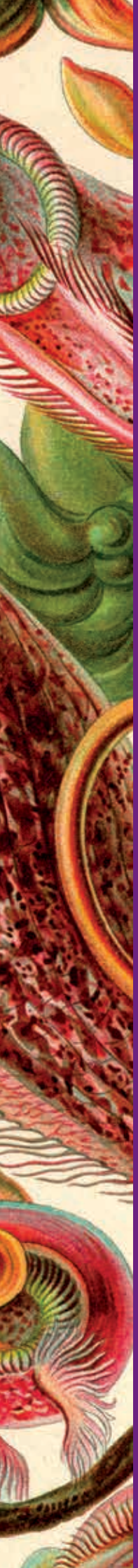

РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Международная конвенция по карантину и защите растений
Защита растительных ресурсов мира от вредных организмов

03
2013

RUS

Доступ на рынок

Руководство по фитосанитарным вопросам для национальных организаций по карантину и защите растений

03
2013

Доступ на рынок

Руководство по фитосанитарным вопросам для национальных организаций по карантину и защите растений

Издательские примечания:
Версия 1.1 опубликована в октябре 2013 г.

Вы это прочитали?
Мы будем благодарны получить ваши комментарии. Заполнение простой анкеты (https://www.surveymonkey.com/s/marketaccessmanual), состоящий из двух вопросов, не займет много времени.
Ваши ответы помогут Секретариату МККЗР и Комитету по развитию потенциала усовершенствовать этот и другие обучающие ресурсы.

В этом документе представлены фитосанитарные аспекты получения доступа на рынок, разработанные как часть Стратегии МККЗР по развитию национального фитосанитарного потенциала, которая была принята на пятой Сессии Комиссии по фитосанитарным мерам (2010 г.) Международной конвенции по карантину и защите растений. Эта работа была подготовлена Брайаном Стайнсом и пересмотрена Комитетом МККЗР по развитию потенциала (при участии фитосанитарных экспертов из семи регионов ФАО), представителями Региональных организаций по карантину и защите растений в ходе Технических консультаций, спонсорами и Секретариатом Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер Всемирной торговой организации. Этот документ соответствует целям, указанным в определении Национального фитосанитарного потенциала и стратегии, утвержденной КФМ.

Применяемые обозначения и подача материала в этом информационном продукте не выражают какого-либо мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) в отношении юридического статуса или уровня развития любой страны, территории, города или зоны или их руководящих органов, равно как и в отношении определения их политических или географических границ. Упоминание определенных компаний или продукции производителей, вне зависимости от того была ли она запатентована, не означает, что ФАО поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими неупомянутыми компаниями или продукцией, имеющими аналогичный характер.

Мнения, выраженные в этом информационном продукте, принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают мнения или политику ФАО.

©ФАО, 2013 г.

ФАО рекомендует использовать, воспроизводить и распространять материал, представленный в этом информационном продукте. За исключением случаев, когда указано обратное, материал можно копировать, скачивать на электронные носители и распечатывать с целью его изучения, исследования и преподавания в частном порядке. Этот материал можно использовать как часть некоммерческой продукции и услуг при условии, что ФАО упоминается как его источник и обладатель авторских прав, и что при этом отсутствуют какие-либо указания на то, что ФАО оказывает поддержку мнениям, продукции и услугам пользователей.

Все запросы по правам на перевод и адаптацию, а также на перепродажу или другие права на коммерческое использование должны вноситься через www.fao.org/contact-us/licence-request или направляться на электронный адрес copyright@fao.org.

Текст в этом документе не является официальной юридической интерпретацией Международной конвенции по карантину и защите растений (МККЗР) или связанных с ней документов и создан только для информирования общественности. Для перевода этого материала, пожалуйста, напишите на адрес ippc@ fao.org, чтобы получить информацию по договору о совместной публикации.

Содержание

Сокращения **4**

Определения **5**

1 Введение. Цель Руководства для НОКЗР, посвященного переговорам о получении доступа на рынок **7**

2 Общие положения. Права и обязанности, основа регулирования **9**

2.1 Всемирная торговая организация 9

2.1.1 Обзор 9

2.1.2 Многостороння торговая система 10

2.1.3 Соглашение по сельскому хозяйству 11

2.2 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных (СФС) мер 11

2.2.1 Обзор 11

2.2.2 Права и обязанности 12

2.3 Международная конвенция по карантину и защите растений 13

2.3.1 Обзор 13

2.3.2 Руководство МККЗР 14

2.3.3 Национальные организации по карантину и защите растений (НОКЗР) 15

2.3.4 Региональные организации по карантину и защите растений (РОКЗР) 15

2.4 Международные стандарты по фитосанитарным мерам (МСФМ) 16

2.4.1 Обзор 16

3 Получение доступа на рынок – практическое руководство **19**

3.1 Компоненты запроса на получение доступа на рынок 19

3.2 Командный подход 20

3.3 Сбор информации и составление досье 21

3.4 Подготовка и подача запроса на получение доступа на рынок 22

3.5 Консультации между договаривающимися сторонами 22

3.6 Оценка запроса, проводимая НОКЗР импортирующей страны 23

3.6.1 Введение 23

3.6.2 Обзор процесса АФР 23

3.6.3 Стадии АФР 24

3.6.4 Сбор информации 29

3.6.5 Документирование процесса 29

3.6.6 Оповещение о риске 30

3.7 Рассмотрение результатов оценки риска 31

3.8 Изучение научных, технических и экономических вопросов 32

3.9 Участие в двусторонних переговорах 32

3.10 Посещение экспортирующей страны для проведения оценки 32

3.11 Подтверждение условий торговли 33

3.12 Начало торговли 33

4 Сохранение торговых отношений **36**

4.1 Соответствие условиям торговли 36

4.2 Пересмотр условий торговли и их изменение 36

4.3 Урегулирование споров 37

5 Ссылки и источники **39**

Материалы, использованные при подготовке данного руководства 39

Список дополнительных легкодоступных ресурсов 40

Сокращения

НУЗ	Надлежащий уровень защиты
АТККЗР	Азиатская и Тихоокеанская комиссия по карантину и защите растений
АС	Андское сообщество
КЗРЮК	Комитет по здоровью растений Южного Конуса
КФМ	Комиссия по фитосанитарным мерам
ККККЗР	Карибская комиссия по карантину и защите растений
ЕОКЗР	Европейская и Средиземноморская организациия по карантину и защите растений
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
МАФС	Межафриканский фитосанитарный совет
МККЗР	Международная конвенция по карантину и защите растений
МСФМ	Международный стандарт по фитосанитарным мерам
МОС	Международный орган по стандартизации [признанный Соглашением ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер]
САОКЗР	Североамериканская организация по карантину и защите растений
БВОКЗР	Ближневосточная организация по карантину и защите растений
НОКЗР	Национальная организация по карантину и защите растений
МРОЗРЖ	Международная региональная организация по здоровью растений и животных
ТОКЗР	Тихоокеанская организация по карантину и защите растений
АФР	Анализ фитосанитарного риска
РОКЗР	Региональная организация по карантину и защите растений
СФС	Соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер
ВТО	Всемирная торговая организация

Определения[1]

Зона: Официально определенная страна, часть страны или несколько стран или их части.

Зона низкой численности вредного организма: Зона (страна, часть страны или несколько стран или их части), определенная компетентными органами, в которой конкретный вредный организм присутствует на низком уровне численности и является объектом мер по эффективному надзору, борьбе или ликвидации.

Товар: Тип растения, растительного продукта или другого материала, перемещаемого в торговых или других целях.

Страна происхождения *(груза растительных продуктов)*: Страна, в которой были выращены растения, из которых были получены данные растительные продукты.

Зона, подверженная опасности: Зона, в которой экологические факторы благоприятствуют акклиматизации вредного организма, присутствие которого в данной зоне приведет к существенным экономическим потерям.

Ввоз *(груза)*: Прохождение груза через пункт ввоза в зону.

Эквивалентность *(фитосанитарных мер)*: Ситуация, при которой для определенного фитосанитарного риска различные фитосанитарные меры позволяют достигать уровня защиты, необходимого для договаривающейся стороны.

Акклиматизация *(вредного организма)*: Обоснование на длительный период времени в обозримом будущем популяции вредного организма в зоне после его проникновения в нее.

Гармонизация: Разработка, признание и применение разными странами фитосанитарных мер, основанных на общих стандартах.

Международный стандарт по фитосанитарным мерам: Международный стандарт, утвержденный Конференцией ФАО, Временной комиссией по фитосанитарным мерам или Комиссией по фитосанитарным мерам, учрежденной в соответствии с МККЗР.

Интродукция *(вредного организма)*: Проникновение вредного организма, сопровождаемое его акклиматизацией.

Некарантинный вредный организм: Вредный организм, который не является карантинным вредным организмом для данной зоны.

Официальная борьба: Активные меры по обеспечению выполнения обязательных фитосанитарных регламентаций и применение обязательных фитосанитарных процедур в целях ликвидации или локализации карантинных вредных организмов или для управления регулируемыми некарантинными вредными организмами.

Путь распространения: Любое средство, с помощью которого возможно проникновение или распространение вредного организма.

Вредный организм: Любой вид, разновидность или биотип растений, животных или патогенных агентов, вредный для растений или растительных продуктов. Примечание: в МККЗР вместо термина «вредный организм» иногда используется «вредный для растений организм».

1/ Эти определения взяты из Глоссария фитосанитарных терминов МККЗР (МСФМ № 5). В этот список входят только термины из Глоссария, используемые в этом Руководстве. Глоссарий обновляется ежегодно на основании решений, принимаемых Комиссией МККЗР по фитосанитарным мерам. Полная и обновленная версия Глоссария находится по ссылке: https://www.ippc.int/publications/glossary-phytosanitary-terms Определения приводятся по состоянию на октябрь 2013 г.

Свободная зона: Зона, отсутствие в которой данного вредного организма научно доказано и где, при необходимости, оно официально поддерживается

Фитосанитарный риск *(для карантинных вредных организмов)*: Вероятность интродукции и распространения вредного организма и масштаб связанных с ним потенциальных экономических последствий.

Анализ фитосанитарного риска: Процесс оценки биологических или других научных и экономических данных с целью определения, является ли организм вредным организмом, должен ли регулироваться и какова должна быть жесткость фитосанитарных мер, принимаемых против него.

Оценка фитосанитарного риска *(для карантинных вредных организмов)*: Оценка вероятности интродукции и распространения вредного организма и масштаба связанных с ним потенциальных экономических последствий.

Оценка управления фитосанитарным риском *(для карантинных вредных организмов)*: Оценка и выбор вариантов сокращения риска интродукции и распространения вредного организма.

Фитосанитарная мера: Законодательство, регламентация или официальная процедура, направленная на предотвращение интродукции и/или распространения карантинных вредных организмов или на ограничение экономического воздействия регулируемых некарантинных вредных организмов.

Растительные продукты: Непереработанный материал растительного происхождения (включая зерно), а также переработанные продукты, которые по своей природе или по способу своей переработки могут создавать риск интродукции и распространения вредных организмов.

Растения: Живые растения и их части, включая семена и генетический материал.

Зона АФР: Зона, для которой проводится анализ фитосанитарного риска.

Карантинный вредный организм: Вредный организм, имеющий потенциальное экономическое значение для зоны, подверженной опасности, в которой он пока отсутствует или присутствует, но ограниченно распространен и служит объектом официальной борьбы.

Подкарантинный материал: Любое растение, растительный продукт, место складирования, упаковка, транспортное средство, контейнер, почва и любой другой организм, объект или материал, способный служить местом укрытия вредных организмов или способствовать их распространению, в отношении которого необходимо принятие фитосанитарных мер, особенно в тех случаях, когда дело касается международных перевозок.

Регулируемый некарантинный вредный организм: Некарантинный вредный организм, присутствие которого в посевном и посадочном материале оказывает экономически неприемлемое воздействие на предполагаемое использование этих растений и который вследствие этого регулируется на территории импортирующей договаривающейся стороны.

Распространение *(вредного организма)*: Увеличение географической распространенности вредного организма внутри зоны.

Прозрачность: Принцип международной гласности в отношении фитосанитарных мер и их разумных оснований.

1 Введение. Цель Руководства для НОКЗР, посвященного переговорам о получении доступа на рынок

Цель данного Руководства, предназначенного для национальных организаций по карантину и защите растений – предоставление информации и контекста по фитосанитарным аспектам проведении переговоров о получении доступа на рынок.

В современных глобальных условиях роста населения, индустриализации, глобализации, развития транспортной системы и снабжения, наблюдается позитивная динамика международной торговли. Сельскохозяйственные продукты, включая продовольственную продукцию и корма для животных, могут происходить из разных зон и стран мира. Кроме того, увеличиваются объемы перевозок растительного посадочного материала между странами с целью производства продуктов питания, формирования устойчивых лесных массивов, а также для рекреационных и декоративных целей.

В связи с ростом объемов международной торговли в целом и торговли растениями и растительной продукцией в частности растет риск интродукции и распространения организмов, вредных для растений. В любой стране задача, стоящая перед должностными лицами, ответственными за обеспечение карантина, и экспертами в области здоровья растений – способствовать тому, чтобы при международном перемещении людей, товаров и услуг, здоровье растений на национальном уровне не подвергалось слишком большому риску.

С точки зрения здоровья растений любой путь проникновения, который позволяет вредному организму пересекать международные границы, важен для национальных организаций по карантину и защите растений (НОКЗР). Это связано с тем, что НОКЗР должны защищать здоровье растений на своей территории путем предотвращения интродукции и распространения вредных организмов.

Получение доступа на рынок в условиях необходимости установления равновесия между товарооборотом и защитой растительных ресурсов от вредных организмов может быть сложной задачей для любой страны, ищущей новые рынки сбыта.

Маловероятно, что какая-либо НОКЗР имеет в своем штате достаточное количество сотрудников для осуществления досмотра всех прибывающих пассажиров, растений и растительных продуктов на национальной границе. Следовательно, наблюдается тенденция разработки и применения принципов оценки, управления риском и сообщения о нем, включающих в себя многослойный, упреждающий подход, а не только опирающихся на пограничный досмотр. Такое использование анализа фитосанитарного риска уравновешивает важность торговли и необходимость реагирования на риск для растений, создаваемый торговлей. В МККЗР была разработана система, которая позволяет предотвращать интродукцию и распространение вредных организмов и в то же время минимизировать ограничение торговли.

Основная цель этого Руководства – описать процесс получения доступа на рынок, создающий наименьшие препятствия для торговли и одновременно предотвращающий распространение вредных организмов и болезней в новые зоны. В этом Руководстве рассматриваются следующие вопросы:

- права и обязанности НОКЗР, касающиеся торговли растениями и растительными продуктами;
- практическое руководство по получению доступа на рынок;
- сохранение торговых отношений.

