

УДК 351.77; 631/635

М. Григорова

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ ПРИ ВИРОБНИЦТВІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

Проаналізовано аспекти функціонування системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в аграрному виробництві для визначення пріоритетів подальшого розвитку зазначеної системи в Україні. Виявлено необхідність створення загального координуючого органу державної влади, що забезпечить узгоджену діяльність міністерств та відомств, до компетенції яких належать питання поводження з генетично модифікованими організмами за активної участі громадськості. Наголошено на доцільності проведення консультативно-роз'яснювальної роботи із сільськогосподарськими товаровиробниками щодо потенційних проблем та можливої юридичної відповідальності при вирощуванні та розповсюдженні генетично змінених рослин.

Ключові слова: аграрне виробництво, державне управління, біолого-генетична безпека, сільськогосподарська продукція, генетично модифіковані рослини.

Стратегічною метою аграрної політики України є забезпечення стійкого розвитку сільського господарства, яке здатне виробляти якісну та конкурентоспроможну продукцію на потребу населення та для експортної торгівлі. Гарантією її досягнення є врахування значних технологічних, екологічних та економічних змін, які характерні для сучасного постіндустріального суспільства.

Нарощування темпів сільськогосподарського виробництва у багатьох країнах світу ведеться шляхом впровадження новітніх біотехнологій зокрема використання генетично-змінених рослин. Однак досягнення біотехнології, часто стають джерелом суспільних страхів, предметом дискусій і протестів. Можна із впевненістю казати, що жодна інша галузь, не викликала до себе настільки невизначеного ставлення. Не вшухають суперечки про допустимість масового виробництва трансгенних продуктів, можливих негативних наслідків вивільнення генетично модифікованих організмів (далі – ГМО) для навколишнього середовища та здоров'я людини.

Саме тому необхідність забезпечення належного державного контролю за використанням ГМО у процесі здійснення сільськогосподарського виробництва набуває великого значення для України з огляду на унікальні для цієї держави перспективи розвитку аграрної економіки (земельні й людські ресурси, накопичений досвід землеробства).

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст., коли Україна почала створювати державні інститути, що контролюють різні сфери розвитку країни, провідні біотехнологічні компанії світу активно шукали нові вільні ринки для просування своєї генетично модифікованої продукції. Однією з перших на пострадянському просторі вільно завозити та впроваджувати у сільськогосподарське виробництво на своїй території генетично змінені рослини стала саме Україна. Тривалий час питання державного контролю за розповсюдженням продуктів генно-інженерної діяльності не були першочерговими, хоча певним чином вони згадувались у розрізних нормативних

документах: Законі України “Про безпечність та якість харчових продуктів” № 771/97-ВР від 23.12.1997 р.; “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” № 4004-ХІІ від 24.02.1994 р.; “Про дитяче харчування” № 142-V від 14.09.2006 р.; “Про охорону навколишнього природного середовища” № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р., “Про захист прав споживачів” № 1023-ХІІ від 12.05.1991 р. тощо [1].

Активно створювати комплексну систему державного контролю за генетично модифікованими організмами Україна починає у 2007 р., коли приймається закон, спрямований на різнобічне врегулювання питань ГМО “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” [2].

Проблема генетично змінених організмів торкається багатьох сфер суспільного життя, тому потребує ґрунтовного аналізу за участю вчених-дослідників різних галузей наук, та активного контролю з боку органів державної влади.

Питаннями щодо використання генетично модифікованих організмів у сільськогосподарському виробництві приділялася певна увага з боку вчених економічного та правового профілю. Серед них: О. Коваль, В. Молодиченко, В. Гапотій, Н. Тарусова, В. Зуєв та інші [3 – 5].

Наукові праці цих авторів присвячено аналізу ролі екологічної та продовольчої безпеки для ефективного розвитку економіки держави, врахуванню прав споживачів сільськогосподарської продукції, зокрема права на здорове і якісне харчування, достовірну інформацію щодо наявності ГМО у споживчих товарах та, взагалі, на території України. Деякі з зазначених науковців також наголошують на необхідності належно організованого, здійснюваного правового регулювання відносин у сфері поводження з генетично зміненими організмами.

