

О законодательстве зарубежных стран и Российской Федерации в части государственного регулирования в области семеноводства сельскохозяйственных растений

Специалисты Россельхознадзора проанализировали законодательство зарубежных стран в части государственного регулирования в области семеноводства сельскохозяйственных растений, требования международных организаций в указанной области, в результате установлено следующее.

Государства с развитой экономикой защищают интересы своих производителей и потребителей семян путем законодательного регулирования рынка семян. И хотя национальные режимы этого отличаются, существуют общие принципы и правила практики государственного регулирования. Такие организационные формы государственного регулирования, как сортовой и семенной контроль, присутствуют в любой системе семеноводства развитых стран и являются ее важнейшей составной частью, которая делает возможным товарное производство высококачественных и конкурентоспособных семян.

На мировом уровне разработаны и действуют правила, схемы и методы международных организаций в отношении семян сельскохозяйственных растений.

Так, Правилами торговли семенами Международной Федерации по торговле семенами (FIS) установлено, что отгружаемые семена должны сопровождаться, наряду с другими перевозочными документами, сертификатом сортовой идентификации и сертификатом на посевные качества семян (раздел XI Правил).

В целях обеспечения международной торговли семенами с гарантированной сортовой чистотой и идентичностью сорта Международной организацией экономического сотрудничества и развития (OECD) разработаны правила и схемы, устанавливающие требования к выращиванию, проведению полевой инспекции, сертификации и маркировке семян по семи группам сельскохозяйственных растений. Семена, прошедшие процедуру сертификации по схемам OECD, получают статус семян гарантированного сортового качества.

Для обеспечения международной торговли семенами с гарантированными посевными качествами Международной ассоциацией по контролю за качеством семян (ISTA) разработаны международные методы тестирования семян.

Анализ законодательства многих государств с развитым сельским хозяйством, в частности, стран-членов Европейского союза, стран-участников Содружества Независимых Государств, Канады, Китая, Бразилии, Соединенных Штатов Америки и многих других показывает, что составной частью государственного семенного контроля, как при ввозе семян на территорию этих стран, так и при обороте семян собственного производства, является контроль их сортовых и посевных качеств, в том числе с использованием системы сертификации. Сертификация семян при этом осуществляется национальными организациями, уполномоченными на это министерствами сельского хозяйства, или организациями, аккредитованными в системе Международной ассоциации по контролю за качеством семян (ISTA).

В Европейском союзе принято 11 директив, регламентирующих требования к реализации и качеству семян и посадочного материала сельскохозяйственных растений.

Реализуемые на территории стран – членов ЕС сорта сельскохозяйственных растений должны быть включены в национальный список допущенных к использованию сортов растений страны, на территории которой реализуются семена, или в каталог таких сортов растений ЕС.

Директивами ЕС установлены также требования к качеству реализуемых семян, в частности, к элитным и репродукционным семенам, максимальному весу партии семян, её маркировке.

В соответствии с Законом Федеративной Республики Германии «О торговом обороте семенного материала» от 20 августа 1985 года, семенной материал может быть введен в торговый оборот, если он признан как оригинальный, элитный или стандартный и соответствует требованиям стандартов, что должно быть подтверждено документально. Как правило, таким документом на партию семян является сертификат, а на тарную единицу семенного материала – этикетка. Ввоз в Германию семенного материала из стран – членов ЕС допускается в случае, если он был апробирован в одной из стран – членов ЕС, и нормативные акты страны – экспортера отвечают законодательству ЕС в отношении полевой инспекции, размножения и введения сорта в производство.

В Германии качество ввозимого семенного материала контролируется Федеральным ведомством по продовольствию и сельскому хозяйству. В целях проведения контроля указанное ведомство уполномочено задерживать партии семенного материала при ввозе на территорию ФРГ и не допускать ввоз на территорию Германии партии семян в случае несоответствия её сортовым и посевным показателям качества.

Сертификация семян в Германии решает ряд задач: контроль за соответствием сортовой чистоты, соответствием посевных качеств семян. В Германии разрешается вводить в оборот только сертифицированные партии семян, а сертификация допускается только сортов семян, допущенных к использованию на территории Германии.

