

BRIDGES NETWORK

МОСТЫ

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии

ВЫПУСК 5 – АВГУСТ 2014



ГМО: возможности, вызовы и меры регулирования

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

Сельскохозяйственные биотехнологии для смягчения последствий изменения климата

ВТО

Правила ВТО и торговля продукцией, содержащей ГМО

ОПЫТ СТРАН

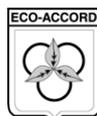
Вопросы государственного регулирования ГМ-продукции в России

ОПЫТ СТРАН

Правовое регулирование ГМО в Украине



International Centre for Trade
and Sustainable Development



МОСТЫ

ВЫПУСК 5 – АВГУСТ 2014

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская,

Ольга Понизова,

Ирина Половец

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

- 4 **Сельскохозяйственные биотехнологии для смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему**
Трэвис Либберт и Дэниэл Самнер

ВТО

- 9 **Правила ВТО и торговля продукцией, содержащей ГМО**
Тим Джослинг

ФАКТОРЫ РИСКА

- 13 **ГМО: реальные и потенциальные риски**

ЕС И США

- 17 **Нововведения в регулировании ГМО в ЕС и США**

РОССИЯ

- 20 **Вопросы государственного регулирования генетически модифицированной продукции в России**
Екатерина Макарова

УКРАИНА

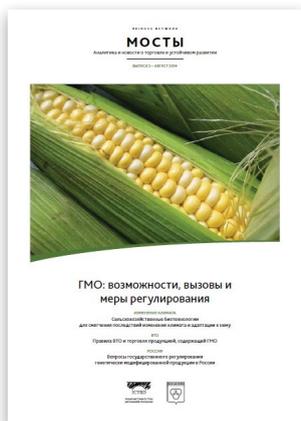
- 25 **Правовое регулирование ГМО в Украине: законодательство и практика**
Леонид Чернявский и Анастасия Филипюк

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

- 29 **БРИКС и «зеленая экономика»**
Ольга Понизова

- 32 **Публикации и ресурсы**

ГМО: возможности, вызовы и меры регулирования



Технологический прогресс и развитие биотехнологий, результатом которых является появление все большего количества сортов растений, содержащих ГМО, поставили много новых вызовов перед странами и международным сообществом. Эффект и риски, связанные с ГМО, остаются малоизученными, что порождает немало опасений и страхов со стороны экспертов, общественных деятелей и потребителей. Реакция государств и их подходы к регулированию ГМО порой диаметрально противоположны. Учитывая, что многие страны ВЕКЦА находятся на этапе разработки законодательства о регулировании ГМО, предлагаем Вашему вниманию обзор регулирования ГМО на международном уровне и в отдельных странах.

Изменение климата и сельское хозяйство находятся в тесной взаимосвязи. Биотехнологии становятся все более действенным инструментом борьбы с результатами изменения климата и могут способствовать повышению уровня жизни бедных слоев населения. В своей статье на стр. 4 Трэвис Либберт и Дэниэл Самнер рассматривают роль биотехнологий в смягчении последствий изменения климата и предлагают возможные институциональные и регуляторные решения.

Использование ГМО – это сложный и неоднозначный вопрос. Наряду с положительными достижениями, ГМ-продукция может нести в себе негативные последствия для окружающей среды и здоровья человека, а также агротехнические и социально-экономические риски. О возможных рисках и опасениях потребителей и правительств читайте в редакционной статье на стр. 13.

В отношении ГМ-продукции применяется ряд соглашений ВТО. Члены организации должны учитывать эти нормы при разработке и применении мер, регулирующих торговлю такими товарами. Подробнее об этом читайте в статье Тима Джослинга на стр. 9.

Диаметрально противоположные подходы к регулированию ГМО используют ЕС и США: в ЕС действует фактический запрет на ГМО, в то время как американское законодательство не различает традиционные и ГМ-продукты. О нововведениях в регулировании ГМО и проблемах, связанных с разностью подходов США и ЕС к этому вопросу, читайте в редакционной статье на стр. 17.

Продукция, полученная путем генной инженерии, активно поступает на рынки стран ВЕКЦА. Однако регуляторная политика в отношении ГМО в странах нашего региона развита недостаточно. О проблемах регулирования ГМО в Украине читайте в материале Леонида Чернявского и Анастасии Филипюк на стр. 25. Вопросы государственного регулирования ГМ-продукции в России рассматриваются в статье Екатерины Макаровой на стр. 20.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

Сельскохозяйственные биотехнологии для смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему

Трэвис Либберт и Дэниэл Самнер

Биотехнологии – важный инструмент для реагирования на изменение климата и преодоления его последствий, а также для решения других вопросов сельскохозяйственного развития. Однако эффективность этого инструмента зависит от более широкого технологического, экономического, экологического и политического контекста.

Влияние климата на сельское хозяйство очевидно и масштабно. Аналогично, сельское хозяйство оказывает важное влияние на глобальные выбросы парниковых газов. Ископаемое топливо и оборудование, применяемые в сельхозпроизводстве, а также животноводство, мелиорация и подготовка земель к посевам приводят к значительным выбросам парниковых газов. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), на сельское хозяйство приходится более четверти мировых выбросов парниковых газов. Для сравнения, доля сельского хозяйства в мировом ВВП составляет около 4%, а это значит, что выбросы парниковых газов от сельского хозяйства очень интенсивны.

Важная связь между сельским хозяйством и климатом расширила политическую повестку дня по обеим проблемам. Обсуждения по проблемам изменения климата охватывают сельское хозяйство, которое одновременно подвержено неблагоприятным природным воздействиям, является источником выбросов парниковых газов и, в случае изменения производственных практик, может внести существенный вклад в смягчение последствий изменения климата.

Какую роль инновационные сельскохозяйственные практики и технологии играют в смягчении последствий изменения климата и адаптации к нему? Какие политические и институциональные изменения позволят поощрять инновации и распространение этих практик и технологий в развивающихся странах? Эти вопросы обсуждаются в нашем исследовании [«Сельскохозяйственные технологии для смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему в развивающихся странах: варианты политики для распространения инноваций и технологий»](#) и последующей статье, опубликованной в журнале «Food Policy» в 2012 г., на которых основан этот материал.

Влияние изменения климата на сельхозпроизводство

Прогноз изменений климата – это важный, но несовершенный, сложный и часто противоречивый процесс. Несмотря на продолжающиеся споры, эксперты пришли к консенсусу, что темпы увеличения среднегодовой температуры будут расти. Также будут наблюдаться изменения в объеме выпавших осадков в сочетании с все более изменчивой внутригодовой синоптической ситуацией. Синоптики сходятся во мнении, что климат во многих развивающихся странах станет менее пригодным для текущих сельскохозяйственных практик, так как зоны, где сейчас тепло и влажно, окажутся в менее выгодном положении, чем зоны с более холодным климатом в данный момент (главным образом, на севере). Хотя точная природа этих изменений неясна, очевидно, что они приведут к модификации мировых моделей относительных преимуществ посредством изменения относительной продуктивности и цен.

Некоторые сельхозпроизводства в среднеширотных Северной Америке, Европе и Азии могут выиграть от более высоких средних температур и более долгих

посевных периодов, в то время как сельское хозяйство большей части остального мира, вероятно, будет страдать от снижения продуктивности. Это исследование постоянно обновляется, и недавние работы демонстрируют, что урожай зерновых в среднеширотных зонах может быть более уязвимым, чем полагалось ранее. Однако стоит отметить основные тенденции. Повышение температуры в уже теплых регионах, вероятно, приведет к снижению урожайности и тем самым сократит посевной сезон в связи с более долгими жаркими периодами. В 2010 г. наилучшие исследования в области агрономического и экономического моделирования утверждали, что общее воздействие этих последствий приведет к снижению мирового сельскохозяйственного производства на 6% к 2080 г. относительно к ожидаемому производству при отсутствии изменений климата. Безусловно, региональные различия этого среднемирового значения также значительны. К примеру, без увеличения инноваций Индия и Африка обречены на снижение сельскохозяйственного производства на 30% или более даже при отсутствии изменения климата.

С учетом ожидания более высоких температур и изменения характера осадков, контроль поставок воды и повышение эффективности полива и доступа к нему являются важными задачами. Последствия изменения климата станут бременем для орошаемых в настоящее время площадей и могут даже превзойти оросительную способность из-за общего недостатка воды. Однако самыми незащищенными перед угрозой волатильности осадков являются фермеры, у которых нет доступа к системам орошения. Ожидается, что доступность воды для фермерских хозяйств на Ближнем Востоке, в Северной и Южной Африке и Центральной Азии будет снижаться по мере изменения климата и роста населения на протяжении нескольких десятилетий. В частности, африканские фермеры отчаянно нуждаются в методике, технологиях и инвестициях, которые бы повысили эффективность использования воды и доступ к оросительным системам, или в способах повышения доходов при менее гарантированной и более непостоянной водообеспеченности.

Развивающиеся страны особенно уязвимы перед угрозой изменения климата, так как они сильно зависят от сельского хозяйства и уже находятся в относительно теплых зонах, а также испытывают недостаток инфраструктуры, позволяющей получать воду из различных источников, и недостаток инвестиций в инновации. Более того, в уже бедных регионах наиболее уязвимыми станут очень бедные слои населения, для которых фермерство является основным источником дохода. Однако климат – это не единственный фактор, влияющий на бедные страны и бедных людей. Ожидается, что при условии продолжения повышения доходов и экономического развития, количество ферм и фермеров в развивающихся странах значительно снизится к 2080 году. С учетом изменения климата эти трансформации, вероятно, произойдут значительно быстрее. Некоторые пограничные районы в Африке и Индии вообще могут отказаться от сельского хозяйства не из-за возросшей продуктивности труда за пределами ферм, а из-за снижающейся продуктивности фермерства и возрастающей нестабильности производства. В то время как снижение количества занятого в сельском хозяйстве населения может помочь уменьшить прямую уязвимость населения перед угрозой изменения климата, политические трения и вызовы урбанизации, связанные с такими стремительными изменениями, могут быть особенно проблематичными.

Сельскохозяйственные технологии, включая ГМ-культуры

Ключевыми вызовами для смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему в сельском хозяйстве являются: (1) производство большего количества пищевых продуктов, (2) повышение эффективности производства, (3) работа в более волатильных производственных условиях и (4) снижение абсолютного уровня выбросов парниковых газов от производства продуктов и их продажи. Сельхозтехнологии играют центральную роль в создании способности производителей отвечать на эти ключевые вызовы. В то время как большинство

технологий оказывают влияние на климат, некоторые из них имеют особое значение для сельского хозяйства и изменения климата в развивающихся странах.

Некоторые новые сорта культур позволяют фермерам не только достичь более высокой продуктивности, но и стать более гибкими по отношению к изменению климата. Такие сорта способны адаптироваться к засухе и жаре, повышенной солености (например, в связи с повышением уровня моря в прибрежных зонах) и раннему созреванию урожая для сокращения посевного сезона и снижения риска последствий экстремальных погодных условий.

Изменение климата также приведет к новым вызовам в сфере борьбы с насекомыми и болезнями растений. Нюансы изменения температуры (например, повышение нижнего порога температур и меньшее количество заморозков) могут привести к сокращению периодов покоя, ускорить рост насекомых и болезней, а также изменить динамику этих популяций и их сопротивляемость.

