

А. П. Анисимов, О. В. Попова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГМО В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ

Представлены юридические аргументы к дискуссии о допустимости или недопустимости использования генетически модифицированных организмов (ГМО) в сельском хозяйстве. Авторы доказывают, что в условиях неопределенности вопроса о вреде или пользе продукции, содержащей ГМО, запрет на использование технологий геной инженерии означает уменьшение роли права как регулятора общественных отношений, и предлагают развивать правовые методы решения этой проблемы, позволяющие найти баланс интересов бизнеса, общества и государства.

21

The article analyses legal arguments for admissibility/inadmissibility of GMOs in agriculture. The authors show that there is still no unanimous opinion of the effects produced by GMOs. Given the uncertainty, the ban on the use of genetic engineering in agriculture leads to the weakening of the role of legislation as a regulator of public relations. The authors suggest legal solutions to this problem striking a reasonable balance between the interests of business, society and state.

Ключевые слова: биотехнология; ГМО; геной инженерия; право; сельское хозяйство.

Key words: biotechnology; GMO; genetic engineering; right; agricultural industry.

Как и любая сложная общественная проблема, вопрос об использовании технологий геной инженерии для производства сельскохозяйственной продукции весьма неоднозначен. Поэтому неудивительно, что и в экспертном сообществе, и в средствах массовой информации данную проблему рассматривают с принципиально разных позиций.

Во-первых, если анализировать перспективы использования достижений геной инженерии в сельском хозяйстве с точки зрения целей и задач обеспечения продовольственной безопасности страны, то технологии ГМО — это великое научное открытие, позволяющее увеличить урожайность сельскохозяйственных культур и тем самым смягчить мировую продовольственную проблему. Во-вторых, с позиций обеспечения экологической безопасности полезность технологий геной инженерии выглядит уже более дискуссионно, поскольку в среде ученых-биологов есть устойчивое мнение об опасности технологий ГМО для состояния окружающей среды, а среди ученых-медиков доминирует вывод о вреде ГМО для здоровья людей. Противники ГМО утверждают, что игнорировать законы эволюции и генетики путем вторжения в генетическую программу растений или животных очень опасно, особенно если это вызвано краткосрочными финансовыми интересами круп-



ного бизнеса. Подобные вторжения дают ряд негативных эффектов: появление суперсорняков (устойчивых к традиционным средствам борьбы с ними), формирование столь же устойчивых к ядам популяций вредных для сельскохозяйственных насаждений насекомых; генетическое загрязнение и безвозвратная потеря традиционных сортов важнейших сельскохозяйственных культур, а также возрастание химического загрязнения окружающей среды пестицидами [8].

Они также указывают на сложность объективной оценки достижений генной инженерии, поскольку эта молодая инновационная отрасль еще не достигла должного уровня развития и признания всеми странами мира, а потому проводимые генные эксперименты являются потенциальной угрозой экологической безопасности.

В свою очередь их оппоненты обращают внимание на то, что все официально зарегистрированные случаи причинения вреда здоровью граждан или природе произошли не из-за использования достижений генной инженерии как таковой, а потому, что конкретные компании-производители сельскохозяйственной генно-модифицированной продукции неправильно применили соответствующую технологию.

Регулирование использования технологий генной инженерии, по их мнению, надо рассматривать в контексте поиска баланса частных и публичных интересов, целью которого является достижение компромисса, а не общего запрета всех технологий генной инженерии.

К сожалению, юристы не могут принимать участие в большинстве таких научных дискуссий, поскольку не обладают необходимой компетенцией в решении медицинских, сельскохозяйственных, биологических и иных вопросов. Задача юридической науки состоит совершенно в другом — облечь политические решения органов власти об использовании ГМО в правовую форму. Юристы могут эффективно участвовать только в диалоге с политиками (но не медиками или биологами) о том, как лучше это сделать. Итогом политических решений, выраженных в правовой форме, стало то, что в одних странах ГМО разрешены, в других запрещены, а в России разрешены научные исследования и опытные поля, но не продажа продукции с ГМО в магазинах.

Исходя из вышеизложенного, *целью* статьи будет анализ исключительно правовых форм (запреты, дозволения, ограничения) регулирования использования и производства ГМО-продукции, а также защиты прав человека (потребителей) от угроз, вызванных потреблением сельскохозяйственной продукции с использованием технологий ГМО.

