

УДК 349.6

Д. С. Піддубна

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИРОЩУВАННЯ ГМ-РОСЛИН В УКРАЇНІ  
ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ (СТРАТЕГІЮ) ДЕРЖАВНОЇ  
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2020 РОКУ»**

**Постановка проблеми.** Проблематичну сторону досліджуваної тематики та її взаємозв'язок з практичним, науковим аспектом обумовлюють існуючі правові положення в країні, постійні обговорення та збільшення уваги громадськості тощо стосовно генетично модифікованих організмів (ГМО), поява Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [1], який є одним із невеликої кількості законодавчих актів нашої держави у регулюванні відповідних питань, особливо вирощування ГМ-рослин на землях сільськогосподарського призначення.

Мінливість часу, поява нових досліджень, розповсюджене використання зазначених організмів, недосконалий правовий механізм регулювання приводять до більшої уваги з боку вчених не лише спеціального напрямлення (біологічного, генетичного тощо), а й правового. Правове закріплення – основа у врегулюванні суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Обрана тематика є специфічною з огляду багатогранності, адже: 1 – стосується змінності рослинного світу та його правового врегулювання; 2 – є базою в агропромисловому комплексі (з подальшим впливом на формування коефіцієнта національного валового продукту); 3 – породжує існування невідомих світу в достатній мірі, незакріплених належним чином в нормативно-правових актах відносин. Саме даним проблемним питанням приділялася певна увага з боку наукової доктрини: Даценко Л. Є., Мельничук С. Д., Піддубний О. Ю. та інші, але дані наукові вкладення не є відображенням детального дослідження ГМО, а саме в залежності, як приклад, від сфер використання – сільське господарство, яке разом з тим є основою будь-якої держави, втратити яку – все рівно, що позбутися національного підґрунтя до існування.

**Мета і завдання дослідження.** Зважаючи на вищезазначене, метою наукової роботи буде фундаментальне дослідження законодавчого аспекту – правових засад за відповідним нормативним актом згідно з визначеним напрямком.

Для виконання поставленої мети необхідними завданнями є:

- детальний аналіз розділів, статей Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»;
- характеристика неврегульованих моментів суспільних відносин, що виникають під час вирощування ГМ-рослин в агропромисловому комплексі.

**Виклад основних положень.** Розділ I Основних засад визначає загальну характеристику «...стану об'єктів екологічного врегулювання та чим вони зумовлені (проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного када-

стру, недосконалістю землевпорядної документації ... але відсутня будь-яка згадка про один із найважливіших чинників, що зумовлюють дану проблему – відсутність економічного стимулювання, яке, на наш погляд, повинне здійснюватися виключно за допомогою правового механізму, через правове врегулювання» [5, с. 207].

Підрозділ «Біобезпека» встановлює, що «на сьогодні в Україні створюється система біобезпеки, основною метою якої є забезпечення безпечного провадження генетично-інженерної діяльності та використання ... і запобігання несанкціонованому та неконтрольованому їх поширенню. Виникає питання: яке значення було закладено законодавцем в слово «провадження», оскільки не існує встановлених впливів на організм людини, негативні стосовно навколишнього природного середовища та земельних ресурсів. Вважаємо, що використовуючи таке формулювання правовим наслідком стане розвиток, направлений на його застосування в повній мірі на території України тільки під санкціонуванням та контролем» [5, с. 207].

Даними основними засадами передбачається, що «у процесі вступу до Світової організації торгівлі Україна взяла зобов'язання щодо створення бази у сфері біотехнологій відповідно до міжнародних норм та принципів. Це зумовлює необхідність всебічного вивчення та врахування міжнародного досвіду, зокрема країн – членів ЄС» [1]. Під час врахування норм міжнародного права не потрібно формулювання «відповідно до норм міжнародного права» розуміти як автоматичне їх втілення, адже будь-яка країна має право вибору відповідних закріплень, з урахуванням процесу імплементації та національного відношення, міжнародні акти можуть виступати стосовно України, адже вона не входить до ЄС, окрім ратифікованих Верховною Радою України як консультативні.

Безпосередньо даним законом ведеться мова про те, що спостерігається збільшення кількості видів рослин та тварин, які заносяться до Червоної книги України. Завдання щодо охорони біорізноманіття не вирішується під час приватизації земель, підготовки і виконання програм галузевого, регіонального та місцевого розвитку. Коли мова йде про соціально-економічний розвиток, звертається увага, що здійснити його можливо лише за допомогою задоволення збільшених матеріальних та духовних цінностей, раціонального та екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого використання природних ресурсів, створення сприятливих умов для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища, природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва. Незрозумілим залишається вживання поняття «екологічно безпечне господарювання». Разом з цим законодавець говорить про збереження і відтворення навколишнього середовища та ресурсів суспільного виробництва, але землі також входять до природних елементів, а вплив ГМО та його наслідки не відновлюються, тоді на який захист може бути виконана дана норма, яка передчасно не врегулює питання стосовно ГМ-рослин, ГМ-тварин тощо.