Поскольку многие товары могут служить путем проникновения, по которому вредные организмы пересекают международные границы, в этом Руководстве уделяется внимание растениям и растительным продуктам, имеющим хождение на международном рынке. К ним относятся срезанные цветы, зерно, фрукты, семена и овощи; эти подкарантинные материалы чаще всего обсуждаются на переговорах, посвященных фитосанитарному доступу на рынок. В этом тексте они

называются «товарами», что соответствует Глоссарию фитосанитарных терминов МККЗР (МСФМ 5), определяющим товар, как тип растения, растительного продукта или другого материала, перемещаемого в торговых или других целях.

В этом Руководстве отдельно не рассматриваются генномодифицированные растения и растительные продукты, а также полезные организмы, такие как агенты биологической борьбы. Руководство по минимизации фитосанитарного риска при перемещении живых модифицированных организмов, агентов биологической борьбы и полезных организмов, согласованное на международном уровне, можно найти в международных стандартах по фитосанитарным мерам (МСФМ), включая МСФМ 3 (2005 г.) и МСФМ 11 (2013 г.).

2 Общие положения. Права и обязанности, основа регулирования

2.1 Всемирная торговая организация[2]

2.1.1 Обзор

Всемирная торговая организация (ВТО) обеспечивает нормативно-правовую основу регулирования международной торговли. ВТО была создана в 1995 г. как дискуссионная площадка, на базе которой правительства могут проводить переговоры по торговым соглашениям, содействовать торговле между странами и устранять ограничения для торговли. Это единственная всемирная международная организация, занимающаяся правилами торговли между государствами.

Главная задача ВТО – способствовать беспрепятственной, честной и предсказуемой торговле. Это достигается посредством:

- контроля исполнения торговых соглашений ВТО;
- выполнения роли дискуссионной площадки для проведения торговых переговоров;
- разрешения торговых споров;
- мониторинга торговой политики стран;
- предоставления технической помощи и обучения развивающимся странам;
- сотрудничества с другими международными организациями.

ВТО – преемница Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). ГАТТ было создано после Второй мировой войны, когда страны признали необходимость договориться о более низких ставках таможенных пошлин и уменьшении других барьеров для торговли с целью увеличения ее объемов. В тексте ГАТТ указаны важные правила международной торговли, включая правила по недопущению дискриминации.

Также, ГАТТ стало форумом для проведения торговых переговоров; ряд таких переговоров проводился с 1947 по 1994 гг. Уругвайский раунд переговоров, 1986-1994 гг., привел к созданию ВТО. В настоящее время ВТО насчитывает 159 членов[3] (сентябрь 2013 г.), порядка 25 стран проводят переговоры о вступлении. Около 97 процентов всемирной торговли приходится на страны – члены ВТО.

Правила ВТО, т.е. соглашения – это результат переговоров между странами – членами ВТО. Решения принимаются всеми членами и, как правило, по общему согласию. Действующий пакет соглашений состоит из документов, полученных в результате Уругвайского раунда переговоров 1986-1994 гг., одним из которых стала пересмотренная версия оригинального ГАТТ.

Более трех четвертей от общего количества членов ВТО – это развивающиеся или наименее развитые страны. Во всех соглашениях ВТО содержатся специальные положения для этих стран, включая более положения о предоставлении более длительных сроков, необходимых для выполнения обязательств, меры по расширению торговых возможностей, а также оказанию поддержки в формировании инфраструктуры для работы в рамках ВТО, разрешения споров и применения технических стандартов.

Техническая помощь и обучение, предоставляемые ВТО развивающимся и наименее развитым странам, состоит из мероприятий по оказанию технической помощи на национальном уровне, обучающих курсов (углубленные курсы по торговой политике, углубленные тематические курсы по вопросам ВТО), мероприятий на региональном уровне и электронных обучающих курсов. Региональные семинары проводятся регулярно по всему миру, при этом особое внимание уделяется Африканскому региону.

ВТО создала референтные центры при министерствах, региональные организации или секретариаты в более 100 развивающихся и наименее развитых странах. Эти центры снабжены компьютерами с доступом в интернет, что позволяет государственным служащим,

2/ Это руководство не должно рассматриваться в качестве официального толкования соглашений, принятых ВТО.

3/ На сайте http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm можно найти обновленный список стран – членов ВТО.

деловым и академическим сообществам получать любую важную информацию о ВТО, в частности, дает доступ к информационным ресурсам, посвященным торговле, на сайте ВТО, включая базы данных по торговле и тарифам и прочие документы, и облегчает доступ к обучающей электронной программе и ее использование.

С 1995 г. обновленная версия ГАТТ стала комплексным соглашением по торговле товарами. Приложения к ГАТТ касаются определенных секторов, таких как сельское хозяйство, а также таких вопросов, как государственная торговля, товарные стандарты и антидемпинговые меры.

В настоящее время ГАТТ – это главный свод правил ВТО по торговле товарами. В ходе Уругвайского раунда переговоров также были разработаны новые правила для решения вопросов, связанных с торговлей услугами, важными аспектами интеллектуальной собственности, разрешением споров и пересмотром торговой политики. Весь свод правил составляет около 30 000 страниц. В него входят около 30 соглашений и отдельные обязательства (называемые «оперативными планами») по специальным вопросам, таким как более низкие ставки по таможенным пошлинам и услугам, вводимым отдельными странами – членами ВТО.

В сердце системы, известной как многостороння торговая система, находятся соглашения ВТО, согласованные и подписанные значительным большинством стран мира, занимающихся торговлей, и ратифицированные их парламентами. Эти соглашения представляют собой юридическую основу международной торговли. По сути, это контракты, гарантирующие странам – членам важные торговые права. Они также обязывают правительства стран сохранять торговую политику в рамках согласованных ограничений для всеобщей пользы.

2.1.2 Многостороння торговая система

Посредством соглашений члены ВТО управляют недискриминационной торговой системой, которая определяет их права и обязанности. Каждая страна получает гарантии, что на рынках других стран с ее экспортными товарами будут обращаться справедливо и на основе единого подхода. Каждый член ВТО дает обещание поступать аналогично с импортируемыми товарами на своем рынке. Эта система также дает развивающимся странам некоторую гибкость при выполнении обязательств.

Главная цель этой системы – обеспечить наиболее свободный товарооборот и при этом не допустить нежелательные побочные эффекты, поскольку это важно для экономического развития и благосостояния. С одной стороны, для достижения этой цели необходимо устранить препятствия для торговли. С другой стороны, должна быть гарантия того, что физические лица, компании и правительства владеют информацией о том, какие торговые правила применяются другими странами. Это дает им уверенность в стабильности торговой политики. Другими словами, эти правила должны быть прозрачными и предсказуемыми.

При возникновении торговых споров ВТО предлагает применять процедуру разрешения торговых разногласий в рамках Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. Эта процедура является значимой для обеспечения соблюдения правил ВТО и, соответственно, для гарантии беспрепятственного осуществления торговли. Страны обращаются в ВТО по вопросам урегулирования споров, если они считают, что их права в рамках соглашений нарушаются. Заключения специально назначенных независимых экспертов основаны на толкованиях соглашений и обязательствах отдельных стран.

Система урегулирования споров ВТО рекомендует странам разрешать разногласия посредством проведения консультаций. Если разногласия не могут быть урегулированы путем проведения консультация, страны могут использовать тщательно спланированную, поэтапную процедуру, в рамках которой группа экспертов может вынести решение, которое страна может обжаловать на юридических основаниях. ВТО утвердила Механизм пересмотра торговой политики для улучшения прозрачности, содействия большему пониманию правил, применяемых в странах, и оценки воздействия этих правил. Правила, применяемые всеми членами ВТО, периодически проходят пересмотр в рамках этого механизма. В ходе каждого пересмотра рассматриваются отчеты соответствующей страны и Секретариата ВТО.

Оригинальное соглашение ГАТТ применялось к торговле сельскохозяйственной продукцией, однако в нем были лазейки, которые позволяли странам использовать некоторые нетарифные меры, например, импортные квоты, а также субсидировать производство и экспорт. Торговля сельхозпродукцией стала крайне дезорганизованной, особенно в связи с использованием экспортных субсидий (использование которых в отношении промышленной продукции было

запрещено). Чтобы обеспечить более справедливые рыночные условия для фермеров, в ходе Уругвайского раунда переговоров было разработано первое многостороннее соглашение, посвященное сельскохозяйственному сектору. Был сделан первый важный шаг к порядку, честной конкуренции и более организованному сектору.

2.1.3 Соглашение по сельскому хозяйству

Результатом Уругвайского раунда переговоров стало Соглашение по сельскому хозяйству, содержащее четыре основных элемента:

- Соглашение по сельскому хозяйству;
- Уступки и обязательства, которые члены должны принять на себя в отношении доступа на рынок, национальной поддержки и экспортных субсидий;
- Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение СФС);
- Министерское решение о наименее развитых и развивающихся странах – чистых импортеров продовольственных товаров.

В целом, результаты переговоров обеспечили создание системы проведения долгосрочной реформы торговли сельскохозяйственной продукцией и внутренней политики стран на годы вперед. Был сделан решительный шаг в сторону увеличения рыночной ориентации при торговле сельхозпродукцией. Правила, регламентирующие торговлю сельхозпродукцией, становятся более эффективными, что приведет к повышению предсказуемости и стабильности как для импортирующих, так и для экспортирующих стран.

Соглашение Уругвайского раунда включает в себя обязательство продолжить реформу посредством проведения новых переговоров. Эти переговоры, согласно требованиям Соглашения по сельскому хозяйству, были начаты в 2000 г. В ходе Министерской конференции 2001 года, которая прошла в г. Дохе, были определены задачи, в том числе связанные с проведением переговоров по широкому спектру сельскохозяйственных вопросов, касающихся развивающихся стран. Самый последний раунд переговоров, как правило, называют Программой развития, принятой в г. Дохе.

2.2 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных (СФС) мер

2.2.1 Обзор

Соглашение ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение СФС, ВТО, 1994 г.)[4] – это соглашение о том, как правительства могут применять меры по обеспечению безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений, не создавая препятствий для торговли.

В отношении здоровья растений Соглашение СФС позволяет странам вводить собственные меры для защиты экономики и окружающей среды от ущерба, наносимого проникновением, акклиматизацией и распространением вредных организмов. Соглашение СФС призывает страны использовать международные стандарты, руководства и рекомендации при разработке собственных санитарных и фитосанитарных мер (Статья 3 Соглашения СФС).

В Соглашении СФС также говорится, что фитосанитарные меры должны быть научно обоснованы и не должны использоваться в целях протекционизма. В соответствии с Соглашением фитосанитарные меры должны быть основаны на оценке риска для здоровья растений с использованием методов оценки риска, разработанных соответствующим международным органом по стандартизации; также эти меры должны быть технически обоснованы.

ВТО признает Международную конвенцию по карантину и защите растений (МККЗР) в качестве компетентного международного органа по стандартизации (МОС) в сфере здоровья растений и рекомендует членам ВТО гармонизировать свои санитарные и фитосанитарные меры с международными стандартами МККЗР. Таким образом, международные стандарты, которые принимаются в рамках МККЗР, устанавливают основные принципы применения гармонизированных стандартов по здоровью растений и фитосанитарным мерам, согласованные на международном уровне.

Санитарные (здоровье человека и животных) и фитосанитарные (здоровье растений) меры (меры СФС), как правило, касаются торговли или перемещения товаров животного и растительного происхождения по территории одной страны или между странами. Однако, Соглашение СФС относится ко всем мерам СФС, которые могут напрямую или косвенно повлиять на международную торговлю.

4/ http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm

Соглашение СФС учитывает, что развивающиеся и наименее развитые страны – члены ВТО могут сталкиваться с особыми трудностями при выполнении санитарных и фитосанитарных требований импортирующих стран.

По этой причине Соглашение СФС позволяет поэтапно вводить новые меры в соответствующих случаях для обеспечения того, чтобы задержки экспорта носили незначительный характер, и был достигнут надлежащий уровень защиты безопасности здоровья человека, растений и животных. Кроме того, Соглашение СФС содержит положения, позволяющие вводить временную отмену обязательств, принимая во внимание финансовые и торговые нужды, а также потребности развития развивающихся стран.

2.2.2 Права и обязанности

Положения Соглашения СФС определяют права и обязанности членов ВТО при применении санитарных и фитосанитарных мер. В следующем списке приводится краткое описание этих прав и обязанностей:

- Члены ВТО имеют право определять уровень СФС защиты, который они считают надлежащим. Это называется «надлежащим уровнем санитарной и фитосанитарной защиты» или НУЗ.
- Импортирующая страна – член ВТО имеет суверенное право принимать меры для достижения уровня защиты, который она считает необходимым для защиты жизни человека, растений или животных на своей территории.
- Мера СФС должна быть основана на научных принципах и не должна применяться длительное время без достаточного научного обоснования.
- Импортирующая страна – член ВТО не должна допускать произвольных или необоснованных различий в уровнях защиты, если такие различия приводят к дискриминации или скрытому ограничению международной торговли.
- Мера СФС не должна ограничивать торговлю больше, чем необходимо для достижения надлежащего уровня защиты, принятого импортирующей страной – членом ВТО, с учетом технической и экономической осуществимости.
- Мера СФС должна быть основана на международном стандарте, руководстве или рекомендации при наличии таковых, кроме тех случаев, когда существует научное обоснование меры, обеспечивающей более высокий уровень СФС защиты с целью достижения надлежащего уровня защиты импортирующей страны – члена ВТО.
- Мера СФС, соответствующая международному стандарту, руководству или рекомендации, считается необходимой для защиты жизни или здоровья человека, животных или растений и соответствует Соглашению СФС.
- При отсутствии международного стандарта, руководства или рекомендации, или если мера призвана обеспечить более высокий уровень защиты для достижения надлежащего уровня защиты, принятого импортирующей страной – членом ВТО, по сравнению с мерами, рекомендуемыми международными стандартами, то эта мера должна быть основана на оценке риска. При оценке риска необходимо учитывать имеющиеся научные данные и соответствующие экономические факторы.
- В случае, когда научных данных недостаточно, импортирующая страна – член ВТО может на временной основе принять меры СФС на основе имеющейся информации. При таких обстоятельствах страны – члены должны стремиться получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска, и, соответственно, пересмотреть меру СФС в разумные сроки.
- Импортирующая страна – член ВТО должна принять меры других стран как эквивалентные, если будет продемонстрировано, что эти меры обеспечивают надлежащий уровень защиты, принятый импортирующей страной – членом ВТО.
- Меры СФС должны быть приведены в соответствие с санитарными и фитосанитарными характеристиками зоны, из которой товар вывозится и в которую он ввозится. Страны – члены ВТО также должны признавать положения о зонах, свободных от вредителя / болезни, и о зонах низкой численности вредителя / болезни.

