

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему
«Нарушение законодательства о высевании ГМО в России:
угрозы и решения»

25 февраля 2021 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее также – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды 25 февраля 2021 года проведен круглый стол на тему «Нарушение законодательства о высевании ГМО в России: угрозы и решения» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, сенатор Российской Федерации, представители Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и её территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области сельского хозяйства, Евразийской экономической комиссии, отраслевых союзов, научного сообщества, средств массовой информации.

В ходе круглого стола участники рассмотрели возможные экологические угрозы и риски, сопряженные с выращиванием генно-инженерно-модифицированных (далее также – ГМО) сельскохозяйственных растений в Российской Федерации, обсудили вопросы обеспечения мониторинга состояния качества семян и посадочного материала, методы обеспечения контроля за наличием искусственных генетических модификаций в семенах и посадочном материале, а также вопросы гармонизации законодательства в данной области.

В июле 2016 года вступили в силу изменения в статью 21 Федерального закона от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ), внесенные Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности», устанавливающие запрет ввоза на территорию Российской Федерации и использования для посева (посадки) семян растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, за исключением посева (посадки) таких семян при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ.

Однако, как отметили участники круглого стола, несмотря на установленный запрет, имеют место отдельные случаи выявления в семенах и продукции, произведенной на территории Российской Федерации, генно-инженерно-модифицированных организмов. Так, в частности, согласно информационному сообщению, размещенному на сайте Россельхознадзора, в 2020 году поступили уведомления от Главного таможенного управления Китайской Народной Республики об обнаружении ГМО в рапсе и соевом масле российского происхождения.

Подобные факты негативно сказываются на имидже Российской Федерации, позиционирующей себя как страну, свободную от культивирования ГМО. Появление генно-модифицированных семян (ГМ-семян) на сельскохозяйственных полях Российской Федерации наносит серьезный ущерб развитию отечественного селекционного семеноводства и создаёт угрозы продовольственной безопасности.

Одной из причин выявления незаявленных ГМО в продукции, по мнению участников мероприятия, является слабый контроль за их распространением начиная с уровня оборота семян, а также недостаточно жёсткие административные санкции за нарушение законодательства в области генно-инженерной деятельности и семеноводства, несопоставимые с возможными последствиями нарушений.

В статье 6.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности, выразившееся в использовании генно-инженерно-модифицированных организмов и (или) продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, которые не прошли государственную регистрацию в случае, если государственная регистрация предусмотрена указанным законодательством, или срок

действия свидетельства о государственной регистрации которых истек, либо в использовании генно-инженерно-модифицированных организмов не в соответствии с целями, для которых они зарегистрированы, либо в нарушении специальных условий использования генно-инженерно-модифицированных организмов, в том числе при производстве конкретного вида продукции.

Кроме того, в статье 14.46.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы, в части сведений о наличии в пищевой продукции компонентов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов или с использованием таких организмов.

Также в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение законодательства о семеноводстве:

- нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений (статья 10.12);
- нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений либо внесение в нее недостоверных сведений о сортовых и посевных качествах семян (статья 10.13);
- ввоз на территорию Российской Федерации не соответствующих требованиям государственных стандартов партий семян без документов, удостоверяющих их сортовые и посевные качества, партий семян в незатаренном состоянии (насыпью), обработанных химическими и биологическими препаратами, либо допущенных к использованию партий семян, сорта которых не включены в Государственный реестр селекционных достижений, за исключением партий семян, предназначенных для научных исследований, государственных испытаний, производства семян для вывоза из Российской Федерации (статья 10.14).

При этом административные санкции, предусмотренные в указанных статьях, по мнению участников мероприятия, не соответствуют принципу соразмерности степени общественной опасности совершенного правонарушения.

Конституционные требования справедливости и соразмерности определяют, по общему правилу, необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при выборе той или иной меры государственного принуждения .

Меры административной ответственности и правила их применения должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности правонарушителя и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к ответственности, тому вреду, который был причинен в результате правонарушения .

