

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

---

УДК 351.823:338.439.02

### ГАРМОНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ОБІГУ НОВИХ ТИПІВ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ З МІЖНАРОДНИМИ ВИМОГАМИ

*Грибко О.В.*

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

#### **Annotation**

New types of food stuffs' circulation and way their improvement are examined taking into account the requirements of international organizations and foreign experience. The attempt of directions' outlining of law and organizational mechanism's harmonization of quality and new types of food stuffs' circulation in Ukraine with international requirements is done.

#### **Анотація**

Розглянуто обіг нових типів продуктів харчування та шляхи вдосконалення його регулювання на державному рівні з огляду на вимоги міжнародних організацій і зарубіжний досвід. Зроблено спробу окреслення напрямів гармонізації організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу нових типів продуктів харчування в Україні з міжнародними вимогами.

#### **Ключові слова**

Нові типи продуктів харчування, генетично модифіковані організми, державне регулювання.

#### **I. Вступ**

Входження України до СОТ та її прагнення стати членом європейської спільноти вимагає від нашої країни певних кроків щодо гармонізації власного законодавства зі світовими та європейськими вимогами в усіх царинах суспільного життя, зокрема й у сфері державного контролю за якістю та обігом нових типів продуктів харчування (далі – НТПХ). Певні кроки щодо цього вже зроблені: Україна підписала та ратифікувала Орхузську конвенцію та Картахенський протокол, прийнято Закон України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів", розроблено організаційно-правові засади створення мережі лабораторій з ідентифі-

кації ГМО тощо. Але здебільшого ці кроки мають декларативний характер, оскільки більшість положень Орхузської конвенції та Картахенського протоколу не висвітлено у вітчизняному законодавстві, не враховано значної кількості вимог ЄС у цій сфері, не проводяться власні дослідження наслідків вивільнення живих змінених організмів та їх споживання тощо.

Існує нагальна потреба у формуванні цілісного організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу НТПХ, який можна визначити як сукупність взаємопов'язаних методів, засобів, прийомів забезпечення біологічної безпеки, рівного права доступу до інформації про НТПХ для всіх зацікавлених сторін (виробників, державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та окремих громадян), гарантування прав інтелектуальної власності, захисту прав усіх сторін-учасників продовольчого ринку, використання яких стає можливим завдяки нормотворчій діяльності у цій сфері.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – розглянути особливості обігу НТПХ і шляхи вдосконалення його регулювання на державному рівні з огляду на вимоги міжнародних організацій та зарубіжний досвід.

#### **III. Результати**

На нашу думку, одним із перших кроків у справі впорядкування державного регулювання якості та обігу НТПХ має стати спрощення організаційного механізму і водночас його наближення до міжнародних стандартів. Це дасть змогу зосередити основні функції та кінцеві розпорядження в єдиному органі державного управління, який опікуватиметься питаннями регулювання саме НТПХ та біологічної безпеки.

Такий підхід до організаційно-інституційного забезпечення регуляторної діяльно-

сті держави у сфері обігу НТПХ сприятиме уніфікації системи контролю за біобезпекою і відповідає принципам міжнародних домовленостей. Зокрема, це дасть можливість виконати таке положення Картагенського протоколу: “Сторона має призначити один національний орган (координаційний центр), який би від її імені відповідав за зв’язок із Секретаріатом Протоколу, а також відповідав би за виконання адміністративних функцій, яких він вимагає” [6]. У свою чергу, громадськість отримуватиме детальну інформацію за всіма аспектами якості та обігу ГМО у так званому “єдиному вікні”, що сприятиме налагодженню громадського контролю за процесом інноваційних зрушень на продовольчому ринку.

Безпосередньо до державного регулювання якості та обігу НТПХ на центральному рівні залучені чотири міністерства, чотири комітети Верховної Ради України, три ЦОВВ та комісія з питань біобезпеки при РНБО [1]. Причому переважного права приймати остаточне рішення не має жодна із зазначених агенцій. Тому потреба у створенні окремого органу державного управління (із залученням тих спеціалістів, які займалися цією проблематикою у відповідних міністерствах) – Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ – є об’єктивною необхідністю і відповідає сучасним тенденціям у сфері контролю за обігом та якістю продовольства на світовому ринку (див. рис.).