2.3 Международная конвенция по карантину и защите растений

2.3.1 Обзор

Одновременно с появлением ВТО возникла обеспокоенность, что увеличение объемов торговли может привести к интродукции и распространению вредных организмов растений на территориях и в странах, которые ранее считались свободными от этих вредных организмов. Уже в 1881 году идея международной защиты растений получила признание, когда пять стран подписали договор о борьбе с распространением филоксеры виноградной (*Phylloxera vasatrix*), североамериканской тли, которая была завезена в Европу приблизительно в 1865 г. Этот вредный организм впоследствии опустошил виноградники в Европе.

Эти события создали прецедент для создания Международной конвенции по защите растений, которая была подписана в Риме в 1929 г. Затем в 1951 году Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) приняла Международную конвенцию по карантину и защите растений (МККЗР). МККЗР, заменившая все предшествующие международные соглашения по защите растений, вступила в силу в апреле 1952 года и пересматривалась в 1979 и1997 гг.

ВТО определяет МККЗР в качестве международного органа по стандартизации в области здоровья растений. Основанные на научных данных и гармонизированные стандарты МККЗР формируют основу, используемую правительствами стран для введения мер защиты растительных ресурсов от вредных организмов, наносящих ущерб (фитосанитарные меры). Для обеспечения существенной защиты растительных ресурсов без создания излишних барьеров для международной торговли эти меры должны быть технически обоснованы.

МККЗР – это соглашение о сотрудничестве, имеющее обязательную юридическую силу и направленное на защиту всемирных растительных ресурсов от интродукции и распространения вредных организмов. Цель Конвенции – обеспечить выполнение совместных и эффективных действий для предотвращения распространения и интродукции вредных организмов растений и растительных продуктов (включая насекомых, возбудителей болезней и растения как вредные организмы), а также содействовать применению надлежащих мер для борьбы с ними. Поскольку основные целевые объекты МККЗР – растения и растительные продукты, перемещающиеся при международной торговле, МККЗР применяется ко всему, что может служить путем распространения вредных организмов растений. Это могут быть, например, контейнеры, почва, бывшие в употреблении транспортные средства и техника, а также упаковочные материалы.

Страны, ратифицировавшие МККЗР, называются договаривающимися сторонами. Договаривающиеся стороны МККЗР разделяют общую цель – защиту культивируемых и дикорастущих растений путем предотвращения интродукции и распространения вредных организмов. 179 стран мира являются договаривающимися сторонами МККЗР[5].

Договаривающиеся стороны МККЗР соглашаются сотрудничать друг с другом с целью предотвращения международного распространения вредных организмов растений. Сотрудничество осуществляется посредством обмена данными о вредных организмах, предоставления технической и биологической информации, необходимой для проведения анализа фитосанитарного риска, а также путем участия в особых программах по борьбе с вредными организмами. Страны, не ратифицировавшие МККЗР (не договаривающиеся стороны), зачастую придерживаются Конвенции, что им настоятельно рекомендуется делать.

По результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров 1986-1994 гг. МККЗР была признана международным органом по стандартизации, что отражено в Соглашении ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер. Текст Конвенции был значительно изменен в 1997 г. Пересмотр укрепил систему МККЗР: было внесено положение о механизме разработки и принятия международных стандартов по фитосанитарным мерам (МСФМ); кроме того, Конвенция была приведена в соответствие с Соглашением СФС.

МСФМ – это средство, при помощи которого договаривающиеся стороны могут гармонизировать свои фитосанитарные требования. Разработка и применение стандартов не только уменьшает количество вредных организмов, перевозимых при международном перемещении товаров, но и способствует торговле, создавая гармонизированную, научную основу для применения фитосанитарных мер. Эти меры позволяют защищать растения, и то же время они являются наименее ограничительными. Для большинства развивающихся стран, для которых растения и растительные продукты – это ключевые экспортные товары, получение и сохранение доступа на рынок

5/ Эта цифра достоверна по состоянию на октябрь 2013 г. На сайте https://www.ippc.int/countries/list-countries можно найти сведения по обновленному количеству договаривающихся сторон МККЗР, а также их список.

имеет решающее значение для снижения уровня бедности и устойчивого развития. Международные стандарты также дают странам техническую основу для защиты как культивируемых растений, так и дикорастущей флоры от вредных организмов. Это имеет важное значение, поскольку вредные организмы могут нанести ущерб сельскому хозяйству, представляют угрозу для продовольственной безопасности и наносят вред дикорастущей флоре и экосистемам, а защита этих растительных ресурсов – главная функция и ответственность договаривающихся сторон МККЗР.

МККЗР играет важную роль в международной торговле растениями и растительными продуктами с начала своего вступления в силу. Договаривающиеся стороны МККЗР стремятся гарантировать, что экспортируемые товары не являются путем проникновения и интродукции вредных организмов на территорию их торговых партнеров, и что применяемые ими фитосанитарные меры технически обоснованы. С этой целью Конвенцией определены права и обязанности сторон, которые не только включают в себя право применять фитосанитарные меры, но и ограничивают реализацию прав с учетом их необходимости и обоснованности, принимая во внимание потенциальный ущерб здоровью растений и экономические последствия.

С точки зрения импорта, договаривающиеся стороны могут применять фитосанитарные меры только в том случае, если такие меры необходимы для предотвращения интродукции и /или распространения карантинных вредных организмов либо для ограничения экономических последствий воздействия регулируемых некарантинных вредных организмов. Договаривающиеся стороны должны применять фитосанитарные меры прозрачно и без дискриминации, кроме того, они соглашаются, что фитосанитарные ограничения будут применяться только при их технической обоснованности, а не в качестве барьеров для защиты отрасли от конкуренции. Конвенция также позволяет договаривающимся сторонам посредством фитосанитарной сертификации получать гарантии того, что импорт не является путем интродукции новых вредных организмов на их территорию.

С точки зрения экспорта, договаривающиеся стороны должны принять меры для гарантии того, что их экспортируемые товары не являются источником новых вредных организмов на территорию их торговых партнеров, и что их экспортная продукция соответствует импортным требованиям импортирующей страны.

2.3.2 Руководство МККЗР

Руководящий орган МККЗР – это Комиссия по фитосанитарным мерам (КФМ). Миссия КФМ заключается в сотрудничестве между странами с целью защиты мировых растительных ресурсов как культивируемых, так и дикорастущих, от распространения и интродукции вредных организмов растений, при этом обеспечивая минимальное вмешательство в процесс международного перемещения товаров и людей.

Заседания КФМ проводятся ежегодно. В перерывах между сессиями КФМ управляется Бюро КФМ, выборным исполнительным органом, состоящим из представителей семи стран – членов МККЗР. Цель Бюро – руководить работой КФМ по вопросам стратегического развития, финансового и оперативного управления деятельностью МККЗР совместно с Секретариатом и с другими органами в соответствии с решениями КФМ. КФМ опубликовала бизнес-план (2007-2011 гг.), который затем был заменен Стратегической программой (2012-2019 гг.). Оба документа можно найти на сайте МККЗР[6].

Признавая роль МККЗР в разработке международных стандартов, ФАО в 1992 г. создала Секретариат МККЗР с целью увеличения эффективности применения Конвенции. Секретариат несет ответственность за координацию основой деятельности в рамках рабочей программы МККЗР, включающей в себя нижеследующее:

- разработку стандартов – создание международных стандартов по фитосанитарным мерам;
- обязательства стран по предоставлению отчетов – предоставление информации договаривающимися сторонами и обмен ею в соответствии с требованиями МККЗР;
- развитие потенциала – предоставление технической помощи особенно с целью развития национального фитосанитарного потенциала и содействия применению МККЗР.

Секретариат МККЗР – ключевой орган, регулирующий деятельность международного фитосанитарного сообщества и способствующий ее оптимизации. Посредством координации обмена информацией между сторонами и публикации актуальной инфор-

6/ Смотрите https://www.ippc.int/core-activities/governance/cpm и https://www.ippc.int/core-activities/governance/bureau для получения информации, связанной с КФМ и Бюро. Кроме того, большое количество обзорных документов можно найти на сайте https://www.ippc.int/mediakit

мации, Секретариат обеспечивает практическое применение принципа прозрачности, установленного Конвенцией. Распространение достоверной и своевременной информации – это грандиозная задача, для выполнения которой необходимо тесное сотрудничество между МККЗР и национальными и региональными организациями по карантину и защите растений.

2.3.3 Национальные организации по карантину и защите растений (НОКЗР)

В рамках МККЗР правительство каждой договаривающейся стороны должно сделать все возможное для создания официальной организации по карантину и защите растений в качестве официального органа, выполняющего функции в рамках МККЗР (МККЗР, 1997 г., Статья IV). НОКЗР несут ответственность за:

- выдачу фитосанитарных сертификатов;
- организацию надзора за очагами вредных организмов и борьбу с вредными организмами;
- проведение досмотра и, в случае необходимости, обеззараживание грузов растений и растительных продуктов, перемещаемых в процессе торговли;
- обеспечение фитосанитарной безопасности грузов с момента выдачи сертификата до экспорта;
- установление и защиту свободных зон;
- проведение анализов фитосанитарного риска с целью разработки фитосанитарных мер.

Последние три функции четко определяют обязанности, подробно описанные в пересмотренной версии Конвенции 1997 года. Новый текст четко разъясняет важную роль НОКЗР в применении пересмотренных положений Конвенции на национальном уровне. Например, анализ фитосанитарного риска (АФР) представляет собой современную фитосанитарную практику, обеспечивающую техническое обоснование применения фитосанитарных мер.

В соответствии с МККЗР каждая договаривающаяся сторона должна представить в Секретариат МККЗР описание официальной НОКЗР и всех изменений ее организационной структуры. По запросу договаривающаяся сторона должна предоставлять другим договаривающимся сторонам описание своей организационной структуры службы карантина и защиты растений.

Каждая договаривающаяся сторона должна определить официальный контактный пункт для содействия обмену информацией между МККЗР и договаривающимися сторонами. Контактный пункт – официальный представитель по вопросам МККЗР в каждом правительстве. Для развития регионального и международного фитосанитарного потенциала особую важность имеет обмен информацией, опытом и знаниями с другими представителями и Секретариатом МККЗР.

Важно отметить, что НОКЗР реализуют принципы Конвенции и применяют фитосанитарные регламентации, введенные их правительствами. По мере необходимости НОКЗР выдают фитосанитарные сертификаты для подтверждения того, что экспортеры выполняют требования импортирующей страны. Некоторые функции НОКЗР могут быть переданы специалистам, действующим с разрешения НОКЗР.

2.3.4 Региональные организации по карантину и защите растений (РОКЗР)

Договаривающиеся стороны сотрудничают в своих регионах в рамках региональных организаций по карантину и защите растений (РОКЗР).

РОКЗР – это межправительственная организация, функционирующая в качестве координационного органа для НОКЗР на региональном уровне. На момент публикации этого материала насчитывается 10 РОКЗР[7]:

- Азиатская и Тихоокеанская комиссия по карантину и защите растений (АТККЗР) – Юго-Восточная Азия, Индийский субконтинент, Австралия и Новая Зеландия;
- Андское сообщество (АС);
- Комитет по здоровью растений Южного Конуса (КЗРЮК) – Южный Конус Южной Америки;
- Карибская комиссия по карантину и защите растений (ККККЗР) – Карибские острова и Центральная Америка;
- Европейская и Средиземноморская организация по карантину и защите растений (ЕОКЗР) – Европа и Средиземноморье;
- Межафриканский фитосанитарный совет (МАФС) – Африка;

7/ Обновляемую информацию о РОКЗР смотрите на https://www.ippc.int/partners/regional-plant-protection-organizations. Также смотрите Статью IX МККЗР: https://www.ippc.int/about/convention-text

- Ближневосточная организация по карантину и защите растений (БВОКЗР) – Алжир, Египет, Иордания, Ливия, Марокко, Пакистан, Судан, Сирия и Тунис (Иран, Мавритания, Йемен подписали соглашение, но еще не ратифицировали его);
- Североамериканская организация по карантину и защите растений (САОКЗР) – Канада, США, Мексика;
- Международная региональная организация по здоровью растений и животных (МРОЗРЖ) – Центральная Америка;
- Тихоокеанская организация по карантину и защите растений (ТОКЗР) – Юго-западные Тихоокеанские острова.

РОКЗР имеют свои собственные уставы и региональные программы.

РОКЗР функционируют в качестве координационных органов в своих регионах и принимают участие в различных мероприятиях по реализации целей Конвенции. В соответствующих случаях они занимаются сбором и распространением информации. При разработке международных стандартов они сотрудничают с Секретарем и Комиссией, а также участвуют в других мероприятиях МККЗР.

Ежегодное совещание РОКЗР координирует Секретариат МККЗР. Это совещание называется Технической консультацией РОКЗР. Отчеты по совещаниям РОКЗР можно найти на сайте МККЗР[8].

2.4 Международные стандарты по фитосанитарным мерам (МСФМ)

2.4.1 Обзор

В соответствии с принципами защиты растений и применения фитосанитарных мер МККЗР признает, что договаривающиеся стороны могут осуществлять свое суверенное право применять фитосанитарные меры для предотвращения интродукции и распространения регулируемых вредных организмов на своей территории. В связи с этим договаривающиеся стороны могут регулировать ввоз растений и растительных продуктов, а также другие возможные пути проникновения вредных организмов. Эти фитосанитарные меры должны основываться на международных стандартах, руководствах и рекомендациях, разработанных в рамках МККЗР.

МСФМ МККЗР – это стандарты, признаваемые как основа для фитосанитарных мер, применяемых странами – членами ВТО в рамках Соглашения СФС.

Договаривающиеся стороны сотрудничают друг с другом и вносят вклад в разработку МСФМ, которые утверждаются КФМ после согласованного процесса разработки стандартов, в ходе которого существует много возможностей для проведения консультаций.

МСФМ описывают права и обязанности, которые позволяют договаривающимся сторонам предотвращать интродукцию и распространение вредных организмов и в то же время не допускать ограничения торговли.

Все договаривающиеся стороны принимают участие в разработке МСФМ, позволяющих эффективно управлять фитосанитарными рисками и обеспечивать более безопасную торговлю. НОКЗР используют МСФМ в качестве основы для своих национальных фитосанитарных регламентаций.

Важно, чтобы все лица, вовлеченные в процесс торговли растениями и растительными продуктами, понимали, каким образом эти стандарты и основанные на них регламентации могут повлиять на оперативные вопросы, связанные с торговлей.

МСФМ охватывают широкий спектр фитосанитарных вопросов и публикуются на сайте МККЗР[9].

8/ Смотрите https://www.ippc.int/partners/regional-plant-protection-organizations/technical-consultation-among-rppos;

9/ Утвержденные стандарты смотрите на сайте https://www.ippc.int/core-activities/standards-setting/ispms.

МСФМ No. 1 (2006 г.) – это ключевой ссылочный стандарт, в котором описываются фитосанитарные принципы защиты растений и применения фитосанитарных мер при международной торговле.

Эти принципы связаны с правами и обязанностями договаривающихся сторон МККЗР. Они должны учитываться в совокупности согласно полному тексту МККЗР, а не толковаться по отдельности.