Н. Малиш наголошує на потребі в удосконаленні системи забезпечення продовольчої безпеки держави через реалізацію комплексу заходів політично-правового, соціально-економічного, екологічного, інформаційно-комунікаційного та організаційного спрямування [6].

У світі необхідності подальшої інтеграції України у світову спільноту, укріплення на міжнародних ринках сільськогосподарської продукції як високопрофесійного та якісного виробника актуальність питання щодо здійснення державного контролю за обігом генетично змінених організмів у сфері аграрного виробництва не викликає сумнівів. Ця проблема залишається для України до кінця не вирішеною і потребує подальшого комплексного вивчення з позицій якісного наукового та кадрового забезпечення, підвищення компетенції вітчизняного виробника та посилення зацікавленості громадськості у її вирішенні.

Метою статті є аналіз існуючих аспектів і визначення пріоритетів розвитку державного управління біолого-генетичною безпекою у сфері сільськогосподарського виробництва в Україні.

Сучасний рівень науково-технічного прогресу відкриває значні перспективи для розвитку всіх секторів економіки, насамперед для аграрного, який є стратегічним для людства. Загальні тенденції до зростання цього сектора зумовлюють роль біотехнології як однієї з найважливіших рушійних сил науково-технічного прогресу. У національних програмах розвинених країн світу біотехнологія постає одним із перших трьох-чотирьох пріоритетних напрямків розвитку сільського господарства, насамперед біотехнологія

рослин. Використання здобутків генетичної інженерії рослин змінило практику світового сільського господарства. Найпоширенішими генетично модифікованими культурами в аграрному виробництві є соя (58,6 млн га), кукурудза (25,2 млн га), бавовник (13,4 млн га), рапс (4,8 млн га) [7].

Однак, незважаючи на незаперечні економічні переваги від вирощування генетично модифікованих (далі – ГМ) рослин, вчені звертають увагу спільноти на важливість вирішення проблеми оцінки ризику, а в разі необхідності – і попередження можливих негативних для здоров'я людини і стану навколишнього середовища наслідків їхнього використання.

У 2002 р. Україна приєдналася до Картахенського протоколу про біорізноманіття (Закон України № 152-IV від 12.09.2002 р.) і ним засвідчила свою позицію щодо підтримки нею необхідності застосування скоординованих заходів задля забезпечення належного рівня захисту в галузі безпечної передачі, обігу, обробки, транскордонних переміщень і використання генетично модифікованих організмів, які отримані шляхом застосування сучасних біотехнологій і можуть несприятливо впливати на збереження і невиснажливе використання біорізноманіття, з урахуванням також ризиків для здоров'я людини [8]. Повноцінне виконання Україною міжнародних зобов'язань у рамках Картахенського протоколу про біобезпеку потребує концептуального визначення засад власної державної політики у сфері біобезпеки генетично модифікованих організмів, а також визначення довгострокових механізмів її реалізації.

Систему державного управління біолого-генетичною безпекою в Україні не можна вважати досконалою. Одним із перших правових актів у цій сфері стала Постанова Кабінету Міністрів України “Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі” від 16.10.2008 р., яка декларувала заборону виробництва, ввезення та реалізації харчових модифікованих продуктів, що призначені для дитячого харчування. Ввезення в Україну інших продуктів допускалось, якщо вміст генетично модифікованих організмів не перевищував 0,9%, та потребувало маркування із зазначенням їхнього якісного складу [9]. Основним документом, що визначає державну політику щодо ГМО, є Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО”, прийнятий за основу у грудні 2008 р. та удосконалений упродовж наступних шести місяців 2009 р. [10].

Сільськогосподарські культури стали першими генетично модифікованими рослинами, які були дозволені для масового поширення та використання. На сьогодні вже створено ГМ дерева, понад 20 видів генетично модифікованої риби, а також декілька порід ГМ свійських тварин.

