна побуждать производителей и поставщиков семян к соблюдению определенных стандартов, так как это в их собственных интересах. Кроме того, если регламенты возложат слишком тяжелое бремя на агентства, отвечающие за проведение технической работы, то выполнение поставленных задач может не соответствовать требуемому стандарту или же осуществляться с задержками. По мере расширения семеноводческой отрасли может возникнуть необходимость делегировать определенные технические аспекты контроля качества производителям семян; этот вопрос повторно рассматривается в пункте 64.

25. В большинстве стран пересмотр законов представляет собой длительный процесс, так как для этого необходимо привлекать парламент и юридических экспертов министерства юстиции. В этой связи важно, чтобы новые законы отражали потребности современной семеноводческой индустрии и учитывали новые тенденции в мировой торговле семенным материалом для того, чтобы закон отвечал поставленным целям в обозримом будущем. Странам-участницам ОЭС настоятельно рекомендуется обмениваться своими действующими законами в области семеноводства и учитывать их при пересмотре своих законодательных актов. Это станет одним из ключевых принципов, способствующих сближению на пути к региональной гармонизации.

26. Взаимосвязь между политическим документом и законом вызывает широкие дискуссии и должна быть четко определена, так как эти документы выполняют совершенно разные функции. Политика в области семеноводства предоставляет собой общее руководство для развития сектора семеноводства в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но ее следует регулярно пересматривать с учетом достигнутых успехов. Закон о семенах и подзаконные акты к нему обеспечивают законную силу некоторым аспектам политики, таким как минимальные стандарты качества для семян и сортов. Политика в области семеноводства может также охватывать вопросы, связанные со здоровьем растений и фитосанитарным контролем, хотя они часто регулируются отдельным законом по защите растений. В связи с этим политика может рассматриваться в качестве зонтичного проекта, охватывающего все аспекты семеноводческого сектора, в то время как закон(ы) и постановления рассматривают конкретные элементы политики, которые должны стать юридически обязательными.

27. Важно, чтобы политика и законодательство были согласованы между собой и, конечно, не должны противоречить друг другу, так как это может привести к неразберихе. Однако на практике эти два документа, как правило, разрабатываются не одновременно, поэтому окончательно их согласовать будет, вероятно, нелегко. Когда разрабатывается новая политика, в ней должны быть определены те разделы закона, которые требуют пересмотра. Также в любом новом законе о семенах должна содержаться прямая ссылка на существование политики и на ее цели. Как отмечалось выше, закон должен официально признавать Национальный совет по семеноводству и его роль в управлении политикой. Таким образом, закон придаст политике дополнительные полномочия.

ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗВИТИЕ

28. Выведение и использование новых сортов обеспечивали основу повышения урожайности в сельском хозяйстве в течение прошедшего столетия с того момента, когда для улучшения сельскохозяйственных культур была впервые системно применена генетика. Благодаря более глубокому пониманию генетики на молекулярном уровне, ее будут продолжать использовать, хотя внедряться эти генетические достижения в сельское хозяйство все равно будут через посредство традиционных полевых селекционных программ. Для достижения максимального результата важно, чтобы улучшенные сорта сразу же после изучения незамедлительно передавались бы фермерам вместе с достаточным объемом информации для полной реализации их потенциала в системе производства.

29. Что касается основных зерновых и зернобобовых культур, то по ним работают Международные центры сельскохозяйственных исследований Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСХИ) в тесном сотрудничестве с национальными научно-исследовательскими институтами. Такой подход признан правильным, потому что он эффективно разделяет ответственность за проведение стратегических и адаптационных исследований, особенно ввиду высокой стоимости молекулярных методов селекции. Учитывая сходство условий агропроизводства во всем регионе, настоятельно рекомендуется еще теснее интегрировать международные и национальные усилия в области селекции, включая обмен данными сортоиспытаний между национальными системами. Программы скоординированных сортоиспытаний Центров КГМСХИ содействуют обмену информацией о новых линиях/сортах.

30. По более специализированным группам культур международные центры и другие учреждения государственного сектора занимаются селекцией очень мало, поэтому поставка новых сортов в основном зависит от частного сектора. Особенно это касается гибридной кукурузы и овощных культур: государственные селекционные учреждения не в состоянии эффективно конкурировать с крупными инвестициями частных компаний, направленных на выведение прибыльных гибридов F1. Следует критически пересмотреть государственные селекционные программы по данным культурам, чтобы определить уровень их жизнеспособности и конкурентоспособности. Они должны сосредоточиться на избранных/приоритетных культурах, имеющих особо ценные сорта (например дыни Центральной Азии) или на тех потребностях, которые не удовлетворяются должным образом в рамках глобальной торговли семенным материалом (например люцерны и эспарцета).

31. Помимо национальных сельскохозяйственных научно-исследовательских институтов, в селекционной деятельности могут также участвовать высшие учебные заведения в рамках своих исследовательских программ по генетике и агрономии. Чтобы гарантировать полную реализацию такой деятельности, важно, чтобы учебные заведения имели коммерческих партнеров, располагающих средствами и опытом выпуска новых сортов на рынок.

32. Успех селекционных исследований зависит от доступа к генетическим ресурсам с новыми признаками. Когда речь идет об основных зерновых и бобовых культурах, такие ресурсы хранятся в надежных генных банках под контролем Центров КГМСХИ в рамках международной сети по сохранению генофонда. К этому материалу открыт свободный доступ в соответствии с процедурами, установленными Международным договором о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МД-ГРРПСХ) на основании стандартного соглашения о передаче материала. Ожидается, что все страны-участницы ОЭС используют эту схему.

33. Некоторые страны имеют собственные национальные генные банки для поддержки своих селекционных программ или обеспечения сохранности традиционных местных образцов. В случае с основными сельскохозяйственными культурами такой материал, как правило, дублируется в рамках международной системы, в то время как для малораспространенных или более специфичных культур, таких как овощные, важно обеспечить их сохранение именно на национальном уровне. Поэтому для эффективной сохранности этих материалов требуется грамотное управление национальными генбанками.

РЕГИСТРАЦИЯ И ВЫПУСК СОРТОВ

34. Для основных сельскохозяйственных культур во всех странах действует официальная система сортоиспытаний, призванная дать оценку новым сортам с тем, чтобы только истинно ценные семена попадали к фермерам. Такие испытания проводятся в нескольких местах в течение двух или трех сезонов, а полученных в результате данных должно быть достаточно для оценки сорта. Продление срока испытаний задерживает поступление перспективных новых материалов в фермерские хозяйства и снижает экономическую эффективность достигнутых селекционерами результатов.

35. Технические процедуры для проведения сортоиспытаний в целом схожи во всех странах, однако организационные частности, касающиеся нормы высева, сроков посева, полива и борьбы с вредителями, будут отражать нормальные условия выращивания по каждой культуре. Использование в сортоиспытании стандартных протоколов в сочетании с надежными статистическими расчетами повышает точность данных в большей степени, чем многочисленность испытательных участков, которые зачастую трудно поддерживать на надлежащем уровне. Стандартизация сортоиспытательных процедур в регионе облегчит сравнение результатов и обмен информацией по новым сортам.