Основные принципы, указанные в этом стандарте:

1. **Суверенитет**
   С целью предотвращения интродукции карантинных вредных организмов на территорию стран признается, что договаривающиеся стороны могут реализовывать свое суверенное право применять фитосанитарные меры для регулирования ввоза растений и растительных продуктов и других материалов, способных переносить вредные организмы растений.
2. **Необходимость**
   Договаривающиеся стороны должны вводить ограничительные меры только в случае, если такие меры необходимы ввиду фитосанитарных факторов с целью предотвращения интродукции карантинных вредных организмов.
3. **Управляемый риск**
   Фитосанитарные меры должны основываться на политике управления риском, учитывающей, что при импорте растений, растительных продуктов и других подкарантинных материалов всегда существует риск распространения и интродукции вредных организмов.
4. **Минимальное воздействие**
   Фитосанитарные меры должны соответствовать имеющемуся фитосанитарному риску и быть наименее ограничительными, что значительно сократит ограничительное воздействие на процесс международного перемещения людей, товаров и транспортных средств.
5. **Прозрачность**
   Договаривающиеся стороны должны опубликовать фитосанитарные запреты и ограничения, распространить информацию о них и по запросу предоставлять их обоснование.
6. **Гармонизация**
   Фитосанитарные меры во всех возможных случаях должны быть основаны на международных стандартах, руководствах и рекомендациях, разработанных в рамках МККЗР.
7. **Отсутствие дискриминации**
   Фитосанитарные меры должны применяться без дискриминации договаривающихся сторон, имеющих одинаковый фитосанитарный статус. Фитосанитарные меры в отношении определенного вредного организма должны быть не более строгими при их применении к импортируемым товарам, чем меры, применяемые в отношении того же вредного организма на территории импортирующей договаривающейся стороны.
8. **Техническое обоснование**
   Фитосанитарные меры должны быть технически обоснованы соответствующим анализом фитосанитарного риска или, если применимо, иного эквивалентного исследования и анализа имеющейся научной информации.
9. **Сотрудничество**
   Договаривающиеся стороны должны сотрудничать с целью предотвращения распространения и интродукции вредных организмов растений и растительных продуктов, а также популяризации мер официальной борьбы с ними.
10. **Эквивалентность фитосанитарных мер**
    Импортирующие договаривающиеся стороны должны признавать альтернативные фитосанитарные меры, предлагаемые экспортирующими договаривающимися сторонами в качестве эквивалентных, если продемонстрировано, что эти меры позволяют достигнуть необходимого уровня защиты, определенного импортирующей договаривающейся стороной.
11. **Изменение**
    Изменение фитосанитарных мер должно проводиться на основании нового или обновленного анализа фитосанитарного риска или соответствующей научной информации. Договаривающиеся стороны не должны без достаточных оснований изменять фитосанитарные меры.

МСФМ No. 1 (2006 г.), кроме вышеуказанных основных принципов, описывает 17 операционных принципов, связанных с установлением, применением и мониторингом фитосанитарных мер, а также с управлением официальными фитосанитарными системами. К операционным принципам относятся: анализ фитосанитарного риска, создание перечней вредных организмов, признание свободных зон и зон низкой численности вредного организма, официальная борьба с регулируемыми вредными организмами, системный подход, надзор, оповещение о вредных организмах, фитосанитарная целостность и безопасность грузов, фитосанитарная сертификация, срочное действие, экстренные меры, создание национальной организации по карантину и защите растений (НОКЗР), урегулирование споров, избежание неоправданных задержек, нотификация о несоответствии, обмен информацией и техническая помощь.

В других МСФМ, утвержденных КФМ, для договаривающихся сторон приводится руководство по установлению фитосанитарных мер защиты дикорастущих и культивируемых растений путем предотвращения интродукции и распространения вредных организмов.

Несмотря на то, что МСФМ согласованы и утверждены на международном уровне и предназначены для использования в качестве руководств по введению и применению национальных мер, их использование не является обязательным в рамках МККЗР. Более того, их толкование и применение на национальном уровне зависит от страны. Разнообразие применения отражено в разных национальных системах и процедурах проведения АФР.

Договаривающиеся стороны зачастую применяют стандарты по-разному, сохраняя их сущность. МСФМ разработаны как руководства для их использования договаривающимися сторонами в качестве основы национальных мер. Они могут применять операционные процедуры в соответствии со своими целями.

3 Получение доступа на рынок – практическое руководство

3.1 Компоненты запроса на получение доступа на рынок

Получение доступа растительного товара на новый рынок иногда может протекать относительно легко, хотя при некоторых других обстоятельствах этот процесс может иметь затяжной характер. Сложность получения доступа на рынок зависит от содержания и уровня фитосанитарного риска, который товар может представлять для импортирующей страны, и от наличия мер регулирования для управления этим риском.

Процесс рассмотрения запроса на получение доступа на рынок, как правило, начинается с подачи соответствующим государственным органом экспортирующей страны письменного заявления в адрес соответствующего агентства импортирующей страны. Вместе с тем, в некоторых случаях этот запрос может принять форму заявки, направленной представителями отрасли или государственными органами, на получение импортного разрешения.

Заявитель сам решает, какая информация будет включена в запрос на получение доступа на рынок. Однако следует отметить, что государственными органами страны – получателя будет проведена оценка представленной информации и, как правило, поиск дополнительных данных, помогающих определить все фитосанитарные риски, которые могут быть связаны с предлагаемым для импорта товаром. В ряде случаев описание процедур обращения за получением доступа на рынок конкретных стран можно найти на сайтах их соответствующих государственных органов.

При рассмотрении заявки на получение доступа на рынок страны обычно запрашивают следующую информацию:

- **Предлагаемый товар / растения**
  научное название; общепринятое название; название сорта; части растений, предназначенные на экспорт; восприимчивость или устойчивость к вредным организмам; предлагаемое конечное использование, другие пункты назначения товара, предлагаемого на экспорт.
- **Зона производства**
  государства, регионы, области, районы и т.д.; описание климата зоны производства; карты зоны, количество товара, предлагаемого на экспорт.
- **Производство и выращивание**
  управление специфическим фитосанитарным риском; программы надзора и схемы сертификации; происхождение продукта из зоны, официально признанной НОКЗР как свободная зона; внутренние законодательные ограничения; производство, метод и сроки сбора урожая.
- **Вредные организмы, связанные с предлагаемым товаром**
  научные названия, синонимы и общепринятые названия; классификация; хозяева и повреждаемые части растений; симптомы/повреждения; распространение; численность и меры борьбы.
- **Мероприятия после сбора урожая**
  методы упаковки; процедуры досмотра; обеззараживание / дезинфекция после сбора урожая; условия хранения; перевозка и безопасность.
- **Существующая программа экспорта**
  досмотр полей; отбор образцов; страны назначения экспорта; существующие процедуры фитосанитарной сертификации и дополнительные декларации.
- **Результаты анализа фитосанитарного риска (АФР), проведенного в других странах**
- **Копии необходимых документов**
  В первоначальную заявку на получение доступа на рынок экспортирующая страна может на свое усмотрение включить подробные сведения в первоначальном заявлении о доступе на рынок и / или подтвердить свое намерение с учетом максимальной целесообразности оказывать содействие и предоставлять дополнительную техническую и биологическую информацию в ответ на запросы, поступающие через официальный контактный пункт МККЗР. Такой жест не только подтверждает намерение принимать участие в совместной деятельности, но и является признанием обязательств договаривающихся сторон в соответствии с МККЗР (Статьи VIII.1 (c) и VIII.2 МККЗР, 1997 г.).

После того, как в целевую страну поступит запрос на получение доступа на рынок, скорее всего, начнется этап консультаций между сторонами.

3.2 Командный подход

С самого начала государственному органу, ответственному за получение доступа на рынок, следует уделить особое внимание созданию и подготовке специальной команды экспертов, состоящей из имеющихся сотрудников или, в случае необходимости, привлеченных специалистов, работающих в других агентствах или учреждениях. С учетом роли НОКЗР как официальной службы, учрежденной правительством страны для выполнения функций МККЗР (МККЗР, 1997 г., статья IV), команда экспертов должна тесно сотрудничать с НОКЗР. Она также может быть создана в рамках организационной структуры этой службы. Основные задачи, стоящие перед командой:

- разработать программу работы по подготовке запроса на получение доступа на рынок;
- устанавливать и расширять контакты с представителями отрасли и других государственных органов;
- собрать информацию и составить досье;
- подготовить запрос на получение доступа на рынок;
- подготовить консультационные брифинги;
- рассматривать результаты анализа риска, проведенного импортирующей страной;
- проводить исследование технических вопросов;
- рекомендовать политику и применение нормативных требований;
- анализировать и осуществлять мониторинг системы торговли.

При отборе членов команды по получению доступа на рынок в качестве главного критерия следует рассматривать их способность коллективно обеспечить необходимое сочетание опыта и знаний, связанных с:

- анализом риска для здоровья растений;
- наукой и регулированием;
- вредными организмами и болезнями растений;
- производственными и коммерческими процессами и практиками,
- другими дисциплинами, имеющими отношение к запросу на получение доступа на рынок.

Член команды, обладающий лидерскими качествами, должен быть выбран в качестве руководителя группы. Выбранный специалист должен иметь опыт разработки государственной фитосанитарной политики и широкое понимание дисциплин, которыми владеют другие члены команды.

Число членов команды зависит от требуемого набора знаний и может меняться, т.к. рабочая нагрузка колеблется на разных этапах реализации рабочей программы. Несмотря на то, что необходимо сформировать актив группы, состоящий из высококвалифицированных специалистов, и по возможности сохранить его состав в ходе реализации программы с целью обеспечения атмосферы профессиональной стабильности, создание максимально расширенной группы в рамках существующих организационных ограничений имеет свои преимущества.

В большой группе всегда есть резерв на случай, если какой-либо член команды выполняет другую работу или вынужден покинуть группу. Зачастую приходится преодолевать проблемы, связанные с нехваткой навыков. В такой ситуации можно в долгосрочной перспективе предусмотреть обучение, занятия с наставниками и профессиональное развитие в командной среде. Профессиональные обмены с другими странами помогут на краткий период восполнить нехватку опыта и будут способствовать развитию более тесных рабочих отношений с другими ответственными государственными учреждениями и НОКЗР.

Члены команды, несомненно, могут ускорить свое профессиональное развитие. Для привлечения в команду специалистов, увлеченных и перспективных, внутри команды можно создать структуру, позволяющую осуществлять обучение и развитие. Существенный фактор – компетентная административная и техническая поддержка команды.

Первоначальная задача команды по получению доступа на рынок, как указано выше, заключается в установлении и развитии связей с группами и отдельными лицами, заинтересованными в получении доступа на рынок. В их число входят представители отрасли, импортеры, экспортеры, грузоперевозчики, ассоциации сельхозпроизводителей; индивидуальные сельхозпроизводители, другие государственные агентства, ученые, научно-исследовательские учреждения, НОКЗР и РОКЗР. Зачастую инициатива получения доступа товаров на рынок страны назначения исходит от групп производителей или коммерческих операторов, импортеров и экспортеров.

На этом этапе целесообразно убедиться в том, что запрос на получение доступа на рынок подкреплен производственным и маркетинговым планом, разработанным и поддерживаемым отраслевыми группами. В план должна быть включена достоверная информация об имеющихся отраслевых ресурсах для обеспечения рынка заявленного места назначения надежными поставками заявленного товара. Кроме того, план должен содержать достоверные данные о спросе на товар в импортирующей стране.

Несмотря на то, что в ответственность государственного агентства, направляющего запрос на получение доступа на рынок, не входит определение того, намерены ли соответствующее отраслевые секторы выполнять производственно-маркетинговый план, предоставление таких гарантий, несомненно, укрепит позиции агентства-заявителя в процессе переговоров.

3.3 Сбор информации и составление досье

Сбор информации имеет принципиальное значение для любого заявителя на получение доступа на рынок, и важность этого процесса нельзя переоценить. Доступ к полной, актуальной и точной информации является ключевым на всех этапах – от момента рассмотрения возможности получения доступа на конкретный рынок до последующей возможной необходимости ответственным государственным агентствам импортирующей страны провести оценку выводов комплексного анализа фитосанитарного риска (АФР). В идеале весь пакет данных должен быть включен в досье, храниться в центральном офисе и безопасном месте и обновляться по мере поступления новой информации.

Команда по получению доступа на рынок должна взять на себя ответственность за сбор информации, при этом на руководителя возлагается обязанность по составлению досье и обеспечению безопасности.

Исходная, но все же принципиально значимая, информация об импортирующей стране, подобно приведенной в пункте 3.1, должна быть включена в досье. Это позволит сравнить ситуацию в обеих странах и отметить различия, касающиеся:

- производства растений и растительных продуктов в импортирующей стране, которые могут относиться к тем же или родственным ботаническим видам, что и предложенные для экспорта;
- условий производства и климата;
- присутствия вредных организмов, вредоносности и официальных программ борьбы.

Может понадобиться исчерпывающая и подробная информация, если НОКЗР импортирующей страны определит, что товары, предлагаемые для импорта, представляют фитосанитарный риск, и для управления этим риском потребуется принятие фитосанитарных мер в отношении этих товаров. В соответствии с Соглашением СФС и МККЗР меры по управлению фитосанитарным риском должны быть основаны на международных стандартах или на анализе фитосанитарного риска (АФР).

В случае отсутствия соответствующих международных стандартов и / или актуального АФР НОКЗР импортирующей страны обязана провести АФР, чтобы создать основу для принятия мер регулирования. Процесс АФР рассматривается более подробно в Разделе 3.3.6 данного Руководства.

При возникновении подобной ситуации НОКЗР экспортирующей страны может пересмотреть основание принятого в ходе АФР решения, чтобы убедиться в их соответствии требованиям Соглашения СФС и МККЗР касательно того, что этот АФР:

- основан на достоверных научных данных;
- структурирован и прозрачен;
- обеспечивает оценку фитосанитарного риска на основе всей имеющейся информации;
- определяет пути управления риском с целью снижения риска до приемлемого уровня.

Такой процесс пересмотра более подробно описывается в разделе 3.7 этого Руководства.

Выбор источников информации, необходимой для определения того, что процесс является научно-обоснованным, объективным, оправданным и прозрачным, представляет собой задачу, которая будет выполняться в течение всего срока реализации программы по получению доступа на рынок.

Кроме научно-технических данных, собранных для программы по получению доступа на рынок, в досье должна быть включена дополнительная важная информация, а именно:

- программа работы по получению доступа на рынок;
- подача заявки на получение доступа на рынок;
- обмен информацией с импортирующей страной;
- консультационные брифинги и представление отчетов (для заинтересованных государственных органов и представителей отрасли, импортирующей страны, НОКЗР, РОКЗР и МККЗР и т.д.);
- отчеты о совещаниях;
- списки контактов (заинтересованных сторон, ученых, национальных / международных экспертов и т.д.);
- научная и техническая библиография;
- часто используемые веб-сайты (МККЗР – домашняя страница, страница Секретариата, порталы; РОКЗР и т.д.),
- производственный и маркетинговый план (при наличии).