Наступна закріплена позиція встановлює: «врахування майбутнього впливу на довкілля на етапі планування політик, планів і програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні на відміну від законодавства ЄС» [1]. Дане твердження призводить до здивування, адже країни Європейського Союзу не володіють такими ресурсами, які знаходяться на території України, але вони здійснюють захист тва-

рин, рослин, життя та здоров'я людини, навколишнього природного середовища на будь-якій стадії нормативного регулювання, в тому числі і при складанні програм, планів тощо.

Певним елементом визначення є «запровадження новітніх екологічно чистих технологій та поширення найкращого досвіду є дуже повільними» [1]. Поряд з цим закріпленням не визначається, що потрібно розуміти під «екологічно чистими технологіями» та яке передбачається значення, запровадження «поширення найкращого досвіду», оскільки в залежності від країни, їх внутрішнього режиму регулювання, різняться і досвід застосування відповідних норм.

В даних Основних засадах робиться акцент на те, що «вітчизняними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання не створено систему екологічного управління та екологічного маркування» [1], тобто на рівні закону говориться про суттєвий недолік, що існує в системі екологічного управління та маркування. Разом з цим відсутні на належних правових і наукових теренах, відповідні критерії, які необхідно використовувати для практичного досвіду застосування даних термінів.

Термін «екологізація господарської діяльності» визначається як шлях до сучасної секторальної екологічної політики, що існує в зарубіжних країнах, але закріплювати дані норми є недоцільним без вивчення подібних позицій за кордоном.

Розділ 2 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [1] встановлює мету і принципи національної екологічної політики. Серед принципів виокремлено: «посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та / або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також врахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»; відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації; доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації; державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне

середовище» [1]. Даний законодавчий акт є загальним у врегулюванні питань екологічної політики. Наша досліджувана тематика напряму стосується його застосування. Отже, із означених принципів впливає певна прогалина, що пов'язана із врегулюванням вирощування ГМ-рослин на угіддях сільськогосподарського призначення, а саме: в пункті 2 – враховуються екологічні наслідки і нічого не говориться стосовно потенційних ризиків; в п. 4 – запобігання надзвичайним ситуаціям ... що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків – дане закріплення не є відповідним нормативному врегулюванню, оскільки містить різне змістове навантаження, яке використовується під час законодавчого вирішення ситуації (врахування екологічних наслідків та ризиків під час прийняття рішень, розробки документів є більш доцільним та важливим, ніж запобігання ... що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків); п. 6 – не йде мова про збереження природних ресурсів на благо майбутніх поколінь, адже вживання «збереження довкілля» не до кінця вводить розуміння, яке необхідно застосовувати; п. 7 – врахування пропозицій громадськості при вдосконаленні природоохоронного законодавства, виникає питання, що може вона запропонувати без відповідних знань та правового розуміння; п. 8 – передбачає відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, але який зміст захисту, механізм, що включає, – не зазначено; п. 9 – взагалі є незрозумілим у процесі практичного застосування; п. 12 – передбачає державну підтримку ... з урахуванням суб'єктів власності, сучасного стану використання державної допомоги та фізичних чи юридичних осіб, яким вона надається, вважаємо, що даний пункт не відповідає дійсності, зводить нанівець мету проведеної земельної реформи, права власності та конституційних прав людини – громадянина.

Відповідною частиною Закону встановлюються певні цілі. Однією з них закріплюється підвищення рівня суспільної екологічної свідомості і певним напрямом її реалізації є «створення до 2015 року мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів на базі закладів освіти, неурядових природоохоронних організацій тощо» [1]. Виникає доцільне питання у необхідності такого створення, адже знову потрібні кошти на їхнє започаткування та подальше існування: при цьому відсутня гарантія того, що вони будуть розповсюджувати повністю всю інформацію; передбачення у державному бюджеті необхідних коштів для втілення даного плану за рахунок введення нових чи збільшення існуючих податків і зборів тощо.

Постає питання: яке змістове правове та практичне навантаження містить норма про «сприяння місцевим громадам щодо впровадження невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій» [1].