Зерновые культуры и их сорта, которые могут сопротивляться насекомым и болезням, повысят способность производителей адаптироваться к изменениям климата.

Зерновые культуры и их сорта, которые могут сопротивляться насекомым и болезням, повысят способность производителей адаптироваться к изменениям климата. Такие сорта помогут уменьшить углеродосодержащие выбросы путем сокращения спроса на пестициды и количества их применения.

Эти многообещающие новые сорта, многие из которых находятся на стадии разработки, могут выводиться с помощью традиционных методов селекции, которые используют преимущества существующих сортов, хорошо приспособленных к условиям местных сред производства, а также, что не менее важно, с помощью современных биотехнологий, таких как маркерная селекция и генетическая модификация.

В то время как сельскохозяйственные биотехнологии остаются предметом спора, эти методы предоставляют многообещающий набор инструментов, которые позволили значительно повысить урожайность и снизить стоимость производства и интенсивность использования производственных ресурсов. Среди новых культур, которые улучшают сельское хозяйство и снижают выбросы, – ГМ-культуры, устойчивые к поражению насекомыми и толерантные к гербицидам. Некоторые ставят под сомнение реальность этих преимуществ, но факт того, что фермеры по всему миру еще никогда так быстро не внедряли сельскохозяйственную технологию, как в случае с ГМ-культурами, говорит об обратном. В 2012 г. такие культуры выращивались на около 12% мировых пахотных земель. Суммарное прямое и косвенное снижение выбросов в результате использования ГМ-культур составило 26,7 кг CO₂, что сопоставимо с изъятием из пользования почти 12 млн автомобилей.❶

Новые сорта и культуры будут играть важную роль в смягчении последствий изменения климата и адаптации к нему, но диапазон существующих методов и технологий значительно шире. Среди них – рациональное водопользование, производственные практики, послуборочные технологии, информационные технологии, прогнозирование и страхование. Как было указано в нашем предыдущем обзоре, понимание вопросов политики и инноваций, вытекающих из использования более широкого набора сельскохозяйственных практик и

связанных технологий, важно, так как реагирование на изменение климата требует «аврального» подхода.

Вызовы

Создание необходимых сельскохозяйственных технологий и использование их для адаптации сельскохозяйственных систем развивающихся стран к изменению климата потребует политических и институциональных инноваций на разных уровнях. Препятствия на пути развития, распространения и использования соответствующих технологий могут проявиться на нескольких уровнях – от стадий создания и инноваций до этапа передачи технологий и доступа к инновациям в области сельского хозяйства уязвимыми мелкими фермерами в развивающихся странах.

Потенциальные препятствия в области инноваций существуют как в государственном, так и в частном секторе в развивающихся и развитых странах. В то время как Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ) была главным источником инноваций в развивающихся странах на протяжении почти 40 лет, во многих странах прямое вмешательство государства в регулирование внешних и внутренних сельскохозяйственных рынков убило в зародыше формирование бурно развивающихся частных фирм и сопутствующих инновационных начинаний.

Возможности использования сельскохозяйственных инноваций в других агроэкологических и климатических зонах зачастую сталкиваются с ограничениями агрономического характера. Сельскохозяйственные биотехнологии помогли справиться с некоторыми из них, однако это создает новые потенциальные проблемы в форме правил регулирования биотехнологий. Хотя интеллектуальная собственность может также препятствовать передаче технологий, она почти никогда не является основным барьером. Когда правила защиты интеллектуальной собственности представляют проблему, новые институциональные и правовые подходы позволяют найти эффективные решения, включая лицензирование для гуманитарного использования, патенты и государственно-частное партнерство.

Зачастую наиболее сложные ограничения появляются на стадии адаптации новых методов, когда несколько факторов могут ограничить доступ бедных фермеров к новым технологиям и их использованию. Среди них статические, плохо функционирующие или плохо интегрированные внутренние и внешние рынки, слабые местные институты и инфраструктура, неадекватные или неэффективные системы распространения сельскохозяйственных знаний, отсутствие кредитных и страховых рынков.

Принципы и приоритеты политики

Несколько принципов и приоритетов политики могли бы упростить смягчение последствий изменения климата и адаптации к нему в бедных странах посредством большего внедрения инноваций и распространения важных сельхозтехнологий.

Мы предлагаем следующие шесть принципов политики:

- 1 наилучшие политические и институциональные реакции повысят эффективность информационных потоков, начинаний и механизмов гибкости;
- 2 политика и институты, стимулирующие экономическое развитие и уменьшающие бедность, зачастую повышают сельскохозяйственную адаптацию и могут также подготовить почву для более эффективного смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему с помощью сельского хозяйства;
- 3 ведение бизнеса традиционным способом не достаточно для беднейших стран мира;

- 4 существующие варианты технологий должны быть более доступными без ущерба сопутствующим инвестициям и наращиванию потенциала;
- 5 адаптация и смягчение последствий изменения климата в сельском хозяйстве потребуют действий на местах, однако эффективная политическая реакция должна отражать глобальные влияния и взаимосвязи;
- 6 играя ключевую роль в смягчении последствий и адаптации, торговля будет подвергаться влиянию изменения климата.

Эти принципы ведут к нескольким конкретным направлениям инвестиций и приоритетам политик, включая: (а) инвестирование в государственные научно-исследовательские разработки в области сельского хозяйства в развитых странах; (б) восстановление и развитие потенциала в области государственных сельскохозяйственных исследований в развивающихся странах; (в) использование сельскохозяйственной биотехнологии как потенциально важной опции; (г) поощрение взаимодополняемости между государственными и частными сельскохозяйственными исследованиями, помощь в снижении рисков; (д) инвестирование в систему получения более надежной информации и прогнозов; (е) поддержка конкурентных и адаптируемых сельскохозяйственных рынков; и (ё) поощрение инвестиций, улучшающих интеграцию территориальных рынков.

Выводы

Сельское хозяйство уникальным образом и критически связано с климатом, а также с экономическим развитием. Оно является нашим основным источником продовольствия и важного сырья, обладает значительным потенциалом для смягчения последствий глобальных выбросов парниковых газов и особенно чувствительно к изменению климата. Инновации в сельском хозяйстве всегда были важны и станут еще более важными в контексте изменения климата. Взвешенные политические решения, поощряющие развитие и распространение соответствующих сельхозтехнологий, будут играть ключевую роль в эффективной технологической реакции на изменение климата. Эти политические и институциональные ответы особенно важны, так как они могут задать направление для устойчивого прогресса по вопросу смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему. В то же время краткосрочная изменчивость климата требует нашего внимания и заслуженно получает его, а приспособление к долгосрочным изменениям требует дальновидности и дисциплины. Осторожный баланс между институциональными изменениями и грамотными инвестициями необходим для того, чтобы совладать с результатами изменения климата и содействовать повышению уровня жизни бедных слоев населения.

С исследованием Трэвиса Либберта и Дэниэла Самнера можно ознакомиться здесь: <http://bit.ly/1qYwTda>



Трэвис Либберт
Доцент кафедры
сельскохозяйственной
и ресурсной экономики
Университета Калифорнии



Дэниэл Самнер
Директор Центра по
сельскохозяйственным
вопросам Университета
Калифорнии и младший
профессор кафедры
сельскохозяйственной
и ресурсной экономики
Университета Калифорнии

① См. Barfoot P, Brookes G. "Key global environmental impacts of genetically modified (GM) crop use 1996–2012." *GM Crops and Food: Biotechnology in Agriculture and the Food Chain* 2014; 5:10 - 21; PMID: 24637726; <http://dx.doi.org/10.4161/gmcr.28449>.

ВТО

Правила ВТО и торговля продукцией, содержащей ГМО

Тим Джослинг

В отношении ГМ-продукции применяется ряд соглашений ВТО, которые необходимо учитывать членам ВТО при разработке и применении мер, регулирующих торговлю товарами, содержащими ГМО.

Вопрос о том, насколько правила ВТО регулируют торговлю сельскохозяйственной и пищевой продукцией, содержащей генетически модифицированные организмы (ГМО), представляет особый интерес для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В данной статье предпринята попытка прояснить этот вопрос, пролив свет на многообразие правил, которые могут применяться в случае, если у страны-импортера имеется озабоченность по поводу генетически модифицированных продуктов (ГМ-продукты). Эта статья, однако, не направлена на предоставление юридического толкования обязательств стран в рамках ВТО.

Ряд соглашений ВТО применяется к ГМ-продуктам

Широкая коммерциализация ГМ-продуктов берет свое начало в 1996 г., через два года после учреждения ВТО. Соответственно, торговые правила, согласованные в рамках Уругвайского раунда (1986-1994 гг.), не содержали отдельных норм для таких продуктов. Тем не менее, вопрос использования правительством мер, ограничивающих импорт товаров, которые могут навредить здоровью человека, животных и растений (и при рассмотрении в более широком смысле – окружающей среде), сыграл большое значение в ходе переговоров Уругвайского раунда. Среди принятых договоренностей: Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение по СФС), рассматриваемое как значительный шаг вперед в этой сфере, поскольку оно более точно определило условия, при которых правительства могут ограничивать импорт; Соглашение по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ), которое касается технических регламентов и стандартов, включая правила маркировки товаров, и оценки соответствия продукции установленным требованиям; Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, которое применяется, в частности, в случае патентоспособности конкретного ГМ-продукта. Кроме того, торговля ГМ-продукцией регулируется основными статьями ГАТТ (они инкорпорированы в ВТО как ГАТТ-1994), которые применяются ко всей торговле товарами.

Дилемма с «аналогичными» товарами

Общие обязательства, предусмотренные в ГАТТ-1994, служат отправной точкой для рассмотрения вопросов регулирования ГМ-продуктов. Ни одно из положений ГАТТ-1994 не обязывает какую-либо страну разрешать выращивание ГМ-культур на своей территории. Даже если фермеры этой страны хотели бы производить ГМ-культуры, но не могли бы это делать из-за установленного правительством запрета, они не смогли бы оспорить эту правительственную меру. Правила ВТО применяются только к торговле между странами. Большинство торговых правил по своей природе являются ограничениями, которые применяются правительствами стран-импортеров. Таким образом, основные правила ГАТТ-1994 применяются к импорту ГМ-продуктов. Среди них, в частности, положение, которое предусматривает, что страна-импортер не может предоставить товару определенного поставщика (члена ВТО) менее благоприятный режим, чем тот, который предоставляется аналогичным товарам других поставщиков. Импортируемый продукт, попав на рынок, не должен находиться в более неблагоприятном положении, чем аналогичные продукты, произведенные на внутреннем рынке. Таким образом, дискриминация продуктов,

Согласно Апелляционному органу ВТО, аналогичность товаров определяется наличием конкуренции между рассматриваемыми продуктами на рынке. Тест на установление аналогичности товаров состоит из 4 критериев: физические характеристики товара; его конечное назначение; предпочтения потребителей; и тарифная классификация. При этом ни один из критериев не является решающим, они должны оцениваться в комплексе. (Доклад Апелляционного органа по спору Япон – Alcoholic Beverages II, с. 25).