В Нидерландах согласно законодательству все семеноводческие компании должны быть зарегистрированы и находиться под наблюдением и контролем инспекционной службы *Naktuinbouw*, которая уполномочена Министерством сельского хозяйства, природы и качества продовольствия Нидерландов контролировать качество, идентичность и состояние семян и посадочного материала овощных культур. Семена овощных культур, поставляемые на рынок нидерландскими семеноводческими компаниями, должны отвечать требованиям директивы ЕС 2002/55. В Нидерландах действует система контроля в отношении сохранения сортовых качеств семян, производства, обработки, упаковки и маркетинга. Прежде чем производство и маркетинг семян станут возможными, сорт должен быть зарегистрирован, внесен в перечень зарегистрированных сортов и разрешен к использованию на территории Нидерландов.

Законодательство Литовской Республики о семенах - законы «О семеноводстве», «О сортовой защите растений» - предусматривает обязательные требования к качеству семян зерновых, кормовых, масличных, волокнистых, овощных культур, свеклы, гречихи, семенного картофеля, посадочному материалу плодовых и плодово-ягодных культур, овощных и декоративных культур.

Система сертификации семян в Литовской Республике имеет обязательный характер и включает апробацию посевов сельскохозяйственных культур, отбор проб

от партий семян, определение посевных качеств, проведение грунтового контроля (постконтроля) и выдачу сертификатов на партии семян.

Государственная служба семян и зерна Литовской Республики осуществляет обязательную регистрацию юридических и физических лиц, осуществляющих производство и реализацию семян, и, соответственно, имеет полную информацию о производителях и поставщиках семян, месторасположении семенных посевов, объемах производства и реализации семян. Деятельность юридических и физических лиц в области семеноводства находится под контролем указанной службы.

В Соединенных Штатах Америки регулирование торговли семенами между штатами и другими государствами осуществляется согласно Федеральному закону от 9 августа 1939г. «О реализации семян».

Указанным законом запрещен импорт в США семян любых сельскохозяйственных растений, в том числе овощных культур, если на маркировке указаны ложные или недостоверные сведения, если в партии семян содержатся семена ядовитых сорняков, некачественные семена. Маркировка тарных единиц семян должна содержать информацию, подтверждающую, что семена являются сертифицированными и соответствуют указанному сорту и виду.

Законом установлено, что перевозка семян между штатами осуществляется при условии указания на каждой упаковочной единице сведений о сортовых и посевных качествах семян. Лица, занимающиеся в США реализацией семян, должны хранить документы на сортовые и посевные качества семян в течение трёх лет.

Указанным Законом установлено, что соответствие семян стандартам генетической чистоты и идентичности сорта удостоверяет агентство по сертификации семян, оно же выдаёт официальную этикетку на семена, которая подтверждает, что эти семена принадлежат к указанному классу, сорту и виду.

Надзор за исполнением указанного закона осуществляет Министерство сельского хозяйства США или уполномоченные им на это агенты.

За нарушения требований указанного закона установлены штрафные санкции – при первом нарушении административный штраф 1,0 тыс. долларов, при повторном – 2,0 тыс. долларов.

В Канаде «Закон о семенах» запрещает продавать, ввозить или вывозить из страны любые семена, если они не соответствуют требованиям стандартов, не упакованы, не маркированы, без этикетки, а также возить в Канаду, продавать или рекламировать семена, сорта которых не зарегистрированы в установленном порядке.

Канадский «Закон о семенах» предоставляет полномочия инспектору в любое время проходить на территорию, где находятся семена, открывать любые упаковки, в которых находятся семена, отбирать пробы и исследовать семена, требовать от должностного лица предоставления необходимых документов на семена.

В случае выявления нарушений указанного закона канадский инспектор имеет право изъять семена на срок до шести месяцев и возбудить дело об административном правонарушении.

За нарушение закона или изданных в его исполнение положений в Канаде установлена жёсткая ответственность, в том числе и уголовная. В зависимости от вида нарушения это денежный штраф в размере до пятидесяти тысяч канадских долларов или лишение свободы на срок до шести месяцев, или то и другое, или

денежный штраф в размере до двухсот пятидесяти тысяч канадских долларов или лишение свободы на срок до двух лет.

Указанный закон Канады устанавливает обязательную сертификацию семян и предписывает учитывать результаты исследований, указанные в сертификате, в любом разбирательстве и слушании дел о нарушении этого закона.

Закон Федеративной Республики Бразилии «О национальной системе по семенам» устанавливает, что инспектирование, контроль за соблюдением его положений осуществляет Министерство сельского хозяйства, животноводства и снабжения Федеративной Республики Бразилии. Инспектированию подлежат семена при их производстве, подработке и реализации. Законом установлено, что при хранении, транспортировке и реализации семена должны сопровождаться сертификатом. Ввозить на территорию Бразилии разрешается семена только тех сортов, которые включены в Национальный регистр сортов.