Оскільки жодна ГМ культура в Україні офіційно не зареєстрована, то їх ввезення в Україну та культивування є незаконними. За неофіційною інформацією бізнес-інсайдерів, сільське господарство України не є вільним від ГМО. Генетично змінені організми потрапляють до харчових продуктів в Україні найперше із сільськогосподарської сировини, що імпортується в Україну та з ГМ культур, вирощених в Україні до прийняття вищезгаданих законодавчих актів [11].

Так, наприклад, ГМ картопля була ввезена в Україну для польових досліджень ще у 90-х рр. ХХ ст. За умов, що існували в ті роки, неможливо було забезпечити належний контроль за її використанням. Унаслідок цього, на українських полях безконтрольно

вирощуються ГМ рослини. Українські виробники сільськогосподарської продукції бачать переваги ГМО у вищій врожайності. За оцінками експертів від 50% до 80% сої, що вирощується в Україні, є генетично модифікованою. Офіційні дані з цього приводу відсутні. Експерти пояснюють це тим, що українська соя споживається на внутрішньому ринку, а не експортується. В Україні в значно меншій кількості також вирощується ГМ картопля, кукурудза, ячмінь, а також ГМ бавовна. Відсутність ефективних програм нагляду за полями та контролю за насінням заохочує сільськогосподарських виробників використовувати ГМ культури [11].

Широкому розповсюдженню ГМО насіння в сільському господарстві перешкоджає низький рівень захисту прав інтелектуальної власності в Україні.

Експерти прогнозують, що Європейський Союз (далі – ЄС) в майбутньому буде одним із головних ринків для української сільськогосподарської продукції та продукції харчової промисловості і його частка постійно зростатиме. Тому національним виробникам необхідно забезпечити відповідність своєї продукції вимогам європейських нормативних актів щодо ГМО. Інакше можливості зростання експорту до ЄС будуть обмеженими [12].

Щодо ринку Європейського Союзу, то, якщо ГМО, не дозволений ЄС, знаходять у партії імпортованих товарів, ЄС може застосувати захисні заходи, починаючи від вимог додаткового тестування та сертифікації і закінчуючи тимчасовим припинення імпорту проблемного продукту. У разі, якщо партія товарів містить ГМО, але лише ті, що дозволені у ЄС, вони мають бути відповідно марковані. Якщо, наприклад, українська кукурудза, один із основних експортних видів зернових України, буде містити ГМО, як у випадку із соєю, що споживається на внутрішньому ринку, країна може зіштовхнутись із серйозними проблемами під час експорту до ЄС [13].

Хоча нормативні акти Європейського Союзу із питань генетично модифікованих організмів дотепер мали досить обмежений вплив на український експорт, можливості економічного зростання можуть опинитися перед серйозними загрозами у майбутньому. Якщо ЄС залишиться одним із головних імпортерів України, вона має потурбуватись про відповідність своєї продукції вимогами Європейського союзу. Отже, економічні причини свідчать на користь вибору європейського підходу до контролю за ГМО.

У Законі України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО” (далі – Законі) викладено основні принципи державної політики у галузі поводження з ГМО, головні з яких – пріоритетність збереження здоров’я людини і охорони навколишнього природного середовища порівняно з отриманням економічних переваг від застосування ГМО, а також забезпечення заходів безпеки при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО у господарських цілях [14].

У Законі приділено увагу регулюванню генетично-інженерної діяльності у замкненій і відкритій системах, державній реєстрації ГМО, їх використанню, транспортуванню, зберіганню та утилізації. У заключних положеннях Закону окреслено відповідальність за його порушення, основні вимоги до дозвільної системи у сфері генетично-інженерної діяльності та доступу до інформації щодо ГМО [15].