например, соевых бобов определенных поставщиков, может являться нарушением положения о режиме наибольшего благоприятствования (статья I ГАТТ-1994), а любое дополнительное тестирование или маркировка импортируемых продуктов может нарушать принцип национального режима (статья III ГАТТ-1994).

Хотя принципы понятны, практика их применения может быть более сложной. Предположим, что две страны, экспортирующие соевые бобы, конкурируют за один и тот же рынок и что одна из них продает модифицированные бобы. Вопрос в том, может ли страна-импортер запретить импорт модифицированных бобов, но продолжать импорт немодифицированных бобов? Являются ли два вида этих продуктов «аналогичными товарами» в понимании ГАТТ-1994?

ВТО, также как и ГАТТ до этого, столкнулась с трудностями при определении понятия «аналогичные товары», хотя этот термин несколько раз встречается в статьях ГАТТ. Должно ли основное внимание уделяться: (1) физической природе продукта или (2) степени, до которой рассматриваемые продукты могут выполнять аналогичные или похожие функции на определенном рынке (критерий конечного назначения товара), или (3) степени, до которой потребители готовы использовать эти продукты для осуществления этих функций (критерий оценки вкуса и привычек потребителей), или же (4) различиям в тарифной классификации этих товаров?

Если схожесть физических характеристик продукта является основным фактором, тогда соевое масло из ГМ-культур, например, может действительно считаться «аналогом» (причем неотличимым) того же продукта, произведенного не из генетически модифицированных бобов. Но если бы тест на определение аналогичности двух продуктов заключался в том, чтобы установить, рассматривают ли потребители в стране-импортере эти продукты как достаточно разные, тогда может быть сложнее заключить, что они действительно являются «аналогичными товарами», даже если они относятся к одной тарифной позиции.

Кроме того, может возникнуть ситуация, когда торговый режим, предоставляемый импортируемым ГМ-культурам, является более ограничительным, чем режим, применяемый по отношению к немодифицированным конкурирующим продуктам, произведенным на внутреннем рынке. В таком случае остается возможность того, что третейская группа Органа по разрешению споров ВТО может посчитать такую меру нарушением статьи III ГАТТ-1994.

Соглашение по СФС

Рассмотрев сложности, связанные с установлением нарушения режима наиболее благоприятствуемой нации и национального режима, следует перейти к национальным правилам, регулирующим импорт и оборот ГМ-продуктов. На эти правила распространяется действие Соглашения по СФС, которое применяется к мерам, разработанным «для защиты жизни и здоровья людей или животных ... от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах», а также «для предотвращения или ограничения другого ущерба ..., причиняемого проникновением, укоренением или распространением вредителей» (абзац 1 Приложения А Соглашения по СФС).

Например, это Соглашение могло бы применяться к регулированию, запрещающему или ограничивающему импорт генетически модифицированной кукурузы или соевых бобов, если бы эта мера была направлена на защиту здоровья человека или ограничение ущерба, причиняемого укоренением вредителей.¹ Такая торговая мера члена ВТО должна соответствовать Соглашению по СФС. Самым главным положением является требование статьи 2, согласно которой мера должна быть «основана на научных принципах и не оставаться в силе без достаточного научного обоснования».²

Один вариант, позволяющий выполнить данное условие, – использование международных стандартов при разработке правил, регулирующих импорт товаров. Соглашение по СФС особенно поощряет использование стандартов, установленных Комиссией «Кодекс Алиментариус» (Кодекс) – органом, совместно управляемым ФАО и ВОЗ. В рамках Кодекса создана рабочая группа, рассматривающая проблемы, связанные с оценкой риска ГМ-продуктов.⁵ Однако Кодексу еще только предстоит разработать свод стандартов для ГМ-продуктов, который будет приемлем для его стран-участниц. И даже если бы эти стандарты Кодекса уже существовали, неясно, сколько стран решили бы их соблюдать. Таким образом, в условиях отсутствия международного стандарта, ограничения импорта ГМ-продуктов или материалов, которые не основаны на научных принципах и не имеют научного обоснования, будут уязвимы в случае торгового спора.

Маркировка ГМ-продуктов

Как только продукт импортирован в какую-либо страну, его распространение регулируется местными правилами. В частности, от продавцов ГМ-продуктов могут потребовать нанесения соответствующей маркировки, информирующей покупателей. Правила маркировки товаров главным образом подпадают под регулирование Соглашения по ТБТ.⁶ Каждая страна решает, требовать ли от импортеров добровольного или обязательного нанесения маркировки о содержании ГМО в продуктах, однако мера, предусматривающая маркировку, должна соответствовать положениям Соглашения по ТБТ. В частности, такая мера должна иметь законную цель и не должна ограничивать торговлю в большей степени, чем это необходимо для достижения этой цели. Дискуссии о том, следует ли принять международные стандарты для маркировки ГМ-продукции, проводятся, в частности, в Комитете по маркировке пищевых продуктов Кодекса. На сегодняшний день существуют разногласия внутри самого Кодекса относительно того, должна ли маркировка быть добровольной или обязательной.

Спор ВТО о биотехнологических продуктах

Ряд описанных выше вопросов обсуждался при рассмотрении одного торгового спора в ВТО. В 2003 г. США обжаловали европейскую систему одобрения биотехнологических продуктов, поскольку она была настолько медленной, что фактически представляла собой мораторий. Кроме того, США пожаловались на защитные меры, принятые несколькими странами-членами ЕС и направленные на запрет импорта и маркетинга этих продуктов. В жалобе содержались ссылки на несколько положений Соглашения по СФС, которые, по мнению США, были нарушены Евросоюзом. Третьей группой пришла к выводу, что ЕС действительно де факто ввел мораторий на большинство заявок, которые были в стадии рассмотрения на момент подачи жалобы в Орган по разрешению споров. Также было установлено, что мораторий стал результатом решения ЕС по процедуре одобрения заявок, а не являлся мерой, направленной на обеспечение санитарной или фитосанитарной защиты, на которую распространялось бы Соглашение по СФС. Однако третья группа решила, что процесс одобрения был осуществлен с «излишней задержкой» в нарушение этого Соглашения. Кроме того, было установлено, что защитные меры стран-членов ЕС не могут быть оправданы как временные ограничения, вызванные недостатком достаточных научных данных о продуктах, и что эти меры не были основаны на оценке риска как того требует статья 5 Соглашения по СФС.⁷ Доклад третьей группы был утвержден в ноябре 2006 года. Впоследствии ЕС завершил процедуры одобрения нескольких продуктов, но США до сих пор считают задержку проведения процедур неприемлемой.

Хотя третья группа пояснила, что правительства обязаны рассматривать заявления об одобрении продуктов в разумные сроки, она не дала ответы на более фундаментальные вопросы. Доклад третьей группы не отвечает на вопрос о том, являются ли ГМ-продукты и традиционные продукты аналогами в рамках правил ВТО. Также третья группа не разъяснила, соответствуют ли сами правила ЕС положениям Соглашения по СФС. Кроме того, группа не сделала

каких-либо заявлений, которые могли бы указать, являются ли ГМ-продукты безопасными. Вопросы, которые возникли после вынесения решения по этому спору, включают требования о разделении генетически модифицированных и немодифицированных культур, допустимый уровень «побочного присутствия» ГМ-материалов и стоимость тестирования на наличие в продуктах ГМО.

Выбор из двух вариантов?

С практической точки зрения импортеры ГМ-ингредиентов стоят перед выбором между двумя конкурирующими путями. Один путь основывается на том, что наука еще должна доказать какие-либо губительные последствия потребления ГМ-продуктов для здоровья человека. Случайная утечка ГМ-материалов может представлять некоторые проблемы для окружающей среды или для других видов сельского хозяйства, таких как органическое производство, однако запрет импорта не может считаться мерой, наименее вредящей торговле. Добровольная маркировка позволяет потребителям узнать о методах производства продукта, если они в этом действительно заинтересованы.

Второй путь – это «принцип предосторожности», основанный на том, что научные доказательства еще не достаточны для того, чтобы быть уверенными в долгосрочных последствиях ГМ-продуктов. Согласно этому взгляду, жесткое регулирование импорта и обязательная маркировка – это необходимые меры и ограничения на внутреннее производство, которые обоснованы до тех пор, пока не прояснятся вопросы безопасности и влияния ГМО на окружающую среду. Такой подход, при тщательной проработке, мог бы устоять в случае споров в ВТО, однако меры регулирования должны соответствовать Соглашению по СФС и Соглашению по ТБТ.

Надеемся, что некоторое сближение между этими двумя подходами станет возможным в скором будущем и будет полезно тем странам, которые находятся в процессе разработки своего нормативного регулирования в этой области.

- ❶ Возможно, необходимо установить потенциальные риски, связанные с применением положения о «добавках, загрязняющих веществах, токсинах или болезнетворных организмах» к ГМ-продуктам. Предположительно, стране-экспортеру пришлось бы доказывать, что Соглашение по СФС могло бы применяться в данном случае. Таким образом, вопрос о том, входит ли импорт ГМ-продуктов в сферу регулирования Соглашения по СФС или Соглашения по ТБТ, по-прежнему является предметом разногласий в ВТО.
- ❷ В параграфе 7 статьи 5 есть положение, позволяющее вводить временные ограничения при «недостаточности» научного обоснования. В таких случаях страна, применяющая временную меру, обязана «стремиться получить дополнительную информацию», необходимую для проведения объективной оценки риска.
- ❸ Международное эпизоотическое бюро и Международная конвенция по карантину и защите растений создали рабочие группы по вопросу ГМ-продуктов, однако не разработали каких-либо специальных международных стандартов.
- ❹ Однако маркировка, предупреждающая о влиянии товара на здоровье, регулируется Соглашением по СФС.
- ❺ Аргумент о недоступности научного обоснования был в некоторой степени ослаблен тем, что Европейское агентство по безопасности продуктов питания пришло к выводу о том, что ГМ-продукты не представляли серьезного вреда здоровью человека.



Тим Джослинг

Старший научный сотрудник
Института исследования
международных проблем
им. Фримена Спольи,
Стэнфордский университет

ФАКТОРЫ РИСКА

ГМО: реальные и потенциальные риски

Распространение использования ГМО в сельском хозяйстве и пищевой промышленности вызвало дискуссию о безопасности продуктов с их содержанием. Многие ученые и представители общественности считают, что ГМ-продукты несут в себе ряд серьезных рисков.

Вокруг вопроса ГМО разгораются жаркие дискуссии. Сторонники генной инженерии считают это направление революционным и экономически эффективным способом решения важнейших проблем человечества, связанных со здравоохранением, развитием сельского хозяйства, адаптацией к изменению климата, борьбой с бедностью и голодом. Противники ГМО утверждают, что ГМ-продукты связаны с рядом существенных рисков, и выступают за ограничения в использовании таких товаров.❶

ГМО: польза или вред?

Представляют ли генетически модифицированные пищевые продукты угрозу для здоровья людей? Отвечая на этот вопрос, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) указала, что различные ГМО включают различные гены, вводимые различными путями. Это означает, что оценку отдельной ГМ-продукции и ее безопасности следует проводить на индивидуальной основе и что нельзя делать общие заявления о безопасности всех ГМ пищевых продуктов.