За нарушения положений указанного закона в Федеративной Республике Бразилия установлены такие меры, как приостановление торговли или запрещение функционирования организации, предупреждение, арест семян или саженцев, а также штрафные санкции – денежный штраф в размере до 250 % от коммерческой стоимости семян.

Законодательство стран – участников СНГ, в частности Республики Казахстан (Закон Республики Казахстан от 08.02.2003 № 385 – II ЗРК «О семеноводстве»), Киргизской Республики (Закон Киргизской Республики от 29 мая 1997 г. «О семенах») также направлено на осуществление государственного контроля при производстве, заготовке, обработке, хранении, транспортировке, реализации и использовании семян сельскохозяйственных растений. В этих странах законодательно запрещена реализация семян на внутреннем рынке, экспортно-импортные поставки и использование для посева семян без документов, удостоверяющих их сортовые и посевные качества.

В Украине государственный надзор (контроль) в сфере семеноводства в соответствии с Законом Украины «О семенах и посадочном материале» (с изменениями от 02.10.2012) осуществляет центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере надзора (контроля) в агропромышленном комплексе, и его территориальные органы. Таким органом является Государственная инспекция сельского хозяйства Украины.

Государственная инспекция сельского хозяйства Украины создана Указом Президента Украины в 2010 г.

Указанная Госсельхозинспекция Украины наделена полномочиями по осуществлению государственного контроля за соблюдением требований законодательства в сфере семеноводства, ведению Реестра производителей семян, осуществлению аттестации субъектов семеноводства для предоставления им права на производство и реализацию семян и посадочного материала. Должностные лица инспекции имеют право беспрепятственного доступа в любое место выращивания, обработки и хранения семян, открывать любую упаковку с семенами для отбора контрольных проб, приостанавливать или запрещать реализацию семян, если при проверке выявлено несоответствие их качественных показателей нормативным документам, налагать на виновных лиц административные взыскания за нарушение требований законодательства в сфере семеноводства.

В соответствии с Законом Украины «О семенах и посадочном материале» семена и посадочный материал вводят в оборот только после их сертификации. Сертифицированными считаются семена, если они отвечают требованиям нормативных правовых актов по сортовой чистоте и посевным качествам, и если сорт включен в Реестр сортов Украины или Реестр сортов Организации экономического сотрудничества и развития (OECD).

Использование для посева семян без сертификата, удостоверяющего сортовые и посевные качества, в Украине законодательно запрещено.

Законом Украины «О семенах и посадочном материале» установлено, что экспортируемые семена и посадочный материал сопровождаются международными (ISTA, OECD) и фитосанитарными сертификатами.

Указанным законом установлено, что ввоз в Украину семян разрешается при условии, если сорт включен в Реестр сортов Украины и при наличии сертификатов на сортовые и посевные качества страны-экспортёра.

Таким образом, законодательная база в Украине позволяет осуществлять государственное регулирование - государственный контроль в сфере семеноводства сельскохозяйственных растений, а также обязательную сертификацию семян сельскохозяйственных растений. Каждая партия семян вводится в оборот в Украине только после их сертификации, что позволяет отслеживать конкретную партию семян и обеспечивать сельхозтоваропроизводителей качественными семенами.

В Республике Узбекистан основополагающим документом в области семеноводства является Закон Республики Узбекистан от 29.08.1996 № 267-1 «О семеноводстве».

Согласно этому Закону государственным органом по сертификации и контролю качества семян сельскохозяйственных растений является Государственный центр сертификации и контроля качества семян сельскохозяйственных культур при Министерстве сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан («Узгосконтрольсемцентр») и его подразделения на местах.

Основными задачами, которые решает «Узгосконтрольсемцентр», являются контроль за исполнением государственной политики в области генетической чистоты сортов, соответствия посевных качеств семян сельскохозяйственных растений требованиям нормативных актов, проведение работ по сертификации, определение и контроль качества семян.

А как же обстоят дела с государственным регулированием в области семеноводства сельскохозяйственных растений в Российской Федерации?

Федеральным законом от 17 декабря 1997г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» установлено осуществление государственного надзора в области семеноводства.

Вместе с тем, Федеральным законом от 19 июля 2011г. № 248-ФЗ отменена обязательная сертификация семян сельскохозяйственных растений и установлен принцип добровольности их сертификации.

Одновременно указанным Федеральным законом исключено положение ст. 30 Федерального закона «О семеноводстве» об обороте партий семян сельскохозяйственных растений с сертификатами, удостоверяющими сортовые и посевные качества семян. Таким образом, требования ст. 30 Федерального закона «О семеноводстве», именуемой «Оборотоспособность партий семян», оказались сведены только к реализации семян сельскохозяйственных растений, сорта которых

включены в Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию.