В дополнение к агрономическим характеристикам сортов, важно также учитывать качество конечного продукта, например, хлебопекарные свойства пшеницы. Поэтому оценка всесторонней ценности сорта как для производителей, так и для потребителей нашла отражение в термине «Ценность для возделывания и использования» (VSU).

36. Результаты официальных сортоиспытаний на научно-исследовательских станциях никогда не бывают безукоризненными, потому что в рамках стандартной системы сортоиспытания сложно воспроизвести фактические полевые условия фермерского хозяйства. Для решения этой проблемы настоятельно рекомендуется собирать дополнительную информацию об испытаниях, проводимых в фермерских хозяйствах. В странах с активно занимающимся селекцией частным сектором компании также могут участвовать в официальной программе сортоиспытаний и предоставлять данные при условии, что они используют стандартные протоколы.

37. Отдельной составляющей регистрации сортов является необходимость подтверждения того факта, что данный сорт новый и отличается от всех остальных на рынке; это нашло отражение в концепции «Уникальность, единообразие, стабильность» (DUS), основанной на детальном изучении и описании сорта. Характеристики и процедуры, используемые в DUS-тестировании, были разработаны УПОВ³ для обеспечения охраны сортов, однако сегодня они широко используются и для других целей. Такой тест требует вырастить лишь незначительное число растений, как правило, в одном-двух местах.

38. Когда собрано и проанализировано достаточно данных, полученных в результате испытаний по методикам VCU и DUS, их должен рассмотреть независимый Национальный комитет по выпуску сортов (НКВС). Статус, состав и функции этого

³ Союз по охране новых сортов растений (УПОВ), международная организация со штаб-квартирой в Женеве, способствует и содействует внедрению прав селекционера.

важного комитета следует четко прописать в законе о семенах или в подзаконных положениях к нему. Важно, чтобы в состав комитета входили представители всех заинтересованных сторон, а сам комитет не должен контролироваться селекционерами частного сектора. НКВС может выступать в качестве технического подкомитета Национального совета/комитета по семеноводству, который обычно уполномочен окончательно решать вопросы регистрации и выпуска сортов.

39. Когда новый сорт утвержден для выпуска в агропроизводство, он включается в Национальный реестр сортов и только после этого его разрешается выращивать, выводить на рынок и сертифицировать. Описание сорта, предоставленное DUS-тестированием, используется Сертификационным агентством для проверки репродукции этого сорта, и это показывает четкую связь между регистрацией сортов и стандартным контролем качества. Национальный реестр должен также назначить официального куратора сорта (см. пункт 50).

40. Во многих странах процесс оценки сортов и их регистрации занимает длительное время. Такие задержки снижают потенциальную экономическую эффективность селекции для сельского хозяйства. В настоящее время существует глобальная тенденция упрощения процедур выпуска сортов с тем, чтобы фермеры смогли быстрее получить доступ к новым сортам и провести свою собственную оценку. Целью этого должен стать двухгодичный период испытания нового сорта после его появления. Конкретные меры, которые следует предпринять для достижения этой цели, включают:

- параллельное проведение DUS-тестов и VCU-испытаний, чтобы оба комплекта данных могли быть одновременно представлены на рассмотрение Национальному комитету по выпуску сортов;
- разрешение на временный или условный выпуск сорта в случае, если имеется какая бы то ни было неясность в отношении данных сортоиспытания;
- разрешение на досрочное размножение и сертификацию перспективных сортов до их выпуска, когда они еще проходят тестирование, с тем, чтобы крупномасштабное размножение нового сорта могло начаться сразу же, как только он будет официально выпущен в производство/зарегистрирован;
- принятие селекционерами обязательства иметь минимальное количество семян раннего поколения при сдаче готового сорта, что даст возможность быстро начать программу по его размножению;
- разрешение на ускоренную регистрацию тех сортов, которые уже включены в Национальные реестры других сопредельных стран с аналогичными агроэкологическими условиями. Это станет важнейшим шагом на пути к региональной гармонизации и в конечном итоге должно привести к созданию Регионального реестра сортов основных культур, что позволит каждой стране существенно сэкономить средства, выделяемые на сортоиспытания.

41. Основная цель Национального реестра – внедрение в агропроизводство сортов, превосходящих другие сорта по каким-либо параметрам и считающихся полезными

для фермеров и/или потребителей. Реестр также может служить источником ключевой агрономической информации, например данных по адаптации, срокам посева, устойчивости к болезням. Однако реестр не должен быть чересчур сложным, иначе его невозможно будет своевременно обновлять. В идеале Национальный реестр должен быть представлен на веб-сайте, чтобы можно было быстро вносить в него изменения, а информация была легко доступна любому пользователю, особенно агрономам-консультантам и другим лицам, оказывающим консультационные услуги фермерам. В таком электронном формате есть возможность добавлять дополнительную информацию о сортах сразу, как только она появляется – например в отношении устойчивости к болезням или по другим агрономическим признакам по мере того, как сорт выращивается все более широкомасштабно.

42. Чтобы обеспечить функциональность Национального реестра в качестве полезного рабочего документа, необходимо предусмотреть порядок регулярной перепроверки каждого сорта в реестре, скажем, раз в пять лет. Сорта, не принятые фермерами или выпавшие из семеноводческой системы, следует из реестра исключить. Рекомендуется, чтобы такая перепроверка вошла в повседневную деятельность Национального комитета по выпуску сортов.

43. Регистрация сортов овощных нуждается в иной процедуре, отличной от установленной для полевых культур, в связи с тем, что в международной торговле представлено очень большое количество культур и сортов. Целесообразно регистрировать названия сортов и данные их селекционеров с тем, чтобы знать, что предлагается на рынке, однако VCU-тестирование представляется слишком дорогостоящим. Национальному органу, ответственному за регистрацию сортов, следует рассмотреть возможность использования системы онлайн-регистрации для овощных культур, чтобы компании могли предоставлять необходимую информацию о тех сортах, которыми они торгуют. В рамках Регионального соглашения в области семеноводства Региональный совет по семеноводству ОЭС может рассмотреть вопрос о разработке стандартного формата для этой процедуры.

44. Оценка и выпуск сортов с признаками, обретенными путем генетической модификации, поднимают вопросы специального характера и могут потребовать участия других министерств, помимо сельскохозяйственного. Хотя каждая страна будет принимать свои собственные законы и правила, касающиеся биобезопасности, всем странам будет выгодно поддерживать тесную координацию своих действий в данном вопросе, чтобы обмениваться информацией и избегать дублирования сортоиспытаний. Хлопчатник как раз и представляет собой культуру, чьи генетически модифицированные сорта способны принести существенные выгоды в плане сокращения масштабов применения пестицидов, поэтому все страны, где выращивается эта культура, будут вынуждены принимать стратегические решения относительно использования этих сортов.

