

ПИТАННЯ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

І. Бойко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів: адміністративно-правовий аспект

З кінця минулого століття у світі спостерігається бурхливий розвиток науки і, як наслідок, новітніх технологій у різноманітних сферах життєдіяльності людини. Одна з таких галузей — це виробництво продуктів харчування. Сьогодні з'являються продукти з новими якостями, щодо яких точаться дискусії стосовно їх безпечності та природності для споживання. Як повідомляє прес-служба Міністерства економіки України, останнім часом на споживчий ринок країни збільшилося надходження продукції, яка містить генетично модифіковані організми (ГМО) або вироблена з їх використанням.

Одним із основоположних прав людини є право на інформацію. У статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод інформаційні права виступають як складова свободи висловлення думки.

У всьому світі пріоритетним є право споживача на повну і достовірну інформацію про товари. У науковій юридичній літературі теж висвітлюється це питання. Вчені-правознавці намагаються розглянути юридичні підстави для забезпечення такого права людини¹.

¹ Див.: Ізотова Л. Право на інформацію як чинник якості життя / Л. Ізотова // Унів. наук. зап. – 2007. – № 2 (22). – С. 308–311; Пунда О. О. Право на безпеку харчових продуктів та предметів побуту у правовій системі України: цивільно-правовий аспект / О. О. Пунда // Життя і право. – 2004. – № 3. – С. 45–50.

Конституція України у ст. 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Це право служить також одним із чинників забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Указані права не можуть цілком бути реалізовані самими людьми, адже, як зазначає відомий теоретик права П. М. Рабінович, для реалізації прав людини необхідне втручання держави, утворення механізму реалізації¹.

Стаття 15 Закону України «Про захист прав споживачів»² зазначає, що споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію, що забезпечує можливість її свідомого компетентного вибору. Уявляється, що інформація про продукцію повинна містити, у тому числі позначку про наявність у її складі генетично модифікованих компонентів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини»³ безпека харчових продуктів — це відсутність загрози шкідливого впливу харчових продуктів, продовольчої сировини та супутніх матеріалів на організм людини. Тим самим визнається, що харчові продукти можуть бути небезпечні для громадян. Тому важливим є можливість отримання достовірної інформації про якість продукту та його склад.

Організація Об'єднаних Націй оголосила нинішнє століття століттям біотехнології. Це пов'язано з тим, що останнім часом з'явилися певні досягнення у галузі генної інженерії, які в багатьох країнах набули пріоритетного значення.

У 2000 р. у Монреалі (Канада) був підписаний Картахенський протокол із біобезпеки, який став першим міжнародним документом, що регламентує торговельні відносини між країнами у сфері генно-модифікованих організмів. У 2002 р. Україна приєдналася до цього міжнародного документа.

Аналіз норм цього акта (зокрема, преамбули) дозволяє зробити висновок, що міжнародна спільнота визнає, що в результаті генної інженерії відбувається шкідливий вплив на біологічне розмаїття, а також на здоров'я людини, але в той же час стверджує, що сучасна

¹ Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. – Х., 1997. – С. 7.

² Відом. Верхов. Ради. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 48. – Ст. 359.

біотехнологія відкриває неабиякі можливості для підвищення добробуту людей. Начебто для цього необхідно тільки розвивати та використовувати її із дотриманням заходів безпеки стосовно навколишнього середовища та здоров'я людини. Науковці ще довго сперечатимуться з приводу безпечності генно-модифікованих продуктів, адже за такими продуктами стоять інтереси величезних транснаціональних корпорацій. Проте навіть пересічному громадянину, без спеціальної освіти, зрозуміло, що втручання у геном рослини або тварини не є природним і нічого позитивного не може мати.

Фактом на сьогодні є широке розповсюдження продукції, виготовленої з використанням генної інженерії, а також вирощування на території України рослин, що містять трансгени.

На жаль, українські громадяни не поставлені сьогодні перед вибором — так чи ні генній інженерії та її практичній реалізації. Ми можемо тільки вести мову про забезпечення поінформованості у цій сфері і перш за все стосовно найважливішого — продуктів харчування. Адже сучасний світ майже всіх людей поставив у залежність від виробників продуктів харчування.

Деякі держави світу визначили, що позначення на етикетці продукту інформації щодо вмісту в ньому генно-модифікованих складових вирішить проблему забезпечення права громадян на якісні і безпечні продукти харчування. Так, етикування ГМ-продукції запроваджено у країнах Європейського Союзу. У США, навпаки, така продукція ніяк не позначається, хоча ця країна є світовим лідером у її виробництві. Певні кроки в регулюванні цього питання відбуваються в Росії, де вже запроваджено етикування продуктів, що містять ГМО.

Перед Українською державою проблема регулювання ввезення ГМО, вирощування генетично модифікованих рослин, виготовлення на їх основі продуктів споживання та їх продаж громадянам постала не так давно. Як визнають самі органи державної влади, такі організми є в Україні, містяться у продуктах харчування, проте держава робить тільки перші кроки стосовно контролю за їх використанням.