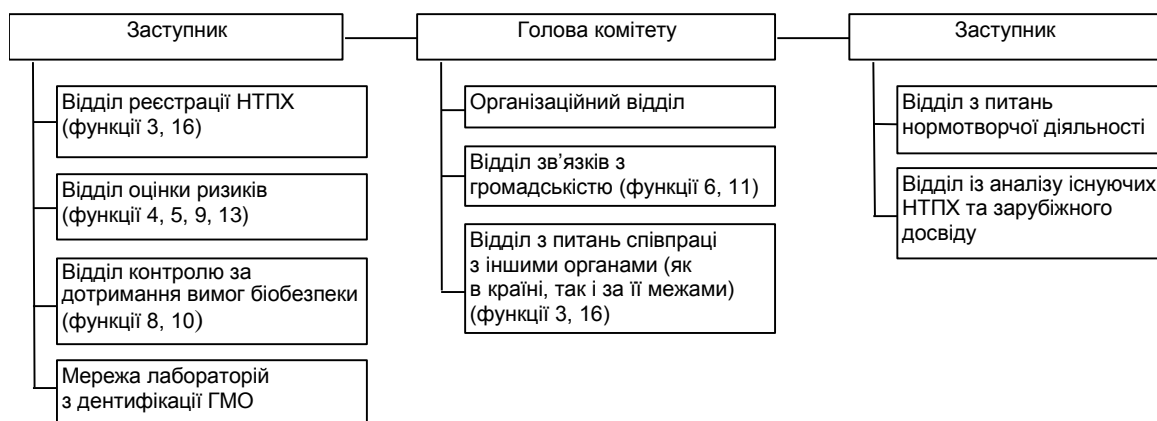


Рис. Структура Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ

На цей комітет доцільно покласти такі функції:

1) сприяння проведенню державної політики в усіх галузях генетично-інженерної діяльності з питань безпечного використання ГМО;

2) розробка передбачених Законом України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” нормативно-правових актів з питань генетично-інженерної діяльності, пропозицій щодо вдосконалення існуючих нормативних актів, програм і проектів міжнародних угод щодо генетично-інженерної діяльності та обігу НТПХ;

3) консультування Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади та представницьких органів, а також установ, які здійснюють генетично-інженерну діяльність, і громадських організацій з питань безпечного використання ГМО;

4) організація, у разі необхідності, проведення обмежених випробувань ГМО, які передують їх реєстрації, через уповноважені установи;

5) розробка критеріїв оцінювання ризику потенційного впливу ГМО на навколишнє природне середовище;

6) інформування населення про здійснювану в країні генетично-інженерну діяльність та заходи, що вживаються для дотримання вимог біобезпеки;

7) ведення реєстру НТПХ, дозволених в Україні із зазначенням як компаній-розробників, так і основних виробників;

8) забезпечення контролю за безпекою здійснення робіт у галузі генетичної інженерії та при вивільненні ГМО в довкілля;

9) розгляд клопотань про вивільнення ГМО в довкілля шляхом експертизи поданих заявником документів із залученням уповноважених установ;

10) розробка та вдосконалення систем контролю за дотриманням правил безпеки генетично-інженерної діяльності;

11) забезпечення просвітницької діяльності як щодо властивостей НТПХ, так і стосовно питань, пов'язаних із їхнім обігом в Україні та світі;

12) надання висновків щодо можливості вивільнення і реєстрації ГМО;

13) здійснення реєстрації ГМО;

14) координація дій центральних органів виконавчої влади та наукових установ у галузі безпечного використання ГМО;

15) здійснення остаточних висновків і прийняття рішень у сфері якості та обігу НТПХ;

16) участь у представленні інтересів України як Сторони міжнародних договорів; налагодження взаємодії з міжнародними організаціями і національними службами, які здійснюють або контролюють генетично-інженерну діяльність, підготовку й укладання міжнародних угод міжвідомчого характеру щодо дотримання вимог біобезпеки;