Проведенные исследования, в том числе "Modern food biotechnology, human health and development: an evidence-based study" ВОЗ и "The International Regulation of Genetically Modified Organisms: Importing Caution Into the U.S. Food Supply" Дебры Страус, указывают, что ГМ пищевые товары могут нести в себе потенциальный риск для здоровья человека. Существуют данные, что ГМ-продукты могут вызывать угнетение иммунитета, острые нарушения функционирования человеческого организма, в том числе аллергические реакции и метаболические расстройства. В результате употребления ГМ-продукции может появиться устойчивость патогенной микрофлоры человека к антибиотикам. Нарушение здоровья человека также может быть вызвано накоплением в его организме гербицидов. По мнению ряда экспертов, ГМ-продукция может содержать меньше полезных для людей веществ по сравнению с традиционной продукцией. Кроме того, эксперты отмечают, что использование продуктов, содержащих ГМО, может иметь отдаленный канцерогенный и мутагенный эффекты.

По мнению многих экспертов и общественных активистов, использование ГМО несет значительные *экологические последствия*:

- разрушение естественных экосистем. Быстрорастущие виды ГМО вытесняют другие сорта растений и породы животных – не только там, где они непосредственно выращиваются, но и вокруг;
- проявление непредсказуемых новых свойств трансгенного организма из-за множественного действия внедренных в него чужеродных генов. Причем существуют риски отсроченного, проявляющегося через несколько поколений, изменения свойств;
- возникновение организмов-мутантов (например, сорняков) с непредсказуемыми свойствами. Неконтролируемый перенос генных конструкций возможен вследствие переопыления ГМ-растений с дикорастущими родственными и предковыми видами;



- поражение нецелевых насекомых и других живых организмов. Например, ГМ-рапс, переопылившись в Канаде с дикими близкородственными видами, распространился как «суперсорняк». Божьи коровки, которые питались тлями, жившими на ГМ-картофеле, становились бесплодными.

Также существует точка зрения, что с модифицированными культурами связан целый ряд *агротехнических и сельскохозяйственных проблем*:

- загрязнение традиционных сортов трансгенами;
- появление новых устойчивых форм сорняков и вредителей и повышение их численности;
- переход старых вредителей на новые культуры;
- угнетение полезных насекомых;
- нарушение естественного плодородия почв в связи с тем, что ГМ-растения в значительно большей степени, чем обычные, истощают почву и нарушают её структуру, а также негативно влияют на жизнедеятельность почвенных беспозвоночных, почвенной микрофлоры и микрофауны;
- рост использования химикатов;
- снижение сортового разнообразия сельскохозяйственных культур в результате массового применения ГМО, полученных из ограниченного набора родительских сортов;
- ограничение развития таких передовых форм ведения сельского хозяйства, как органическое сельское хозяйство.

Специалисты отмечают наличие *социально-экономических рисков*, сопряженных с ГМО. Компании, производящие ГМ-семена, такие как «Монсанто», «Дю кемикалс», «Новартис», «Авентис», «Дю Понт», доминируют на рынках развивающихся стран. Критики ГМО утверждают, что эти транснациональные компании, действуя под прикрытием лозунгов о борьбе с голодом, бедностью и болезнями, продолжают производить различную химическую продукцию, включая пестициды, которые продаются в одном «технологическом пакете» с семенами устойчивых к ним ГМ-культур. К тому же существует ряд исследований, в том числе Департамента сельского хозяйства США, ставящих под сомнение утверждения транснациональных компаний об экономических преимуществах выращивания ГМ-культур, в частности, о повышении урожайности и увеличении доходов фермеров.

Не оправдал себя и тезис о роли ГМО в решении проблемы искоренения голода. Стало очевидно, что проблема не столько в отсутствии продовольствия, сколько в низкой покупательной способности населения. Такая бедная страна, как Замбия, отказалась от гуманитарной помощи, содержащей модифицированное зерно, поскольку не была уверена в необходимости трансгенов даже для решения проблемы голода.

Еще одним дискуссионным вопросом являются проблемы собственности, патентования и обеспечения доступа к новым продуктам и технологиям их получения. Западные биотехнологические компании патентуют большое количество ГМ-культур, а фермеры, которые выращивают их, не имеют контроля над посевным материалом и должны выплачивать «технологическую плату». Фермерам не разрешается сохранять или использовать семена повторно. Особую остроту проблеме придавала разработка «терминаторных технологий», позволяющих компаниям-производителям продавать ГМ-семена, которые

не воспроизводятся, а самоуничтожаются после одного урожая. Это еще больше ставит под угрозу жизнеобеспечение фермеров и мировую продовольственную безопасность.

Эксперты отмечают, что с бесконтрольным применением генной инженерии возрастает *угроза биотерроризма*. Например, гены патогенных микроорганизмов могут быть встроены в геном растений, использующихся как сырье для производства кормов и/или продуктов питания.

Кроме того, с использованием ГМО связан и ряд *этических вопросов*. Этично ли изменять генную структуру растений и животных для получения прибыли? Этично ли манипулировать генами, не будучи уверенным в последствиях? Обладают ли нынешние генные инженеры высокой профессиональной этикой? Достаточно ли доступна информация об их деятельности для общества? Насколько непредвзято и вне зависимости от интересов компаний-производителей ГМ-продукции действуют эксперты, изучающие существующие или потенциальные угрозы использования ГМО?

Сторонники ГМО называют вышеприведенные аргументы «мифами». Их противники указывают, что для получения неоспоримых доказательств этих тезисов требуются глубокие комплексные исследования, проводимые в течение длительного промежутка времени. Коммерческое же использование ГМО началось сравнительно недавно, и такие исследования, даже при наличии желания и ресурсов, осуществить было невозможно. В то же время опасения, связанные с ГМО, высказываются широким кругом экспертов, общественных активистов и представителями таких уважаемых международных организаций, как ВОЗ и Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Мировое сообщество, официально признав в международных документах (в частности, в Конвенции по биологическому разнообразию) важность принципа предосторожности, не может игнорировать эти аргументы. Тем более, учитывая, что серьезного научного опровержения тезисов о рисках ГМО нет. Поэтому требуется осторожное отношение к проблемам развития и регулирования их использования.

Международные экологические соглашения

В материалах этого выпуска (на стр. 9) освещаются соглашения ВТО, которые регулируют торговлю ГМ-продукцией. При этом отмечается важная роль международных стандартов при разработке правил, регулирующих импорт товаров, в том числе содержащих ГМО. По мнению ряда экспертов (в частности, из Международного института устойчивого развития), для обоснования национальных мер по контролю за использованием ГМО страны могут и должны активнее использовать уже существующие многосторонние конвенции по охране окружающей среды и доступу к экологической информации.

Прежде всего, речь идет о Картахенском протоколе по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, вступившем в силу в 2003 году. Это международное соглашение о мерах и процедурах, необходимых для безопасного перемещения через государственные границы, переработки и применения продуктов современной биотехнологии.

Необходимость Протокола была вызвана осознанием того, что, хотя достижения биотехнологии и открывают большие перспективы для благосостояния человечества, их следует применять с определенной осторожностью, чтобы не нанести вреда окружающей среде и здоровью человека.

В Протоколе содержатся правила и процедуры по безопасному перемещению, обработке и применению ГМО, направленные на защиту здоровья человека и охрану экосистем. Также представлен комплекс мер, необходимых при намеренном введении ГМО в окружающую среду (так называемая процедура

«заблаговременного обоснованного согласия») и при использовании ГМО в качестве пищи, корма для животных или для производства непищевой продукции. Страны-участницы Протокола обязаны гарантировать, что при обработке, упаковке и транспортировке ГМО соблюдаются меры безопасности. Поставки ГМО за границу должны сопровождаться соответствующей документацией. Все это необходимо для того, чтобы государства, которые собираются импортировать ГМО, могли получить всю необходимую информацию, прежде чем принять обоснованное решение о том, разрешать ли импорт ГМО, а также чтобы быть уверенными в том, что они смогут обеспечить безопасные условия для их обработки.

Страна-импортер принимает решение о допуске продукции на основании научно достоверной оценки риска. Для этого в Протоколе установлены принципы и методы проведения оценки риска. Если по рассматриваемому вопросу нет достаточной научной информации, то страна-импортер, принимая решение об импорте ГМО, может применить «принцип предосторожности» и отказаться от импорта или отсрочить принятие решения. Протокол обязывает стороны принимать все необходимые меры для урегулирования любых потенциальных опасностей, выявленных в процессе оценки рисков, а также осуществлять необходимые действия при случайном проникновении ГМО в окружающую среду.

К настоящему времени из стран ВЕКЦА к Картахенскому протоколу присоединились Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Украина и Таджикистан.

Важное значение имеет и Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Конвенция вступила в силу в 2001 г., а в 2005 г. в ее текст были внесены изменения для обеспечения участия общественности по вопросам, относящимся к ГМО. Сторонами Орхусской конвенции являются все страны региона ВЕКЦА, кроме России и Узбекистана.

В 2010 г. был принят Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности. Из стран ВЕКЦА его подписали Украина и Молдова.

Важно отметить, что эти международные экологические соглашения не заменяют правила ВТО, но предоставляют странам дополнительную возможность обеспечить свою биобезопасность.

Источники: сайт www.biosafety.ru; материалы «Эко-Согласия», Альянса СНГ «За биобезопасность», Международного института устойчивого развития; Интернет-журнал «Коммерческая биотехнология», О Картахенском протоколе по биобезопасности - для «чайников»

❶ Реальные и потенциальные последствия использования ГМО суммированы в публикациях: FAO, «Weighing the GMO arguments: against», 2003 г.; Иван Игнатъев, Илья Тромбицкий, Анжела Лозан, «Генетически модифицированные организмы и обеспечение биологической безопасности», 2007 г.; «ГМО: контроль над обществом или общественный контроль?» Экологический клуб «Эремурус», 2005 г.

ЕС И США

Нововведения в регулировании ГМО в ЕС и США

В ЕС действует фактический запрет на ГМО, в то время как американское законодательство не различает традиционные и ГМ-продукты. Однако все больше американских штатов выступают за обязательную маркировку ГМ-продуктов, а ЕС расширяет полномочия стран-членов в регулировании ГМО.

В Европейском союзе и США используются диаметрально противоположные подходы к регулированию ГМО: в то время как в Европе действует мораторий на продукты, содержащие ГМО, в США многие такие товары разрешены и находятся в обороте. Среди последних изменений в их политике в отношении ГМО – проект директивы, расширяющий полномочия стран-членов ЕС в регулировании ГМО, и движение в пользу обязательной маркировки ГМ-продуктов в нескольких американских штатах. Принципиально разные подходы к торговой политике в отношении вопроса ГМО создают трудности, в частности, на двусторонних переговорах между США и ЕС о создании зоны свободной торговли.

Проект новой директивы ЕС

В Евросоюзе действуют строгие нормы, регулирующие оборот продуктов, полученных с использованием ГМО, а политика в отношении этого вопроса базируется на принципе предосторожности. С 2001 г. в ЕС действует фактический мораторий на ГМО. ГМ-продукты могут импортироваться и реализовываться в Европе, если они прошли разрешительные процедуры и были одобрены Европейским агентством по безопасности продуктов питания (EFSA). На данный момент одобрено 52 таких продукта.