С учетом вероятной угрозы охраняемым общественным отношениям представляется целесообразным:

- увеличить размер штрафных санкций за нарушение обязательных требований законодательства в области семеноводства и генно-инженерной деятельности, установленных в статьях 6.3.1, 10.12 – 10.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- установить административную ответственность за нарушение запрета ввоза и использование для посева (посадки) семян растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, за исключением посева (посадки) таких семян при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ.

Существенной проблемой, по информации Россельхознадзора, также является отсутствие на территории Евразийского экономического союза (далее также – ЕАЭС) унифицированных правил и норм, регулирующих вопросы выращивания, перемещения между странами ЕАЭС семян сельскохозяйственных растений, полученных с использованием генной инженерии, и контроля за их обращением на территории ЕАЭС. Это приводит к тому, что генно-инженерно-модифицированные растения и их семена могут не только свободно обращаться на территории ЕАЭС, но и попадать на территорию Российской Федерации.

Решением указанной проблемы, по мнению Россельхознадзора, может стать внесение соответствующих изменений:

- в Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 года);
- в Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза (заключено в г. Москве 7 ноября 2017 года);
- в технический регламент Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011).

Необходимо отметить, что согласно подпункту 9 пункта 14 Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2019 года № 97, одной из основных задач является совершенствование нормативно-правового регулирования в области трансграничного перемещения генно-модифицированных организмов, присоединение Российской Федерации к Картахенскому протоколу по биобезопасности, к Конвенции о биологическом разнообразии, к Нагойскому протоколу регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии, а также к Нагойско-Куала-Лумпурскому дополнительному протоколу об ответственности и возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу по биобезопасности.

Присоединение Российской Федерации к международным договорам в области трансграничного перемещения генно-модифицированных организмов, в том числе Картахенскому протоколу по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, также предусмотрено в пункте 3 раздела I Плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 года № 1906-р.

Участники круглого стола также обсудили вопросы обеспечения мониторинга состояния качества семян и посадочного материала на всех этапах выращивания, производства и перемещения (оборота).

Важную роль, по мнению участников круглого стола, в этом вопросе должна сыграть система прослеживаемости оборота семян и посадочного материала сельскохозяйственных растений, выпущенных и (или) ввезенных на территорию Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска, ввоза (вывоза) для внутреннего потребления (по принципу «от поля до прилавка»).

При разработке системы прослеживаемости представляется целесообразным предусмотреть паспортизацию семян и посадочного материала (культур). По мнению участников мероприятия, генетическая паспортизация культур расширяет возможности экспертизы при защите авторских прав в селекции и семеноводстве, выявлении фальсификата и сортов/гибридов, не зарегистрированных в Государственном реестре селекционных достижений, допущенных к использованию (статья 6 Федерального закона № 149-ФЗ), с целью удаления с рынка недобросовестных производителей и продавцов.

Участники круглого стола также обсудили методы обеспечения контроля за содержанием ГМО в семенах и посадочном материале, а также вопросы гармонизации законодательства в данной области.

По информации представителя федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт метрологии им. Д.И. Менделеева», во всем мире при измерениях ГМО используются единицы величины «число копий». Однако действующее в Российской Федерации Положение о единицах величин, допускаемых к применению в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2009 года № 879, не включает «число копий» в число единиц, которые допущены к применению в Российской Федерации.

В то же время в пункте 3 статьи 3 Регламента Комиссии (ЕС) от 24 июня 2011 года № 619/2011 предусмотрено, что «содержание ГМ составляющих должно быть дано в виде массовой доли и, где это возможно, в количестве копий на эквивалент гаплоидного генома». При этом, согласно положениям Приложения II к указанному Регламенту, массовую долю ГМО рекомендовано рассчитывать исходя из отношения числа копий ДНК в пересчете на гаплоидный геном.