3.4 Подготовка и подача запроса на получение доступа на рынок

Подготовка к подаче запроса на получение доступа на рынок включает в себя ряд взаимосвязанных мероприятий, в том числе:

- создание команды по получению доступа на рынок;
- ведение документации по реализации рабочей программы по получению доступа на рынок;
- взаимодействие с заинтересованными представителями отрасли и государственными органами,
- создание досье, содержащего научно-техническую информацию и другие пункты, приведенные в разделе 3.3;

По завершении этой подготовительной работы, письменная заявка от соответствующего государственного органа экспортирующей страны может быть направлена в соответствующее агентство импортирующей страны с запросом на получение доступа конкретного товара на рынок. По усмотрению заявителя можно указать дополнительную информацию о товаре (см. Раздел 3.1). Кроме того, в заявку может быть включен запрос о проведении досрочной консультации и обязательство оказывать содействия с целью достижения взаимоприемлемого результата.

3.5 Консультации между договаривающимися сторонами

Согласно МККЗР (МККЗР, 1998 г.) договаривающиеся стороны признают необходимость международного сотрудничества в целях борьбы с вредными организмами растений и растительных продуктов и для предотвращения их распространения во всем мире, особенно их интродукции в зоны, подверженные опасности. Соответственно, договаривающиеся стороны соглашаются оказывать друг другу максимальное содействие в достижении целей Конвенции и в частности должны:

- сотрудничать в области обмена информацией о вредных организмах растений, в частности, сообщать о присутствии, очагах или распространении вредных организмов, которые могут представлять непосредственную или потенциальную угрозу, в соответствии с процедурами, которые могут быть утверждены Комиссией (Статья VIII 1 (a) МККЗР, 1998 г.);
- тесно взаимодействовать в пределах возможного и предоставлять техническую и биологическую информацию, необходимую для анализа фитосанитарного риска (Статья VIII 1(c) МККЗР, 1998 г.).

В результате, посредством обмена информацией стороны, участвующие в подаче запроса на получение доступа на рынок, могут получить доступ к данным по перечням вредных организмов в обеих странах для их сравнения. НОКЗР экспортирующей страны, по мере необходимости, несет дополнительную ответственность за предоставление более подробной информации, если НОКЗР импортирующей страны считает необходимым провести АФР.

НОКЗР экспортирующей страны несет ответственность за предоставление дополнительной информации, необходимой для проведения АФР, а в то же время НОКЗР импортирующей страны должна применять

только технически обоснованные фитосанитарные меры в соответствии с фитосанитарным риском. Эти меры должны быть наименее ограничительными и приводить к минимальному вмешательству в процесс международного перемещения людей, товаров и транспортных средств (Статья VIII 1 (c) в МККЗР, 1998 г.). При таких обстоятельствах НОКЗР экспортирующей страны имеет возможность внести существенный вклад в процесс АФР, предоставив точную и полную информацию для достижения результатов, полученных в процессе АФР, в соответствии со Статьей VIII 1(c).

Между НОКЗР двух стран в ходе всего процесса АФР должны проводиться предметные консультации по мере сбора и анализа информации. При проведении анализа может быть обнаружена нехватка данных, что потребует проведения дальнейшего расследования или исследования.

Следующий уровень консультаций на территории экспортирующей страны, в которых участвует команда по получению доступа на рынок и заинтересованные правительственные и отраслевые группы, необходим для полного информирования всех сторон и обеспечения гарантии того, что информация, предоставляемая импортирующей стране, носит комплексный характер и является актуальной и точной.

3.6 Оценка запроса, проводимая НОКЗР импортирующей страны

3.6.1 Введение

При оценке запроса на получение доступа на рынок НОКЗР импортирующей страны определит, будет ли импорт товара одобрен, и необходимо ли соблюдать специальные условия для получения и сохранения доступа на рынок.

Однако чтобы сделать такое заключение, НОКЗР импортирующей страны должна следовать систематической процедуре и установить:

- существует ли риск проникновения вредных организмов растений на территорию страны, если товар будет импортирован;
- есть ли необходимость применения мер для снижения этого риска; и если да, то,
- наиболее подходящие меры и их эффективность.

Процесс, в ходе которого формируется основа этого решения, известен как «анализ фитосанитарного риска» (АФР). АФР – это строго регламентированный и основанный на научных данных процесс, который был разработан в соответствии с МККЗР и обязательствами, определенными в Соглашении СФС Всемирной торговой организации.

В соответствии с МККЗР, АФР проводится в отношении вредных организмов культивируемых и дикорастущих растений и не затрагивает анализ других рисков (МСФМ 2, 2007 г.).

В данном Руководстве описываются только те компоненты АФР, которые имеют отношение к рассматриваемой теме. Подробное описание всего процесса анализа фитосанитарного риска можно найти в ключевых стандартах МККЗР (а именно: в МСФМ 2, 2007 г.; МСФМ 7, 2007 г. и МСФМ 11, 2013 г.) и Руководстве МККЗР по обучению АФР (МККЗР, 2007). В этих документах подробно описывается процесс АФР. Рекомендуется с ними ознакомиться дополнительно к данному Руководству[10].

3.6.2 Обзор процесса АФР

После получения запроса о доступе товара на рынок НОКЗР импортирующей страны, прежде всего, рассматривает необходимость проведения АФР на основании того факта, что ввозимый товар может быть вредным организмом сам по себе и / или потенциальным путем проникновения вредных организмов растений в зоны, подверженные опасности в импортирующей стране.

В соответствии с МСФМ 5, 2012 г. АФР – это «*процесс оценки биологических или других научных и экономических данных с целью определения, является ли организм вредным организмом, должен ли регулироваться и какова должна быть жесткость фитосанитарных мер, принимаемых против него*». Согласно данному определению этот процесс состоит из трех этапов, на которых определяется:

1. Есть ли организмы, связанные с товаром, предлагаемым для импорта, которые могут считаться вредными организмами растений?
2. Должны ли они регулироваться?
3. Какие эффективные меры регулирования могут быть применены?

10/ Для соблюдения точности представляемой информации основная часть нижеследующих текстов, посвященных АФР, была взята из этих ключевых стандартов. Обучающие материалы по анализу фитосанитарного риска, основанные на стандартах МККЗР, можно найти на сайте http://phytosanitary.info/pra.

Согласно определению, приведенному в МСФМ 5, 2012 г., организм – это «любая биологическая единица, способная воспроизводиться или размножаться в ее существующем естественном состоянии». Следовательно, АФР – это общий процесс, который можно проводить в отношении «организма». Это понятие, в свою очередь, может охватывать все виды растений, насекомых, других животных, грибов, бактерий, нематод и вирусов.

Три стадии АФР (МККЗР, 2007а):

- Стадия 1 АФР: Подготовительный этап – на этой стадии определяется причина проведения АФР, вредный организм (вредные организмы) и путь (пути) проникновения, которые могут рассматриваться при проведении АФР в отношении зоны АФР.
- Стадия 2 АФР: Оценка фитосанитарного риска – на этом этапе информация о вредных организмах или группах вредных организмов, определенных на Стадии 1, собирается и анализируется. Результаты используются для принятия решения о необходимости управления риском. Кроме того, определяется зона, подверженная опасности, в пределах зоны АФР.
- Стадия 3 АФР: Оценка управления фитосанитарным риском – на этом этапе определяется эффективность путей снижения риска, определенных на Стадии 2, до приемлемого уровня.

При проведении АФР необходимо учитывать обязательства, установленные МККЗР (МСФМ 2, 2007 г.). Обязательства, имеющие особое значение для процесса АФР, включают в себя:

- сотрудничество в сфере предоставления информации (Раздел 1.9 МСФМ 1, 2006 г.);
- минимальное воздействие (Раздел 1.4 МСФМ 1, 2006 г.);
- прозрачность (Раздел 1.5 МСФМ 1, 2006 г.);
- гармонизацию (Раздел 1.6 МСФМ 1, 2006 г.);
- отсутствие дискриминации (Раздел 1.7 МСФМ 1, 2006 г.); и
- избежание неоправданных задержек (Раздел 2.14 МСФМ 1, 2006 г.).

Сбор информации, документирование и оповещение о риске (МСМФ 2, 2007 г.) являются важнейшими видами работ в рамках АФР. Процесс АФР скорее повторяющийся, чем линейный, т.к. при проведении всего анализа может возникнуть необходимость возвращаться назад и забегать вперед на одну или две стадии.

Необходимо знать, что АФР может быть остановлен на любой стадии или после ее завершения в зависимости от полученных результатов. Об этом также говорится в Руководстве МККЗР по обучению АФР (МККЗР, 2007 г.).

Причины завершения процесса АФР могут заключаться в следующем:

- есть опасения, что риск больше не существует;
- все сопутствующие риски считаются допустимыми; существующие меры управления риском считаются достаточными;
- источник риска перестал существовать.

3.6.3 Стадии АФР

Стадия 1 АФР: Подготовительный этап

Несмотря на существование целого ряда причин проведения АФР, (подробно рассмотренных в МСФМ 2, 2007 г.), ситуация, рассматриваемая в этом Руководстве, акцентирует внимание на подготовительном этапе – определении организма и путей его проникновения, которые могут быть рассмотрены при оценке фитосанитарного риска для установленной зоны АФР. Основной причиной начала АФР в этой ситуации является запрос на получение доступа на рынок, который направляется экспортирующей страной потенциальной импортирующей стране. В сущности, запрос на получение доступа товара на рынок идентичен запросу на рассмотрение пути проникновения.

Как только был начат процесс, импортирующая страна должна определить вредные организмы и пути проникновения, представляющие интерес, которые могут рассматриваться при оценке фитосанитарного риска для установленной зоны АФР.

Подготовительная стадия состоит из четырех этапов:

- определение того, является ли организм вредным или нет;
- определение зоны АФР;
- оценка любого ранее проведенного АФР;
- завершение подготовительного этапа.

Прежде чем приступить к выполнению этих этапов, импортирующей стране необходимо составить список организмов, которые могут быть связаны с этим путем проникновения, и которые, вероятно, могут относиться к категории регулируемых.

В то же самое время, необходима дополнительная информация, на основе которой будет определяться включение в список каждого организма и его потенциальное экономическое значение, включая его воздействие на окружающую среду.

Первый шаг в подготовительной стадии (определения того, является ли организм вредным организмом) заключается в процессе отбора каждого организма с учетом ряда характеристик, на основании которых можно сделать предположение, что организм является вредным организмом. В МСФМ 2 (2007 г.) приводятся следующие примеры данных, которые нужно принять во внимание:

- сведения о зарегистрированных случаях акклиматизации в новых зонах;
- фитопатогенность;
- растительноядность;
- присутствие, установленное на основании выявления повреждений на растениях, полезных организмов и т.д. до момента установления причинно-следственной связи;
- принадлежность к таксону (семейству или роду), в состав которого, как правило, входят известные вредные организмы;
- способность служить переносчиком известных вредных организмов;
- неблагоприятное воздействие на организмы, в отношении которых не проводится борьба, полезные для растений (такие как опылители или хищники, питающиеся вредными организмами растений).

Второй шаг подготовительной стадии – установление зоны АФР, которая согласно определению представляет собой зону, в отношении которой проводится анализ фитосанитарного риска (МСФМ 5, 2012 г.). Импортирующая страна должна четко определить зону, о которой говорится в АФР. Это может быть целая страна, ее часть или несколько стран. Несмотря на то, что сбор информации осуществляется с большей географической зоны, анализ акклиматизации, распространения и экономического воздействия должен проводиться только в отношении зоны, указанной в АФР (МСФМ 2, 2007 г.). Для рассмотрения соответствующих фитосанитарных характеристик этой зоны на следующих этапах анализа, целесообразно точно определить зону АФР.

Третий шаг подготовительной стадии включает в себя оценку любого ранее проведенного АФР. МСФМ 2 (2007 г.) рекомендует перед проведением нового АФР проверить, проводился ли ранее АФР в отношении организма (организмов), вредного организма (вредных организмов) или путей проникновения. Если да, то существующий анализ должен быть пересмотрен для выявления возможных изменений в обстоятельствах и информации и его вероятной значимости для указанной зоны АФР.

Исследование ранее проведенных АФР в отношении схожих организмов, вредных организмов или путей проникновения также может быть полезным, однако не может служить заменой АФР.

Финальный шаг подготовительной стадии завершает Стадию 1 АФР. На этом этапе должна быть определена необходимость о проведении Стадии 2 АФР в отношении рассматриваемых вредных организмов и путей проникновения.

Если такая необходимость отсутствует, АФР может быть завершен на этом этапе, а импорт товара разрешен.

Стадия 2 АФР: Оценка фитосанитарного риска

На этом этапе проводится анализ данных о вредном организме или группе вредных организмов, определенных на Стадии 1.

Импортирующая страна должна распределить вредные организмы по категориям для определения их соответствия критериям карантинных или некарантинных регулируемых вредных организмов. Затем проводится оценка фитосанитарного риска в отношении карантинных вредных организмов путем оценки вероятности их интродукции, акклиматизации, распространения и потенциальных экономических последствий (МСФМ 11, 2013 г.).

Результаты служат основанием для принятия решения о необходимости применения мер по управлению риском.

Стадия оценки фитосанитарного риска состоит из трех взаимосвязанных этапов (МСФМ 11, 2013 г.):

- категоризация вредного организма;
- оценка вероятности интродукции и распространения;
- оценка потенциального экономического ущерба (включая воздействие на окружающую среду).

Первый шаг на этапе оценки – категоризация вредного организма – представляет собой фазу классификации с целью разделения вредных организмов, определенных на Стадии 1, на категории: «карантинные вредные организмы», «некарантинные вредные организмы». Поэтому цель категоризации вредного организма – разделить потенциальные карантинные вредные организмы из обширного и неудобного в использовании списка на категории до начала более углубленного изучения в рамках оценки фитосанитарного риска.

Эта процедура основана на пяти следующих критериях:

- идентичность вредного организма должна быть четко определена для гарантии того, что оценка проводится в отношении определенного организма. В случае если присутствует переносчик, он может рассматриваться в качестве вредного организма в той степени, в которой он связан с возбудителем болезни и необходим для переноса вредного организма.
- присутствие или отсутствие в зоне, подверженной опасности. Вредный организм должен отсутствовать на всей территории зоны, подверженной опасности, или в ее части.
- регулируемый статус. Если вредный организм присутствует, но не широко распространен в зоне АФР, в отношении него должны уже приниматься меры официальной борьбы, или применение таких мер должно быть запланировано.
- возможность акклиматизации и распространения в зоне АФР, т.е. обоснование вывода, что вредный организм может акклиматизироваться и распространиться в зоне АФР.
- потенциальные экономические последствия в зоне, подверженной опасности. Необходимо доказать, что вредный организм может нанести экономический ущерб в зоне АФР (включая воздействие на окружающую среду).