При этом в указанной статье Федерального закона «О семеноводстве» сохранено требование о наличии на реализуемые семена лесных растений документов, удостоверяющих их посевные качества.

К чему приводит либерализация законодательства Российской Федерации в области семеноводства сельскохозяйственных растений?

Практика показала, что это не повлияло на улучшение ситуации на рынке семян, хозяйствующие субъекты не готовы оправдывать оказанное им высокое доверие и соблюдать требования законодательства Российской Федерации в области семеноводства, осуществлять добровольную сертификацию семян, предлагать сельскохозяйственным товаропроизводителям, фермерам, садоводам, огородникам и дачникам высококачественные семена и посадочный материал.

Наоборот, это привело к увеличению нарушений хозяйствующими субъектами требований законодательства в области семеноводства. Так, если в 2010 г. Россельхознадзором выявлено 11 тыс. нарушений законодательства в области семеноводства, в 2011 г. соответственно, 11,8 тыс. нарушений, то в 2012 г. выявлено 15,8 тыс. нарушений.

Уже сейчас многие руководители сельхозпредприятий, занимающихся производством семян и выращиванием саженцев, не могут приобрести документы на их реализацию в связи с отсутствием первичных документов от оригинаторов сортов.

Вызывает опасение и то, что в связи с вступлением России в ВТО и увеличением мер господдержки приобретения элитных семян отечественного производства, указанная господдержка будет распространяться на любые семена на российском рынке, в т. ч. на импортные, расфасованные на территории Российской Федерации, а также на репродукционные и товарные семена, которые невозможно отличить от элитных, не имея сертификатов, удостоверяющих посевные и сортовые качества таких семян. Указанное приведёт к нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств. Учитывая, что Федеральным законом от 26 декабря 2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями законодательства Российской Федерации в области семеноводства установлено один раз в три года, это вполне реально.

В связи с этим, необходимо внести изменения в Федеральный закон «О семеноводстве» и включить в статью 30 указанного Федерального закона положение об обороте семян сельскохозяйственных растений с сертификатами, удостоверяющими их сортовые и посевные качества.

Отсутствие такого положения в Федеральном законе «О семеноводстве» приведёт к обезличиванию находящихся в обороте партий семян сельскохозяйственных растений и невозможности товарного производства в стране высококачественных семян, снижению конкурентоспособности российских семян на внутреннем и внешнем рынках.

Также необходимо внести изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установив проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями законодательства Российской Федерации в области семеноводства ежегодно, и ввести принцип внезапности проверок.

По действующему законодательству Российской Федерации в области семеноводства реализация семян сельскохозяйственных растений может осуществляться с наличием акта апробации и протокола испытаний, то есть без сертификата соответствия. Однако, протокол испытаний и акт апробации могут быть выданы и на семена, не соответствующие требованиям нормативных документов в области семеноводства, так как они подтверждают фактическое качество семян. В связи с этим, в оборот могут попасть семена, не соответствующие требованиям нормативных документов в области семеноводства по всхожести, сортовой чистоте и другим показателям качества семян. Это приведёт к снижению конкурентоспособности российских семян сельскохозяйственных растений на внутреннем и внешнем рынках.

Поэтому в развитых странах оборот семян осуществляется с сертификатами.

Какая же работа проводится по защите отечественного рынка семян сельскохозяйственных растений в плане совершенствования законодательства Российской Федерации в этой области?

Разработанным Минсельхозом России проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О семеноводстве» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» предусматривается осуществление государственного контроля (надзора) только в отношении партий семян сельскохозяйственных растений, предназначенных для формирования федеральных и региональных фондов, которых, как известно, нет.

Проектом предусматривается государственный надзор за соблюдением требований к оформлению документов на партии семян и к реализации партий семян растений. Однако полномочия по проверке правильности оформления документов при реализации семян законопроектом возлагаются на Роспотребнадзор, а полномочия государственного контроля в области семеноводства сельхозрастений сводятся лишь к государственному надзору за соблюдением порядков формирования и использования федерального фонда семян сельскохозяйственных растений, и фондов семян сельскохозяйственных растений субъектов Российской Федерации, которых, как уже отмечено ранее, нет.

