

УДК 351.823:349.42

О.Г. БОНДАР, Запорізький національний університет

МАЙНОВІ ВІДНОСИНИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ПРИ СТВОРЕННІ, ДОСЛІДЖЕННІ ТА ПРАКТИЧНОМУ ВИКОРИСТАННІ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ У РОСЛИННИЦТВІ

Ключові слова: державний нагляд (контроль) у сільському господарстві України, Державна інспекція сільського господарства України, її територіальні органи, генетично модифіковані організми

Необхідність створення ефективної системи нагляду (контролю) при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів викликано не сформованою структурою біобезпеки щодо генетично модифікованих організмів в Україні (далі – ГМО) [1, с.6].

Правовим проблемам використання та впровадження генетично модифікованих організмів у рослинництві присвячували свої роботи ряд провідних вчених, серед яких В.І. Андрійцев, Г.І. Балюк, В.І. Бойко, О.О. Данильченко, Д. Мельничук, М.М. Пархоменко, О.Ю. Піддубний, В.І. Семчик, Б.В. Сорочинський та інші.

Сучасні біотехнології демонструють величезні досягнення у різних сферах діяльності людини. Одним із найбільш бурхливих напрямків біотехнологічних досліджень, що активно розвивається в останні роки, є створення ГМО. ГМО активно залучаються до вирішення найрізноманітніших проблем, таких як проблема недостачі харчових продуктів у країнах третього світу, очищення навколишнього середовища від токсикантів різної хімічної природи, синтез та отримання фар-

макологічних препаратів, покращення якості вже існуючих сортів рослин та порід тварин, використання рослинних організмів як фабрик для направленої хімічного синтезу тих чи інших сполук і т.д. [1, с.5].

Стаття 50 Конституції України вказує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [2, с.131]. На жаль, українські громадяни не поставлені сьогодні перед вибором - так чи ні генній інженерії та її практичній реалізації. Ми можемо вести мову про забезпечення поінформованості у цій сфері і перш за все стосовно найважливішого – продуктів харчування. Адже сучасний світ майже всіх людей поставив у залежність від виробників продуктів харчування [3].

Основним документом у даній сфері правового регулювання є Конвенція про біорізноманіття (далі – Конвенція). Це міжнародна угода щодо збереження біологічного різноманіття, сталого використання його компонентів та рівного розподілу вигод від використання генетичних ресурсів. Конвенція розроблена та прийнята для відповіді на всі загрози біорізноманіттю та екосистемним послугам, включаючи загрози від зміни клімату, шляхом наукових досліджень, розробленням інструментів стимулів та процесів, передачі технологій та практик та повного і активного залучення відповідних зацікавлених сторін, включаючи місцеві спільноти, молодь, жінок та бізнес. Конвенція набула чинності у грудні 1993 р. Україна підписала Конвенцію у 1992 р., ратифікувала у 1994 р. 192 країни та Європейський союз є сторонами Конвенції.

У вересні 2002 р. Україна приєдналася до Картахенського протоколу (далі – Протокол), який є додатковою угодою до Конвенції [4]. Мета Протоколу полягає у сприянні забезпеченню належного рівня захисту в галузі безпечної передачі, обробки і використання жи-

вих змінених організмів, отриманих в результаті використання сучасної біотехнології, які можуть мати несприятливий вплив на збереження і стає використання біологічного різноманіття, з урахуванням також ризиків для здоров'я людини та з приділенням особливої уваги транскордонному переміщенню [4].

При цьому Протоколом визначено методи, що можуть бути застосовані в біотехнології:

1) методи *in vitro* з використанням нуклеїнової кислоти, включаючи рекомбіновану дезоксирибонуклеїнову кислоту (ДНК) і пряму ін'єкцію нуклеїнових кислот в клітини або органели;

2) методи, які ґрунтуються на злитті клітин з різним таксономічним статусом, які дозволяють подолати природні фізіологічні репродуктивні або рекомбінаційні бар'єри і які не є методами, що використовуються при традиційному схрещуванні та селекції.

Таким чином, законодавчо визнані методи, які можуть використовуватися в біотехнології. Під біотехнологією розуміють галузь знання, спрямовану на розроблення та впровадження методів (технологій) для задоволення потреб людини за допомогою природних чи генетично змінених біологічних об'єктів (вірусів, мікроорганізмів, тваринних, рослинних клітин, клітинних органодів, тваринних організмів тощо) [5, с.1]. На відміну від традиційної селекції, сучасна біотехнологія, подібно до інших природничих наук, досягла такого етапу розвитку, що дає можливість поділяти живі організми на складові частини і з них створювати живі організми з новими, заздалегідь запрограмованими якостями, що виходить далеко за межі визначення, згідно якого біотехнологія – це методи задоволення людських потреб з використанням біологічних об'єктів [6].

