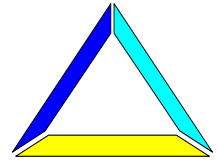




Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
AND POLICY CONSULTING

German – Ukrainian Agricultural Policy
Dialogue



Reytarska 8/5-A, 01034 Kyiv
Tel. (+38044) 278-6342, 278-6360, Fax 278-6336
E-Mail: agro@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>

Аналітична записка No.16

Коментар до закону України No 1103 “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів”

Застереження:

Ця записка підготована автором з використанням доступної інформації і даних з різних відкритих джерел. Усі висновки і рекомендації включені в цю записку ні за яких умов не можуть вважатись такими, що віддзеркалюють політику або погляди Німецького федерального міністерства харчових продуктів, сільського господарства і захисту споживачів.

Передмова

Комерційне застосування генетичних модифікацій викликає великі суперечки в усьому світі. Існують сподівання на те, що генетично модифіковані організми (ГМО) можуть зіграти роль у забезпеченні безпеки харчових продуктів. З іншого боку наукові кола поки ще не в змозі надати чітку відповідь на питання про небезпеку ГМО для людського організму і довкілля. Тому законодавці і політики опиняються в складному становищі, коли їм доводиться займатися вирішенням проблемних питань, і Україна не є винятком.

31 травня 2007 р. Верховна Рада ухвалила закон України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" (надалі – закон про ГМО). Це перший законодавчий акт України, який забезпечує системний підхід до поводження з ГМО. Цей коментар починається з огляду ситуації в Україні в сфері ГМО до прийняття закону про ГМО, продовжується презентацією і оцінкою механізмів, які запроваджує цей закон, і завершується рекомендаціями щодо його вдосконалення.

Довідка

Згідно з доповіддю Міжнародної сільськогосподарської служби Міністерства сільського господарства США¹ в 2005 р. Україна імпортувала на 39 мільйонів доларів США продукції, яка може містити ГМО, у тому числі і соєве борошно, соєвий соус і соєві боби. У 2006 р. цих продуктів було придбано майже на 62 мільйони доларів США. За таких обставин Україні життєво необхідно виробити комплексний набір законодавчих та організаційних норм щодо ГМО задля забезпечення безпеки їхнього використання. З точки зору здоров'я людини необхідно мати відповідні правила, які б допускали на ринок тільки ті ГМО і отримані з них продукти, які успішно витримали випробування з безпеки та реєстрацію. У цілях екологічної безпеки необхідно здійснити заходи із забезпечення співіснування, які б запобігали схрещуванню ГМО рослин зі звичайними. І нарешті, чіткі правила імпорту, продажу і маркування ГМО та отриманих із них продуктів забезпечать передбачувані умови продажу для зацікавлених імпортерів і торгівців.

Тепер Україна не мала правового акту, який би забезпечив системний підхід до поводження з ГМО. Положення про біотехнології були розпорошені по різних законах (напр., закон „Про якість і безпеку харчових продуктів”², указ Президента „Про міжвідомчу комісію з біологічної і генетичної безпеки при Раді Національної Безпеки і Оборони”³). Обов'язкового маркування продуктів харчування ГМО вимагає стаття 15 закону „Про захист прав споживачів”⁴. Але це положення щодо маркування не визначає порогові рівні, і тому його важко впроваджувати в життя. Українська система біологічної безпеки була заснована в 1999 році виключно для генетично модифікованих рослин⁵. Навіть ратифікація Україною в 2002 р. Картахенського протоколу про біологічну безпеку не призвела до розвитку системи регулювання біотехнологій.

¹ Олена Переятець „Звіт про українську сільськогосподарську біотехнологію” 2007

² Закон No 771/97 від 12 грудня 1997

³ Указ No 672/2004 від 23 червня 2004

⁴ Закон No 1023-12 від 12 травня 1991

⁵ Постанова Кабінету Міністрів „Про тимчасовий порядок імпорту, державної перевірки, реєстрації і застосування трансгенних рослин” No 1304 від 17 серпня 1998; за цією постановою жодна біотехнологічна культура не була зареєстрована для вирощування в Україні (загалом, в 1997-99 роках було отримано п'ять заявок). За цією постановою імпорт біотехнологічних культур вимагає обов'язкового отримання дозволу від Міністерства сільськогосподарської політики.