Недавно члены Европейского союза достигли политического соглашения о расширении полномочий стран в вопросе выращивания генетически-модифицированных продуктов в ЕС. Двенадцатого июня 2014 г. Совет ЕС по вопросам окружающей среды решил предоставить странам-членам союза право ограничивать или запрещать выращивание ГМ-культур, которые были разрешены или проходят разрешительные процедуры на уровне ЕС. Проект директивы поддержали 26 из 28 стран-членов ЕС, кроме Бельгии и Люксембурга.

Проект директивы вносит изменения в Директиву ЕС 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 г. о намеренном выпуске в окружающую среду генетически модифицированных организмов. Среди предложенных в проекте изменений:

- установление связи между разрешительными процедурами на уровне ЕС и их применением на национальном уровне;
- возможность обжалования географических ограничений на выращивание ГМ-культур исключительно на уровне Еврокомиссии;
- установление ориентировочного списка условий для запрета или ограничения оборота ГМО, включая экологические и социально-экономические причины, землепользование и градостроительство, сельскохозяйственные цели и общественные интересы;
- установление переходных мер, которые могут быть использованы после вступления в силу предложенных изменений.

ГМ-культуры,
выращенные в США в
2013 году

93%

соевых культур

90%

хлопка

90%

кукурузы

Еврокомиссия должна отчитаться перед Европейским парламентом и Европейским советом о выполнении новой директивы и ее эффективности не позднее чем через 4 года после вступления в силу предложенных изменений.

Соглашение вызвало неоднозначную реакцию: Франция, где Конституционный суд поддержал запрет на ГМ-кукурузу, а также Великобритания, которая поддерживает разрешение ГМО, одобрили проект, в то время как Европейская партия зеленых назвала его «троянским конем», способным открыть ГМО дверь в Европу. Кипр и Греция поддержали проект и подтвердили свое намерение продлить запрет на использование ГМО.

В дальнейшем Европейский парламент и Европейский совет продолжают работу над согласованием текста директивы, окончательное принятие которой ожидается в 2015 году.

Перспективы обязательной маркировки ГМО в США

США являются лидером по выращиванию ГМ-культур: в 2012 г. на эту страну приходилось 69,5 млн гектаров занятых под выращивание культур, произведенных с помощью биотехнологий, в то время как общемировой показатель составил 170,3 млн гектаров. В 2013 г. 93% соевых культур, 90% хлопка и 90% кукурузы, выращенных в США, были генетически модифицированными.

Ответственными за регулирование ГМО в США являются три федеральных органа: Управление по контролю за качеством пищевых продуктов и лекарственных средств (ФДА), Министерство сельского хозяйства и Агентство по охране окружающей среды. Примечательно, что обязательство удостовериться в безопасности пищевой продукции лежит на компании-производителе, а не на независимых научных лабораториях.

Американское федеральное законодательство не регулирует отдельно вопрос ГМО и не требует маркировки продуктов, содержащих ГМО. Законодательство о маркировке ГМО (Genetically Engineered Food Right-to-Know Act) несколько раз предлагалось на рассмотрение Конгрессу, но так и не продвинулось дальше стадии слушаний в комитетах. Согласно официальному документу ФДА относительно Политики в отношении пищевых продуктов из новых видов растений, маркировка или изменение названия продукта необязательно, если ГМ-продукт не отличается по своим характеристикам от традиционного продукта. Изменения в названии или маркировка могут быть уместными, если ГМ-продукт настолько отличается



от традиционного, что использование названия традиционного продукта не описывает адекватно новый продукт, или если необходимо предупредить покупателей об особых свойствах нового продукта, например, о присутствии аллергенов. Однако в течение последних несколько лет движение в пользу обязательной маркировки ГМ-продуктов набирает обороты в нескольких штатах – Коннектикут, Мен и Вермонт уже приняли такое законодательство. В то же время в Вашингтоне и Калифорнии жители проголосовали против маркировки ГМО. В Калифорнии это не одобряют 53% избирателей, а в Вашингтоне – 54,8%. В Орегоне вопрос будет вынесен на голосование в ноябре 2014 г., а некоторые другие штаты, включая Колорадо, Нью-Йорк и Массачусетс, рассматривают возможность введения обязательной маркировки.

Прогнозируется, что если отдельные штаты продолжают принимать законодательство об обязательной маркировке продуктов, содержащих ГМ-ингредиенты, то со временем назреет необходимость принятия соответствующего законодательства и на федеральном уровне.

ГМО в переговорной повестке ТТИП

Вопрос ГМО остается одним из камней преткновения в переговорах между США и ЕС в рамках Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП). В то время как в ЕС действует мораторий на ГМО и мясо, произведенное с использованием гормонов роста, США настаивают на либерализации рынков и гармонизации регуляторной практики. Согласно результатам исследования Генерального директората внутренней политики ЕС о юридических последствиях ТТИП, регуляторные вопросы, связанные с ГМО, обработкой куриного мяса и токсическими веществами, являются краеугольными камнями переговоров.

Вопрос ГМО - один из камней преткновения в переговорах между США и ЕС в рамках ТТИП.

Так, Министр сельского хозяйства США Том Вилсак отмечает, что общей целью сторон должно стать открытие рынков и отмена научно необоснованных барьеров. «Наука является общим знаменателем. Мы будем работать над тем, чтобы любые достигнутые соглашения соответствовали научным методам», – сказал он.

С другой стороны, Еврокомиссия не раз подчеркивала, что не собирается изменять свою политику в отношении безопасности пищевых продуктов в рамках ТТИП. «Это касается и содержащих ГМО продуктов питания, и говядины, произведенной с использованием гормонов, и многих других продуктов», – сказал пресс-секретарь Еврокомиссии Джон Клэнси.

Источники: ICTSD, Press-release of the Council of the European Union "Council reaches agreement on the cultivation of genetically modified organisms", 12 июня 2014 г.; Library of Congress, "Restrictions on Genetically Modified Organisms: United States"; EurActiv, "US wants 'science' to settle GMO debate in trade deal with EU", 18 июня 2014 г.; Cristopher Doering, "GMO Food Labeling Law Pressure Mounts", 16 июля 2014 г.

РОССИЯ

Вопросы государственного регулирования генетически модифицированной продукции в России

Екатерина Макарова

Система государственного регулирования ГМО в России создана и функционирует. Вместе с тем важно совершенствовать политику регулирования рынка в этой области.

В настоящее время сельскохозяйственная продукция, полученная путем генной инженерии (одним из методов биотехнологии), активно поступает на российский рынок. Широкое распространение получили так называемые генетически модифицированные (ГМ) или трансгенные культуры, в том числе генетически модифицированные сорта сои, кукурузы, рапса и хлопка.

Рынок генетически модифицированной продукции (ГМП), который является неотъемлемой частью общего рынка сельскохозяйственной продукции, должен находиться под пристальным вниманием государства. Для этого государство может использовать различные методы и инструменты регулирования.

В мировой практике создание, производство и оборот продукции сельскохозяйственной биотехнологии государство регулирует как административными, так и экономическими методами. Среди административных методов следует отметить запрет или одобрение выращивания ГМ-культур, прямой государственный контроль над монопольными рынками, защиту интеллектуальной собственности, разработку стандартов, необходимых для осуществления всех видов производственной и экономической деятельности, и контроль за их выполнением. К экономическим методам относятся субсидирование кредитных ставок, предоставление льготных кредитов, налоговых скидок и отсрочек по уплате налогов, а также меры инвестиционной политики и ускоренные схемы амортизации.

Правовая база

В России деятельность в сфере биотехнологий регулируют более 150 законов, постановлений и нормативных актов, в частности, Федеральный закон № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 5 июля 1996 г. с изменениями и дополнениями от 2000, 2008, 2010 и 2011 годов. В регулировании, контроле и исследованиях задействован ряд министерств и ведомств.

Ожидалось, что с 1 июля 2014 г. вступит в силу постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. № 839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы», которое узаконило бы выращивание ГМ-культур. Однако его вступление в силу было отложено на 2017 г. постановлением Правительства РФ от 16 июня 2014 г. №548 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. № 839».

До настоящего времени 22 линии растений (таких культур, как кукуруза, картофель, соя, сахарная свёкла и рис), содержащих генно-модифицированные

источники, разрешены для ввоза в Россию на пищевые и кормовые цели, однако выращивать ГМ-культуры можно было только на опытных участках.

По мнению ряда экспертов,¹ первый урожай ГМ-сои мог бы быть собран в 2016-2017 годах. Вместе с тем даже у российских научных центров (например, Центра биоинженерии) уже выведены сорта культур, полученных по ГМ технологиям, несмотря на длительный неофициальный мораторий на выращивание и низкое финансирование исследований по ГМО.

С одной стороны, продление моратория на выращивание ГМ-культур позволит стране избежать рисков и неопределенностей, связанных с окружающей средой и медициной. С другой стороны, отсутствие возможности коммерциализации научных разработок не позволяет осуществлять прикладные исследования и не стимулирует научные исследования, что приводит к отставанию в этой отрасли. Опасения заключаются в том, что, возможно, мы недооцениваем возможности генной инженерии, как в прошлом веке недооценивали возможности науки генетики, и, как результат, достижениями «зеленой» революции воспользовались другие страны.

Регистрация ГМП

Регистрация продукции генной инженерии осуществляется рядом федеральных органов исполнительной власти: Минздравом (изготовление лекарств), Росздравнадзором (медицинские изделия), Роспотребнадзором (продукты питания) и Россельхознадзором (корма для животных). Готовые свидетельства Минздрав России будет вносить в специальный реестр ГМО и продукции, полученной с их использованием.

Вместе с тем в рамках региональной политики могут применяться региональные меры регулирования рынка в соответствии с потребностями местных хозяйств. Например, компания «Эфко» с крупнейшим в стране заводом по переработке сои не переходит на ГМ-сою, так как потребителями их соевого шрота являются мясные предприятия Белгородской области – зоны, относящейся к 14 регионам, свободным от генетически-модифицированных организмов (см. сайт gmofree.ru).

Оборот ГМП в России

Российская Федерация широко вовлечена в мировую торговлю. По данным Минсельхоза России, импорт сельхозпродукции, сырья и продовольствия достиг в 2013 г. 41,9 млрд долл. США.² В страну завозится большое количество пищевого сырья и продовольствия, содержащего генетически модифицированные ингредиенты, однако точные цифры не известны, поскольку таможенные органы не выделяют отдельные статистические данные по ГМП. Тем не менее, очевидно, что доля ГМП или продукции, содержащей генетически модифицированные ингредиенты, возрастает. С 1996 г., когда в мире впервые посеяли семена ГМ-культур, площади, занятые ими, выросли до 175 млн гектаров в 2013 г. (более 11% от всех мировых посевных площадей). Более того, в США 85% кукурузы, 91% сои и 80% сахарной свеклы – генно-модифицированные.

Наиболее часто генетически модифицированные источники встречаются в содержащих сою продуктах: мясной продукции – 17,7%, хлебобулочных и мукомольно-крупяных изделиях – 16,7% и соевых продуктах – 16,4%.

По данным Роспотребнадзора, наиболее часто генетически модифицированные источники встречаются в содержащих сою продуктах: мясной продукции – 17,7%, хлебобулочных и мукомольно-крупяных изделиях – 16,7% и соевых продуктах – 16,4%. При этом о наличии генетически модифицированных ингредиентов в продуктах потребитель, как правило, не информируется.