Згідно з наступною метою, у сфері біобезпеки встановлено: «здійснення контролю за ввезенням на територію України генетично модифікованих організмів, запобігання їх неконтрольованому поширенню та удосконалення до 2015 року дозвільної системи у сфері поводження з генетично модифікованими організмами, у тому числі щодо їх транскордонних переміщень, забезпечення координації генетично-інженерної діяльності; забезпечення протягом першого етапу розроблення нормативно-правових актів з питань державного регулювання і контролю у сфері поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетич-

но-інженерної діяльності; удосконалення протягом першого етапу дозвільної системи у сфері поводження з генетично модифікованими організмами, в тому числі щодо їх транскордонних переміщень, та забезпечення координації генетично-інженерної діяльності» [1]. З даного закріплення випливає політика, що направлена на запровадження ГМО, а не його призупинення з подальшим дослідженням чи відповідним обмеженням.

Серед інтеграції екологічної політики та вдосконалення системи інтегровано-екологічного управління у сільському господарстві передбачено: «створення умов для широко впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та досягнення у 2020 році їх використання та двократного збільшення площ їх використання у 2020 році до базового рівня» [1]. Дані поняття містять дещо інше закріплення змістового навантаження, ніж передбачені положеннями усіх норм даного акту, в чому вбачається значна їхня неузгодженість та неможливе практичне застосування, яке передбачає захист основоположних прав людини та громадянина стосовно вирощування ГМ-рослин на теренах України, а оскільки даний закон має загальне спрямування, то застосовується і до інших правовідносин, пов'язаних з ГМО.

Певне нормативне закріплення міститься стосовно припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі, яке є досить неповним у ємності шляхів, які необхідно здійснити для вирішення питання застосування ГМ-рослин на практиці. Закріплення норма про: «збільшення до 2020 року частки земель, що використовуються в органічному сільському господарстві, до 7 відсотків» [1] разом із попередніми, відображають неузгодженість між розділами про загальні положення, метою, принципами національної екологічної політики, стратегічними цілями та завданнями, які полягають у суперечності: чи то запроваджувати ГМО (як вбачається із зазначених та проаналізованих вище норм), чи все ж таки здійснювати органічне виробництво. Можливий і третій варіант наявності такого закріплення – шляхом маніпулювання поняттями, під органічною діяльністю приховати генетично модифіковану.

Серед інструментів реалізації національної екологічної політики можемо виокремити деякі, що є найбільш цікавими: екологічний аудит, системи екологічного управління, екологічне маркування, які в свою чергу потребують подальшого дослідження, визначення закладено змісту, процедури застосування тощо.

Наступним напрямом у сфері охорони навколишнього природного середовища є «завершення формування національної законодавчої бази з питань біобезпеки та забезпечення її подальшого вдосконалення з урахуванням відповідних положень законодавства Європейського Союзу. Розгляд доцільності розроблення підзаконних актів щодо участі громадськості у прийнятті рішень або ратифікації Алматинської поправки до Орхуської конвенції. Розроблення процедури і методів запобігання неконтрольованому вивільненню генетично модифікованих організмів, зокрема, щодо удосконалення процедури дозвільної системи, системи прийняття рішень, порядку маркування, стандартизації, державної реєстрації генетично модифікованих організмів, продукції, отриманої з їх використанням, та встановлення обмеження щодо їх застосування; системи пакування, зберігання, транс-

портування і маркування продукції, що надходить в обіг; використання генетично модифікованих організмів у замкнених системах, поводження з відходами генетично модифікованих організмів і тарою» [1]. Дане закріплення містить як позитивні, так і негативні моменти, які стосуються відсутності політики направленої на дослідження ризиків, впливів на здоров'я людини, що може проявитися у майбутньому. На зазначений аспект звертають увагу російські дослідники, зокрема, Ю. О. Лякішева [3].

В досліджуваних Основних засадах передбачаються економічні та фінансові механізми у сфері екологічної політики. Одним із таких виступає норма права, що повідомляє про удосконалення правової бази з питань оподаткування забруднення навколишнього природного середовища, зокрема виробництва, зберігання, транспортування та споживання екологічно небезпечної продукції, яка негативно впливає на ареал проживання, здоров'я населення. З даним закріпленням в певній мірі можливо погодитися, економічні важелі для запровадження органічної сільськогосподарської продукції є достатньо вагомими, але потрібен чітко розпланований та передбачений стосовно найменших деталей механізм втілення. Певні труднощі пов'язані з розумінням «екологічно небезпечної продукції».