31.05.2007 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (далі – Закон про біобезпеку), яким визначено, що біологічна безпека – стан середовища життєдіяльності

людини, при якому відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та сільськогосподарські рослини і тварини.

Генетична безпека – стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній будь-який неприродний вплив на людський геном, а також відсутній неконтрольований вплив на геном сільськогосподарських рослин і тварин, промислових мікроорганізмів, який призводить до появи у них негативних та/або небажаних властивостей [7].

В рамках кожної країни контроль ГМО та ГМ продукції здійснює держава на основі власного законодавства і міжнародних договорів, до яких вона приєдналась. Це дозволяє, з одного боку, створювати законодавчу базу та регулювати процеси, пов'язані з ГМО, відповідно до умов кожної країни, а з іншого – узгоджувати внутрішнє законодавство з положеннями іноземного та міжнародного.

Держсільгоспінспекція та її територіальні органи мають лише одне наглядове повноваження у досліджуваній сфері це дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності [8].

До прийняття Закону про біобезпеку Україна не мала правового акту, який би забезпечував системний підхід до поводження з ГМО. Положення про біотехнології були розпорощені по різних законах. Навіть ратифікація Україною в 2002 р. Протоколу не призвела до розвитку системи регулювання біотехнологій. Тому прийняття Закону про біобезпеку, який набув чинності 21.06.2007 р., заповнило небезпечний законодавчий вакуум і стало важливим кроком у напрямку розробки і вті-

лення комплексних рамок регулювання комерційного застосування ГМО в Україні.

Важливо зазначити, що цей законопроект не обговорювався публічно. Попри те, що питання ГМО в насінні, культурах і харчових продуктах є дуже суперечливими, екологічні громадські організації, асоціації споживачів та інші зацікавлені установи та відомства не мали можливості прокоментувати і внести пропозиції щодо законопроекту до відповідних парламентських комітетів.

Закон про біобезпеку покриває широке коло питань, які стосуються ГМО: від реєстрації сортів культур на основі ГМО до діяльності пов'язаної з продуктами ГМО. Внаслідок чого за деякими позиціями закон носить доволі загальний характер і потребує прийняття підзаконних актів. Неврегульованим залишається питання зберігання, транспортування, утилізації, переробки ГМО.

Головною слабкістю українського Закону про біобезпеку є те, що він не передбачає створення єдиного контролюючого органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування і використання ГМО. Замість цього, регуляторні і контрольні функції поділені між шістьма центральними органами: Кабінетом Міністрів України і центральними виконавчими органами освіти і науки; екології та природних ресурсів; охорони здоров'я; аграрної політики і ветеринарної медицини. Ці органи мають різні повноваження. Проте залишається недостатньо визначеним ряд питань. По-перше, фахівці стверджують, що процедура виявлення ГМО складна. Вона передбачає порівняння зрізку продукту з визначеним зразком, тобто є спеціальні тест-системи, які дають змогу визначити якісний показник – чи є ГМО у продукті. Більш складні та дорогі аналізи – визначення кількісного складу. По-друге, необхідно чітко визначити порядок відбору зразків продукції для проведення експертизи, запровадити примусові заходи, в тому числі санкції, щодо виробників продукції, які не дотримуються вимог етикування, а також встановити особливості проце-

дури розгляду звернень громадян із зазначених питань. Без законодавчого вирішення цих проблем, неможливо забезпечити конституційне право на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів [3].

Згідно Закону «Про біобезпеку» до повноважень Мінагрополітики належить:

1) забезпечення державної апробації (випробування) та державної реєстрації створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів;

2) здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин і тварин при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності [7].

Як бачимо, у переліку органів не виділено окремо Держсільгоспінспекцію і більш того, її положення закріплені за Мінагрополітики України.

Ексголова Держсільгоспінспекції С.М. Тригубенко вважає, що головною метою роботи Держсільгоспінспекції є контроль за якістю і безпекою продукції сільського господарства на вітчизняному ринку, а значить контроль за продукцією, яку використовують українці. Кожному з нас важливо, що їдять наші діти, ну і ми самі. Не даремно говорять: «Скажи мені, що ти їси, і я скажу хто ти» [9].