В современном мире сложилось два принципиальных подхода к правовому регулированию вопросов, связанных с использованием ГМО. Первый принцип — *существенной эквивалентности* — означает, что ГМО-продукты являются такими же безопасными, как и обычные продукты питания, выращенные по традиционным технологиям, если их основные токсикологические и питательные компоненты сравнимы с элементами традиционных продуктов питания, а также при условии, что сама по себе генетическая модификация была безопасной.



Это означает оценку не уровня безопасности новых продуктов питания, а его изменения в сравнении с традиционными пищевыми аналогами, имеющими длительный период безопасного использования. Данный принцип широко используется как национальными, так и международными учреждениями — Агентством пищевого контроля Канады, Министерством здравоохранения и благополучия населения Японии, Управлением по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США, а также ФАО, ВОЗ и ОЭСР [5]. Эти страны разрабатывают национальные законы, исходя из научно подтвержденной информации в отношении вредных последствий ГМО. Объект их регулирования — продукт, а не процесс его производства (при маркировке способ производства не указывается).

23

Вследствие отсутствия точных научных данных о вредных последствиях ГМО, в противовес принципу существенной эквивалентности, сформировался принцип *принятия мер предосторожности*, получивший свое развитие в большинстве стран Европы. Впервые его определение было предложено в принципе 15 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой странами — участницами Конференции ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро:

Принцип предосторожности должен быть широко применен странами в соответствии с их возможностями. Недостаток абсолютной научной обоснованности не должен быть причиной задержки действий по предотвращению возможных рисков и необратимой деградации.

Принцип предосторожности относится к числу тех принципов международного права окружающей среды, которые находят в мире все большую поддержку. Он является более развитой формой принципа принятия мер предупреждения, который остается общей основой в деле охраны природы.

Именно вероятность экологического вреда, когда бездействие может иметь серьезные последствия, предопределяет актуальность принципа предосторожности. Что касается его нормативного содержания, то оно формируется на основе многочисленных международных актов как обязательного, так и рекомендательного характера и в качестве своих неотъемлемых элементов содержит необходимость учета реальных и потенциальных угроз, которые могут привести к экологическому ущербу, и наличие связи между угрозой и возможностью серьезного и необратимого ущерба. При этом научная неопределенность не может служить причиной того, чтобы меры предупреждения ухудшения состояния окружающей среды были отложены [4].

В развитие принципа предосторожности в настоящий момент в зарубежном праве происходит формирование нового принципа, который может быть обозначен как *принцип «трассируемости» (прослеживаемости) в сфере обращения с ГМО*. В законодательстве стран ЕС «трассируемость» означает способность обнаружить ГМО и произведенные на их основе продукты на всех стадиях реализации продукции на рынке, включая производство пищевой продукции и кормов.



В научной литературе обоснована необходимость дополнения национальных законодательств базовым набором принципов обращения с ГМО в сфере выращивания сельскохозяйственной продукции. В их числе (наряду с упоминанием «классического» принципа предосторожности) называются следующие:

- принцип приоритета публичных интересов при использовании ГМО;
- принцип рационального использования и охраны сельскохозяйственных угодий при выращивании генетически модифицированной сельскохозяйственной продукции растительного происхождения;
- принцип экологической безопасности и охраны окружающей природной среды и здоровья человека;
- принцип надлежащего контроля за использованием ГМО [3].

Полностью поддерживая идею расширения специальных принципов использования ГМО, считаем важным отметить, что вышеуказанные принципы национального законодательства, во-первых, не отражают специфику обращения именно с продукцией ГМО. Например, принцип рационального использования и охраны сельскохозяйственных угодий, на наш взгляд, должен в равной степени распространяться на обращение с ГМО и их диалектической противоположностью – экологически чистой (органической) продукцией.

Во-вторых, принцип приоритета публичных интересов при использовании ГМО противоречит *принципу устойчивого развития* – одному из основных в международном праве, который предполагает поиск баланса экономических, экологических и социальных интересов власти, бизнеса и общества, то есть означает не приоритет одного из них, а баланс между ними. Поэтому, если говорить о разработке специальных принципов обращения с ГМО, то, на наш взгляд, к их числу следует отнести *принцип маркировки ГМО-продукции*.