17) вирішення питань гармонізації вітчизняного законодавства згідно з міжнародними та європейськими вимогами в частині, яка стосується генетично-інженерної діяльності та обігу НТПХ;

18) участь у розробці процедур, правил та взаємних зобов'язань щодо нормативно-правового регулювання можливих суперечок, пов'язаних із біологічною та продовольчою безпекою, що здійснюються під егідою ООН та ЄС;

19) оцінювання перспективи розвитку пріоритетних напрямів генетичної інженерії з метою прогнозування потенційного ризику нових технологій;

20) визначення порядку проведення випробувань ГМО як у відкритих, так і в закритих системах;

21) видання у встановленому законодавством порядку дозволів на ввезення нових ГМО для їх подальшої реєстрації.

Створення єдиного уповноваженого органу вирішує питання відповідальності за прийняття рішень у сферах, які стосуються генетично-інженерної діяльності, обігу НТПХ та біобезпеки, тоді як інші центральні органи виконавчої влади залучатимуться у процес державного регулювання якості та обігу НТПХ лише на певних його стадіях.

Наступним кроком щодо наближення державного регулювання якості та обігу НТПХ до світових вимог і стандартів можна вважати створення мережі спеціалізованих лабораторій з біоконтролю за обігом ГМО. На сучасному етапі існує п'ять державних лабораторій і три приватних (дві із них засновані громадськими організаціями – Спілкою споживачів та НГО “Жива планета”), також існує можливість залучення коштів та обладнання від міжнародних організацій і спілок [10]. Лабораторії засновані у Києві, Харкові, Дніпропетровську, Луганську, Львові та Івано-Франківську, тобто навіть і чверті території країни не забезпечено подібними закладами. Крім того, існує потреба в розподілі повноважень між державними і приватними лабораторіями з чітким визначенням їхнього статусу і джерел фінансування; уніфікації технічного обладнання цих лабораторій (у тому числі з використанням новітніх розробок у цій галузі); створенні єдиного реєстру послуг та цін на них; залученні їх за дорученням Комітету або іншого уповно-

важеного органу до вибіркового моніторингу та контролю, незалежного від виробника, на всіх стадіях виробництва та реалізації продуктів харчування та кормів, які можуть містити ГМ-компоненти.

Суттєвих змін потребує й законодавча база, яка створює підстави для застосування механізмів державного регулювання якості та обігу НТПХ. Зокрема, це стосується таких нормативних актів, як:

1. Закон України “Про екологічну експертизу”. До ст. 13 після слів “...є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять...” доцільно додати “або можуть становити небезпеку” [3].

2. Закон України “Про охорону прав на сорти рослин”. За чинним законодавством ГМ-сорт не є окремим правом інтелектуальної власності, зокрема у ст. 39, п. 4, пп. в) йдеться про:

“...Похідним в основному від іншого сорту (вихідного сорту) вважається сорт, який хоч явно і відрізняється від вихідного сорту, але:

...б) відповідає генотипові чи комбінації генотипів вихідного сорту, за винятком відмінностей, зумовлених такими методами його створення, як ... зміна сорту методами генної інженерії” [4].

Тоді як за нормами ЄС та США ГМ-сорти вважаються новими [7; 8].

3. Закони України “Про безпечність та якість харчових продуктів” і “Про захист прав споживачів” подають різні визначення поняття “виробник харчового продукту”. Так, згідно з першим (ст. 1): “виробник – фізична або юридична особа (її філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, представництва), що здійснює господарську діяльність з виробництва харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок, допоміжних матеріалів для переробки та допоміжних засобів і матеріалів для виробництва з метою введення їх в обіг”. Тоді як другий дає ширшу і водночас більш конкретну дефініцію: “суб'єкт господарювання, який: виробляє товар або заявляє про себе як про виробника товару чи про виготовлення такого товару на замовлення, розміщуючи на товарі та/або на упаковці чи супровідних документах, що разом з товаром передаються споживачеві, своє найменування (ім'я), торговельну марку або інший елемент, який ідентифікує такого суб'єкта господарювання; або імпортує товар” [1; 5].

4. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” [2].