Этим проектом предусмотрено исключение статьи 33 действующего Федерального закона «О семеноводстве», регулирующей ввоз в Российскую Федерацию семян. Это означает, что Россия лишается механизма защиты в отношении импортных семян, а предприниматели получают правовую основу для ввоза на территорию Российской Федерации нерайонированных, некондиционных семян, семян без документов на сортовые и посевные качества, неизвестного происхождения, в том числе генномодифицированных, что приведёт к снижению уровня продовольственной безопасности страны.

Указанным проектом вносятся изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Предусматривается, что статья 10.12 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушения законодательства при производстве, заготовке, обработке, хранении, реализации, транспортировке и

использовании семян, будет распространяться только на нарушителей порядка формирования и использования федерального фонда семян сельскохозяйственных растений и фондов семян сельскохозяйственных растений субъектов Российской Федерации. Статья 10.13 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение правил ведения документации на семена, либо внесение в неё недостоверных сведений о сортовых и посевных качествах семян, будет распространяться только на нарушителей требований к оформлению документов на семена сельскохозяйственных растений и требований к реализации таких семян. Статья 10.14 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушения законодательства при ввозе семян на территорию Российской Федерации, признаётся утратившей силу. Соответственно, ответственность предпринимателей за нарушения в области семеноводства при ввозе семян на территорию Российской Федерации упраздняется.

Однако это противоречит пункту 36 Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 марта 2010 г. № 299-р, которым предусмотрено усиление ответственности юридических, физических и должностных лиц за нарушение требований законодательства в области семеноводства.

Таким образом, реализация проекта указанного закона создаст условия для проникновения на поля России, садовые и огородные участки семян и посадочного материала, в том числе из-за рубежа, сортов и гибридов не адаптированных к российским условиям семян генномодифицированных растений и некондиционных семян и посадочного материала.

Применение таких семян вынудит сельхозтоваропроизводителей увеличить объёмы применения пестицидов, что кроме дополнительных расходов, повысит риск производства опасной продукции, ухудшения экологии и снижения продуктивности сельскохозяйственных растений.

В случае принятия законопроекта в такой редакции основные объёмы семян в стране останутся без контроля, а это приведёт к проникновению на поля страны, садовые и огородные участки в значительных объемах импортных незарегистрированных семян и посадочного материала, не адаптированных к российским условиям сортов и гибридов, а также генно-модифицированных и некондиционных семян, к возникновению угрозы причинения вреда растениям, объектам окружающей природной среды, что в свою очередь будет способствовать снижению урожайности сельскохозяйственных культур и ослаблению экономики страны.

Таким образом, законопроект закладывает элементы децентрализации при осуществлении государственного надзора в области семеноводства сельскохозяйственных растений, что приведёт к путанице, неразберихе и повышению риска приобретения семян неизвестного происхождения и качества для отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, снижению их конкурентоспособности.

Возможные последствия:

- ввоз в Российскую Федерацию, производство и реализация некачественных, нерайонированных и фальсифицированных семян и посадочного материала, без документов на сортовые и посевные качества;
- проникновение на поля страны, садовые и огородные участки в значительных объемах семян и посадочного материала не включённых в Госреестр и соответственно не прошедших испытания на хозяйственную полезность импортных, не адаптированных к российским условиям сортов и гибридов, а также генно-модифицированных и некондиционных семян, что в свою очередь будет способствовать снижению урожайности сельскохозяйственных культур и продовольственной безопасности страны;
- открытость отечественного рынка семян для импорта приведёт к свёртыванию из-за низкой конкурентоспособности производства российских семян;
- дальнейшее ухудшение ситуации на рынке семян, расширение присутствия на отечественном рынке семян иностранных компаний, поставляющих зачастую нерайонированные и некондиционные семена, неизвестного происхождения.

Несмотря на то, что рынок семян представляет собой механизм, способный решать основные экономические задачи, проблемы продовольственной и экологической безопасности страны должны решаться на основе законодательных методов государственного регулирования, в том числе путем осуществления государственного надзора в области семеноводства сельскохозяйственных растений федеральным органом исполнительной власти.

Фундаментальной основой решения проблемы снижения негативных последствий вступления в ВТО для отечественного семеноводства является совершенствование Федерального закона «О семеноводстве», ориентирование его на восстановление и развитие российского семеноводства сельскохозяйственных растений, принятие подзаконных нормативных правовых актов в указанной области, направленных на защиту отечественного семеноводства.

Решение этих вопросов является актуальным в связи с тем, что в условиях членства Российской Федерации в ВТО ни государственные, ни частные селекционные центры и фирмы, ни коммерческие семенные компании не смогут устоять в неравной конкурентной борьбе с системами семеноводства европейских стран, США, Китая и других.