Итак, закрепленный в международном праве принцип предосторожности обязывает государства, международные и национальные организации, предпринимателей и граждан избегать деятельности, которая может причинить ущерб здоровью человека или экологическим системам, особенно в ситуации научной неопределенности. В настоящий момент в ряде стран мира, придерживающихся именно этой модели обращения с ГМО, законодательство направлено на создание четкого механизма реализации данного принципа. Для этого используются следующие методы правового регулирования.

1. Административные методы регулирования обращения с ГМО. Главной такой мерой является создание соответствующих органов управления и ведение ими специальных реестров ГМО (используемых в сельском хозяйстве, медицине и т.д.). Например, в России существует Сводный государственный реестр зарегистрированных генно-инженерно-модифицированных организмов (ГМО). Подобные реестры есть и в других странах мира.

Второе направление регулирования использования ГМО – маркировка содержащих их товаров. В тех государствах, где приняты соответ-



ствующие законы, предприниматели, которые предлагают потребителю пищевые продукты, содержащие ГМО или их составляющие (ингредиенты), должны отображать на этикетке такой продукции информацию о наличии в них ГМО (как правило, если доля ГМО в продуктах превышает 0,9%). Здесь важную роль играет наличие в стране специального научного учреждения, уполномоченного на выполнение функций научно-методологического центра по вопросам испытаний ГМО.

В числе других мер по правовому регулированию отношений в сфере использования ГМО следует выделить существующие в ряде стран Европы запреты на выращивание ГМО-сортов сельскохозяйственных растений на земельных участках, предназначенных для производства органической (экологически чистой) продукции либо имеющих статус специальной зоны по производству сырья, используемого для изготовления продуктов детского и диетического питания. В связи с этим целесообразно принятие специальных правил сосуществования ГМО-сортов сельскохозяйственных растений с традиционными и органическими аграрными культурами. Отдельного обсуждения требуют вопросы о едином перечне видов ГМО, не представляющих угрозы здоровью человека и окружающей среде, а также о мерах государственной поддержки исследований в сфере геномной инженерии, научно-практических разработок в области биологической и генетической безопасности при использовании ГМО в хозяйственных целях [3].

2. Гражданско-правовые стимулы и меры в сфере использования ГМО. Расширение числа продуктов, содержащих ГМО, на продовольственном рынке любой страны требует принятия специальных законов, регулирующих вопросы обязательного страхования гражданской ответственности поставщика за причинение при употреблении продуктов с ГМО вреда жизни, здоровью или имуществу граждан. Их нормы должны закрепить правовые, экономические и организационные основы данного вида страхования, а также урегулировать правовой порядок возмещения вреда жизни, здоровью или имуществу граждан.

3. Развитие института юридической ответственности в сфере ГМО.

В настоящий момент в России и многих других государствах постсоветского пространства совершенно недостаточно урегулированы вопросы юридической ответственности за правонарушения в сфере производства или оборота продукции, содержащей ГМО. В Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП) существует всего одна статья (14.46.1), посвященная нарушению обязательных требований к *маркировке пищевой продукции*, полученной с применением ГМО или содержащей такие организмы. Однако сегодняшние практические потребности выходят за рамки этого единственного состава правонарушения. Например, ст. 8.5 КоАП, регламентирующая ответственность за сокрытие или искажение экологической информации, называет разные частные случаи ее непредоставления, но не упоминает ГМО.

В этом смысле интересен опыт Китая, в юридической науке которого в настоящий момент обсуждается необходимость закрепления в специальном законе об обращении с ГМО раздела, устанавливающего от-



ветственность за ряд административных правонарушений, в числе которых — незаконное исследование и экспериментирование в сфере ГМО, незаконная оценка, незаконный экологический выпуск и коммерциализация, незаконный импорт или экспорт, незаконные трансграничные перемещения продукции с использованием ГМО и т.д. [9].

4. Судебная защита прав человека, нарушенных технологиями ГМО.