Маркировка ГМП

С 2002 г. в России действует постановление Минздрава России об обязательной маркировке продовольственных ГМП, содержащих более 5% генетически модифицированных компонентов. Однако, по данным Госсанэпиднадзора, в 2003 г. около 40% такой продукции остались немаркированными. Сложившаяся ситуация требовала совершенствования нормативно-правовой базы.

В 2007 г. в законодательство были внесены дополнения об обязательном информировании потребителей о наличии в продуктах питания компонентов, полученных с ГМО, если содержание указанных организмов составляет более 0,9%. Таким образом, Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» был гармонизирован с требованиями Европейского союза по маркировке пищевых продуктов, полученных из ГМО. Согласно Директиве Европейского парламента и Европейского совета от 22 сентября 2003 г. № 1829/2003 «О генетически модифицированной пище и кормах», с апреля 2004 г. в странах-членах Европейского союза действует 0,9% пороговый уровень для маркировки пищевых продуктов, полученных из ГМО.

Система оценки безопасности ГМО

В настоящее время система оценки безопасности ГМП в России считается одной из самых строгих в мире. Она охватывает более широкий спектр исследований, чем в других странах (например, в США и Евросоюзе), и включает в себя длительные токсикологические исследования на животных – 180 дней (в Евросоюзе – 90 дней), а также применение современных методов анализа, таких как определение генотоксичности, геномный и протеомный анализы, оценку аллергенности на модельных системах и рассмотрение многих других дополнительных факторов, гарантирующих безопасность регистрируемых пищевых продуктов, полученных из ГМО.



В работу по оценке безопасности ГМО вовлечены ведущие медицинские и сельскохозяйственные научно-исследовательские учреждения: ФГБУ «НИИ питания» РАМН, ФГБУ «НИИВС им. И.И. Мечникова» РАМН, ФГБУ «НИИ фармакологии им. В.В. Закусова» РАМН, ФГБУ «ИБМХ» РАМН, ФГУН «ФНЦ гигиены им. Ф.Ф. Эрисмана», ФГУН ЦНИИ эпидемиологии, ГНЦ прикладной микробиологии и биотехнологии Роспотребнадзора, ГОУ ВПО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова, ФГБУ «НИИЭМ им. Н.Ф. Гамалеи», Центр «Биоинженерия», Всероссийский научно-исследовательский институт зерна и продуктов его переработки РАСХН, ФГБОУ ВПО «МГУПП».

Российская система государственного регулирования в отношении использования ГМП для пищевых целей включает решение таких вопросов, как наличие законодательной, нормативной и методической баз, регулирующих оценку безопасности и контроль за оборотом ГМП, а также обеспечение контроля за оборотом этой продукции на продовольственном рынке страны.

Государственное стимулирование генной инженерии

Следует отметить, что те меры государственной политики, которые применяли зарубежные страны для развития фундаментальной и прикладной генной инженерии, Россия не использует. В связи с этим и научный потенциал страны в этой сфере не был реализован. Теперь России придется догонять остальные государства.

Далее приведены примеры мер, которые сыграли существенную роль в развитии сельского хозяйства и оказали значительное влияние на создание рынка ГМП. На наш взгляд, **в** их необходимо активно использовать Российской Федерации.

- 1 Основной толчок для развития сельскохозяйственной биотехнологии в США дало патентное право. Можно сказать, что гарантированное государством право частной компании на часть прибыли от научной продукции, разработанной на ее финансовые средства, совершило революцию. Частные компании инвестируют в биотехнологии крупные финансовые средства, потому что они уверены в безусловной защите своих новых продуктов и технологий. Поэтому защита интеллектуальной собственности является одним из наиболее эффективных способов стимулирования инноваций частного сектора в развитии биотехнологической продукции.
- 2 В то же время государство должно не допустить монополизма частного инвестора. Обеспечивая альтернативные источники биотехнологической продукции, общественные институты могут помочь выйти на рынок мелким и средним компаниям, которые не имеют возможностей полностью оплатить создание биотехнологического продукта. Даже при все увеличивающейся роли частной науки, защищающей свои разработки патентами, государственная наука может играть очень важную роль, например, в разработке и применении стратегии работы на рынке страны (совместные предприятия, лицензирование сегментов рынка и др.), защите общественных интересов при внедрении новых технологий, а также в создании благоприятной среды для частных инвесторов в этой сфере, не всегда привлекательной из-за возможного риска и малого объема рынка.
- 3 Финансовая помощь, причем как биотехнологических компаний, так и сельхозтоваропроизводителей, стимулирует развитие биотехнологий. Такая поддержка осуществляется, в частности, через субсидии, гранты, инвестиции, венчурный капитал и фонды.
- 4 Развитию биотехнологий также содействуют налоговые льготы. В США в 1983-1984 гг. биотехнологическим компаниям стало доступно более 1 млрд долл. США благодаря налоговым послаблениям. В результате сотрудничества в НИОКР на базе ограниченного партнерства такие компании могут возмещать

до 85% первоначальных инвестиций. В Великобритании при коммерциализации научной разработки списывается до 100% затрат на НИОКР, что снижает обязательства компании по корпоративному налогу. Величина корпоративного налога является инструментом регулирования, способствующим запуску новых продуктов на рынок.

- 5 Для повышения коммерциализации НИОКР страны способствуют созданию наукоградов. В США биотехнологические фирмы, как правило, размещаются вблизи университетов, что способствует концентрации усилий специалистов и созданию инновационной среды, необходимой для достижения технологических прорывов в области биотехнологии. Почти каждый американский университет занимается какой-либо биотехнологической проблемой по безвозмездным грантам.
- 6 Доступ к научным достижениям, грантам и программам исследований международных организаций и фондов.
- 7 Важной формой государственного регулирования рынка в сфере агробиотехнологий является государственная система мониторинга разработки, производства и продажи ГМП. Именно такая система, состоящая из процедур выдачи разрешений, лицензий и тестирования, позволяет государству выполнять его экономическую функцию по обеспечению правовой основы и социального климата, а также способствует эффективному функционированию рыночной экономики и обеспечению прав гражданина на свободу выбора, безопасное продовольствие и благоприятную экологическую среду. Анализ показывает, что государственное регулирование производства генетически модифицированных растений в большинстве стран охватывает всю цепочку: от планирования лабораторных экспериментов до международного маркетинга.
- 8 Сотрудничество с объединениями потребителей, информирование населения, учет общественного мнения – неотъемлемая часть системы государственного регулирования ГМП.

Заключение

Рынок продукции с использованием ГМО подлежит государственному регулированию. Ожидается, что с 2017 г. в России законодательно разрешат выращивание ГМ-культур.^① Отсутствие возможности коммерциализации научных разработок замедляет исследования по данной научной деятельности, что может привести к отставанию в рейтинге стран. Исследовано и одобрено к применению несколько видов трансгенных продуктов. В России система государственного регулирования использования ГМП для пищевых целей достаточно строгая.

В то же время используемые в мировой практике механизмы государственного регулирования рынка ГМП изучены недостаточно и только некоторые из них применяются в нашей стране. Поэтому для России очень важно совершенствовать государственную политику в области регулирования рынка ГМП.



Екатерина Макарова
Кандидат экономических наук,
доцент кафедры управления
и экономики агробизнеса
Российского университета
дружбы народов

① «Россию засеют ГМО», «Ведомости», 9 декабря 2013 г.

② АПК: Итоги 2013 года и перспективы развития.

③ Макарова Е.П. Рынок сельскохозяйственных генетически модифицированных продуктов и особенности его регулирования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2005.

④ Постановление Правительства РФ от 16.06.2014 N 548 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. N 839».

УКРАИНА

Правовое регулирование ГМО в Украине: законодательство и практика

Леонид Чернявский и Анастасия Филипюк

Генетически модифицированные организмы и продукция из них имеют на рынке Украины полулегальный статус. Обязательная госрегистрация, предусмотренная как условие для их ввода в оборот, не пройдена ни одним субъектом из-за несовершенного законодательства и запутанности полномочий госорганов.

Еще лет 7-8 назад украинские потребители ничего не знали о том, что такое ГМО и что они могут входить в состав потребляемых каждый день продуктов. Сегодня размещение маркировки «без ГМО» на пищевой продукции – это не только требование законодательства, но и эффективный маркетинговый ход. В результате потребители видят такую отметку чуть ли не на каждом продукте питания – даже на той продукции, где, по словам специалистов, ГМО вообще быть не может.

Как осуществляется правовое регулирование обращения с ГМО и продукцией, содержащей ГМО, в Украине? Как государство обеспечивает защиту потребителей от потенциальных рисков, которые могут нести в себе ГМО? В этой статье мы проанализируем эти и некоторые другие вопросы, касающиеся оборота ГМО и ГМО-продукции в Украине.

Действующее законодательство

На сегодня украинское законодательство в сфере обращения с ГМО и ГМО-продукцией достаточно объемное, но часто внутренне несогласованное и нуждается в серьезной доработке. Общие нормы содержатся, в частности, в Законе Украины «О государственной системе биобезопасности при создании, испытании, транспортировке и использовании генетически модифицированных организмов» (далее – Закон о ГМО), а также в законах «О защите прав потребителей» и «О безопасности и качестве пищевых продуктов». Во исполнение этих законов были приняты многочисленные подзаконные акты, определяющие те или иные аспекты разработки ГМО и оборота ГМО-продукции.

Поскольку до этого времени нет достоверных научных данных о вреде или отсутствии вреда для организма человека от ГМО и продуктов, содержащих ГМО, в Украине при разработке принципов и нормативной базы по обращению с такой продукцией принята за основу презумпция их опасности, пока не доказано обратное. В связи с этим разработка, введение в оборот, оборот, транзит, импорт и экспорт ГМО и продукции с ГМО подлежат жесткой регламентации.

Действуют следующие виды государственного регулирования:

- генно-инженерная деятельность в закрытых или открытых системах подлежит лицензированию, а также должна соответствовать установленным нормам, правилам и критериям безопасности;
- высвобождение ГМО в открытые системы, ввоз, промышленное производство и введение в оборот ГМО-продукции возможно только после проведения государственной регистрации;
- до государственной регистрации ГМО и ГМО-продукции их ввоз или высвобождение в открытые системы допускается только для научно-исследовательских целей или проведения государственной апробации в открытых системах, причем также на основании специальных разрешений;

- транзитное перемещение незарегистрированных ГМО в Украине возможно только на основании специального разрешения;
- порядок утилизации материалов, ГМО и тары от них должен быть урегулирован отдельным порядком, утверждаемым Министерством образования и науки и Минэкологии Украины.