4.1. Біологічна безпека законом визначається як певний стан середовища, тоді як, на нашу думку, більш раціональним у цьому сенсі є поняття, запропоноване британським ученим А. Хелманом: “біологічна безпе-

ка – це система норм, правил та заходів, які мають запобігти або зменшити потенційні ризики, викликані впровадженням біотехнології та її продуктів” [11, с. 17].

4.2. Вважаємо за доцільне зазначити на етикетках категорії осіб, для яких продукт може становити небезпеку – вагітні, діти, люди з певними захворюваннями тощо.

4.3. Внести зміни у зв'язку зі створенням єдиного органу з питань регулювання якості та обігу НТПХ.

Для виконання положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються навколишнього середовища (Орхуська конвенція), та наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” необхідно переглянути процедуру реєстрації як певного виду ГМО, так і продуктів його переробки. Так, у ст. 22 Положення “Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” зазначено: “Особа, яка приймає рішення, визначає тривалість громадського обговорення... – до одного місяця – для видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також рішень щодо діяльності, яка справляє або може справляти негативний вплив на стан довкілля” [9].

На наш погляд, існує потреба у прийнятті нормативного акта, який би регламентував безпосередньо вирощування ГМ-рослин та визначав би підстави для створення зон, вільних від ГМО.

Так, положення щодо вирощування ГМ-рослин мали б включати як вимоги до здійснення науково-експериментальної діяльності на дослідних ділянках, так і до промислового вирощування зазначених культур і їх комерційного використання з урахуванням підвидів ГМО та специфічних особливостей їх вирощування.

Так, стосовно певних специфічних умов щодо вирощування таких рослин можна запропонувати:

- для ГМ-рослин у цілому: заборона на вирощування споріднених видів у межах зони ймовірного переzapилення ГМ та звичайних рослин; ретельне знищення відходів вирощування ГМ-рослин (бадилля, кореневища тощо) для запобігання трансгенному забрудненню навколишнього середовища;
- для гліфосфатостійких: встановлення верхньої межі стосовно використання гербіцидів та стимуляторів зростання;
- для bt-захисених: створення так званих “островків безпеки” всередині поля (тобто ділянок, які будуть засаджені тією самою рослиною, але не трансгенною,

причому врожай, отриманий з такого “острівка”, не можна вважати органічною чи традиційною продукцією). Норми, які пропонують спеціалісти Американського агентства з охорони навколишнього середовища для таких острівків, – не менше ніж 20–25% від загальної площі посівів [12];

- для стійких до фітовірусів: ретельне знищення бур'янів спорідненого виду для зменшення ризику появи “супербур'янів”.

Зони, вільні від ГМО, на нашу думку, мають бути створені в місцях, де: зосереджено багато різноманітних видів рослин і тварин, а також там, де на цьому наполягають мешканці. Під зоною, вільною від ГМО, маємо на увазі певну місцевість, де існує заборона на експерименти, культивування, виведення живих змінених організмів, рослин чи тварин, використання ГМ-компонентів для кормових цілей чи при виробництві харчових продуктів. Вищезазначені вимоги встановлюються місцевими органами влади.

#### IV. Висновки

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що формування організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу НТПХ, зорієнтованого, перш за все, на людину й людські цінності, дасть Україні змогу зробити ще один крок на шляху до утвердження як європейської держави і надійного партнера на міжнародному ринку.

#### Література

1. Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів” від 06.09.2005 р. № 2809-IV (2809-15) // ВВР України. – 2005. – № 50. – Ст. 533.
2. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” від 19.01.2010 р. № 1804-VI // ВВР України. – 2010. – № 9. – Ст. 90.
3. Закон України “Про екологічну експертизу”. від 09.02.1995 р. № 46/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
4. Закон України “Про охорону прав на сорти рослин” [із змінами, внесеними згідно із Законом від 02.11.2006 р. № 311-V] // ВВР України. – 2007. – № 1. – Ст. 1.
5. Закон України “Про захист прав споживачів” від 15.12.1993 р. № 3682-XII // ВВР України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
6. Картагенський протокол (текст) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.scwpkaz.kepter.kz/kartagena.html](http://www.scwpkaz.kepter.kz/kartagena.html).
7. Коваль Л. ГМО: заборонити не можна вирощувати [Електронний ресурс] / Л. Коваль. – Режим доступу: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/192956>.
8. Муді Р. Експортно-імпорتنі операції з країнами ЄС: сільгосппродукція : посіб-