ОХРАНА СОРТОВ РАСТЕНИЙ (Права селекционеров)

45. «Права селекционеров» предоставляют право собственности на новый сорт автору этого сорта с тем, чтобы он мог в течение определенного периода времени получать доход от использования этого сорта другими лицами. Обычно это реализуется через систему лицензирования, предусматривающую выплату роялти за каждую тонну производимых, продаваемых или приобретенных семян. Оплата роялти включается в конечную цену семян (обычно 5-10%) и в итоге возвращается селекционеру. Система

выплаты роялти успешно работает на сложившихся рынках семян, где имеется мощная нормативно-правовая база для контроля производства и рыночной реализации продукции. Видимо, намного сложнее ее реализовывать и применять в ситуациях, когда многие фермеры оставляют у себя свои семена или где система обеспечения семенами остается относительно бесконтрольной.

Правовая основа для таких механизмов обеспечивается национальным законом об охране сортов растений (ОСР). Для получения правовой защиты сорт должен быть «уникальным, единообразным и стабильным» (DUS), он должен быть новым и иметь приемлемое название (обозначение). Для охраны сорта не существует никаких требований по VCU; селекционер сам решит, обеспечивать ли свой сорт охранным правом, если считает, что новый сорт достаточно ценный, чтобы занять свою нишу на рынке.

46. Права селекционеров первоначально были разработаны для стимулирования инвестиций в селекцию растений со стороны частных компаний, чтобы они могли получить прибыль от своих капиталовложений. Селекционеры государственного сектора также могут захотеть обеспечить свои сорта защитой, однако этот вопрос решается политической волей правительств, финансирующих этих селекционеров. Следует подчеркнуть, что селекционер получит выгоду от принадлежащих ему прав собственности только в том случае, если в стране действует эффективная система сбора роялти при поддержке разумных рычагов принуждения.

47. Союз по охране новых сортов растений (УПОВ) предоставляет международный сетевой механизм охраны сортов растений через стандартизацию процедуры DUS-тестирования (известна как «Техническое руководство») для новых сортов широкого ассортимента сельхозкультур. Страны могут стать членами УПОВ, подготовив закон об ОСР в соответствии с требованиями и обязательствами Конвенции УПОВ 1991 года и выполнив дальнейшие процедуры, необходимые для присоединения. УПОВ имеет возможность оказывать консультативную помощь в подготовке национальных законов об ОСР, а странам ОЭС, планирующим разработку такого закона, рекомендуются обратиться в Секретариат УПОВ на начальном этапе этого процесса.

Члены УПОВ обмениваются информацией об охраняемых сортах, и это позволяет снизить расходы на DUS-тестирование. УПОВ также ведет всеобъемлющую комплексную документацию об охране сортов во всех странах-участницах.

48. Рекомендуются, чтобы закон об охране сортов растений был отделен от закона о семенах, поскольку они относятся к разным категориям законодательства. В некоторых странах закон об охране прав селекционеров включает и «права фермеров» на традиционные сорта. Однако разрабатывать этот вариант намного сложнее, и это может привести к задержкам в подготовке и утверждении закона.

ПРОИЗВОДСТВО СЕМЯН

49. Организация крупномасштабного производства семян зависит от того, какие стратегии и институты действуют в каждой из стран. Для таких культур, как зерновые и бобовые, весь процесс размножения семян, как правило, происходит внутри страны, так как транспортировка крупных семян требует больших затрат. Селекционное учреждение (или компания) производит элитные семена, которые размножают для

получения второго, третьего или четвертого поколений с целью удовлетворения спроса фермеров на данный сорт. Этот формальный процесс размножения, как правило, подлежит контролю в рамках системы сертификации, как описано в пункте 62.

50. Чтобы такая система размножения работала эффективно, необходимо назначить для каждого сорта «куратора». В этой роли может выступать учреждение-оригинатор/селекционер или национальный представитель/агент селекционера. В обязанности куратора входит поддержание чистоты базового запаса семян сорта в его первоначальной форме (как определено с помощью DUS-теста) и ежегодно обеспечивать достаточное количество элитных семян для удовлетворения потребностей семеноводов, которые занимаются дальнейшим размножением. Регистрирующий орган вправе периодически запрашивать пробный образец элитных семян для подтверждения того факта, что сорт поддерживается в своем первоначальном виде.

51. Процедуры, используемые для поддержания сортов основных сельскохозяйственных культур, хорошо известны и задокументированы. И все же производство и поставка элитных семян зачастую являются сдерживающим фактором в национальных программах, поскольку селекционеры не желают отвлекать ресурсы от своей главной задачи – выведения новых сортов. По этой причине научно-исследовательским станциям рекомендуется создать отдельный технический орган с собственными ресурсами для поддержания и производства элитных семян, чтобы избежать прямой конкуренции с основными программами по селекции.

52. Крупномасштабное производство семян лучше всего осуществлять в формате коммерческой деятельности, а заниматься им должны предприятия частного сектора, такие как семеноводческие компании, крупные фермерские хозяйства или кооперативы. Семеноводческие хозяйства государственного сектора обычно демонстрируют плохие показатели по эффективности, затратности и урожайности; в результате их семена сравнительно дороги, так что для поддержания цен на приемлемом уровне могут потребоваться субсидии. Для крупномасштабного производства семян настоятельно рекомендуется привлекать семеноводов-контрактников, что позволит обеспечить гибкость и хороший севооборот. Фермеры-контрактники также могут получать материальную выгоду от производства семян в виде ценовых надбавок при реализации производимых ими семян. Для способствования этому процессу и обеспечения справедливых расчетов с фермерами представляется целесообразным иметь хороший закон о контрактах.

53. Вклад кооперативов в сельскохозяйственное производство в разных странах неодинаков, однако в случае с менее прибыльными культурами, такими как зерновые и бобовые, кооперативы способны успешно поставлять семена состоящим в них фермерам по умеренной цене. Снижение транспортных расходов, лучшая информированность в отношении спроса, возможность кредитования закупок семян – вот те факторы, которые в совокупности говорят в пользу производства семян внутри кооператива.

54. Формирование групп производителей-семеноводов или иных механизмов местного производства семян могут обеспечить возможность предоставления семян по более доступным ценам, что может стать стимулом для фермеров при их покупке с условием, что качество приобретаемого продукта не оставляет никаких сомнений. Эти подходы

особенно актуальны для более отдаленных или подверженных риску районов, где поставки семян не столь привлекательны для компаний. Еще одно преимущество местного производства семян заключается в том, что фермеры получают возможность посещать площади, где проращиваются семена, в течение вегетационного периода и принимать более обоснованные решения о сортах.

55. Производство семян других групп культур, таких как кормовые и овощные, более специализировано и поступательно переходит в ведение крупных компаний, которые способны заниматься их размножением и производством на региональном или глобальном уровне. В большинстве случаев, эти фирменные сорта намного превосходят традиционные перекрестноопыляющиеся сорта по урожайности и/или качеству и доминируют во многих сегментах рынка. Такие культуры и сорта невозможно производить внутри страны, поскольку селекционные компании обеспечивают контроль за их инбредными линиями. Однако для кукурузы вероятно можно заключить контракт с надежной национальной компанией в случае, если существует достаточный спрос на определенный сорт. Это поможет снизить стоимость семян и побудить фермеров использовать эти улучшенные сорта.