Потребують визначення деякі механізми, які передбачені законом для забезпечення біологічної безпеки, Це, в першу чергу, процедура державної реєстрації, яка лежить в основі всієї системи біобезпеки.

Для врегулювання питання поводження з ГМ сортами, зокрема реєстрації ГМ сортів, 23.07.2009 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 808 «Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин» [10], а згодом 18.11.2009 р. постанову Кабінету Міністрів

України № 1223 «Про затвердження розмірів тарифів на проведення експертиз, які є підставою для державної реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі» [11].

Прийняття вказаних постанов активізувало проблему розроблення регулюючих документів, експериментальних методик та національних стандартів з діагностики, аналізу, ідентифікації, випробування різних видів генетично модифікованих рослин та отримуваної з них ГМО продукції.

Міністерство аграрної політики прийняло наказ від 19.05.2010 р. № 252 «Про затвердження форми клопотання про проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованого організму сорту сільськогосподарської рослини та форми технічного опису генетично модифікованого організму сорту сільськогосподарської рослини», наказом Мінагрополітики затверджена методика відбору проб рослинного та насінневого матеріалу сільськогосподарських рослин для визначення ГМО. Розробляються за замовлення Мінагрополітики стандарти, що стосуються проблем діагностики та аналізу ГМО та методики випробування ГМ сортів кукурудзи, ріпаку, сої. Адже у багатьох зарубіжних країнах, виробник харчових продуктів повинен мати сертифікат департаменту сільського господарства і бездоганно виконувати вимоги урядових стандартів [12].

На сьогодні у світі існують дві протилежні точки зору щодо шкідливості чи нешкідливості ГМО-продукції для здоров'я людини та навколишнього середовища. Не дивлячись на те, що загалом наукова спільнота стверджує про недоведену шкоду ГМО, роздутість і перебільшеність даної проблеми, громадськість, прості споживачі схильні все ж таки вважати тенденцію поширення ГМО достатньо загрозливою [13]. Можна вести мову про особливий вид загрози, який не можна назвати в чистому вигляді екологічними загрозами, загрозами генетичними, біологічними і т.п. оскільки дані загрози можуть виходити від штучно створених біологічних структур – вірусів, шкідни-

ків, біологічного тероризму, та від звичайного поширення штучних біологічних структур у живу природу, вчиненого без злочинного наміру, внаслідок недбалості, неврегульованості питання законодавством, навіть внаслідок непередбачуваності наслідків на момент поширення [14]. Саме тому пропонується посилити державний контроль у даній сфері шляхом внесення змін до Закону про біобезпеку в частині закріплення за Держсільгоспінспекцією та її територіальними органами контрольних повноважень у вказаній сфері [7].

Питання утилізації неякісної продукції на сьогодні лишається відкритим, тому актуальним лишається внесення змін до Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14.01.2000 р. № 1393 [15]. Пропонується до спеціально уповноважених органів виконавчої влади, що приймають рішення про вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальше поводження з нею поряд з центральними органами виконавчої влади, до відання яких належать питання забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, захисту прав споживачів, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, стандартизації, метрології та сертифікації віднести орган нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, його територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві і Севастополі.

Хоча Картахенський протокол дає можливість державам відмовитися від імпорту ГМО (крім фармацевтичної продукції, виробленої із застосуванням генної інженерії), Україна не пішла таким шляхом. Натомість прийняті законодавчі акти жодним чином не захищають українців від негативного впливу ГМО і продукції, виробленої із їх застосуванням. Сфера застосування таких організмів достатньо широка – продукти харчування, медичні, фармацевтичні препарати, корм для тварин, насіння тощо. На жаль, законодавством не створено дієвого механізму захисту прав громадян у цій сфері [3].

Крім того, відповідно до статті 13 Закону про біобезпеку забороняється вивільнення в навколишнє середовище ГМО до їх державної реєстрації. Разом з тим, вищезазначеним законом не визначається ніяка відповідальність (адміністративна, цивільна чи кримінальна) за незаконне вивільнення ГМО, в тому числі незареєстрованих ГМ сортів у навколишнє середовище, не виписана процедура їх утилізації.

Проведені дослідження дали змогу зробити наступні висновки.

1. Оскільки Україна прагне до Євроінтеграції, основними документами при використанні ГМО є Конвенція про біорізноманіття, Картахенський протокол, Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів».