Як нам уявляється, в інтересах збереження здоров'я людини, а також природного біоценозу було б правильним заборонити ввезення ГМ-організмів в Україну, вирощування ГМ-рослин на її території та їх використання при виготовленні будь-яких продуктів споживання і оголосити Україну зоною без ГМО. На жаль, з такими інтересами стикаються інші — інтереси виробників і постачальників, які для держави є платниками податків.

Україна зробила декілька кроків у правовій регламентації питання, що розглядається. У цій статті нас буде цікавити переважно його адміністративно-правовий аспект.

Як вже зазначалося, Україна приєдналася до Картахенського протоколу. Згідно зі ст. 2 цього Протоколу, кожна Сторона зобов'язана вживати необхідних правових, адміністративних та інших заходів для виконання своїх зобов'язань, передбачених у рамках Протоколу. Мова йде про розробку і прийняття відповідного законодавства, що регулює безпеку в генно-інженерній діяльності, створення адміністративних органів та наділення відповідними повноваженнями вже існуючих. Таким чином, приєднання до Картахенського протоколу для країни створює передумови для утворення національної системи біобезпеки. Угодою про Технічні бар'єри в торгівлі визнається, що в жодній країні не може бути заборонено вжиття заходів, необхідних для захисту її інтересів безпечності та безпосередньо не забороняється введення маркування продукції, виготовленої з ГМО, а також заходів, які є необхідними для забезпечення якості її експорту чи захисту життя або здоров'я людини, тварин чи рослин, захисту навколишнього середовища, або для запобігання шахрайським діям на тому рівні, який така країна вважає за потрібне, за умови дотримання вимог про те, що такі заходи не мають застосовуватися у спосіб, що являв би собою засіб свавільної або невинуватого дискримінації між країнами, де переважають такі ж умови або приховане обмеження міжнародної торгівлі, та відповідати іншим положенням цієї Угоди.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»¹. У ньому визначена державна політика в галузі поводження з ГМО, врегульовано питання поводження з ГМО та генно-інженерної діяльності у замкненій та відкритій системах, використання, транспортування, зберігання та утилізації ГМО. Проте навіть встановлення цих правил не дає гарантії щодо унеможливлення розповсюдження таких організмів у природне середовище. До того ж на сьогодні державні органи не мають реєстру генетично модифікованих організмів — увезених, вироблених тощо.

У Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» встановлюється вимога виробникам продуктів харчування інформувати покупців про наявність чи відсутність у харчових продуктах гене-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

тично модифікованих організмів через відображення на етикетці харчового продукту напису — «з ГМО» чи «без ГМО».

За вимогами Європейського Союзу, виробники зобов'язані зазначати на пакуванні інформацію щодо використання генно-модифікованих організмів, якщо частина трансгенних інгредієнтів у продукті складає 0,9 % і більше. В Україні питання щодо маркування такої продукції вирішено аналогічно. Вимога етикування продукції, яка містить генно-модифіковані складові або вироблена з їх використанням, встановлена також у постанові Кабінету Міністрів України від 13 травня 2009 р. № 468 «Про затвердження Порядку етикування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг». Проте встановлення частини трансгенних інгредієнтів у розмірі 0,9 % насправді не гарантує те, що людина за відсутності інформації про вміст ГМО не буде споживати продукти із вмістом менше 0,9 %. На сьогодні не доведено безпечність споживання ГМО в будь-якій кількості. До того ж термін набуття чинності цієї постанови постійно переноситься.

Очевидно, що метою даної постанови є забезпечення права громадян України, визначених ст. 50 Конституції України. Наявність подібної інформації сприяла б забезпеченню здійснення права на безпечність продуктів харчування, яка полягає у можливості особи вільно, на власний розсуд приймати рішення щодо можливості споживання тих чи інших продуктів. Це означає, що за умови поінформованості про недоброякісність або про небезпечність (у тому числі вірогідну), або про відсутність інформації щодо безпечності чи небезпечності, особа має право в будь-який час відмовитися від вживання продуктів харчування.

Для забезпечення такого права громадянина необхідний механізм його реалізації, який полягає у прийнятті відповідного законодавства, створенні системи органів, що контролюють дотримання виробниками продукції вимог щодо етикування, а також у встановленні відповідальності за порушення вищезазначених вимог.

Аналіз чинного законодавства дає змогу серед органів, які здійснюють такий контроль, назвати Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України, Міністерство аграрної політики України, Національну Комісію України з Кодексу Аліментаріус. Ці органи мають різні повноваження. Проте залишається недостатньо визначеним ряд питань. По-перше, фахівці стверджують, що процедура виявлення ГМО склад-

на. Вона передбачає порівняння зрізця продукту з визначеним зразком, тобто є спеціальні тест-системи, які дають змогу визначити якісний показник — чи є ГМО у продукті. Більш складні та дорогі аналізи — визначення кількісного складу. Для їх проведення також існують спеціальні тест-системи та стандартизовані методики, які використовують усі спеціалізовані відомі лабораторії. Утім це потребує відповідного державного фінансування. По-друге, необхідно чітко визначити порядок відбору зразків продукції для проведення експертизи, запровадити примусові заходи, в тому числі санкції, щодо виробників продукції, які не дотримуються вимог етикування, а також встановити особливості процедури розгляду звернень громадян із зазначених питань. Без законодавчого вирішення цих проблем, як нам уявляється, неможливо забезпечити конституційне право громадян на вільний доступ до інформації про якість харчових продуктів.