56. Помимо обеспечения потребностей внутренних и региональных рынков существует достаточно мест в пределах региона ОЭС, где имеются благоприятные условия для производства семян той или иной культуры и, следовательно, можно «по заказу» организовать производство семян для мировой торговли. Страны должны быть готовы к таким экспортным возможностям и обеспечить максимальное упрощение технических и административных процедур импорта и экспорта с целью стимулирования торговли. Членство в международных организациях и участие в международных мероприятиях позволят странам использовать эти возможности и обеспечат национальные компании и фермерские хозяйства дополнительными коммерческими заказами.

КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА СЕМЯН И ИХ СЕРТИФИКАЦИЯ

57. Основополагающий аспект контроля качества — разработка минимальных стандартов качества для всех семян, предлагаемых к продаже⁴. Законы о семенах во всех странах содержат эти стандарты, включающие, как правило, чистоту, всхожесть, содержание влаги и некоторые более специфичные признаки, такие как засоренность семенами сорных растений и болезни, переносимые семенами. Эти признаки качества определяются на основе стандартных лабораторных тестов, которые нужно проводить на репрезентативной выборке всей партии семян.

Для основных сельскохозяйственных и плодовоовощных культур фактические стандарты качества лишь немного различаются от страны к стране; их можно без труда согласовать между странами-участницами ОЭС путем проведения консультаций среди технических представителей. Установление очень высоких стандартов может быть нецелесообразным, если это приведет уменьшению количества семян на рынке.

⁴ Альтернативным подходом к контролю качества является так называемая концепция «Правда в маркировке», с помощью которой любые семена могут быть легально проданы при условии, что стандарты качества корректно указаны на упаковке. Использование этого подхода сопряжено с определенными рисками, поскольку на определенном этапе своей жизни семена могут начать портиться ускоренными темпами и качество, указанное на упаковке, утратит силу к моменту покупки или посева семян.

58. Процедуры отбора проб и тестирования для всех значимых видов сельскохозяйственных культур хорошо отработаны и используются в большинстве лабораторий. Международная ассоциация по контролю качества семян (ИСТА) публикует эти процедуры в своем издании «Правила контроля за качеством семян». Настоятельно рекомендуется, чтобы все лаборатории стран ОЭС соблюдали эти правила, что будет способствовать стандартизации результатов контроля и сертификатов. ИСТА также устанавливает и другие связанные с этим параметры, такие как максимальный объем партии семян, и все эти установки необходимо соблюдать.

59. Для выполнения положений закона о семенах необходимо выделить одну лабораторию, занимающуюся анализом качества семян, на которую будет возложена общая ответственность за контроль качества семян внутри страны. Такую лабораторию следует назвать «Национальной лабораторией контроля качества семян» (НЛККС), оборудовать самой лучшей аппаратурой и укомплектовать квалифицированными кадрами, чтобы ее голос был решающим в спорных случаях или при рассмотрении жалоб. Для гармонизации контроля качества нужен механизм координации действий между техническими руководителями национальных лабораторий контроля качества семян стран-участниц ОЭС.

НЛККС должна играть ключевую роль в подготовке сотрудников других лабораторий, как государственных, так и частных, внутри страны. Если другие лаборатории имеют соответствующую лицензию и аккредитацию, то НЛККС возьмет на себя ответственность за контроль их деятельности, например путем проведения регулярных проверок или выборочного тестирования образцов, которые уже прошли проверку.

60. Национальная лаборатория по контролю качества семян должна быть членом Международной ассоциации по контролю качества семян, чтобы пользоваться информацией, услугами и возможностями в сфере подготовки кадров, которые предоставляет ИСТА. Кроме того, НЛККС может получить аккредитацию ИСТА для того, чтобы иметь право выдавать международные сертификаты качества семян. Это важно, если страна намерена развивать масштабную экспортную торговлю, хотя такая аккредитация означает, что должна быть создана комплексная система управления качеством, которую необходимо регулярно подвергать ревизии.

61. Один из аспектов качества семян, который нелегко определить лабораторным анализом – это подлинность и чистота сорта в партии семян. Для этого нужна процедура, называемая сертификацией, в рамках которой должны быть утверждены поля для производства семян, проверен урожай семян и в идеале пророщена постконтрольная делянка⁵. На практике зачастую нелегко организовать постконтрольные делянки для всех сертифицированных партий семян; наилучшим вариантом представляется создать такие делянки для определенного процента партий, отобранных либо случайным образом, либо по результатам «оценки степени риска».

⁵ На постконтрольной делянке выращивается выборка сертифицированных семян, взятая после завершения всех операций по их обработке. Она призвана подтвердить, что подлинность и чистота партии семян соответствуют требованиям схемы сертификации, а главное – что в ходе послеуборочной обработки партии семян не произошло ее засорения. Кроме того, это очень полезный инструмент исследования поступивших от фермеров претензий, так как постконтрольную делянку можно сравнить с урожаем, выращиваемым в то же самое время на полях фермерских хозяйств.

62. Схемы сертификации внедрены во многих странах с целью предоставления фермерам всеобъемлющего официального отчета о качестве семян. Эти схемы охватывают вышеперечисленные лабораторные и полевые стандарты, а также требуют, чтобы семена поступали на рынок в герметичной упаковке с маркировкой продукта. Всем партиям семян, произведенным в рамках схемы сертификации, присваиваются номера для их отслеживания в периоды между размножаемыми поколениями по цепочке от селекционера до фермера. Для гармонизации всех аспектов системы сертификации семян потребуется время, однако работу в этом направлении можно проводить поэтапно. Одним из важнейших шагов станет стандартизация формата и цвета этикеток, используемых для маркировки мешков с семенным материалом, чтобы информация на них была единообразна, а сами они были оформлены одинаково. Конечная цель заключается в том, чтобы схемы сертификации в каждой из стран ОЭС признавались другими странами, что позволит семенам свободно пересекать границы без необходимости проведения дополнительных проверок.

63. Под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) действует международная схема сертификации семян, к которой может присоединиться любая страна, выполнившая требования, установленные для схем по различным культурам. Схема ОЭСР использует стандартную систему наименования поколений, которая на сегодняшний день принята не во всех странах региона. Всем странам-участницам ОЭС рекомендуется согласовать процедуры сертификации и стандарты с используемыми в схеме ОЭСР, даже если они на данном этапе и не намерены официально к ней присоединиться. В Приложении 2 дан сравнительный анализ терминологии ОЭСР и той, которую использовали в бывшем СССР.

64. По мере расширения семеноводческой отрасли официальные учреждения и их сотрудники, вероятно, уже не будут справляться со всем объемом технических операций, связанных с контролем качества семян. В этом плане особую проблему представляют случаи, когда годовой цикл выращивания сельскохозяйственной культуры характеризуется выраженной сезонностью, поскольку работу по инспекции полей приходится проводить в весьма ограниченные сроки. В таких случаях необходимо использовать временных работников, прошедших специальную подготовку и имеющих лицензию на проведение этих работ. Следует также обдумать возможность делегирования полномочий на проведение некоторых сертификационных процедур, в особенности полевой проверки, сотрудникам компаний. Как и в случае с аккредитованными лабораториями по контролю качества семян, работу всех этих лицензированных кадров следует периодически подвергать внезапным проверкам на предмет соответствия установленным стандартам.