Второй шаг на стадии оценки, в ходе которого оценивают вероятность интродукции и распространения, включает в себя определение вероятности проникновения карантинного вредного организма на территорию импортирующей страны, его распространения в зоне, подверженной опасности, акклиматизации на подходящих растениях-хозяевах и последующего распространения в зоне АФР в результате торговли данным товаром.

Оценка вероятности проникновения и распространения основана, прежде всего, на биологических аспектах и должна быть выражена посредством применения наиболее подходящих данных и методов, пригодных для анализа. Общая вероятность может выражаться качественно или количественно путем сравнения с результатами, полученными в ходе проведения АФР в отношении других вредных организмов. Читателям рекомендуется ознакомиться с МСФМ 11 (2013 г.), в котором более подробно описан этот этап АФР.

Заключительный этап стадии оценки – оценка потенциального экономического ущерба – описан в Статье 5.3 Соглашения СФС (ВТО, 1994 г.), в которой говорится:

«Страны-члены должны учитывать соответствующие экономические факторы: потенциальный ущерб от снижения объема производства или продаж в случае проникновения, акклиматизации или распространения какого-либо вредителя или болезни; расходы по борьбе с ними или их ликвидации на территории импортирующей страны-члена; и соответствующую экономическую эффективность альтернативных подходов к ограничению рисков».

В МСФМ 11 (2013 г.) приводится руководство по факторам, которые следует учесть при оценке потенциального экономического ущерба, включая последствия для окружающей среды. Стандарт рекомендует собирать информацию по зонам, в которых в настоящее время присутствует вредный организм, и сравнивать эту ситуацию с ситуацией в зоне АФР. Также полезно учитывать примеры из практики, связанные со схожими вредными организмами.

В МСФМ 11 (2013 г.) также приводится руководство по определению воздействия вредных организмов и анализу экономического ущерба, связанного с интродукцией и акклиматизацией вредного организма. По мере возможности полезно представлять результаты оценки в денежном выражении. Однако также могут применяться качественные и количественные критерии.

По завершению стадии оценки фитосанитарного риска должна быть качественно и количественно определена вероятность интродукции вредного организма или вредных организмов, проведена соответствующая оценка экономического ущерба (включая последствия для окружающей среды); эти данные должны быть документально оформлены, либо может быть приведен сводный рейтинг.

Тем не менее, следует признать, что результаты оценки могут быть неточными. В частности, оценки экстраполируют из ситуации, при которой вредный организм реально присутствует, на гипотетическую ситуацию в зоне АФР. Следовательно, важно, чтобы зоны неопределенности и степень неопределенности в оценках были тщательно документально зафиксированы, а если применялось экспертное заключение, это должно быть четко указано. Подобное условие необходимо для соблюдения принципа прозрачности, когда эти оценки с сопутствующими неопределенностями используются на этапе АФР, посвященном оценке управления фитосанитарным риском. Рассмотрение зон неопределенности также может быть полезным

для определения наиболее приоритетных направлений исследований.

В результате оценки фитосанитарного риска:

- в отношении всех или некоторых вредных организмов, распределенных по категориям, могут рассматриваться меры управления фитосанитарным риском;
- в отношении каждого организма вся зона или часть зоны АФР может быть определена как зона, подверженная опасности;
- должна быть получена качественная или количественная оценка вероятности проникновения вредного организма (вредных организмов) и соответствующая оценка потенциального экономического ущерба;
- может быть установлен сводный рейтинг.

Стадия 3 АФР: Оценка управления фитосанитарным риском

Совокупный риск определяется на основе анализа результатов оценки вероятности интродукции и экономического воздействия (МСФМ 11, 2013 г.). В случае если риск признается неприемлемым, первый шаг в управлении фитосанитарным риском заключается в определении возможных фитосанитарных мер, которые уменьшат риск до приемлемого уровня или ниже его.

Последняя стадия процесса АФР – это оценка управления фитосанитарным риском, т.е. процесс определения соответствующих мер, направленных на снижение рисков, определенных на Стадии 2 «Оценка фитосанитарного риска», до приемлемого уровня.

Существует множество понятий и определений риска и того, что его составляет. Однако в контексте АФР считается, что риск состоит из двух основных компонентов: возможность или вероятность проникновения, акклиматизации и распространения вредного организма в зону АФР, подверженную опасности; а также последствия или воздействия. Оба компонента рассматриваются совокупно для получения общей оценки риска.

Несмотря на то, что существуют методы количественного определения риска, в контексте защиты и карантина растений количественно определить риск крайне сложно. Следовательно, часто дают качественную оценку фитосанитарного риска. Подобным же образом «уровень риска» – это зачастую описательный или качественный показатель (например, вредный организм представляет низкий уровень риска, или проникновение вредного организма маловероятно). Точное количественное определение риска, представляемого вредным организмом, или элементов, составляющих совокупный фитосанитарный риск, может быть применимо в некоторых случаях, но, в целом, качественный подход к описанию уровня фитосанитарного риска отвечает требованиям при условии, что используемое обоснование логично и прозрачно.

Некоторые страны пошли дальше и разработали национальные руководства по оценке совокупного риска и интерпретации результатов для определения приемлемости (или неприемлемости) риска. Подобный подход может стать более распространенным, т.к. некоторые страны накопили опыт и приобрели навык проведения процесса АФР. Однако этот подход еще не широко распространен.

После завершения стадии оценки фитосанитарного риска выводы, полученные в результате АФР в отношении тех вредных организмов, которые были определены как представляющие неприемлемый уровень риска, используются для принятия решений по интенсивности и характеру мер, направленных на снижение рисков до приемлемого уровня. Поскольку всегда существует риск интродукции карантинного вредного организма, договаривающиеся стороны МККЗР соглашаются на проведение политики управления фитосанитарным риском при определении фитосанитарных мер (МСФМ 1, 2006 г.). В ходе применения этой политики, договаривающиеся стороны должны решить, какой уровень риска приемлем для них.

Соглашение СФС (ВТО, 1994 г.) дает инструкции по определению

> «надлежащего уровня санитарной и фитосанитарной защиты» (НУЗ): «*уровень защиты, который страна-член признает надлежащим, устанавливая санитарные и фитосанитарные меры для защиты жизни или здоровья людей, животных или растений на своей территории*».

Несмотря на то, что определение надлежащего уровня защиты – суверенное право страны на практике этот уровень достигается посредством установления и постоянного применения фитосанитарных мер в отношении торговли.

Определение возможных вариантов управления фитосанитарным риском

На Стадии 3 АФР первый шаг – это определение возможных мер управления фитосанитарным риском, которые могут быть использованы для снижения рисков до приемлемого уровня, включая, по необходимости, меры, утвержденные международными органами по стандартизации.

Выбор соответствующих мер должен быть основан на их эффективности в снижении вероятности интродукции вредного организма. При этом следует применять следующие критерии, включающие в себя несколько фитосанитарных принципов МККЗР, которые относятся к международной торговле (МСФМ 1, 2006 г.):

- **Фитосанитарные меры, которые зарекомендовали себя как экономически выгодные и выполнимые**. Применение фитосанитарных мер позволяет предотвратить интродукцию вредного организма в зону АФР и, следовательно, избежать потенциального экономического ущерба. Может быть оценена экономическая оправданность каждой минимальной меры, обеспечивающей приемлемый уровень безопасности. Следует рассматривать такие меры с точки зрения приемлемого соотношения экономической эффективности.
- **Принцип «минимального воздействия»**. Меры не должны ограничивать торговлю больше необходимого. Меры должны применяться в отношении наименьшей территории, необходимой для эффективной защиты зоны, подверженной опасности.
- **Принцип «эквивалентности»**. Если применяются разные фитосанитарные меры, имеющие одинаковую эффективность, они должны быть признаны альтернативными.
- **Принцип «отсутствия дискриминации»**. Если рассматриваемый вредный организм акклиматизировался в зоне АФР, но имеет ограниченное распространение и является объектом официальной борьбы, фитосанитарные меры в отношении импорта не должны быть более строгими, чем меры, применяемые в зоне АФР. Подобным образом, фитосанитарные меры не должны дискриминировать экспортирующие страны, имеющие одинаковый фитосанитарный статус.

Меры, обычно применяемые к товарам, могут быть классифицированы по широкому спектру категорий, относящихся к фитосанитарному статусу пути проникновения в экспортирующей стране.

Предлагаемые категории включают следующие меры, которые применяются:

- *для предотвращения заражения выращиваемых сельскохозяйственных культур или снижения его интенсивности,* например, применяются практики управления фитосанитарным риском, мониторинг и т.д.;
- *для гарантии того, что зона, место или участок производства свободны от вредного организма,* например, применяется надзор и мониторинг, обработки и т.д.;
- *в отношении грузов и товаров,* например, применяются обработки после сбора урожая, досмотры и т.д.;
- *для других путей проникновения,* например, применяется сертификация упаковочного материала, контроль транспортных средств и т.д.;
- *на территории импортирующей страны для предотвращения заражения сельскохозяйственных культур или снижения его интенсивности,* например, применяется досмотр в пунктах ввоза, ограничение конечного использования, обработки и т.д.;
- *касательно запрета или ограничения товаров;*
- *для фитосанитарной сертификации или других мер по обеспечению соответствия.*

Подробную информацию, связанную с определением мер управления фитосанитарным риском и правилами их применения, но не вошедшую в этот документ, можно найти в ключевых стандартах МСФМ No. 2, No. 4, No. 6-14 и No. 22-24. В других МСФМ, например МСФМ No. 18 (2003 г.), предоставлено руководство по обработкам против определенных вредных организмов или групп вредных организмов. Большая часть такой информации содержится в Руководстве МККЗР по обучению анализу фитосанитарного риска (МККЗР, 2007 г.).

Заключение по оценке управления фитосанитарным риском

Результаты процедуры определения способов управления фитосанитарным риском будут нижеследующими:

- соответствующие меры не были определены;
- были определены один или несколько способов, применение которых снижает риск, связанный с вредным организмом (вредными организмами) до приемлемого уровня.

Эти способы управления риском формируют основу фитосанитарных регламентаций или требований.

3.6.4 Сбор информации

Импортирующая страна должна собрать всю информацию, необходимую для завершения АФР. Важно отметить, что, согласно Руководству МККЗР по обучению АФР (МККЗР, 2007 г.), качество и полнота информации, собранной в ходе АФР, определяют, насколько хорошо специалист, проводящий АФР, способен оценить риск и, следовательно, принять соответствующие решения по управлению риском или дать соответствующие рекомендации.

Первоисточником информации является НОКЗР экспортирующей страны, которая должна предоставлять информацию, указанную в МККЗР, включая:

- список регулируемых вредных организмов (Статья VII.2(i). IPPC, 1997 г.);
- статус вредного организма (Статья VII.2(j). МККЗР, 1997 г.);
- техническую и биологическую информацию, необходимую для проведения анализа фитосанитарного риска (по мере возможности) (Статья VIIId.1(c). МККЗР, 1997 г.).

В МСФМ 8 (1998 г.) дается руководство по описанию статуса вредного организма и по сообщениям о нем, а в МСФМ 19 (2003 г.) описана процедура подготовки, поддержания и обеспечения доступности перечней регулируемых вредных организмов.

Более того, НОКЗР экспортирующей страны имеет уникальные возможности предоставлять специфическую техническую и биологическую информацию, способствующую проведению АФР и влияющую на его результат, и такими возможностями следует пользоваться.

Помимо информации, представляемой НОКЗР экспортирующей страны, другими источниками научной информации могут быть:

- опубликованная научная литература, например, справочники и журналы;
- ранее проведенные АФР (национальные и международные) и АФР в отношении схожих вредных организмов и путей проникновения;
- официальные документы, опубликованные и неопубликованные отчеты, а также другая корреспонденция, поступающая от официальных органов защиты и карантина растений, информация от РОКЗР;
- базы данных о вредных организмах или товарах (например, Компендиум CABI) и архивы авторефератов;
- климатические данные, карты и модели;
- данные о производстве сельскохозяйственных культур в зоне АФР;
- данные о перехвате вредителей и болезней, полученные от органов карантина растений;
- данные по мерам борьбы или снижения риска;
- записи и сообщения о вредных организмах;
- референтные коллекции растений, вредителей и возбудителей болезней растений, имеющих сельскохозяйственное значение;
- данные по торговле;
- экспертная оценка (консультации с ботаниками, энтомологами, нематологами, фитопатологами, инспекторами по карантину и здоровью растений, климатологами, аналитиками и т.д.);
- национальные контактные пункты МККЗР;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- источники информации в Интернете.

В ходе всего процесса АФР в соответствии с требованиями осуществляется сбор и анализ информации с целью разработать рекомендации и сделать выводы. В ходе анализа могут быть выявлены информационные пробелы, для устранения которых необходимо запросить дополнительную информацию или провести исследования. Если информация окажется недостаточной или не приводящей к определенным результатам, в соответствующих случаях может использоваться экспертное заключение.

3.6.5 Документирование процесса

В соответствии с МККЗР и принципом «прозрачности» договаривающиеся стороны должны по запросу предоставлять обоснование фитосанитарных требований. Следовательно, весь процесс АФР, от предварительного этапа до определения способов управления фитосанитарным риском, должен быть тщательно документирован для того, чтобы при пересмотре результатов или в случае возникновения спора, источники информации и обоснования, использованные для принятия решения по управлению риском, могли быть наглядно продемонстрированы (МСФМ 11, 2013 г.). Тщательно задокументированный АФР имеет дополнительные преимущества при подготовке отчета о проведении АФР, который может беспрепятственно рассылаться заинтересованным сторонам или обновляться в случае необходимости, а также может послужить источником для будущих АФР по смежным вопросам.

Документирование АФР состоит из двух уровней (МСФМ 2, 2007 г.):

- документирование всего процесса АФР;
- документирование каждого проведенного анализа.

НОКЗР рекомендуется документировать процедуры и критерии общего процесса АФР.

Документирование каждого отдельного АФР требует, чтобы весь процесс был тщательно задокументирован, и чтобы источники информации и обоснование принятия решений по управлению риском могли быть наглядно продемонстрированы. Тем не менее, АФР необязательно должен быть сложным и длинным. Проведение краткого и сжатого АФР может быть достаточным при условии, что ограниченное количество этапов процесса АФР позволяет получить обоснованные заключения.

Необходимо документировать основные элементы, перечисленные в МСФМ 2 (2007 г.), а именно:

- цель АФР;
- идентичность организма;
- зона АФР;
- биологические характеристики организма и данные о его способности вызывать повреждения;
- для карантинных вредных организмов – вредный организм, путь проникновения, зона, подверженная опасности;
- источники информации;
- характер и степень неопределенности; меры, предусмотренные для восполнения неопределенности;
- для анализа, причиной которого стал путь проникновения – описание товара и упорядоченный по категориям список вредных организмов;
- доказательство экономического ущерба, включая воздействие на окружающую среду;
- выводы по оценке фитосанитарного риска (вероятность и последствия);
- решение и обоснование прекращения процесса АФР;
- управление фитосанитарным риском – фитосанитарные меры, которые были определены, оценены и рекомендованы;
- дата завершения и НОКЗР, ответственная за анализ, включая имена авторов, соавторов и рецензентов.