Регистрацией ГМО и ГМО-продукции занимаются государственные органы, указанные в таблице ниже. Так, в соответствии с Законом о ГМО в Украине в государственных реестрах ГМО регистрируются:

№	ГМО или ГМО-продукция, подлежащая государственной регистрации	Законодательство	Орган, занимающийся государственной регистрацией ГМО или ГМО-продукции
1.	Сорта сельскохозяйственных растений, созданных на основе ГМО	Постановление Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы проведения апробации (испытания) и регистрации генетически модифицированных организмов сортов сельскохозяйственных растений»	Министерство аграрной политики и продовольствия Украины
2.	Породы животных, созданные на основе ГМО	-	Министерство аграрной политики и продовольствия Украины
3.	Средства защиты растений, полученные с использованием ГМО	-	Министерство экологии и природных ресурсов Украины
4.	Косметические и лекарственные средства, содержащие ГМО или полученные с их использованием	Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка государственной регистрации косметических и лекарственных средств, содержащих генетически модифицированные организмы или полученных с их использованием»	Министерство здравоохранения Украины
5.	Пищевые продукты	-	Государственная ветеринарная и фитосанитарная служба Украины
6.	ГМО источники пищевых продуктов	Постановление Кабинета Министров Украины «Вопросы обеспечения реализации статьи 7 Закона Украины «О государственной системе биобезопасности при создании, испытании, транспортировке и использовании генетически модифицированных организмов»	Государственная ветеринарная и фитосанитарная служба Украины
7.	ГМО источники кормов		
8.	Кормовые добавки и ветеринарные препараты, содержащие ГМО или полученные с их использованием		

Ситуация с ГМО на практике

На практике система обеспечения безопасности ГМО и ГМО-продукции для населения не действует. Государственные реестры ГМО и продукции с ГМО не созданы, а те, которые созданы, пустуют. Учитывая положения Закона о ГМО, из этого следует, что ввоз и оборот ГМО и ГМО-продукции в Украине запрещен.

Такая ситуация в этой сфере вызвана, прежде всего, ее несовершенным и чрезмерно запутанным правовым регулированием, а также постоянным «переходным» состоянием передачи функций от одного органа регулирования другому. В частности, из таблицы выше можно увидеть, что до сих пор отсутствуют отдельные порядки регистрации той или иной ГМО-продукции. Например, порядок регистрации пищевых продуктов, содержащих ГМО, ранее осуществлялся Министерством здравоохранения Украины и регламентировался Постановлением Правительства «Об утверждении Порядка государственной регистрации генетически модифицированных организмов источников пищевых продуктов, а также пищевых продуктов, косметических и лекарственных средств, содержащих такие организмы или полученных с их использованием». В 2012-2013 гг. в это Постановление были внесены изменения, как и в полномочия Минздрава Украины в сфере оборота ГМО и ГМО-продукции, предусмотренные Законом о ГМО. Теперь, в соответствии с Положением о Государственной ветеринарной и фитосанитарной службе Украины, государственную регистрацию пищевых продуктов, содержащих ГМО или полученных с их использованием, должна осуществлять Государственная

ветеринарная и фитосанитарная служба Украины. Однако порядок такой регистрации пока отсутствует.

Несколько иная ситуация сложилась с регистрацией ГМО источников пищевых продуктов, кормов, кормовых добавок и ветеринарных препаратов, содержащих такие организмы или полученных с их использованием. Порядок регистрации такой продукции принят и действует, однако к заявлению о регистрации этой продукции среди других документов необходимо приложить заключение государственной ветеринарно-санитарной экспертизы. Получить этот документ не представляется возможным, поскольку порядок осуществления ветеринарно-санитарной экспертизы и выдачи соответствующего заключения пока также отсутствует (хотя и предпринимались попытки его утвердить в 2013 году).

Залогом нормального функционирования системы государственного регулирования оборота ГМО и ГМО-продукции в Украине является, прежде всего, надлежащее нормативное обеспечение функционирования этой системы. Пока не будут приняты необходимые нормативно-правовые акты для заполнения пробелов в действующем законодательстве, система не только будет неэффективной, она не сможет быть работоспособной.

Как хорошо прослеживается из таблицы выше, еще одним значительным недостатком правового регулирования ГМО и ГМО-продукции в Украине является распределение соответствующих полномочий между значительным числом государственных органов. Это усложняет процесс и в результате снижает эффективность такого регулирования. В частности, кроме государственных органов, указанных в таблице, в различные процедуры государственного регулирования оборота ГМО в Украине в той или иной степени также вовлекаются Кабинет Министров, Государственная экологическая инспекция, Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, Государственная инспекция сельского хозяйства, Государственная служба интеллектуальной собственности и Министерство образования и науки. В связи с этим целесообразным представляется сужение круга компетентных государственных органов, привлеченных к государственному регулированию оборота ГМО и ГМО-продукции в Украине, и согласование их функций.

Отдельным аспектом государственной регламентации обращения с ГМО в Украине является лабораторный контроль продукции с ГМО. С целью осуществления государственного контроля оборота ГМО и ГМО-продукции в Украине была создана сеть испытательных лабораторий по определению содержания ГМО в продукции. К сожалению, законодательством не определены требования к периодичности осуществления подобных исследований. Кроме того, судебная практика указывает на то, что разные лаборатории могут дать совершенно разные результаты исследований. В связи с этим необходимо унификации методологии осуществления таких исследований.

Маркировка ГМО-продукции

Украинское законодательство обязывает производителей предоставлять потребителям достоверную информацию о содержании ГМО в продукции или использовании ГМО при производстве продукции путем маркировки таких товаров. Сейчас вопросы маркировки ГМО-продукции в Украине детализируются в нескольких законах и подзаконных нормативно-правовых актах, которые предусматривают совершенно разные требования к такой маркировке. Так, до сих пор остается в силе Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка этикетирования пищевых продуктов, которые содержат генетически модифицированные организмы или произведены с их использованием и вводятся в обращение» (далее – Постановление). Согласно этому Постановлению, если пищевые продукты содержат ГМО объемом более 0,9% или произведены из сельскохозяйственной продукции, содержание ГМО в которой составляет более 0,9%, производитель обязан указать соответствующую

информацию на этикетке. При этом в перечне составляющих пищевого продукта после наименования каждого компонента, содержащего ГМО или полученного с их использованием, в скобках выполняется надпись «(генетически модифицированный)», «(содержит генетически модифицированный организм)» или «(произведен из генетически модифицированного организма)» с указанием наименования организма или каждой такой составляющей, о чем делается соответствующая сноска. Постановление предоставляет производителям право добровольно маркировать пищевую продукцию надписью «Без ГМО», если такая продукция не содержит ГМО или содержание ГМО в такой продукции составляет менее 0,1%. При этом Постановление не указывает, как маркировать продукцию, содержащую ГМО объемом от 0,1 до 0,9%.

Однако в 2009 г. в Украине было введено требование обязательной маркировки всей пищевой продукции (даже той, где ГМО теоретически не может быть) надписью «без ГМО» или «с ГМО». Такое решение вызвало массовое недовольство среди производителей и дистрибьюторов пищевой продукции, поскольку надлежащее выполнение такого требования влечет за собой значительные и часто необоснованные дополнительные расходы, особенно в отношении тех продуктов, которые в принципе не могут содержать ГМО.

Недавно была сделана попытка оптимизировать законодательство о маркировке пищевых продуктов с ГМО. На рассмотрение Верховной Рады Украины был представлен проект закона о внесении изменений в некоторые законы Украины относительно информирования населения о содержании в пищевой продукции генетически модифицированных организмов (зарегистрирован под № 0912 от 12 декабря 2012 г.), которым было предложено отражать на этикетке пищевых продуктов информацию о ГМО только в случаях наличия в них зарегистрированных в установленном порядке ГМО или составляющих (ингредиентов), которые были получены из зарегистрированных ГМО в объемах, превышающих 0,9%.

Как отмечает Комитет Верховной Рады Украины по вопросам здравоохранения в своем Заключении по этому законопроекту, подобный подход к маркировке продукции с ГМО применяется в странах ЕС, в России, США, Канаде и других странах мира. В частности, согласно требованиям регламентов Европейского парламента и Европейского совета от 22 сентября 2003 г. №1829/2003/ЕС и №1830/2003/ЕС пищевой продукт, произведенный из ГМО и содержащий генетически модифицированные ингредиенты, подлежит обязательной маркировке в случае, если он содержит более 0,9% ГМО отдельно по компонентам. Продукт может быть введен на рынок без специальной маркировки, если содержание ГМО в продукте не превышает этот уровень. К сожалению, указанные аргументы оказались недостаточными для того, чтобы убедить украинский Парламент в целесообразности принятия законопроекта. Поэтому сегодня, несмотря на действие Постановления, в Украине вся пищевая продукция подлежит обязательной маркировке надписью «с ГМО» или «без ГМО». При этом, как уже отмечалось выше, ни один ГМО в Украине пока не зарегистрирован.



Леонид Чернявский
Юрист юридической фирмы
«Марченко Даневич», Украина



Анастасия Филипук
Младший юрист юридической
фирмы «Марченко Даневич»,
Украина

Заключение

Актуальность темы безопасного обращения с ГМО и ГМО-продукцией в Украине сегодня вызывает необходимость полноценного и основательного пересмотра правового регулирования этой сферы. К сожалению, несовершенная правовая база, а также отсутствие необходимых подзаконных нормативно-правовых актов привели к тому, что в Украине некоторые аспекты оборота ГМО не урегулированы вообще (например, проведение ветеринарно-эпидемиологической экспертизы), а некоторые – зарегулированы настолько, что теряют эффективность (например, маркировка пищевой продукции). Вынуждены констатировать, что система государственной регистрации ГМО в Украине фактически не действует. В связи с этим без проактивных действий компетентных государственных органов по «заштопыванию дыр» в украинском законодательстве в этой сфере, ГМО и ГМО-продукция в Украине будут и впредь распространяться незаконно.

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

БРИКС и «зеленая экономика»

Ольга Познизова

Страны БРИКС считают, что «зеленая экономика» должна не только решать проблемы охраны окружающей среды, но и укреплять экономическую и социальную составляющую устойчивого развития.

Экологическая ситуация и деятельность по охране окружающей среды в странах БРИКС имеют важное значение не только для устойчивого развития в них самих, но и для планеты в целом. Так, в России и Бразилии сосредоточено 40% мировых лесных массивов. Вклад природы стран БРИКС в устойчивость мировой биоты составляет до четверти общемирового показателя. В то же время на альянс приходится 33% общемирового потребления энергии и 37% совокупного объема выбросов от сжигания топлива.¹ Осознавая остроту экологических проблем на всех уровнях, от локального до глобального, правительства стран БРИКС работают над решением не только проблем экономического роста, социальной инклюзивности и борьбы с бедностью, но и над улучшением состояния окружающей среды.

Политика устойчивого развития в странах БРИКС

На национальном уровне практически во всех странах БРИКС осуществляются различные попытки интеграции принципов устойчивого развития в национальную политику. Частично эта деятельность стимулируется международными процессами, однако во многом это вызвано и осознанием важности проблем для развития самих стран, решения текущих экономических, социальных и экологических задач и сохранения ресурсов для будущих поколений.

В течение последних десятилетий Правительство Китая продемонстрировало настолько сильную приверженность принципам устойчивого развития и их реализации на практике, что многие эксперты говорят о «зеленой революции» в этой стране и превращении ее в мирового «зеленого» лидера. В стране разработана концепция устойчивого развития, где увязаны все три его компонента – экономический, социальный и экологический. Цели стратегии отражены во всех национальных планах. Правительство Китая оказывает беспрецедентную помощь переходу к устойчивому развитию в форме дотаций, субсидий, стимулирующих фондов, поддержки венчурного капитала, льготных кредитов, гарантий и щедрых налоговых льгот.