Із 6 березня 2010 р. набувають чинності зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими запроваджується адміністративна відповідальність за порушення правил надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів. Так, згідно з ч. 3 ст. 156¹ КУпАП надання виробниками або особами, зазначеними у частині першій цієї статті, недостовірної інформації про продукцію, у разі якщо ця інформація не зашкодила життю, здоров'ю та майну споживача, — тягне за собою накладення штрафу від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Об'єктом даного правопорушення є суспільні відносини у сфері забезпечення прав споживачів на інформацію про якість і безпечність продукції. Об'єктивна сторона полягає в активних діях із надання певної інформації. Так, особи, визначені у цій частині, можуть указати недостовірну інформацію щодо наявності або відсутності ГМО в продукції. Із суб'єктивної сторони вина може виявлятися як у формі умислу, так і з необережності. Суб'єктами відповідальності при цьому є виробники продукції, працівники торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю. Чітко визначити при цьому, хто (яка фізична особа — адже КУпАП встановлює відповідальність тільки фізичних осіб) є відповідальною за цією статтею, буде проблематичним, оскільки при розгляді справи необхідно встановити особу (виробника), на яку покладено обов'язок забезпечувати надання інформації про продукцію. Однією з умов об'єктивної сторони є незавдання шкоди життю, здоров'ю та майну споживача.

Стосовно пошкодження майна більш-менш зрозуміло, як встановити причинний зв'язок. А от щодо життя і здоров'я людини, то офіційна наука й досі мовчить з приводу безпеки-небезпеки ГМО для життя і здоров'я людини. Тому в будь-якому випадку встановити причинний зв'язок між споживанням продукції певної якості і станом здоров'я людини є вкрай складним. Завдання шкоди життю, здоров'ю та майну споживача становитиме склад іншого правопорушення — адміністративного проступку або злочину.

Частина 4 цієї статті передбачає об'єктивну сторону у вигляді бездіяльності (бездіяльність осіб, передбачених частиною третьою цієї статті, щодо приведення недостовірної інформації про весь товар до відповідності) та дій (надання недостовірної інформації про товар протягом року з моменту стягнення — за умови повторності діяння).

Право складати протокол про скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 156¹ КУпАП, надано посадовим особам органів внутрішніх справ. Хоча законодавством не встановлено, що органи внутрішніх справ є контролюючими стосовно якості продукції. Тому складно виявити такі порушення. Логічною є ситуація, коли контролюючий ту чи іншу сферу діяльності орган складає протокол про виявлені правопорушення. Розглядають справу органи виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів.

Строк розгляду таких справ — два місяці з моменту скоєння правопорушення або виявлення триваючого правопорушення. У даному випадку мова йде про одноактне, а не про триваюче діяння. Виникає питання, з якого моменту рахувати строк — два місяці, протягом якого можна притягнути винуватих осіб до відповідальності. Варіантами можуть бути — дата виготовлення продукції, дата постачання до організацій торгівлі, харчування тощо. Вважаємо, що точкою відліку має бути момент ознайомлення споживача з інформацією, тобто доведення цієї інформації до відома людини. В інших випадках притягти до відповідальності буде проблематично.

Проведений аналіз деяких правових основ забезпечення права громадян на інформацію про якість і безпечність харчових продуктів (зокрема, стосовно вмісту ГМО) дає можливість зробити такі висновки. В існуючому вигляді законодавство України щодо використання ГМО в Україні, зокрема у продуктах споживання, неспроможне попередити негативний вплив ГМО на навколишнє середовище та здоров'я людей. На підставі ратифікованих міжнародних актів можуть бути вирішені

спірні питання, наприклад, хто несе відповідальність за ненавмисне генетичне забруднення території під час транспортування, хто відповідає за зміну біорізноманіття екосистем унаслідок порушення техніки безпеки виробництва ГМО. Хоча згаданий протокол надає можливість державам відмовитися від імпорту ГМО (крім фармацевтичної продукції, виробленої із застосуванням генної інженерії), Україна не пішла таким шляхом. Натомість прийняті законодавчі акти жодним чином не захищають українців від негативного впливу генетично модифікованих організмів і продукції, виробленої з їх застосуванням. Сфера застосування таких організмів достатньо широка — продукти харчування, медичні, фармацевтичні препарати, корм для тварин, насіння тощо. На жаль, законодавством не створено дієвого механізму захисту прав громадян у цій сфері.