65. Помимо рутинных проверок партий семян в рамках производственной системы нужно отслеживать, что предлагается фермерам на продажу, с помощью определенных рычагов легального давления на рынок. Это осуществляется путем взятия выборки семян со склада или из магазина и отправки ее на проверку либо в НЛККС, либо в официальную лабораторию семеноведения. Подобные правоприменительные процедуры должны предписываться и выполняться осмотрительно в связи с тем, что они затрагивают право на вход в помещение и на изъятие имущества, а это может дать толчок коррупционным действиям со стороны должностных лиц.

66. По мере того как торговля коммерческими семенами расширяется, а фермеры стремятся приобретать ценные гибридные семена, продолжает расти опасность появления на рынке контрафактных (фальсифицированных) семян, попадающих туда

криминальными путями, как правило, из-за пределов страны. Это может привести к серьезным последствиям для производителей, поэтому важно, чтобы национальные агентства по контролю качества обменивались между собой информацией в случае выявления незаконной торговли. Меры по снижению уровня нелегальной торговли рассматриваются в пункте 77.

РЫНОЧНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ СЕМЯН И ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

67. Заключительным доказательством жизнеспособности семеноводческой отрасли следует считать готовность фермеров приобрести семена по цене, которая покрывает все производственные расходы, а также приносит прибыль конечному продавцу. Этого легко добиться для таких культур, как гибридная кукуруза и овощные, но сложнее для самоопыляющихся зерновых и бобовых. Повышение информированности и рекламные кампании помогут убедить фермеров в ценности качественных семян и стимулируют спрос, создав основу для жизнеспособной семеноводческой отрасли.

Последний этап рыночной реализации должен осуществляться частными компаниями, так как они больше заинтересованы в эффективном использовании ресурсов на протяжении всей производственно-сбытовой цепочки. Кроме того, предприятия частного сектора, вероятно, будут охотнее работать непосредственно с фермерскими хозяйствами и предлагать продукты и услуги, пользующиеся спросом у фермеров.

Если крупномасштабное семеноводство не служит жизнеспособным источником дохода для коммерческих компаний, то может потребоваться вмешательство правительства, имеющего возможность поддержать семеноводческую отрасль путем субсидирования отпускных цен. Для правительства это вопрос политики, однако подход к нему должен быть осторожным и в достаточной степени подконтрольным с тем, чтобы способствовать производству только качественных семян. Если производителям семян выделять слишком щедрые субсидии, появится риск перепроизводства низкосортных семян, что никоим образом не поможет ни фермерским хозяйствам, ни национальной экономике. Чтобы избежать зависимости и неустойчивости рынка, государственным учреждениям не рекомендуется распределять семена бесплатно или по сниженным ценам кроме ситуаций, связанных со стихийными бедствиями или неурожаем.

68. Для самоопыляющихся зерновых культур, таких как пшеница, ячмень и рис, цена на семена может соотноситься с рыночной ценой на обычное зерно с включением всех дополнительных расходов на производство посадочного материала. Это обеспечивает очень четкую структуру затрат, в которой цена на семена будет значительно выше, чем на зерно, в зависимости от организации системы производства. Если субсидии используются для снижения стоимости семян и стимулирования закупок, правительству по-прежнему очень важно знать фактическую стоимость производства и, следовательно, объемы предоставляемых субсидий.

69. Для других культур, особенно гибридов, нет прямой связи между ценами на семена и зерно, так как для получения урожая семян необходимы более специфические методы работы, обычно включающие тот или иной способ контроля за процессом опыления. В этом случае основными факторами, определяющими цену на семена, являются ценность сорта и рыночная конкуренция. Это очень четко показано на примере таких гибридных культур, как кукуруза, томат и огурец, где существует напряженная конкуренция между компаниями, а фермерам предоставлен широкий

выбор сортов. Очень важно, чтобы фермеры и растениеводы в странах ОЭС имели доступ к таким улучшенным сортам, что позволит им повысить урожайность и качество. Это будет способствовать укреплению семеноводческого сектора и снизит зависимость от импорта.

РОЛЬ НЕФОРМАЛЬНОГО СЕМЕНОВОДЧЕСКОГО СЕКТОРА И МЕСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

70. Предыдущие разделы настоящей стратегии касаются обеспечения семенами в рамках организованной или «официальной» системы семеноводства. Однако параллельно действует и неофициальный канал, способный стать важной составляющей в общем потоке поставок семян, особенно в более отдаленных районах или для менее прибыльных культур. Разрабатывая национальную политику в области семеноводства, необходимо учитывать, что неформальный сектор действительно играет важную роль в некоторых ситуациях и его деятельность нельзя рассматривать как незаконную и подлежащую запрету. Вместо этого следует принять меры по интеграции официального и неформального секторов в таком ключе, чтобы использовать преимущества каждого из них. Целесообразно, например, взять на вооружение полуформальные подходы: создавать группы производителей-семеноводов, которые будут повторно размножать сертифицированные семена, чтобы получать семена хорошего качества с меньшими затратами. Таким группам нужно предоставить определенный официальный статус и помощь сельскохозяйственных консультативных служб в укреплении гарантий качества и торговли, чтобы создать им репутацию в округе. Таким путем группы производителей-семеноводов смогут преобразовываться в более официальные предприятия или кооперативы, которые обеспечат устойчивую рентабельность и содействие своим клиентам.

71. Местные семеноводческие предприятия или сходные инициативы могут иметь и другие преимущества. Например, они способны поставлять сорта, которые ценятся местным населением, но не производятся семеноводческими компаниями на национальном уровне (их иногда называют «карманными сортами»). Таким образом у местных предприятий появится возможность эффективнее реагировать на реальные нужды фермеров, которые не в состоянии удовлетворить более крупные компании или организации. Другое преимущество заключается в том, что фермеры смогут посещать семеноводческие поля или демонстрационные участки в пределах своего района, чтобы посмотреть и обсудить сорта, что поможет им сделать более обоснованный выбор сортов на следующий сезон.

72. С учетом всех этих возможностей странам-участницам ОЭС настоятельно рекомендуется поддерживать альтернативные механизмы поставок семян, которые могут сделать доступными семена хорошего качества для большего числа фермеров без необходимости расходовать значительные средства на государственные субсидии. Странам также предлагается обмениваться опытом развития местных семеноводческих систем, как положительным, так и отрицательным, что может помочь им в создании более разнообразной и гибкой системы семеноводства, особенно в интересах более бедных фермеров или тех, кто живет в отдаленных районах.

ФИТОСАНИТАРНЫЕ НОРМЫ И ПРОЦЕДУРЫ

73. Во всех странах существует закон, регулирующий вопросы здоровья растительного материала – как отечественного, так и импортируемого из других стран. Такие

требования, как правило, указываются в разрешении на импорт. В обязанности страны-экспортера входит обследование или проверка партии семян, а также выдача фитосанитарного сертификата, подтверждающего, что требования страны-импортера выполнены. Этот сертификат входит в пакет документов, сопровождающих партию семян при ее отправке.