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в приложения № 1 и № 2 к Положению о единицах величин, допускаемых к применению в Российской Федерации, утвержденному постановлением

Правительства Российской Федерации от 31 октября 2009 года № 879, о включении в перечень основных и производных единиц измерения «число копий» и «отношение числа копий» соответственно.

Также предлагается рассмотреть вопрос о разработке и утверждении рекомендаций по выражению содержания ГМО в виде отношения количества копий ГМ ДНК к целевому количеству копий специфической для таксона ДНК, выраженных в гаплоидных геномах.

В соответствии с абзацем двенадцатым статьи 7 Федерального закона от 5 июля 1996 года № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) генно-инженерно-модифицированные организмы, предназначенные для выпуска в окружающую среду, а также продукция, полученная с применением таких организмов или содержащая такие организмы, включая указанную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации, подлежит государственной регистрации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Правилами государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, включая указанную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 года № 839 (далее – Правила № 839), для государственной регистрации модифицированного организма или продукции юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы (далее также – заявитель), представляет в регистрирующий орган сведения о трансформационном событии (характеристики генетической модификации) (абзац пятый подпункта «а» пункта 12), а также заключения о результатах молекулярно-генетического исследования (независимо от целевого использования модифицированного организма), содержащего в том числе сведения о соответствии генетической модификации природным (естественным) процессам (абзац второй подпункта «б» пункта 12 и подпункта «б» пункта 19).

В соответствии с пунктом 13 Правил № 839 указанные выше заключения выдаются организациями (испытательными лабораториями), осуществляющими проведение экспертиз (исследований) в соответствии с утверждаемыми Министерством здравоохранения Российской Федерации,

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека методиками их производства для каждого из видов целевого использования модифицированных организмов.

В соответствии с утвержденными методиками заявители должны предоставить образцы для проведения соответствующих экспертиз (исследований).

По информации представителя федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт метрологии им. Д.И. Менделеева», в настоящее время вся система тестирования ГМО в Российской Федерации основана на использовании стандартных образцов импортного производства, в то время как отсутствие национальных стандартных образцов состава ГМО представляет серьезную угрозу обеспечению национальной продовольственной безопасности. В связи с чем предлагается проработать вопрос о формировании правовой базы, направленной на регулирование вопросов создания национальных сертифицированных стандартных образцов состава ГМО растительного и животного происхождения. Также представляется целесообразным рассмотреть возможность внесения изменений в Правила № 839 в части установления обязанности юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, при государственной регистрации модифицированного организма или продукции предоставления регистрирующему органу соответствующих методов идентификации и обнаружения модифицированного организма, а также депонирования проб модифицированного организма для производства стандартных образцов уполномоченной научной организацией, подведомственной Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии. Представляется, что предлагаемые методы идентификации и обнаружения модифицированного организма должны быть валидированы уполномоченной научной организацией, подведомственной Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии.

Также участники общественной экспертизы обратили внимание на вопросы безопасности пищевой продукции, иной продукции, материалов и изделий, произведенных с использованием ГМО.

Необходимо отметить, что в соответствии с абзацем третьим части 2 статьи 3 Федерального закона от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» запрещается обращение пищевых

продуктов, материалов и изделий, которые не соответствуют представленной информации, в том числе имеют в своем составе нормируемые вещества в количествах, не соответствующих установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации значениям, и (или) содержат предметы, частицы, вещества и организмы, которые образовались или были добавлены (внесены) в процессе производства пищевых продуктов (загрязнители), наличие которых может оказать вредное воздействие на человека и будущие поколения, информация о которых до потребителя не доведена, и (или) которые не имеют установленных сроков годности для пищевых продуктов, материалов и изделий (в отношении которых установление срока годности является обязательным) или срок годности которых истек, и (или) показатели которых не соответствуют требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, образцу, документам по стандартизации, технической документации.

Таким образом, важным представляется обеспечить доступность для граждан сведений об использовании при производстве продукции, материалов и изделий ГМО.