Примечательно, что Китай подготовил специальный доклад по оценке последствий присоединения страны к ВТО на экологическую ситуацию в стране, тем самым способствуя интеграции принципов устойчивого развития в торговую политику.

Индия также достигла больших успехов в интеграции принципов устойчивого развития в национальную политику. С начала 90-х годов принципы устойчивого развития стали включаться в процесс экономического планирования. В 2000-х годах эта работа получила дополнительный толчок и принципы устойчивого развития стали учитываться во всех последующих пятилетних планах, а также в работе по реализации Целей развития тысячелетия. В национальном экономическом планировании содержатся взаимосвязанные между собой планы, программы и инициативы, относящиеся к различным компонентам устойчивого развития. В Индии активно используется государственная поддержка, в том числе на НИОКР, субсидии и другие стимулы, например, такие инновационные инструменты, как схема сертификатов энергосбережения. Вводится система «зеленых» государственных закупок.

Страны БРИКС принимают активное участие во всех основных процессах глобального сотрудничества – процессе «Рио», переговорах по вопросам климата, сохранения биологического разнообразия и других.

Вопросам устойчивого развития и «зеленой экономики» уделяется большое внимание и в Южной Африке. В 2008 г. Кабинет министров утвердил документ «Национальные рамки устойчивого развития», который зафиксировал новую идеологию в работе правительства, направленную на решение социальных и экономических вопросов и сохранение природных ресурсов. Позднее на этой основе был одобрен более комплексный документ – «Национальная стратегия устойчивого развития с планом действий на 2011-2014 годы (НСУР-1)».

Решение экономических, экологических и социальных проблем в их взаимосвязи занимает центральное место и в политике Бразилии. В 2002 г. была принята «Повестка дня на 21 век» для Бразилии, подготовленная на основе широких национальных консультаций. Хотя документ не получил статус официального, он имел важное значение, так как отражал общественное согласие о необходимости взаимосвязи трех компонентов устойчивого развития и устанавливал первоочередные действия, которые впоследствии были интегрированы в государственную политику, действия неправительственных организаций и бизнеса.

В России были попытки разработать Стратегию устойчивого развития, но до принятия официального документа дело не дошло. Тем не менее, в России предпринималось множество действий на разных уровнях по основным направлениям устойчивого развития.

«Зеленая экономика»: видение БРИКС

В последние годы в мире получает все большее распространение концепция «зеленой экономики», означающая, по определению ЮНЕП, «систему видов экономической деятельности, связанных с производством, распределением и потреблением товаров и услуг, которые приводят к повышению благосостояния человека в долгосрочной перспективе, при этом не подвергая будущие поколения воздействию значительных экологических рисков или экологического дефицита». Для перехода к «зеленой экономике» предполагается использование широкого спектра экономических инструментов, направленных на стимулирование деятельности по улучшению состояния окружающей среды.

С самого начала эта концепция была с настороженностью встречена развивающимися государствами, которые высказывали опасения, что концепция будет использоваться развитыми странами как чисто экологическая и будет ограничивать возможности менее развитых стран осуществлять свои стратегии развития, расширять торговлю и решать социальные проблемы, в том числе вести борьбу с бедностью.

Страны БРИКС признают важность «зеленой экономики» и в целом поддерживают ее. Однако они разделяют и опасения развивающихся стран и считают, что эта концепция должна быть уточнена. В связи с этим в Делийской декларации БРИКС 2012 г. отражена позиция альянса по поводу концепции «зеленой экономики»: она должна трактоваться в более широких рамках устойчивого развития и искоренения бедности и должна представлять собой одно из средств реализации этих приоритетов, а не быть самоцелью. Правительства, по мнению лидеров БРИКС, должны иметь пространство для маневра в политике для того, чтобы они могли самостоятельно выбирать пути для достижения устойчивого развития с учетом специфики стран. «Мы не приемлем введение барьеров любого рода на пути торговли и инвестиций под предлогом создания «зеленой экономики», – отмечается в Декларации.

«Зеленая экономика» и конфликты, связанные с торговлей

Количество торговых конфликтов, связанных с охраной окружающей среды, постоянно растет. В последнее время во многие нашумевшие конфликты такого рода были вовлечены и члены БРИКС.

Так, большой резонанс получили планы США и ЕС о введении пограничного углеродного налога на товары, произведенные в странах, которые не обеспечивают должного регулирования выбросов парниковых газов. Некоторые эксперты считают такие меры важными для сохранения конкурентных преимуществ в наиболее «грязных» отраслях стран-импортеров – металлургии, химической и цементной промышленности. Однако, по мнению ряда аналитиков, пограничные углеродные налоги прежде всего негативно затронут страны с быстро развивающейся экономикой: Бразилию, Китай и Индию. Правительства этих стран сделали ряд резких заявлений по этому поводу. Например, Министерство торговли Китая выразило мнение, что «подобная политика будет служить торговым интересам под видом защиты окружающей среды».

В то же время в ряде случаев за действия, связанные с решением экологических проблем, в протекционизме обвинялись сами страны БРИКС. Так, в 2005 г. Европейский союз оспаривал в ВТО меры Бразилии по ограничению импорта восстановленных автопокрышек. ЕС утверждал, что в реальности эти ограничения были вызваны не соображениями охраны здоровья населения, а скорее желанием защитить местных производителей автопокрышек. Другим примером может служить спор, инициированный в ВТО США по поводу специального фонда, созданного Китаем для субсидирования производителей ветряных турбин.

Таким образом, страны БРИКС заинтересованы в уточнении международных правил с тем, чтобы сделать торговлю двигателем устойчивого развития, а не ее тормозом. Альянс смог бы инициировать новые международные соглашения, способствующие переходу к «зеленой экономике» как в рамках ВТО, так и, возможно, за ее пределами. Примерами таких договоренностей являются соглашение об устойчивой энергетике, определяющее классификацию разрешенных субсидий с точки зрения устойчивого развития, соглашение об устойчивых инвестициях, а также механизмы гибкости относительно передачи «зеленых» технологий. Обсуждение идей этих соглашений уже ведется, но до их разработки дело пока не дошло.

Выводы и рекомендации

Сотрудничество в области устойчивого развития и «зеленой экономики» представляется важным направлением взаимодействия между странами БРИКС. Это поможет не только более эффективно решить экономические, экологические и социальные проблемы государств-членов альянса, но и внести более весомый вклад в достижение глобального устойчивого развития.

Странам БРИКС необходимо активизировать работу по обмену опытом в области стратегического планирования устойчивого развития и применения инструментов «зеленой экономики», в том числе разработки механизмов ее финансирования. Страны могут многому научиться друг у друга в области стимулирования использования возобновляемых источников энергии, рыночных механизмов климатической политики и поддержки локальных инициатив. Важным направлением сотрудничества может стать создание совместной технологической платформы по развитию новых источников энергии.

Перспективными являются и совместные действия на международном уровне – как по «озеленению» ВТО, так и в ООН, в том числе по разработке и осуществлению Целей устойчивого развития. Важным является совместный поиск решений по отстаиванию национальных интересов, связанных с «зеленой экономикой», в торговых спорах.

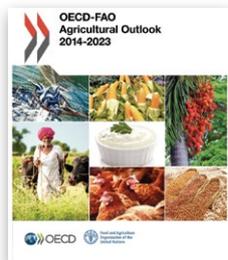


Ольга Понизова

Кандидат экономических наук, директор Центра «Эко-Согласие», член Национального комитета по исследованию БРИКС

❶ Ушаков И.В. Укрепление международно-политических позиций России в контексте экологической дипломатии в рамках БРИКС. Аналитическая записка. Москва, 2012.

Публикации и ресурсы



Сельскохозяйственный обзор ФАО-ОЭСР на 2014-2023 годы. ФАО, ОЭСР, июль 2014

В этой ежегодной публикации, подготовленной совместно экспертами Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), содержится оценка перспектив национальных, региональных и глобальных сельскохозяйственных товарных рынков, в том числе рыбного и биотопливного. В издании этого года особый фокус сделан на аграрном развитии Индии – второй стране в мире по численности населения с самым большим числом фермеров, а также с наибольшим количеством людей, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности. В публикации рассматривается опыт выращивания генетически модифицированного хлопка в Индии.

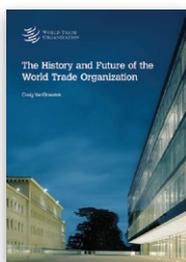
Интернет: <http://bit.ly/1mOw1Df> (резюме на русском языке – bit.ly/1qCYljW)



Снижение объёмов импорта российского газа слишком дорого для ЕС? Стокгольмский институт переходной экономики, июнь 2014

В статье рассматриваются экономические издержки потенциальных «газовых» санкций Европейского союза в отношении России. Анализируются различные варианты замещения российского газа. Авторы приходят к выводу, что полный запрет на импорт российского газа в настоящее время нереален. В то же время частичное сокращение импорта российского газа может привести к потере рыночных позиций ЕС в отношениях с Россией. Вместо сокращения объёмов импорта российского газа, эксперты рекомендуют ЕС приложить усилия для создания единой энергетической политики в масштабах всего Европейского союза.

Интернет: <http://bit.ly/1rkvLQi>



Крейг Ван Грасstek. История и будущее Всемирной торговой организации. WTO, 2014

В этой книге исследуются экономические, политические и юридические вопросы, связанные с созданием ВТО и ее развитием. Автор анализирует достижения организации, основные вызовы, стоящие перед ней, определяет ключевые вопросы, на которые предстоит найти ответы членам организации для продвижения вперед. В книге рассматриваются идейные корни международной торговой системы, развитие торговых переговоров и рост коалиций между членами, взаимоотношения ВТО с другими международными организациями и гражданским обществом. Затрагиваются вопросы развития системы разрешения споров, начало и ход переговоров раунда Доха, проблемы роста числа преференциальных торговых соглашений, лидирующей роли и управления ВТО.

Интернет: bit.ly/1nyb0AW



Глобальная цепочка создания стоимости: вызовы, возможности и влияние на политику. ОЭСР, ВТО и группа Всемирного банка, июль 2014

Глобальные цепочки создания стоимости являются доминирующей чертой современной мировой экономики, и это влияет на рост, занятость и развитие. Авторы этого доклада, подготовленного к встрече министров торговли «Большой двадцатки» в Сиднее, считают, что в нынешней мировой экономике, где 70% торговли приходится на промежуточные товары и услуги, степень интеграции в глобальную цепочку создания стоимости будет определять возможности развития торговли, прямых иностранных инвестиций и перспективы развития.

Интернет: <http://bit.ly/UznQnA>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUNTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 21Б
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

DFID – Департамента Великобритании по международному развитию

SIDA – Шведского агентства по международному развитию

DGIS – Министерства иностранных дел Нидерландов

Министерства иностранных дел Дании

Министерства иностранных дел Финляндии

Министерства иностранных дел Норвегии

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 3.0 Непортированная

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.

Взгляды авторов подписанных статей
принадлежат авторам и не обязательно
отражают взгляды МЦТУР и «Эко-
Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

Цена: 10.00 евро
ISSN 1996-921X