У 2002 р. цей законодавчий вакуум був заповнений проектом закону „Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та використанні генетично модифікованих організмів”. У першому читанні він був прийнятий Верховною Радою вже в листопаді 2002 р. З того часу законопроект очікував на остаточне схвалення парламентом. Досить несподівано 30 травня 2007 р. він був замінений на закон “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів”⁶, який був прийнятий Верховною Радою як пріоритетний уже наступного дня. Законопроект був запропонований Кабінетом Міністрів разом із дев'ятьма іншими законами, прийняття яких вимагає вступ України до СОТ, і які були ухвалені наступного дня.

Закон “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” набув чинності з дня його публікації 21 червня 2007 р. Його прийняття заповнило небезпечний законодавчий вакуум і стало важливим кроком у напрямку розробки і втілення комплексних рамок регулювання комерційного застосування генетичної модифікації в Україні.

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

Мета цієї аналітичної записки

Мета цієї записки полягає у коментуванні вищезазначеного закону про ГМО. Будуть обговорені його позитивні сторони, що стосуються безпеки харчових продуктів і довкілля, а також виявлені аспекти, що потребують вдосконалення. Аналіз виконаний у більш широкому контексті поступового наближення українського законодавства до правових норм ЄС.

Слід зазначити, що Європейський Союз має найжорсткіший у світі кодекс законів щодо ГМО, що відображає серйозні застереження багатьох країн з точки зору як охорони здоров'я, так і довкілля. ЄС дозволяє використання генної інженерії у сільському господарстві та виробництві харчових продуктів, але, в той же час, встановлює жорсткі стандарти безпеки з метою захисту здоров'я споживачів і довкілля.

Короткий зміст закону про ГМО

За статтею 5 закону про ГМО, він стосується наступних видів діяльності:

- Генетичної інженерії в закритому середовищі;
- Генетичної інженерії у відкритому середовищі;
- Державної реєстрації ГМО і продуктів, що виробляються з використанням ГМО (надалі – продукти ГМО);
- Розповсюдження ГМО і продуктів ГМО;
- Експорт, імпорт і транзит ГМО.

Закон запроваджує наступні інструменти:

⁶ Законопроект No 3595 від 30 травня 2007

- Обов'язкову державну реєстрацію ГМО і продуктів ГМО, в тому числі засобів захисту рослин, що виробляються із застосуванням ГМО, та генетично модифікованих різновидів культур та тваринних кормів; часові рамки в 120 днів для реєстрації, або відмови у реєстрації; перша реєстрація обмежується п'ятьма роками і може бути продовжена (стаття 14);
- Закон про ГМО забороняє випуск ГМО в довкілля, а також виробництво, розповсюдження і імпорт ГМО і продуктів ГМО до державної реєстрації. Тут є два винятки: 1) імпорт незареєстрованих ГМО і продуктів ГМО в цілях вивчення, дослідження і випробування та 2) випуск ГМО у довкілля з метою випробування (статті 16 і 13 відповідно);
- Обов'язкове отримання дозволу на 1) імпорт незареєстрованих продуктів ГМО в цілях вивчення, дослідження і випробування, 2) імпорт продуктів ГМО в цілях вивчення і дослідження, 3) транзит через Україну незареєстрованих ГМО, а також 4) випуск ГМО у відкрите довкілля; часове обмеження в 45 днів для надання дозволу, або відмови (стаття 19);
- Обов'язкове ліцензування діяльності з генетичної інженерії, що відбувається в закритому середовищі (стаття 12) і у відкритому середовищі (стаття 7);
- Перевірки ГМО на предмет небезпеки для довкілля, які здійснює центральний виконавчий орган з питань довкілля і природних ресурсів (стаття 9);
- Санітарні та епідеміологічні інспекції ГМО і продуктів ГМО має виконувати центральний виконавчий орган з питань охорони здоров'я (стаття 10);
- Моніторинг харчових продуктів ГМО та кормів з метою забезпечення використання виключно зареєстрованих джерел ГМО, який має здійснювати центральний виконавчий орган охорони здоров'я і центральний виконавчий орган сільськогосподарської політики відповідно (статті 10 і 11);
- Можливість визначення зон вільних від ГМО, а також запровадження обов'язкового вільного простору між полями зі звичайними і ГМО культурами при культивуванні (стаття 14);
- Обов'язкове інформування громадськості про використання ГМО (стаття 20);
- Можливість відмови в реєстрації ГМО або продукту ГМО компетентним органом якщо існує достатньо достовірна наукова інформація про те, що їх використання може нести небезпеку для організму людини і довкілля (стаття 14).