- ник з правових питань / Р. Муді, О. Поліводський. – К., 2005. – 108 с.
9. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України – 2004. – № 6. – С. 223.
  10. Офіційний сайт Української асоціації споживачів та Всеукраїнської громадської організації “Жива планета” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecolabel.org.ua/index.php?id=6>.
  11. Advice on the implications of the farm scale evaluations of genetically modified herbicide tolerant crops. Advisory committee on releases to the environment. January 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.defra.gov.uk/environment/acre/advice/pdf/cre\\_advice44.pdf](http://www.defra.gov.uk/environment/acre/advice/pdf/cre_advice44.pdf).
  12. Reschke P. Monsanto Pulls Plug on NatureMark Spuds / P. Reschke // Ontario Farmer, 06.03.01. 59. Rice David Grain of Doubt. Genetically Modified Rice in Eastern North Carolina is Setting Off a Whirlwind of Criticism and Concern // Journal Raleigh, July 10, 2005.

УДК 304.4:316.336.334.4

### ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Лопушняк Г.С.*

докторант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

#### **Annotation**

The estimation of some legislative and legal enforcement of social policy in Ukraine, the main problems and directions for its improvement.

#### **Анотація**

Здійснено оцінювання окремих положень законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики в Україні, визначено основні його проблеми та напрями вдосконалення.

#### **Ключові слова**

Соціальна політика, правове регулювання, нормативно-правові акти.

#### **І. Вступ**

Безліч невирішених соціальних проблем, що нагромадилися за роки незалежності України, дають підстави стверджувати, що соціальна політика загалом та державна соціальна політика зокрема не були спрямовані в належне русло і недостатньо сприяли розвитку соціально-економічної системи в ринкових умовах. Насамперед, на заваді формуванню ефективної моделі соціальної політики, на нашу думку, стало усталене твердження про те, що вона має бути похідною від економічної. Такий стан речей зумовлений сприйняттям людини тільки як працівника, який може реалізувати свої здібності і таланти на виробництві. Не сприяло формуванню ефективної моделі соціальної політики і суттєве посилення уваги до неї, починаючи з 2004–2005 рр. всіх без винятку політичних сил. Ця складова державної політики стала засобом політичної конкуренції, що призвело до прийняття необґрунтованих, часом згубних для розвитку суспільства рішень у цій сфері.

Однією з причин такого становища вважаємо те, що всі реформи, які здійснюва-

лись у роки незалежності України, у тому числі й економічні, мали б базуватися на Національній соціальній доктрині як основі всієї політики держави. Саме соціальна доктрина, на нашу думку, повинна була стати базою для розробки економічної та екологічної доктрин, які в сукупності визначили б стратегічний курс розвитку всієї країни. Цього не відбулося. Законодавча база була розроблена з урахуванням вимог ринку, але без зміни змісту соціальних та економічних відносин. Тож накладання двох несумісних елементів призвело до негативних наслідків, чого слід було очікувати. Крім того, період становлення та розвитку України як незалежної держави характеризується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких, на нашу думку, перевищує розумні межі.

Все це зумовлює актуальність правового регулювання соціальної політики України, тим більше, що зазначена проблематика залишається однією з основних у сфері державного управління.

Зазначеним питанням присвячені праці А.В. Барсукова, М.І. Бондарук, Н.А. Громадської, І.М. Гуменюк, О.Л. Іванової, К.І. Козлова, А.С. Крупник, У.Я. Садової, С.О. Сільченко, К.С. Лободи, О.Г. Осауленко, В.Ф. Опришко та інших. Разом з тим існує потреба у продовженні досліджень з правового регулювання соціальної політики у світлі розвитку інтеграційних процесів, що сприятиме подальшому розвитку наук з державного управління в Україні.