Постановою Кабінету Міністрів України № 808 від 23.07.2009 р. затверджується порядок, який визначає проведення державного випробування та

державної реєстрації генетично модифікованих сортів рослин як об'єктів інтелектуальної власності, що проходять процедуру державної реєстрації майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин та/або майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту рослин, відповідно до вимог Закону України “Про охорону прав на сорти рослин”, при наявності документів, що підтверджують можливість вивільнення ГМО у відкритій системі та їх екологічну, біологічну та генетичну безпеку, які видаються уповноваженими центральними органами виконавчої влади [16].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України, об'єктом державної апробації ГМО є конкретно визначений сорт сільськогосподарської рослини (її частини або насіння), який вважається таким, що придатний для відтворення цілісних рослин.

За Законом терміни розгляду реєстраційних документів не можуть перевищувати 120 днів від дня їх подачі, враховуючи строки проведення відповідних експертиз (ст. 14), а термін розгляду документів для видачі дозволу на ввезення незареєстрованих ГМО не може перевищувати 45 днів від їх подачі [17].

Підставою для відмови у держреєстрації є наявність науково обґрунтованої інформації про небезпеку ГМО для здоров'я людини або навколишнього середовища під час його використання.

Зауважено також, що Державна реєстрація ГМО проводиться безоплатно строком на п'ять років [18].

Глобалізація економіки, прагнення досягти аграрним сектором України лідируючих позицій у світовому виробництві продовольства обумовлюють додаткову потребу посилення обліково-інформаційного забезпечення управління, державного та суспільного контролю за біологічними активами з генетично модифікованими формами. Постає необхідність розробки комплексного підходу до побудови системи бухгалтерського обліку біологічних активів з ГМО, з огляду на підвищення суспільних запитів до облікової інформації в умовах сталого розвитку.

Відповідно до Закону, повноваження щодо контролю та регулювання у сфері ГМО розподілені між п'ятьма центральними органами виконавчої влади: Кабінетом міністрів, Міністерством освіти та науки, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Міністерством охорони здоров'я та Міністерством аграрної політики.

В Україні створений центральний орган виконавчої влади – Державна інспекція сільського господарства України, який наділений наглядовими повноваженнями у досліджуваній сфері [19]. Вказані повноваження полягають у здійсненні державного контролю за дотриманням заходів біологічної та 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.

На жаль функції центрального органу виконавчої влади у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі Законом про біобезпеку не визначені, що не дає останній повністю здійснювати свою діяльність у вказаній сфері.

Законом про внесення змін до Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні

генетично модифікованих організмів” система контролюючих органів значно розширилась шляхом створення мережі випробувальних лабораторій із визначення вмісту ГМО у продукції (при відповідальному міністерстві чи центральному органі виконавчої влади) та Науково-методологічного центру з питань випробувань ГМО [20].

Проте залишається достатньо неврегульованих питань у досліджуваній сфері. Повноваження Держсільгоспінспекції не передбачені змінами до Закону. Окрім того, закон не передбачає створення єдиного контролюючого органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування та використання ГМО.

Висновки

Таким чином, ми вважаємо, що насамперед з організаційної точки зору необхідно: створення Міжвідомчої комісії з питань біобезпеки, на яку буде покладено координацію та узгодження діяльності міністерств та відомств, до компетенції яких належать питання поводження з ГМО за активної участі громадськості; широке інформування про можливі ризики використання та вживання продукції, що містить ГМО; проведення консультативно-роз’яснювальної роботи із сільськогосподарськими товаровиробниками щодо потенційних проблем та можливої юридичної відповідальності при вирощуванні та розповсюдженні генетично змінених рослин; формування системи попередження і контролю неконтрольованого поширення ГМО.

Україна цілком може позиціонувати себе на світовому агроринку як виробник чистої та здорової їжі. У будь-якому випадку, як щодо можливого дозволу на використання та впровадження генетично змінених рослин, так і щодо стратегії на виробництво чистої продукції, потрібна чітка і зрозуміла державна політика, що базується на глибокій науковій та економічній експертизі і реалізується, насамперед, заради блага своїх власних громадян.