Процедуры проверки семян основных сельскохозяйственных культур и их вредителей полностью документированы. Однако ценность фитосанитарного сертификата целиком и полностью зависит от компетенции проверочного органа и методики выборочного обследования, которую использовали для данной партии семян. В качестве дополнительной меры предосторожности инспектора фитосанитарного контроля обычно проверяют груз на пунктах пересечения границы, а также могут взять образцы для более глубокого исследования, чтобы удостовериться в выполнении требований, прописанных в разрешении на импорт. Груз могут поместить в карантин до тех пор, пока не станут известны результаты обследования, что может привести к существенной задержке доставки груза импортеру.

74. Во многих странах были давно составлены перечни запрещенных организмов, указанных в фитосанитарном законе, но они не пересматривались. Это может привести к осложнениям и задержкам в процессе перемещения семян, даже если биологические риски отсутствуют. Чтобы избежать этих проблем, следует пересмотреть перечни карантинных объектов стран-участниц ОЭС, используя откорректированные регламенты ФАО по анализу фитосанитарных рисков для фиксации карантинных объектов.

В некоторых случаях эти фитосанитарные правила эффективно служили «нетарифными барьерами», что затрудняло импорт без всякого технического основания.

Благодаря Соглашению ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам (СФС)⁶ в настоящее время оказывается настойчивое давление на страны с тем, чтобы они основывали свои регламенты на научном анализе фитосанитарного риска и распространяли запрет только на те организмы, которые предоставляют угрозу для производства. Учитывая схожие условия агропроизводства на больших территориях региона ОЭС и одинаковый ассортимент возделываемых сельскохозяйственных культур, неоспоримую пользу принесет скоординированная оценка фитосанитарных рисков, проведенная фитосанитарными службами всех стран-участниц, и стандартизация проверочных процедур. Это будет способствовать развитию региональной торговли и облегчит отдельным странам обременительную процедуру проверок.

75. Международная конвенция по защите растений (МКЗР) обеспечивает сетевой механизм для координации фитосанитарных вопросов на международном уровне; она была подписана большинством стран ОЭС (Приложение 3). Кроме того, существуют региональные организации по защите растений, такие как Европейская и Средиземноморская организация по карантину и защите растений (ЕОЗР), членами которой состоят несколько стран ОЭС. Странам ОЭС настоятельно рекомендуется участвовать в этих организациях, чтобы пользоваться их опытом и технической информацией. Это поможет укрепить институциональный потенциал национальных

⁶ Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер – это международный договор Всемирной торговой организации, вступивший в силу в 1995 году.

карантинных служб региона, а также упростит сотрудничество между ними в соответствии с международной практикой.

ИМПОРТ И ЭКСПОРТ СЕМЯН

76. Помимо технических требований к качеству и здоровью семян, существуют административные процедуры, касающиеся перемещения семян через границы, в частности необходимость получать официальные разрешения на ввоз. Иногда в особых случаях может потребоваться и разрешение на экспорт. Эти процедуры существенно различаются в разных странах и могут быть довольно сложными, что затрудняет торговлю семенами. Для достижения расширенных целей ОЭС настоятельно рекомендуется пересмотреть и сравнить административную документацию всех стран-участниц, чтобы определить ее важнейшие элементы и перейти к стандартному формату. Кроме того, странам рекомендовано двигаться в направлении подхода по принципу «единой двери» с тем, чтобы все процедуры, связанные с импортом и экспортом, могли оформляться одной службой.

77. В импорте чрезмерные ограничения часто приводят к увлечению масштабов неофициальной торговли, что особенно актуально для дорогостоящих семян овощных культур, которые легко перевезти автомобильным транспортом или в багаже. Подобная практика повышает риски для фермеров, поскольку качество и подлинность таких товаров совершенно не поддаются контролю, чем могут воспользоваться недобросовестные торговцы или даже преступники. Странам-участницам рекомендуется принять такие правила импорта, которые были бы удобны для пользователей и прозрачны с тем, чтобы семеноводческие компании вели дела по официальным каналам и не прибегали к контрабанде.

78. Следует ввести специальные процедуры для облегчения импорта небольших партий семян, предназначенных для научных исследований или экспериментов. Для этого нужно разработать стандартный протокол, общий для всех национальных научно-исследовательских служб региона, используя консультативную помощь международных центров сельскохозяйственных исследований.

79. Учитывая сложности в вопросе национальных границ в некоторых частях региона, особого внимания заслуживают семена, следующие транзитом в третью страну. В соответствии с Региональным соглашением в области семеноводства необходимо четко отдавать себе отчет в том, что если семена транспортируют в герметичных контейнерах и если они соответствуют всем требованиям принимающей страны, то в их отношении не должны действовать никакие дополнительные требования «транзитной страны».

ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕМЕНОВОДЧЕСКОГО СЕКТОРА

80. Как уже отмечалось в пункте 12, ответственность за действия в пределах всей семеноводческой цепочки, как правило, делят между собой государственный и частный секторы. Если частный сектор имеет возможность вести прибыльный бизнес по некоторым видам продукции, это избавляет правительство от необходимости финансирования такой деятельности. Одна из важнейших целей политики в области семеноводства – создание «благоприятных условий» для участия частного сектора, причем по возможности на жизнеспособной в коммерческом плане основе и без привлечения прямых субсидий. Тем не менее, если частный сектор не проявит

заинтересованности в поставках определенного вида продукции, у правительства может появиться социальное обязательство по поддержанию системы семеноводства с тем, чтобы фермеры получили доступ к улучшенным сортам и семенам.

81. Предоставление ряда основных услуг, например в области контроля качества и сертификации, является важной составляющей государственной поддержки семеноводческой отрасли. Вопрос о том, будут ли эти услуги бесплатными или платными, определяется национальной политикой. Если взимать плату за сертификацию или тестирование семян, важно, чтобы эти денежные поступления оставались у поставщиков услуг, чтобы они располагали оперативным фондом и не зависели только от ежегодных бюджетных ассигнований, которые могут приходиться с опозданием.

82. Учитывая трудности превращения поставок семян многих важнейших сельскохозяйственных культур в прибыльный бизнес, правительства способны внести существенный стратегический вклад в развитие отрасли, предоставив семеноводческим компаниям налоговые льготы или скидки. К ним можно причислить пониженные импортные пошлины на оборудование по обработке семян и включение семеноводства в перечень приоритетных отраслей, имеющих право на инвестиционную поддержку или сниженные налоговые ставки. Тем не менее очень важно, чтобы эти схемы тщательно контролировались и не использовались компаниями, стремящимися получить финансовую выгоду, не производя при этом крупных партий семян. Такой контроль должен входить в сферу ответственности Национального совета по семеноводству.

РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ СЕМЕНОВОДЧЕСКОЙ АССОЦИАЦИИ

83. По мере того как расширяется отрасль коммерческого семеноводства, а частный сектор играет все более важную роль, возникает потребность в создании механизма диалога компаний с правительством. Эту функцию обычно выполняет Национальная семеноводческая ассоциация, призванная действовать в качестве представительного органа для всех ее членов, обеспечивая их необходимыми услугами и информацией. Ассоциация должна иметь независимый юридический и финансовый статус и функционировать за счет ежегодных членских взносов. Ассоциация обязательно должна быть представлена в Национальном совете по семеноводству.

84. Членство в Ассоциации должно быть максимально расширенным, чтобы все заинтересованные лица семеноводческой отрасли могли присоединиться к ней и быть в ней представлены. Для продвижения в этом направлении Ассоциация должна предложить различные категории членства в зависимости от объемов и вида деятельности и индексированную шкалу членских взносов. Это позволит избежать ситуации, когда создаются отдельные ассоциации, выражающие интересы различных групп. Региональная семеноводческая ассоциация (САОЭС) может служить форумом для обмена опытом по управлению деятельностью национальных ассоциаций, тем самым обеспечивая эффективность их работы.

85. Национальные семеноводческие ассоциации способны играть важную роль в совершенствовании профессиональных стандартов отрасли, разработав «Кодекс поведения» для своих членов и проводя расследования в отношении тех лиц, кто своими недобросовестными действиями может наносить ущерб репутации ассоциации. При возникновении споров ассоциация должна предоставлять арбитражные услуги,

что позволит избежать дорогостоящих судебных разбирательств. На международной арене ассоциация может служить «окном» для отечественных компаний, которым сложно самостоятельно установить контакты с зарубежными партнерами. Для решения этой задачи национальные семеноводческие ассоциации должны стремиться войти в состав соответствующих региональных ассоциаций и Международной федерации семеноводства (МФС), получив таким образом доступ к предоставляемым ими услугам и информации.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

86. Один из ключевых элементов настоящей региональной стратегии – содействие участию в деятельности международных организаций, занимающихся вопросами сортов растений и семян. Использование процедур и стандартов, разработанных такими организациями, будет способствовать процессу региональной гармонизации и интеграции стран-участниц ОЭС в региональную и мировую торговлю семенами. Основными организациями, уже упоминавшимися в настоящей стратегии, являются:

- Международная ассоциация по контролю качества семян (ИСТА), занимающаяся вопросами, связанными с отбором проб семян и процедурами их проверки;
- Схемы сертификации семян Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);
- Союз по охране новых сортов растений (УПОВ), занимающийся вопросами, связанными с правами селекционеров;
- Международная конвенция по защите растений (МКЗР), занимающаяся вопросами, касающимися здоровья растений и семян;
- Международная федерация семеноводства (МФС), представляющая интерес для национальных семеноводческих ассоциаций и/или компаний, занимающихся коммерческой торговлей семенами.

В Приложении 3 приведен краткий обзор участия стран ОЭС в перечисленных выше организациях и в других международных мероприятиях, связанных с проблемами семян и сортов.

87. Существуют также региональные семеноводческие ассоциации, в которых могут участвовать страны ОЭС. Прежде всего они занимаются проблемой развития торговли семенами, а их ежегодные съезды привлекают многие компании, заинтересованные в укреплении своего бизнеса. Помимо САОЭС, которая обслуживает данный регион, есть две ассоциации соответствующего профиля – Азиатско-Тихоокеанская семеноводческая ассоциация (АТСА), охватывающая всю Азию, и Европейская семеноводческая ассоциация (ЕСА). Несмотря на то, что членство в этих ассоциациях основано на географическом принципе, приветствуется участие компаний и специалистов других регионов в конгрессах и других мероприятиях.

88. В странах региона ОЭС отмечен дефицит информации о семеноводческом секторе. Необходимо создать платформу для обмена информацией (о сортах, наличии семян, производителях, карантинных объектах и т. п.) с тем, чтобы упростить сотрудничество в рамках семеноводческого сектора. САОЭС имеет возможность создать такую платформу и координировать ее деятельность.

ОБРАЗОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ КАДРОВЫХ РЕСУРСОВ

89. Как и во многих других странах, сельскохозяйственный сектор в регионе ОЭС испытывает нехватку молодых квалифицированных выпускников ВУЗов. Это серьезная проблема с учетом безотлагательной необходимости обеспечивать и повышать производство продовольствия для удовлетворения потребностей растущего населения. Семеноводство зачастую не считают нужным включать в учебные программы сельскохозяйственных университетов и колледжей, в связи с чем выпускники почти ничего не знают об этой отрасли. В учебных программах может быть представлено семеноведение, однако оно все равно не охватывает более прикладные аспекты, связанные с деловой стороной производства семян и торговли ими. Чтобы устранить это упущение, национальные министерства, ответственные за образование и подготовку кадров, должны объединить усилия и включить все звенья семеноводческой цепочки в учебную программу, а также объяснить, как они связаны между собой.

90. Разработка новой учебной программы – процесс трудоемкий, поэтому настоятельно рекомендуется, чтобы учебные заведения, где уже преподают отдельные аспекты технологии и практики промышленного семеноводства, обменивались информацией о содержании своих учебных курсов с другими заведениями, которые могут захотеть организовать у себя обучение этим дисциплинам. Это также поможет вывести связанную с семеноводством деятельность на региональный уровень через предоставление информации о семеноводческих отраслях разных стран.

91. Региональное соглашение в области семеноводства признает разнообразие опыта стран региона ОЭС и подчеркивает преимущества обмена накопленным опытом. Это относится как к общей организации семеноводческого сектора и его институтов, так и к отдельным техническим областям. Для более эффективного решения задачи региональной гармонизации большую пользу может принести межгосударственный обмен молодыми специалистами, в связи с чем странам-участницам рекомендуется принять меры для содействия таким контактам.

ВЫВОДЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ

92. Руководства к действию, предложенные настоящей стратегией, призваны помочь странам-участницам Организации экономического сотрудничества выполнить свои обязательства в рамках Регионального соглашения в области семеноводства. Странам предлагается разработать политические меры, законы и институты семеноводческого сектора на основе координации и сотрудничества, чтобы гармонизировать и расширить региональную торговлю. На техническом уровне Региональное соглашение в области семеноводства обеспечивает необходимые полномочия для взаимных консультаций должностных лиц, занимающихся разными дисциплинами, с целью обмена информацией о действующих стандартах и процедурах, что позволит обеспечить переход к общим стандартам и процедурам.

93. Реализовывать настоящую стратегию рекомендуется поэтапно, на основе приоритетов, согласованных Региональным советом по семеноводству совместно с Секретариатом ОЭС. После того как Региональное соглашение в области семеноводства получит одобрение требуемого числа стран, необходимо незамедлительно создать по каждой из основных тем, обсуждавшихся в рамках данной стратегии, технические рабочие группы, которые будут отчитываться о своих достижениях перед Региональным советом по семеноводству. Информацию и

рекомендации, подготовленные каждой рабочей группой, следует распространить среди всех стран-участниц ОЭС для реализации в рамках их национальных систем правового регулирования.