Пример формата АФР дан в Руководстве МККЗР по обучению АФР (Приложение 2 к МККЗР, 2007 г.).

3.6.6 Оповещение о риске

Оповещение о риске согласно МСФМ 2 (2007 г.) – важная и неотъемлемая часть процесса АФР, целью которой является согласование мнений всех заинтересованных сторон, принимающих участие во всех стадиях анализа.

Как правило, этот процесс воспринимается как интерактивный, способствующий обмену информацией между НОКЗР импортирующей страны и заинтересованными лицами, включая регулирующие государственные органы, ученых, политиков и представителей частного сектора, привлеченных к производству, переработке и реализации товара или сопутствующих товаров, находящихся в центре анализа. Важно признать, что хорошо спланированная и реализованная стратегия оповещения о риске сводит воедино разные взгляды заинтересованных лиц, что способствует тщательному проведению всего процесса АФР. Согласно МСФМ 2 (2007 г.) этот процесс необходим для того, чтобы:

- достичь общего понимания фитосанитарных рисков;
- разработать надежные варианты управления риском;
- разработать надежные и последовательные правила и политику для управления фитосанитарными рисками;
- содействовать повышению осведомленности в рассматриваемых фитосанитарных вопросах.

В конце проведения АФР данные, подтверждающие АФР, предлагаемые меры снижения риска и неопределенности должны быть доведены до сведения заинтересованных лиц и прочих задействованных сторон, включая другие договаривающиеся стороны, РОКЗР и НОКЗР, в соответствующих случаях.

Несмотря на то, что в МСФМ отдельно не оговаривается участие договаривающейся стороны экспортирующей страны в оповещении о риске, очевидно, что для НОКЗР этой страны важно быть максимально вовлеченной в этот процесс. Поскольку активное участие НОКЗР экспортирующей страны в этом процессе ограничено, НОКЗР импортирующей страны должна по запросу предоставлять информацию о завершении отдельного анализа, и, по мере возможности, о предполагаемых сроках, учитывая недопущение неоправданных задержек (Раздел 2.14 МСФМ 1, 2006 г.).

3.7 Рассмотрение результатов оценки риска

После того, как НОКЗР импортирующей страны завершит процедуру анализа фитосанитарного риска, полный документально оформленный анализ должен быть предоставлен на рассмотрение НОКЗР экспортирующей страны. АФР должен проводиться в соответствии с требованиями МККЗР и Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер.

В соответствии с принципом прозрачности санитарных и фитосанитарных регламентаций, описанном в Приложении В Соглашения СФС (ВТО, 1994) согласно процедуре уведомления в случае отсутствия международного стандарта, руководства или рекомендации или в случае наличия значительных различий в содержании предлагаемой санитарной или фитосанитарной регламентации и международного стандарта, руководства или рекомендации, а также в случае, если предлагаемая регламентация может иметь значительное воздействие на торговлю между другими странами - членами ВТО, члены ВТО должны:

- заблаговременно опубликовать соответствующее уведомление таким образом, чтобы позволить заинтересованным членам ВТО ознакомиться с предложением о введении какой-либо регламентации;
- через Секретариат уведомлять другие страны-члены ВТО о продуктах, в отношении которых будет применяться предлагаемая регламентация, а также предоставлять им краткое описание цели и обоснования принятия предлагаемой регламентации. Такие уведомления должны иметь место на ранней стадии, когда еще можно вносить поправки и принимать во внимание комментарии;
- руководствуясь принципами равноправия, предоставлять другим странам-членам ВТО возможность в объективно необходимый срок вносить комментарии в письменной форме, обсуждать эти комментарии по запросу, а также учитывать полученные комментарии и результаты обсуждений.

Соответственно, если в результате проведения АФР будет предложено внести изменение в регламентацию, действующую в импортирующей стране, экспортирующая страна (или другие заинтересованные страны-члены ВТО) может провести пересмотр АФР и своевременно направить свои комментарии импортирующей стране, что позволит обсудить и рассмотреть полученные комментарии, а также внести соответствующие поправки после учета результатов обсуждения комментариев.

Для обеспечения оптимальных условий торговли экспортирующая страна должна провести всестороннюю оценку АФР с целью определить, рассмотрены ли в документе основные элементы АФР, и представлены ли они в формате четко структурированного, научно-обоснованного и прозрачного документа.

Основные элементы, которые должны быть рассмотрены в АФР, перечислены в МСФМ 11 (2004 г.):

- сфера применения и цель АФР;
- вредный организм, перечень вредных организмов, пути проникновения, зона АФР, зона, подверженная опасности;
- источники информации;
- список вредных организмов, упорядоченный по категориям;
- заключения по оценке риска, включая вероятность и последствия;
- установленные и выбранные меры по управлению фитосанитарным риском.

В ходе рассмотрения каждого из этих элементов необходимо записывать вопросы, если принятые решения или заключения вызывают сомнения, ввиду того, что:

- решения и заключения, данные в АФР, не имеют под собой научного, технического или экономического обоснования (использованная информация неполная, недостоверная, неактуальная, устаревшая и т.д.).
- научная, техническая и экономическая информация, использованная в АФР, может быть по-разному истолкована.
- на надежность научной, технической и экономической информации влияет наличие неопределенности, что должно быть четко указано в АФР.

Все возникающие во время пересмотра АФР вопросы должны быть задокументированы. Следует тщательно продумать вопросы, которые будут направлены импортирующей стране в письменном виде с просьбой учесть эти комментарии при подготовке окончательной версии АФР и провести их обсуждение в наикратчайшие сроки.

3.8 Изучение научных, технических и экономических вопросов

После пересмотра АФР и предоставления импортирующей стране своих рекомендаций, которые должны быть учтены при принятии окончательно варианта АФР, экспортирующая страна может начать проведение независимого исследования научных, технических и экономических данных.

Краткосрочное исследование должно проводиться для получения крайне необходимой дополнительной научной, технической или экономической информации; импортирующая страна должна учитывать результаты подобного исследования при принятии окончательного варианта АФР. Тем не менее, для обоснования условий торговли, уже вступивших в силу, может быть проведено более обширное исследование.

Для устранения вопросов, возникших в ходе пересмотра АФР, исследования следует проводить в двух направлениях:

- исследование для получения дополнительной научной, технической и экономической информации, которую необходимо принять во внимание в случае, если результаты, приведенные в АФР, не подкреплены приведенной в документе информацией по причине использования неполной, недостоверной, неактуальной, устаревшей информации либо по какой-то иной причине.
- исследование для совершенствования применения мер по управлению риском, включая определение и оценку альтернативных мер. Также для оценки эффективности рассматриваемых мер в условиях экспорта может быть проведен моделирующий эксперимент.

Другие области исследования и методы их проведения могут быть согласованы в ходе переговоров между НОКЗР.

3.9 Участие в двусторонних переговорах

Все договаривающиеся стороны МККЗР могут регулярно участвовать в многосторонних официальных совещаниях, включая ежегодное заседание КФМ в Риме, ежегодную Техническую консультацию между РОКЗР и заседания РОКЗР, проводимые в соответствующих регионах. В ходе подобных заседаний участники часто пользуются возможностью проведения неофициальных двусторонних переговоров, но подобные переговоры имеют второстепенное значение для достижения общей цели главных заседаний.

Несмотря на отсутствие процедур, регламентирующих проведение двусторонних переговоров, такие переговоры между торговыми партнерами обычно проводятся ежегодно или по мере необходимости. Для каждой страны общая цель этих совещаний – получение доступа на рынок для товаров, которые они желают экспортировать. По мере развития торговли каждая страна расширяет свои знания о стране, в которую она экспортирует свои товары: о статусе вредного организма, производстве, маркетинговой среде и нормативной базе. Со временем торговые отношения между двумя странами, скорее всего, укрепятся, что приведет к разработке гармонизированных стратегий по управлению риском.

Успешное двустороннее торговое партнерство обычно создает благоприятные условия, которые должны побуждать стороны, договаривающиеся о получении доступа одного или нескольких товаров на новый рынок, рассмотреть возможность проведения двусторонних переговоров о перспективах развития долгосрочных торговых отношений.

3.10 Посещение экспортирующей страны для проведения оценки

Весьма вероятно, что на завершающем этапе проведения АФР импортирующая страна обратится к экспортирующей стране с просьбой принять свою делегацию с однократным или многократными визитами особенно в случае, если в соответствии с результатами АФР необходимо применить фитосанитарные меры до экспорта или во время отгрузки товара.

Основная цель визита с позиции импортирующей страны – непосредственно ознакомиться с тем, как будут применяться меры, и какие процедуры будут приняты, с целью:

- гарантировать эффективность мер;
- выявить несоответствия;
- принять меры для устранения несоответствий.

Для экспортирующей страны визит представителей импортирующей страны может стать прекрасной возможностью показать зоны производства, из которых будет осуществляться поставка товара, который после прохождения этапов переработки, упаковки и транспортировки достигнет пункта экспорта. Представители импортирующей страны следует ознакомить с процедурами управления фитосанитарным риском, применяемыми на вышеуказанных этапах, и продемонстрировать их практическое применение. Лица, вовлеченные в процесс производства и реализации продукции, включая производителей, экспортеров и транспортные компании, должны быть вовлечены в процесс планирования визита представителей импортирующей страны и непосредственно участвовать в приеме делегации в нужное время.

Если экспортирующая страна начала проведение исследования с целью установления качества информации, использованной в АФР, усовершенствования процедур управления риском и оценки альтернативных мер управления риском, презентация о результатах проводимого исследования должна быть включена в программу визита делегации импортирующей страны.

После отъезда делегации НОКЗР экспортирующей страны должна подготовить отчет о визите, который будет включать в себя подробное описание визита, а также принятых решений и взятых на себя обязательств. Копия отчета с запросом о подтверждении достоверности представленной в нем информации должна быть направлена НОКЗР импортирующей страны. Копии отчета, подписанные обеими сторонами, и соответствующая переписка должны быть включены в досье по получению доступа на рынок.

3.11 Подтверждение условий торговли

Условия торговли, включающие в себя фитосанитарные требования, ограничения и запреты импорта товаров, могут быть подтверждены по завершении подготовки рекомендаций по результатам АФР.

Прежде чем рекомендации по результатам АФР будут рассмотрены и приняты во внимание, НОКЗР в стране назначения должна быть убеждена в том, что процесс анализа риска был проведен в соответствии с требованиями ВТО и МККЗР. В частности, в том, что комментарии, полученные в ходе обсуждений с заинтересованными лицами, были должным образом рассмотрены и, в соответствующих случаях, в рекомендации были внесены изменения. НОКЗР должна гарантировать, что окончательный документ структурирован, научно обоснован и прозрачен, а также дает четкие обоснования принятых административных решений и ссылки на источники информации.

Приняв окончательный вариант АФР, НОКЗР обязана следовать официальным процедурам уведомления (Статья VII 2 (б) и 2 (с) МККЗР, 1997 г.) и опубликовать фитосанитарные требования, ограничения и запреты, а также направить их договаривающейся стороне или сторонам, которые могут быть напрямую затронуты этими мерами; также по запросу НОКЗР предоставляет любой договаривающейся стороне обоснование принятых фитосанитарных требований, ограничений и запретов.

НОКЗР также должна начать разработку проектов основных законов, которые в соответствии с новыми условиями могут потребоваться для внесения изменений в фитосанитарное законодательство, являющееся юридической основой применения торговых условий и требований.

3.12 Начало торговли

В определенных ситуациях, если экспортирующая страна оценила импортную политику и соответствующие условия торговли и сочла их неприемлемыми, она может обратиться в орган по урегулированию споров. Процедура урегулирования споров описана в Разделе 4.3 данного Руководства. Тем не менее, в большинстве случаев экспортирующая страна примет необходимые меры для начала и развития экспортной торговли.

Приняв условия торговли, НОКЗР экспортирующей страны берет на себя юридическую ответственность гарантировать НОКЗР импортирующей страны, что грузы товара соответствуют фитосанитарным импортным требованиям импортирующей страны. Соответствие грузов импортным требованиям НОКЗР подтверждается выдачей фитосанитарного сертификата. Статья V2(a) МККЗР говорит о том, как должны выдаваться фитосанитарные сертификаты:

> *«Досмотр и другие мероприятия, связанные с выдачей фитосанитарных сертификатов, должны проводиться только официальной национальной организацией по карантину и защите растений или под ее руководством. Фитосанитарные сертификаты должны выдаваться должностными лицами, квалифицированными и уполномоченными официальной национальной организацией по карантину и защите растений действовать от ее имени и под ее контролем, при условии, что эти лица обладают такими знаниями и информацией, которые позволяют административным органам импортирующих договаривающихся сторон принимать такие фитосанитарные сертификаты в качестве заслуживающих доверия документов».*

В соответствии с МСФМ 7 (2011 г.) НОКЗР экспортирующей страны имеет единоличное право проводить фитосанитарную сертификацию и должна создать систему управления для решения вопросов, касающихся юридических и административных требований. Эти требования описаны в МСФМ 7 (2011 г.).

Юридические полномочия предусматривают принятие на себя ответственности за разработку, применение и поддержание фитосанитарной системы юридическими или административными средствами для осуществления экспорта в соответствии со Статьей IV2(a) МККЗР.

Административные обязательства включают в себя соблюдение всех юридических и административных требований, касающихся фитосанитарной сертификации, и уполномочивают НОКЗР:

- назначить человека или отдел НОКЗР, ответственных за систему фитосанитарной сертификации;
- определить обязанности персонала, вовлеченного в процесс фитосанитарной сертификации, и установить информационные каналы для обеспечения связи между персоналом;
- нанимать и уполномочивать квалифицированный и опытный персонал;
- обеспечивать надлежащее и регулярное обучение персонала;
- обеспечивать наличие квалифицированного персонала и необходимых ресурсов.

НОКЗР должна быть в состоянии выполнять ряд функциональных обязанностей, касающихся фитосанитарной сертификации, включая:

- применение и поддержание системы учета;
- разработку рабочих инструкций для обеспечения соответствия импортным требованиям;
- применение фитосанитарных систем, осуществление их контроля и аудита;
- проверку того, что соответствующие фитосанитарные процедуры были разработаны и корректно применяются;
- проведение обследований, мониторинга и борьбы для подтверждения фитосанитарного статуса, указанного в сертификате;
- заполнение и выдачу фитосанитарных сертификатов;
- обеспечение фитосанитарной безопасности грузов после проведения фитосанитарной сертификации и до экспорта;
- проведение исследований и принятие корректирующих мер (в соответствующих случаях) по нотификациям о несоответствии.