Отже, для України існує нагальна потреба в концептуальному визначенні засад державного управління в сфері біобезпеки аграрного виробництва.

Література

1. Кривогузова О. Є. Законодавче регулювання використання генетично модифікованих організмів в Україні / О. Є. Кривогузова // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — 2014. — Вип. 2(21). — С. 128—134.
2. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2007. — № 35. — Ст. 484.
3. Коваль О. В. Біологічні активи з ГМО – нові об’єкти обліку в сільському господарстві / О. В. Коваль // Ефективна економіка [Електронний ресурс] : ел. журн. — 2009. — № 2-05/3. — Режим доступу : <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=2745>.
4. Молодиченко В. В. Екологічне право України [Текст] : навч. посіб. / В. В. Молодиченко, В. Д. Гапотій, Н. В. Тарусова. — 2-ге вид., доп. та перероб. — Мелітополь : Видавничий будинок ММД, 2013. — 292 с.
5. Зуєв В. А. організаційно-правові проблеми використання генетично модифікованих організмів у процесі аграрного виробництва / В. А. Зуєв // Проблеми

вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ ст. [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. — Біла Церква : [б. в.], 2006. — С. 53.

6. Малиш Н. А. Генетично модифіковані організми в системі продовольчої безпеки України / Н. А. Малиш // Публічне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. — 2013. — Вип. 2. — С. 118—124. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_2_21.pdf.

7. Блюм Я. Б. Международный симпозиум “Проблемы биологической безопасности при внедрении генетически модифицированных организмов: Новые научные подходы, регуляция и общественное восприятие” и его воззвание в поддержку развития сельскохозяйственной биотехнологии (10 – 14 мая 2006 г., г. Ялта) / Я. Б. Блюм // Цитология и генетика [Текст]. — 2007. — № 3. — С. 4.

8. Генетично модифіковані рослини [Текст] / Сорочинський Б. В., Данильченко О. О., Кріпка І. В. — К. : Фітосоціоцентр, 2005 — С. 200.

9. Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 922 від 16.10.2008 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

10. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО... — Ст. 484.

11. Малиш Н. А. Генетично модифіковані організми в системі продовольчої безпеки України... — С. 119.

12. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики [Текст] : монографія / Н. А. Малиш. — К. : К.І.С., 2011. — 348 с.

13. Коваль О. В. Біологічні активи з ГМО – нові об’єкти обліку в сільському господарстві...

14. Новожилов О. В. Законодавча і нормативно-правова база для використання та регулювання обігу генетично модифікованих організмів в Україні // Генетично модифіковані організми: проблеми і перспективи використання в Україні [Текст]. — К. : Аграрна наука, 2008. — С. 15.

15. Там само. — С. 117.

16. Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 808 від 23.08.2009 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

17. Новожилов О. В. Законодавча і нормативно-правова база для використання та регулювання обігу гентично модифікованих організмів в Україні... — С. 18.

18. Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин...

19. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України № 459 від 13.04.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 11. — Ст. 622. — С. 114.

20. Про внесення змін до Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” : Закон України № 4441 від 23.02.2012 р. // Голос України [Електронний ресурс]. — 2012. — № 49. — Режим доступу: <http://zakon.nau.kiev.ua/doc/?uid=1146.1147.0>.

M. Hryhorova

**STATE CONTROL OVER THE CIRCULATION OF GMOS IN PRODUCTION
OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN UKRAINE**

The aspects of functioning of the system of public management of the processes ensuring biological and genetic safety in the agricultural production to determine priorities for further development of the mentioned system in Ukraine are analyzed. The need to establish a general coordinating public authority that will ensure coherent activities of ministries and agencies having competence in treatment of GMOs with active citizen participation is revealed. The necessity to perform consulting and explanatory work among agricultural goods producers as to potential problems and possible legal responsibility for growing and spreading genetically modified plants is stressed.

Key words: agricultural production, public administration, biological and genetic safety, agricultural products, genetically modified plants.