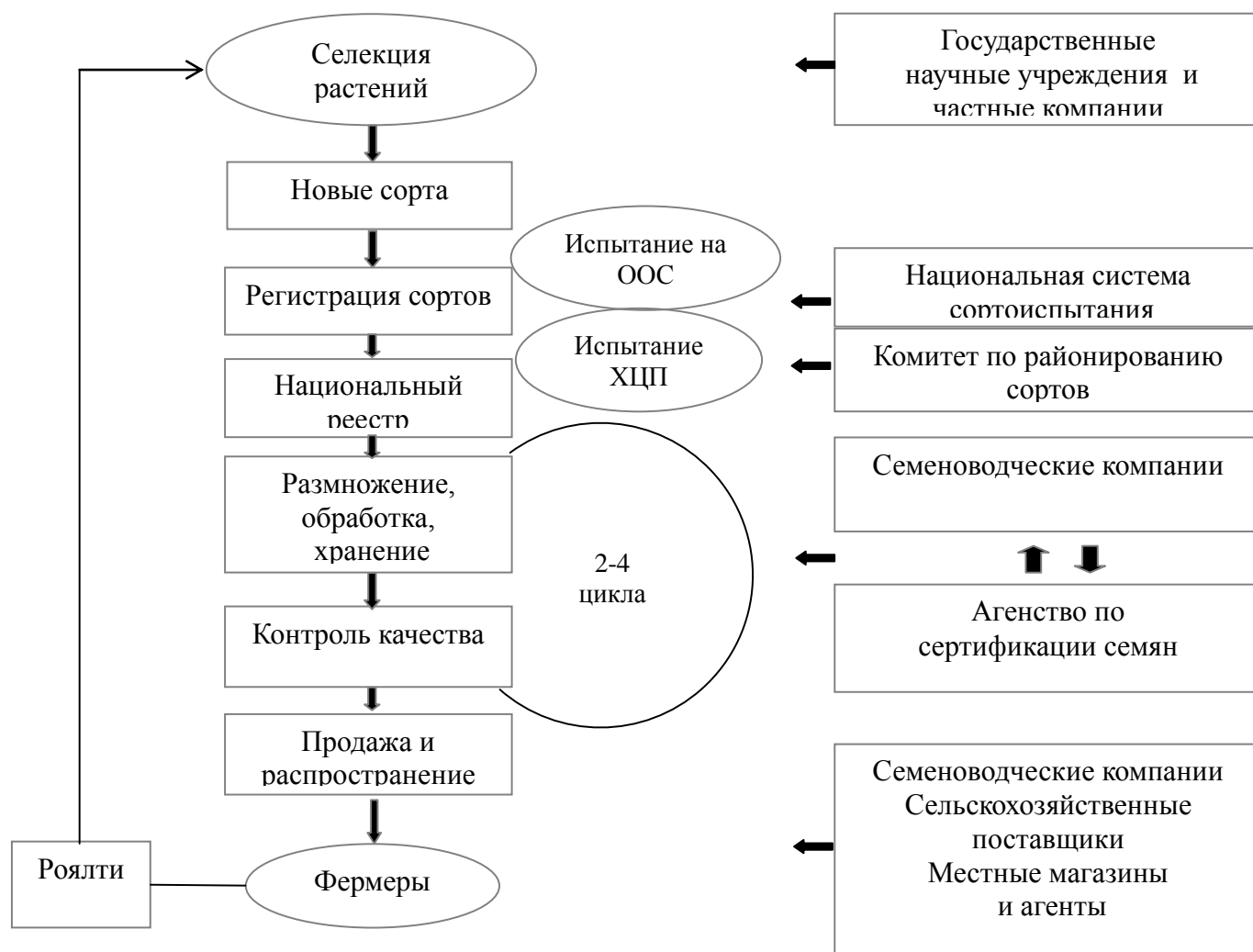
Список приложений:

1. Схематическое изображение «семенной цепочки».

| 2. Сравнительный анализ различных терминологий, используемых в схеме сертификации семян.

3. Участие государств-членов ОЭС в международных конвенциях и организациях, занимающихся вопросами семян и сортов.

Приложение 1: Семенная цепочка – в ней схематично представлены виды деятельности и организации в области поставки сортов от селекционеров к фермерам.



Примечание: сбор роялти от продаж семенного материала и выплата их автору сорта возможны, как правило, только в том случае, если имеется национальный закон об охране сортов растений, согласно которому селекционер обладает правом собственности на сорт.

Приложение 2: Сравнительный анализ различных систем сертификации семян

Определение	AOSCA	ОЭСР	СССР∞
Семена 1-го поколения, поставляемые селекционерами со своих питомников	Селекционер	Селекционер	Оригинальные семена
2-го поколения		Предэлитные	Суперэлита
3-го поколения	Базисные	Элитные	Элита
4-го поколения	Зарегистрированные	Сертифицированные 1	R1
5-го поколения	Сертифицированные	Сертифицированные 2§	R2
6-го поколения		Сертифицированные 3§	R3

AOSCA - Ассоциация агентств официальной сертификации семян (США)

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития, которая обеспечивает функционирование схемы международной системы сертификации семян; терминология ОЭСР также используется Европейским Союзом и в настоящее время принимается во многих странах в процессе пересмотра законов о семенах.

§ Количество поколений сертифицированных семян, разрешенное национальной системой сертификации, неодинаково для разных культур; обычно разрешены только одно или два поколения, но для бобовых культур их число может достигать трех по причине низкого коэффициента размножения.

∞ Некоторые страны, ранее входившие в состав СССР, приняли систему ОЭСР, в то время как другие все еще используют приведенную ниже терминологию.

Приложение 3: Участие государств-членов ОЭС в международных конвенциях и организациях, занимающихся вопросами семян и сортов

Организация/участие§	АФ	АЗ	ИР	КГ	КЗ	ПК	ТЖ	ТМ	ТР	УЗ
Семеноводческая лаборатория является членом Международной ассоциации по контролю качества семян			2	1		1			2	
Семеноводческая лаборатория аккредитована Международной ассоциацией по контролю качества семян				1					1	
Член семеноводческой схемы ОЭСР #			√	√					√	
Член Союза по охране новых сортов растений		√		√					√	√
Член Международной федерации семеноводства (обычное или ассоциированное членство)			√			√			√	
Участник Международной конвенции по защите растений (МКЗР)	√	√	√	√	√	√	√		√	
Член Европейской и Средиземноморской организации по защите растений (ЕОЗР)		√		√	√	∞			√	√
Сторона, подписавшая Международную конвенцию по биоразнообразию (КБР)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Сторона, подписавшая Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МД-ГРПСХ)	√		√	√		√			√	

Примечание:

Приведенная выше таблица представлена только для информации; она считается верной по состоянию на ноябрь 2015 года, однако данные со временем могут измениться.

§ Точный статус членства или участия (например, подписание, присоединение или ратификация) различается для разных стран и организаций.

Существует семь отдельных семеноводческих схем ОЭСР для различных групп сельскохозяйственных культур.

✓ показывает, что страна присоединилась по крайней мере к одной из схем.

∞ Пакистан является членом Азиатско-Тихоокеанской комиссии по защите растений.