В настоящий момент в разных странах существует довольно разноплановая судебная практика, связанная с нарушением прав человека в сфере использования ГМО, включая право на информацию и на охрану здоровья. Одним из первых известных судебных дел, вызванных нарушением права на здоровье употреблением ГМО-продукции, оказалось дело, рассмотренное в 1989 г. в Японии, когда в результате употребления пищевой добавки, произведенной генетически модифицированными бактериями, скончались 37 человек и свыше 500 человек стали инвалидами. Однако в ходе слушаний установили, что эта трагедия была вызвана в большей степени слабым контролем качества конечной продукции внутри корпорации-производителя (*Showa Denko*), чем использованием технологий ГМО [6].

В мировой судебной практике постепенно накапливаются примеры непреднамеренного воздействия ГМО на традиционные продукты. Так, в феврале 2011 г. суд федеральной земли Бавария признал генетически модифицированную продукцию пчеловодства баварского фермера, хотя он не использовал ГМО для производства меда. Его пчелы «непреднамеренно» опылили ГМ-кукурузу фирмы «Монсанто», выращиваемую в исследовательских целях [7].

Вместе с тем растет и число дел о злоупотреблении правом со стороны общественности, бездоказательно обвиняющей производителей ГМО в причинении вреда природе и здоровью человека. Так, в деле Юбер Карон и другие против Франции (№48629/08) Европейский суд по правам человека в решении от 29 июня 2010 г. указал, что заявители устранили мужские и женские цветки с генно-модифицированных зерновых на полях с целью воспрепятствования их распространению. Это делалось в рамках кампании против разведения ГМО на открытых полях в связи с ущербом окружающей среде и здоровью, предположительно причиняемым в результате выращивания таких культур. Заявители были осуждены к трем месяцам лишения свободы с отсрочкой исполнения и штрафу за повреждение или причинение ущерба имуществу другого лица в составе группы. Они не смогли разъяснить, как непосредственно затрагивались их интересы (здоровье или личная жизнь) ГМО, произрастающими на нейтрализованных ими участках. Кроме того, эти ГМ-зерновые не находились вблизи их жилищ, ферм или виноградников. Жалоба была признана ЕСПЧ неприемлемой [1].

В России основным направлением судебной практики в сфере ГМО до недавнего времени были споры о нарушении правил информирования потребителей о наличии в составе продукции ГМО. Так, Приволжское межрегиональное территориальное управление Федерально-



го агентства по техническому регулированию и метрологии обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с заявлением о привлечении агрофирмы «Павловская» к административной ответственности, полагая, что комбикормовая продукция является продовольственным сырьем, поскольку применяется для откорма птицы, которая затем используется для изготовления пищевых продуктов. В связи с этим, по мнению истца, сопроводительные документы на комбикорм должны содержать информацию для потребителей о наличии компонентов, полученных с применением ГМО. Исследовав материалы дела, суд указал, что стандарты качества продукции не содержат требований, обязывающих изготовителя указывать информацию о содержании в комбикормовой продукции компонентов, полученных с применением ГМО. Используемое в законе понятие «пищевые продукты» надо трактовать в общепринятом значении — как продукты, употребляемые в пищу именно человеком. Поэтому отнесение комбикормов к продуктам питания (пищевым продуктам) лишь по причине их использования для откорма животных недопустимо [2].

27

К сожалению, в России вместо организации активного диалога о балансе запретов, дозволений и ограничений в сфере производства продукции с ГМО принято решение о полном ее запрете. В этих целях был принят федеральный закон от 3 июля 2016 г. №358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности», где указывается, что правительство России вправе установить запрет на ввоз на ее территорию ГМО, предназначенных для выпуска в окружающую среду; а также на использование для посева семян растений, выращивание и разведение растений и животных, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал.

На наш взгляд, вместо прямого запрета ГМО разумнее было бы проанализировать все риски, связанные с их использованием, и классифицировать ГМО, выделив запрещенные и допустимые их технологии, прогрессивные и вредные. Запрет — более легкое решение, он снижает ответственность государства за вред (потенциальный вред) от ГМО, обосновывает снижение финансирования на исследования в этой области.

Таким образом, как и любая сложная технология, ГМО имеет своих сторонников и противников. В результате в одних странах мира (включая Россию) ГМО полностью запрещены, в других полностью разрешены, в третьих происходит выстраивание сложного баланса интересов бизнеса, общества и государства. При принятии того или иного политического решения органы публичной власти всех этих стран руководствовались доктринальными позициями национальных научных школ в сфере биологии и медицины, лоббистской активностью компаний — производителей ГМО, а также другими политическими, экономическими и иными аспектами проблемы.