2. Згідно Указу Президента України від 13.04.2011 р. № 459 Держсільгоспінспекція та її територіальні органи мають лише одне наглядове повноваження у досліджуваній сфері це дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Разом з тим, це повноваження не закріплено за Держсільгоспінспекцією Законом про біобезпеку, що унеможливило його виконання.

3. В Україні діє досить розпорошена система державних органів, наділених владними повноваженнями у забезпеченні біологічної та генетичної безпеки. Саме тому, головною слабкістю українського Закону про біобезпеку є те, що він не передбачає створення єдиного контролюючого органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування і використання ГМО.

4. Прогалиною чинного законодавства є те, що законом не визначається відповідальність фізичних та юридичних осіб за незаконне ви-

вільнення ГМО, в тому числі незареєстрованих ГМ сортів у навколишнє середовище, не виписана процедура їх утилізації, що унеможливило покарання порушників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сорочинський Б. В. Генетично модифіковані рослини / Сорочинський Б. В., Данильченко О. О., Кріпка Г. В. – К. : Фітосоціоцентр, 2005. – 204 с.

2. Відповідність розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» міжнародним зобов'язанням України у сфері прав людини (постатейний коментар розділу II Конституції України) / ред. рада: О. В. Лавринович (голова); І. І. Ємельянова ; авт. статей: В. П. Суботенко; упор.: В. Д. Андрієнко. – К. : Фенікс, 2010. – 208 с.

3. Бойко І. В. Забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів: адміністративно-правовий аспект / І. В. Бойко // Вісник академії правових наук України. – 2010. – № 1 (60). – С. 189–194.

4. Закон України «Про приєднання України до Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття» : від 12.09.2002 р., № 152// ВВР України. – 2002. – № 44. – Ст. 320.

5. Паспорт спеціальності 03.00.20 – біотехнологія / затв. постановою президії ВАК України : від 08.06.2006 р., № 18-09/6 // Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. – 2006. – № 9. – С. 32–36.

6. Піддубний О. Ю. Методологічні проблеми дослідження правовідносин у сфері біотехнологій / О. Ю. Піддубний // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – 2011. – Вип. 167. – Ч. I. – С. 200–210.

7. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» : від 31.05.2007 р., № 1103 // ВВР України. – 2007. – № 35. – Ст. 1137.

8. Указ Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» : від 13.04.2011 р., № 459 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – Ст. 114.

9. Госрегулювання: перспективи інспектування // Акциз. – 2012. – № 1.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин» : від 23.07.2009 р., № 808 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2071.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розмірів тарифів на проведення експертизи, яка є підставою для державної реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі» : від 18.11.2009 р., № 1223 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 89. – Ст. 3015.

12. Кривенок М. Я. Світове виробництво екологічно чистої продукції тваринництва / М. Я. Кривенок, К. Ю. Ястребов // Біоресурси і природокористування. – 2010. – № 3–4. – С. 169–173.

13. Пархоменко М. М. Господарсько-правові засоби забезпечення якості продукції в Україні / М. М. Пархоменко // Економіка і право. – 2009. – № 2. – С. 19–23.

14. Піддубний О. Ю. Правовідносини у сфері біологічної безпеки та трансферу біотехнологій – проблеми співвідношення / О. Ю. Піддубний // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – 2011. – Вип. 157. – С. 161–165.

15. Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» : від 14.01.2000 р., № 1393 // ВВР України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.

Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у рослинництві / О. Г. Бондар // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 44–49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12bogour.pdf>

Розглянуті та проаналізовані майнові відносини при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у рослинництві, досліджено актуальність Державної інспекції сільського господарства України, її територіальних органів в цих відносинах, запропоновані шляхи вирішення неврегульованих позицій.

Бондарь А.Г. Имущественные отношения как объект государственного надзора (контроля) при создании, исследовании и практическом использовании генетически модифицированных организмов в растениеводстве

Рассмотрены и проанализированные имущественные отношения при создании, исследовании и практическом использовании генетически модифицированных организмов в растениеводстве, исследована актуальность Государственной инспекции сельского хозяйства Украины, ее территориальных органов в этих отношениях, предложенные пути решения неурегулированных позиций.

Bondar O.G. The Property Relations as Object of State Supervision (To Control) At Creation, Research and Practical Use of Genetically Modified Organisms, In a Plant-Grower

Property relations in the creation, research and practical usage of genetically modified organisms in plant growing have been examined and analyzed, urgency of the State Inspection of agriculture of Ukraine and its territorial bodies in this relationship has been researched, ways of solution of unsettled position have been proposed.