Оцінка закону

Як видно з вищевказаного, закон про ГМО запроваджує ряд важливих механізмів щодо поводження з ГМО в Україні. Деякі з них, такі як моніторинг продуктів ГМО, вперше запроваджуються в Україні, а інші, такі як реєстрація, донині застосовувались тільки для біотехнологічних рослин. Моніторинг продуктів ГМО має особливе значення, бо він дозволяє контролювати продукти ГМО після їх розповсюдження.

Також важливо, що закон забезпечує рамки для здійснення подальших заходів. Серед іншого, він передбачає ухвалення критеріїв безпеки при поводженні з ГМО, процедуру

ліцензування діяльності з генетичної інженерії в закритому і відкритому середовищі і процедури видачі дозволів на транзит ГМО територією України.

Закон про ГМО не є великим документом, зокрема, зважаючи на те, що законодавство ЄС у цій сфері складається з ряду різних правил і директив.⁷ У той же час він покриває широке коло зв'язаних із ГМО питань, від реєстрації різновидів культур на основі ГМО до діяльності зв'язаної з продуктами ГМО. Внаслідок цього він по деяких позиціях носить доволі загальний характер і потребує прийняття підзаконних актів. Найбільш очевидним прикладом є зберігання ГМО, про яке йдеться лише в одному загальному реченні (див. Статтю 17). Так само неврегульованим залишається питання транспортування і переробки ГМО. Деякі механізми, які передбачені цим законом для забезпечення біологічної безпеки, потребують визначення. Це, перш за все, процедура державної реєстрації, яка лежить в основі всієї системи. Ці питання мають бути розв'язані у підзаконних актах.

Аналіз цілей закону про ГМО вказує на наміри України в сфері політики щодо комерційного використання ГМО у найближчому майбутньому. Стаття 3 цього закону говорить про те, що його метою є забезпечення умов для безпечного використання ГМО. За цією статтею, захист здоров'я людини і довкілля має пріоритетність над можливими економічними вигодами від ГМО. З іншого боку, закон передбачає державну підтримку як генної інженерії, так і досліджень у сфері біологічної і генетичної безпеки при розробці, вивченні і практичному застосуванні ГМО. Це означає, що Україна твердо налаштована скористатись вигодами від технології ГМО. У результаті цього можна очікувати активізації наукових досліджень у цій сфері.

Дуже позитивною рисою закону про ГМО є те, що він вимагає обов'язкового інформування громадськості про застосування ГМО. Стаття 20 закону гарантує доступність такої інформації для громадськості, що відповідає законам ЄС. До того ж, згідно з статтею 14 закону, реєстри ГМО і продуктів ГМО мають бути розміщені на веб-сторінці відповідного державного центрального органу і в ЗМІ. Таємною може залишатись тільки та інформація, яка за українським законодавством належить до конфіденційної. Але в законі чітко визначено, що інформація про вплив ГМО на організм людини і довкілля ні в якому разі не може бути конфіденційною.

Проте законодавство ЄС пішло далі – необхідно консультуватись із громадськістю ЄС у процесі надання дозволу на запропонований випуск ГМО у довкілля. Нині, внаслідок відсутності відповідних підзаконних актів, неможливо сказати, чи буде Україна наслідувати це європейський приклад, чи ні?

Головною слабкістю українського закону про ГМО 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 п'ятьма центральними органами: Кабінетом Міністрів і центральними виконавчими органами освіти і науки, охорони довкілля і природних ресурсів, охорони здоров'я і аграрної політики. Повноваження кожного органу визначені в статтях 7-11, а координує цю діяльність Кабінет Міністрів.

⁷ Директива 2001/18/ЄС про навмисний випуск ГМО в довкілля; постанова ЄС No 1829/2993 про генетично модифіковані харчові продукти і корми; директива 90/219/ЄЕС доповнена директивою 98/81/ЄС про контрольоване використання генетично модифікованих мікроорганізмів; постанова ЄС No 1946/2003 про транскордонний рух ГМО; постанова ЄС No 1830/2003 щодо можливості виявлення слідів і маркування ГМО та можливості виявлення харчових продуктів і кормів, що виготовляються із застосуванням ГМО, та деякі інші документи, які були ухвалені в зв'язку з цим законодавством.