Правовая норма, содержащаяся в статье 10 Федерального закона № 86-ФЗ, закрепляет режим распространения информации, касающейся безопасности генно-инженерной деятельности. Так, в соответствии с абзацем вторым указанной статьи юридические лица и граждане (физические лица), осуществляющие генно-инженерную деятельность, обязаны по просьбе заинтересованных лиц предоставлять информацию об уровне риска и о принимаемых мерах по обеспечению безопасности генно-инженерной деятельности. При этом сведения о генно-инженерной деятельности, составляющие государственную, служебную или коммерческую тайну, предоставляются в установленном порядке.

В соответствии с абзацем 4 статьи 2 Федерального закона № 86-ФЗ под генно-инженерной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая с использованием методов генной инженерии в целях создания генно-инженерно-модифицированных организмов.

Анализ указанных выше правовых норм позволяет сделать вывод, что содержащиеся в статье 10 Федерального закона № 86-ФЗ правовые нормы об общедоступности сведений о безопасности ГМО не будут распространяться на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и (или) поставку продукции, полученной с применением генно-

инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы.

Учитывая изложенное, участники общественной экспертизы предложили дополнить статью 10 Федерального закона № 86-ФЗ после слов «осуществляющие генно-инженерную деятельность» словами «а также юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство и (или) поставку продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы,»; после слов «по обеспечению генно-инженерной деятельности» словами «, а также безопасности продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы».

Учитывая вышеизложенное, по итогам прошедшего мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и иным заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в целях унификации правил и норм, регулирующих вопросы выращивания, перемещения между странами ЕАЭС семян сельскохозяйственных растений, полученных с использованием генной инженерии, и контроля за их обращением на территории ЕАЭС рассмотреть возможность разработки и внесения в установленном порядке (через Министерство экономического развития Российской Федерации) в Евразийскую экономическую комиссию соответствующих проектов изменений:

- в Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 года);
- в Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза (заключено в г. Москве 7 ноября 2017 года);
- в технический регламент Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011).

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, иными заинтересованными федеральными органами

исполнительной власти рассмотреть возможность разработки и внесения в установленном порядке на рассмотрение в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающих:

- распространение правовых норм об общедоступности сведений о безопасности ГМО, содержащихся в статье 10 Федерального закона от 5 июля 1996 года № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и (или) поставку продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы;
- увеличение размера административных санкций за нарушение обязательных требований законодательства в области семеноводства и генно-инженерной деятельности, установленных в статьях 6.3.1, 10.12 – 10.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- установление административной ответственности за нарушение запрета ввоза и использования для посева (посадки) семян растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, за исключением посева (посадки) таких семян при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ.

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть возможность:

1. Разработки и внесения в установленном порядке на рассмотрение Правительства Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, предусматривающих:

- внесение изменений в приложения № 1 и № 2 к Положению о единицах величин, допускаемых к применению в Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2009 года № 879, о включении в перечень основных и производных единиц измерения «число копий» и «отношение числа копий» соответственно;

– утверждение рекомендаций по выражению содержания генно-инженерно-модифицированных организмов в виде отношения количества копий генно-инженерно-модифицированных организмов ДНК к целевому количеству копий специфической для таксона ДНК, выраженных в гаплоидных геномах;

– внесение изменений в Правила государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, включая указанную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 года № 839, в части установления обязанности юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, при государственной регистрации модифицированного организма или продукции предоставления регистрирующему органу соответствующих методов идентификации и обнаружения модифицированного организма, а также депонирования проб модифицированного организма для производства стандартных образцов уполномоченной научной организацией, подведомственной Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии. Представляется, что предлагаемые методы идентификации и обнаружения модифицированного организма должны быть валидированы уполномоченной научной организацией, подведомственной Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии.

2. Формирования нормативной правовой базы, направленной на регулирование вопросов создания национальных сертифицированных стандартных образцов состава генно-инженерно-модифицированных организмов растительного и животного происхождения.