Час не стоїть на місці: «для здійснення на належному рівні міжнародного співробітництва у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки необхідне: безумовне виконання міжнародних зобов'язань відповідно до багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів України; послідовне врахування рекомендацій всесвітніх самітів ООН зі сталого розвитку в містах Ріо-де-Жанейро та Йоганнесбурзі; розширення співробітництва з питань запобігання транскордонному забрудненню навколишнього природного середовища; запобігання глобальній зміні клімату; забезпечення активної участі українських представників у роботі міжнародних організацій природоохоронного спрямування» [1].

Очікувані результати виконання стратегії передбачають певний перелік процедур, але стосовно досліджуваної нами тематики необхідно виокремити – «мінімізування забруднення ґрунтів небезпечними пестицидами, агрохімікатами, важкими металами та відходами» [1], з чого чітко прослідковується невзяття до уваги впливу та наслідків під час і після використання ГМ-рослин на земельних угіддях сільськогосподарського призначення.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розробок у цьому напрямку.** Резюмуючи вищенаведене, можливо стверджувати у необхідності формування нової екологічної стратегії, передбачати механізми та дієві заходи реалізації, а не лише формальне декларування, зменшення узагальнених вимог до генетично модифікованих організмів, розподіл та структурування даних чинників в залежності від сфер застосування, розмежування потенційних та реальних ризиків, які мають бути першочерговим критерієм при розробці законопроектів, введення дієвих механізмів контролю: поділ на відповідні рівні та структури з належними елементами. Наведені аспекти є невеликим кроком на шляху врегулювання досліджуваного питання, яке визнано займає міжнародне, глобальне значення для кожного, хто живе на планеті, а головне не лише для людини – як *homo sapiens*, а й для природи в цілому та кожного її складового елемента.

### Література

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
2. Даценко Л. Є. Правові аспекти біологічної безпеки при поводженні з генетично-модифікованими організмами // Екологічна безпека. – № 3–4. – 2008. – С. 110–114.
3. Лякишева Ю. А. Правовое регулирование генно-инженерной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Институт государства и права РАН. – М., 2010. – 28 с.
4. Мельничук С. Д. Генетично модифіковані організми в аграрному секторі України // Посібник українського хлібороба. – 2009. – С. 207.
5. Піддубна Д. С. Правовий аналіз відносин у сфері генетично модифікованих організмів за Законом України «Про основні засади державної екологічної політики в Україні на період до 2020 року» // Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : Матеріали III Міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих вчених. У 2 т. Т. 2. / За заг. ред. В. І. Карплюка та С. І. Полякова: Д., 2011. – С. 206-207.
6. Піддубний О. Ю. Методологічні проблеми дослідження правовідносин у сфері біотехнологій. Науковий вісник НУБіП України, 165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/12196/1/11pou.pdf>.

### Анотація

*Піддубна Д. С.* Правові засади вирощування ГМ-рослин в Україні за Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». – Стаття.

Наукова робота присвячена детальному вивченню нормативних положень, закріплених в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», адже саме досліджуваний нормативно-правовий акт займає друге місце після Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних із генетично модифікованими організмами.

*Ключові слова:* генетично модифіковані організми, ГМ-рослини, стратегія, екологічна політика, земельні угіддя сільськогосподарського призначення.

### Аннотация

*Поддубная Д. С.* Правовые основы выращивания ГМ-растений в Украине по Закону Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года». – Статья.

Научная работа посвящена детальному изучению нормативных положений, закрепленных в Законе Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года», ведь именно исследуемый нормативно-правовой акт занимает второе место после Закона Украины «О государственной системе биобезопасности при создании, испытании, транспортировании и использовании генетически модифицированных организмов» в сфере регулирования общественных отношений, связанных с генетически модифицированными организмами.

*Ключевые слова:* генетически модифицированные организмы, ГМ-растения, стратегия, экологическая политика, земельные угодья сельскохозяйственного предназначения.

### Summary

*Piddubna D. S.* Legal bases of cultivation of GM-plants in Ukraine under the Law of Ukraine «About the basic principles (strategy) of the state ecological policy of Ukraine for the period till 2020». – Article.

Scientific the paper it is devoted to detailed studying of standard provisions fixed in the Law to Ukraine «About the basic principles (strategy) to the state ecological policy of Ukraine for the period till 2020», after all studied normative legal act takes the second place after the Law of Ukraine «About the state system of biosafety at creation, test, transportation and use of genetically modified organisms» in the sphere of regulation of the public relations connected with genetically modified organisms.

*Key words:* genetically modified organisms, GM-plants, strategy, ecological policy, ground grounds of agricultural mission.