Несомненно, юристы не могут судить о том, вредно или полезно производство конкретного вида ГМО, равно как и о политической целесообразности его запрета, поскольку этот вопрос находится за рамками их компетенции. Но мы можем говорить о следующих аспектах проблемы.

1. Международное право, регламентирующее реализацию концепции устойчивого развития, предполагает поиск баланса и компромисса между частными и публичными экономическими, экологическими и социальными интересами. Перекос в любую сторону отодвигает и граждан конкретной страны, и все мировое сообщество от достижения этой глобальной цели. В настоящий момент нет однозначных данных ни о вреде, ни о полезности ГМО, что признают обе стороны дискуссии. В этой ситуации целесообразен не абсолютный запрет ГМО, означающий бесполезность права соответствующего государства как регулятора общественных отношений, а выстраивание сложного правового компромисса (например, с запретом не всей продукции ГМО, а только ее части, предназначенной для детей или беременных женщин). В противном случае проигрывает общество в целом.

2. Защита прав человека в сфере ГМО предполагает обеспечение граждан информацией, гарантирование свободы слова и печати для открытого обсуждения вопроса о вредности или полезности ГМО, наличие обязательной маркировки ГМО-продукции, а при необходимости – проведение референдума о допустимости свободной продажи аграрной продукции, содержащей ГМО, на определенной территории.

3. Презумпция невиновности. Существуют компании – производители сельскохозяйственной продукции с использованием технологий геномной инженерии, в отношении продукции и технологий которых вступили в силу решения судов. Такую продукцию и технологии следует запретить. Запрещать саму геномную инженерию нет правовых оснований, хотя дискуссии биологов должны быть продолжены. Серьезным правовым аргументом в пользу ГМО может служить тот факт, что в США технологии ГМО чрезвычайно распространены, однако крайне мало успешно выигранных исков в судах о возмещении вреда, причиненного ГМО, или о запрете самих этих технологий.

4. Для России представляется целесообразным ратифицировать Картахенский протокол по биобезопасности 2000 г. с целью исполнения международных обязательств по формированию гибкой и эффективной международной системы регулирования обращения генетически модифицированной продукции, как это определено в Конвенции 1992 г. о биологическом разнообразии. Это позволит развивать и совершенствовать правовой механизм производства сельскохозяйственной продукции с использованием ГМО, в том числе регламентировать вопросы государственного контроля и экспертизы качества продукции, ее маркировки, лицензирования, совершенствовать механизм ответственности.

Список литературы

1. *Информация* о решении ЕСПЧ от 29.06.2010 по делу «Юбер Карон и другие (Hubert Caron and Others) против Франции» (жалоба №48629/08) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2011. №2.



2. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31 июля 2009 г. по делу № А43-6661/2009-10-139 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Менив О.И. Правовое обеспечение использования ГМО при выращивании сельскохозяйственной продукции растительного происхождения в Украине и ЕС : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Харьков, 2016.

4. Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды : дис. ... д-ра юр. наук. М., 2010.

5. Чуйко Н.А. Основные подходы к регулированию генетически модифицированных организмов в международной практике // Сибирский юридический вестник. 2011. №1 (52). С. 160–165.

6. Шарова Г.Н. Защита от некачественной продукции // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2004. №3. С. 144–146.

7. Antoine L. Vote on ending zero tolerance postponed // *Europolitics*. 2011. 10 February. P. 6.

8. Scott A.H. Genetically Modified Crop Regulation: The Fraying of America's Patchwork Farm Lands // *Villanova Environmental Law Journal*. 2015. Vol. 26. P. 149–150.

9. Yu W., Wang C. Agro-GMO Biosafety Legislation in China: Current Situation, Challenges, and Solutions // *Vermont Journal of Environmental Law*. 2012. Vol. 13. P. 876.

Об авторах

Алексей Павлович Анисимов — д-р юр. наук, проф., Волгоградский институт бизнеса, Россия.

E-mail: anisimovap@mail.ru

Ольга Владимировна Попова — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: volodina1973@mail.ru

The authors

Prof. Aleksei P. Anisimov, Volgograd Institute of Business, Russia.

E-mail: anisimovap@mail.ru

Dr. Olga V. Popova, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: volodina1973@mail.ru