Для выполнения обязательств НОКЗР необходимы ресурсы и инфраструктура, включая квалифицированный и опытный персонал, способный выполнять свои функции и обязательства по проведению фитосанитарной сертификации. При ограниченном количестве государственного персонала НОКЗР может привлечь к работе внешних экспертов, при условии, что конфликт интересов отсутствует, а эксперты несут ответственность перед НОКЗР.

НОКЗР должна обеспечить наличие соответствующей материально-технической базы для надлежащего проведения фитосанитарной сертификации.

Основное требование к эффективной системе фитосанитарной сертификации – документальное подтверждение всех применяемых процедур и ведение учета. Система должна позволять отслеживать фитосанитарные сертификаты и грузы, а также проверять соответствие грузов фитосанитарным требованиям импортирующей страны.

Торговля начнется тогда, когда первый груз будет отправлен в импортирующую страну. Фитосанитарный сертификат должен сопровождать груз или должен быть передан по почте или другим путем, кроме того, страны по предварительной договоренности могут использовать электронные сертификаты.

В МСФМ 12 (2011 г.) подробно описаны требования и руководства по подготовке и выдаче фитосанитарных сертификатов.

4 Сохранение торговых отношений

4.1 Соответствие условиям торговли

Для сохранения торговли НОКЗР экспортирующей страны должна обеспечивать надлежащее применение процедур, проводимых для выполнения фитосанитарных требований импортирующей страны.

НОКЗР должна ответственно подходить к проведению фитосанитарной сертификации и применению системы сертификации на экспорт с целью обеспечения точности информации и дополнительных деклараций, сопровождающих фитосанитарные сертификаты (МСФМ 1, 2006 г.).

МККЗР рекомендует, чтобы договаривающиеся стороны уведомляли о случаях несоответствия грузов фитосанитарным требованиям импортирующей страны, включая несоответствия в отношении документации, или сообщали о соответствующем экстренном действии, принимаемом в случае выявления в импортируемом грузе организма, представляющего фитосанитарную угрозу. НОКЗР импортирующей страны в максимально короткие сроки должна нотифицировать НОКЗР экспортирующей страны о выявлении значительных несоответствий и экстренных мерах, принятых в отношении импортируемых грузов. В нотификации должен быть указан характер выявленного несоответствия, чтобы НОКЗР экспортирующей страны могла провести расследование и принять необходимые корректирующие меры. НОКЗР импортирующей страны может запросить отчет о результатах проведения подобных расследований.

НОКЗР импортирующей страны уведомляет НОКЗР экспортирующей страны о том, по каким важным пунктам груз не отвечает указанным импортным требованиям, или с целью сообщить о том, какие экстренные меры были приняты после выявления вредного организма, представляющего потенциальную угрозу. Использование нотификаций по другим вопросам необязательно, однако во всех случаях нотификации должны применяться только в рамках международного сотрудничества с целью предотвращения интродукции и распространения регулируемых вредных организмов (МККЗР, Статьи I и VIII). Цель нотификации – содействие расследованию причин несоответствия и предотвращению повторения подобных случаев.

Если существует необходимость проведения экстренного действия, импортирующая страна должна провести исследование новой или непредвиденной фитосанитарной ситуации для обоснования этого действия. Любое действие подобного характера должно пройти оценку в кратчайшие сроки для гарантии технической обоснованности длительности его применения. Если продолжительное применение меры считается технически обоснованным, импортирующая страна должна внести соответствующие изменения в свои фитосанитарные меры, опубликовать их и направить НОКЗР экспортирующей страны (МСФМ 13, 2001 г.).

4.2 Пересмотр условий торговли и их изменение

После начала торговли и в ходе ее развития накапливаются данные о преимуществах и недостатках принятых условий торговли. Важно отметить, что контроль фитосанитарных мер и анализ данных можно проводить по мере их появления.

Если в результате анализа торговых данных будет получена новая информация об управлении риском, или если появится новая или важная научная информация – пересмотр АФР может привести к решению о внесении изменений в утвержденные меры по управлению риском. В таких обстоятельствах МККЗР ясно говорит, что:

> *«… договаривающиеся стороны, по мере изменения условий и появления новых фактов, должны незамедлительно модифицировать или отменить фитосанитарные меры, если они не признаны необходимыми»* (МККЗР, Статья VII.2(з)).

Результаты независимого исследования или исследования альтернативных мер по управлению риском, проведенного экспортирующей страной, могут предоставить возможность для пересмотра условий торговли с импортирующей страной и внесения соответствующих поправок. Статья 1.10 МСФМ 1 (2006 г.)

требует признавать альтернативные фитосанитарные меры, предложенные НОКЗР экспортирующей страны, если было доказано, что применение этих мер позволяет обеспечить надлежащий уровень защиты, установленный НОКЗР импортирующей страны. В МСФМ 24 (2005 г.) дается руководство по установлению и признанию фитосанитарных мер эквивалентными в таких ситуациях.

Взаимное признание эквивалентности фитосанитарных мер является важным элементом в установлении и поддержании тесных и позитивных торговых отношений между странами. В случаях, когда двусторонние переговоры являются частью договоренности, может быть уместным согласование графика проведения регулярных пересмотров, касающихся торговли отдельными товарами.

4.3 Урегулирование споров

На протяжении всего процесса проведения переговоров и получения доступа на рынок, а также в последующую фазу сохранения торговых отношений путем соблюдения условий торговли, пересмотра и изменения условий торговли в ответ на изменение обстоятельств, возникают ситуации, когда НОКЗР экспортирующей страны может поставить под сомнение или оспорить действия, предпринятые НОКЗР импортирующей страны, особенно в отношении фитосанитарных нормативных требований, ограничивающих импорт товаров.

В таких ситуациях согласно МККЗР (статья XIII.1): *«...договаривающиеся стороны проводят консультации как можно скорее с целью разрешить спор»*, и в большинстве случаев споры разрешаются в ходе двусторонних переговоров. Однако если разногласия не могут быть урегулированы подобным образом, стороны могут воспользоваться процедурой урегулирования споров в рамках механизма урегулирования споров МККЗР (статья XIII) и Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер (статья 11).

История торговых споров показывает, что члены ВТО, как правило, используют систему урегулирования споров, предусмотренную ВТО. Тем не менее, это относительно долгая и дорогостоящая процедура, и, следовательно, она применяется в наиболее серьезных и сложных случаях. Принимая во внимание вышесказанное, в рамках МККЗР была определена необходимость разработки менее дорогой, но эффективной технической системы, способной решать менее сложные фитосанитарные проблемы. Следовательно, в сферу МККЗР были включены процедуры урегулирования споров в соответствии со статьей XIII нового пересмотренного текста.

Основываясь на этой инициативе, КФМ разработала систему урегулирования споров, которая предусматривает проведение процедур и оказание административной поддержки договаривающимся сторонам в разрешении споров и применении процесса, описанного в статье XIII. МККЗР опубликовала краткое Руководство по системе урегулирования споров (МККЗР, 2006a) и более подробное руководство (МККЗР, 2006b), которые предусматривают правила и процедуры их применения[11]. Административная поддержка оказывается через вспомогательный орган, известный как Вспомогательный орган по урегулированию споров (ВОУС), который осуществляет контроль, администрирование и поддержку процедур урегулирования споров в рамках МККЗР.

Когда спор не может быть решен путем проведения двусторонних переговоров, договаривающаяся сторона или стороны могут направить запрос в адрес Генерального директора ФАО о созыве комитета экспертов для рассмотрения спора в соответствии с правилами, описанными в Руководстве по урегулированию споров МККЗР (МККЗР, 2006a).

Основные преимущества системы урегулирования споров МККЗР указаны в Руководстве по урегулированию споров (МККЗР, 2006a), а именно:

- подчеркивает важность предотвращения спора до начала процесса урегулирования спора;
- предлагает договаривающимся сторонам широкий выбор механизмов, которые они могут использовать для разрешения каждого отдельного спора;

11/ Руководство МККЗР по урегулированию споров смотрите по ссылке https://www.ippc.int/publications/dispute-settlement-manual

- работает на техническом уровне. Стороны, вовлеченные в спор, имеют возможность урегулировать свои разногласия на этом уровне и не быть вовлеченными в потенциально более сложные юридические процессы, используемые в других системах разрешения споров;
- предлагает процессы урегулирования споров, которые проходят на уровне, отличном от того, что предлагает ВТО, и, следовательно, договаривающиеся стороны могут воспользоваться альтернативными средствами для урегулирования спора;
- потенциально менее дорогостоящая, чем другие системы урегулирования споров;
- потенциально позволяет урегулировать спор быстрее, чем другие системы урегулирования споров, признавая, что большинство решений, принятых в рамках механизмов МККЗР, не являются обязательными;
- Секретариат и ВОУС оказывают поддержку спорящим сторонам при условии наличия ресурсов, например, консультируют стороны по вопросам применения системы и содействуют сторонам в разрешении спора.

Начиная урегулирование спора в рамках системы урегулирования споров МККЗР, в тех случаях, когда спор касается фитосанитарной сферы, договаривающимся сторонам рекомендуется проконсультироваться с Секретариатом МККЗР о наличии процедур урегулирования споров и подборе наиболее подходящей процедуры для рассматриваемого спора. После того, как договаривающиеся стороны согласовали процедуру, Секретариат, как правило, может посодействовать в дальнейшем урегулировании.

Если Генеральный директор ФАО назначает комитет экспертов, по завершении работы этот комитет должен подготовить отчет, в котором будут описаны технические аспекты рассматриваемого спора и даны рекомендации по способам его урегулирования. Важно отметить, что рекомендации не являются обязательными для сторон, участвующих в споре, но они могут стать основой для пересмотра вопроса.

Если торговый спор остается неурегулированным после использования технических процедур в соответствии с МККЗР, договаривающиеся стороны могут рассмотреть возможность использования процедур урегулирования споров в рамках ВТО. Так, в то время как результаты процесса урегулирования спора в рамках МККЗР могут не иметь обязательной юридической силы, результаты рассмотрения вопроса в рамках ВТО, вероятно, будут иметь значительный вес, особенно если проблема связана с использованием международных стандартов (МСФМ) в соответствии с МККЗР.

Обратите внимание на то, что результаты урегулирования споров при ВТО являются юридически обязательными и могут иметь серьезные экономические и политические последствия. По этой причине МККЗР призывает правительства начать с технической консультации на раннем этапе, чтобы избежать фитосанитарных споров до их возникновения.

5 Ссылки и источники

Материалы, использованные при подготовке данного руководства

ФАО. 2011 г. Руководство по применению фитосанитарных стандартов в лесном хозяйстве, ФАО Документ 164. Рим, ФАО.

МККЗР. 1997 г. Международная конвенция по карантину и защите растений Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2006a Система урегулирования споров МККЗР. Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2006b. Руководство МККЗР по урегулированию споров. Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2007 г. Обучение анализу фитосанитарного риска (АФР), Руководство для студента. Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2009 г. Бизнес-план на 2007-2011 Комиссия по фитосанитарным мерам Международной конвенции по карантину и защите растений. Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2011 г. Руководство по процедурам Международной конвенции по карантину и защите растений. Рим, МККЗР, ФАО.

МККЗР. 2012b. Семинары по применению международных стандартов по фитосанитарным мерам. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 1. 2006 г. Фитосанитарные принципы для защиты растений и применения фитосанитарных мер в международной торговле. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 2. 2007 г. Структура анализа фитосанитарного риска. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 3. 2005 г. Руководство по экспорту, перевозке, импорту и выпуску агентов биологической борьбы и других полезных организмов. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 4. 1995 г. Требования по установлению свободных зон. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 5. 2012 г. Глоссарий фитосанитарных терминов. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 6. 1997. Руководство по надзору. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 7. 2011. Система сертификации на экспорт. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 8. 1998 г. Определение статуса вредного организма в зоне. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 9. 1998 г. Руководство по программам ликвидации вредных организмов. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 10. 1999 г. Требования по установлению свободных мест и участков производства. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 11 г. 2013 г. Анализ фитосанитарного риска. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 12. 2011 г. Руководство по фитосанитарным сертификатам. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 13. 2001 г. Руководство по нотификации о несоответствии и экстренном действии. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 14. 2002 г. Использование интегрированных мер в системном подходе к управлению фитосанитарным риском. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 18. 2003 г. Руководство по использованию облучения в качестве фитосанитарной меры. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 19. 2003 г. Руководство по перечням регулируемых вредных организмов. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 20. 2004 г. Руководство по фитосанитарной системе регламентации импорта. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 22. 2005 г. Требования по установлению зон с низкой численностью вредных организмов. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 23. 2005 г. Руководство по досмотру. Рим, МККЗР, ФАО.

МСФМ 24. 2005. Руководство по установлению и признанию эквивалентности фитосанитарных мер. Рим, МККЗР, ФАО.

Всемирная торговая организация. 1994. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер. Женева, ВТО.

Список дополнительных легкодоступных ресурсов

Веб-сайт Международной конвенции по карантину и защите растений: www.ippc.int

- Утвержденные МСФМ: https://www.ippc.int/core-activities/standards-setting/ispms
- Текст Конвенции МККЗР: https://www.ippc.int/publications/1997-international-plant-protection-convention- new-revised-text

Фитосанитарные ресурсы: www.phytosanitary.info – руководства, обучающие материалы и другие ресурсы. Материалы, опубликованные на этой странице, были рассмотрены Комитетом МККЗР по развитию потенциала и оценены по значимости и соответствию системе МККЗР.

- Обучающие материалы и электронный курс по анализу фитосанитарного риска: http://phy tosanitar y.info/pra
- Дополнительные материалы могут быть внесены (на любом языке) на рассмотрение Комитета по развитию потенциала посредством заполнения формы, предложенной на веб-сайте.

Служба поддержки МККЗР: http://irss.ippc.int/helpdesk – включает форум с вопросами и ответами, часто задаваемые вопросы, ссылки на дополнительные ресурсы.

МККЗР

Международная конвенция по карантину и защите растений (МККЗР) представляет собой международное соглашение по защите растений, целью которого является защита культивируемых и дикорастущих растений за счет предотвращения интродукции и распространения вредных организмов. Сегодня международные поездки и торговля имеют большее значение, чем когда либо раньше. По мере того, как люди и товары перемещаются по миру, они переносят с собой опасные для растений организмы.

Организация

- Конвенцию подписали 181 сторон.
- У всех членов Конвенции имеется национальная организация по карантину и защите растений (НОКЗР) и официальный контактный адрес МККЗР.
- Было создано 10 региональных организаций по карантину и защите растений (РОКЗР), чтобы координировать работу НОКЗР на региональном уровне.
- НОКЗР взаимодействуют с профильными международными организациями с целью содействия развитию регионального и национального потенциала.
- Деятельность секретариата МККЗР обеспечивается Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО).

Международная конвенция по карантину и защите растений (МККЗР)

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
Тел.: +39 06 5705 4812 - Факс: +39 06 5705 4819
Эл. почта: ippc@fao.org - Сайт: www.ippc.int

Секретариат МККЗР расположен
в штаб-квартире