Закон також не вимагає маркування. Відповідні положення містяться в постанові⁸ Кабінету Міністрів від 1 серпня 2007 р., прийнятій на виконання законів „Про захист прав споживачів” і „Про продукти дитячого харчування”. Вона вимагає обов’язкового маркування продуктів харчування, які містять ГМО. Згідно з резолюцією вміст ГМО, що перевищує визначений поріг (0,9%), підлягає обов’язковому маркуванню. Ця вимога відповідає нормам ЄС, які також встановлюють поріг у 0,9%. У результаті цього, імпорт в Україну і продаж харчових продуктів, що містять більше ніж 0,9% матеріалу ГМО, можливий тільки за умови їх належного маркування⁹. На додаток резолюція запроваджує заборону на імпорт, виробництво і продаж продуктів дитячого харчування з ГМО.

Поза вищенаведеним, уваги заслуговує стаття 12 закону про ГМО: згідно з якою, кожна компанія, яка прагне отримати ліцензію на здійснення діяльності з генетичної інженерії в закритому середовищі, мусить створити комісію з числа своїх співробітників для попередньої оцінки ризику. Якщо Україна вирішить наслідувати законодавство ЄС, ця оцінка ризику потім має бути вивчена компетентним органом, на основі чого буде прийматись рішення про надання ліцензії чи відмову. У такому випадку законодавці мають чітко визначити методологію оцінки ризику та елементи, які мають бути розглянуті, що забезпечить уніфікацію здійснення такої оцінки компаніями. Закон про ГМО таких правил не встановлює. Оцінка ризику, здійснена зацікавленою компанією, ні в якому разі не може бути єдиним ґрунтом для прийняття остаточного рішення.

Висновок

Ухвалення закону про ГМО було першим і абсолютно необхідним кроком у розв’язанні важливого питання безпеки продуктів харчування і довкілля як у практичному, так і в правовому сенсі. Але закон усе ще потребує подальшого вдосконалення і розвитку, і відповідні підзаконні акти, прийняті на його основі, визначатимуть ефективність системи.

На основі цього аналізу ми рекомендуємо:

- Якомога швидше ухвалити правила на основі цього закону та для його виконання, що забезпечить дієвість системи. По-перше, необхідно чітко визначити процедуру реєстрації ГМО і продуктів ГМО, оскільки ця процедура є головним інструментом забезпечення біологічної безпеки при поводженні з ГМО, а також систему контролю за дотриманням правил безпеки при діяльності в сфері генетичної інженерії;
- Створити єдиний контролюючий орган, який відповідатиме за безпеку при розробці, випробуванні, транспортуванні і використанні ГМО, забезпечуватиме прозорість і запобігатиме виникненню прогалин в системі біологічної безпеки, які можуть з’явитись внаслідок розпорошення відповідальності;
- Додати положення про маркування харчових продуктів ГМО до закону про ГМО, оскільки закони мають більшу правову силу, ніж постанови. Слід зазначити, що маркування продуктів ГМО є унікальним інструментом забезпечення свободи вибору для споживачів – вибору між звичайними продуктами і ГМО;
- Установити спільну методологію проведення оцінки ризику, яка повинна зважати на потенційні кумулятивні довгострокові ефекти взаємодії з іншими ГМО і довкіллям;

⁸ Постанова № 985 від 1 серпня 2007 р.

⁹ Постанова набуває чинності 1 листопада 2007 р.

- Залучати громадськість до процесу прийняття рішень щодо намірів про випуск ГМО; необхідно виробити процедури таких консультацій, у тому числі розумні часові рамки, для того, щоб надати громадськості та зацікавленим групам і організаціям можливість висловити свою думку.

І нарешті, не менш важливо приділити особливу увагу виконанню закону. Нині в Україні є три лабораторії, які можуть виявити ГМО в продуктах харчування та іншій продукції, яка містить або може містити ГМО. Україні вкрай необхідно створити більш незалежні випробувальні центри, які б займались оцінкою концентрації ГМО. Без діючих лабораторій і застосування найновіших технологій неможливо виявити ГМО і забезпечити виконання закону.

Автор: Юстина Ярошевська
Лектор: Гайнц Штрубенгофф

Київ, вересень 2007