

ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАПРЕТА КОММЕРЧЕСКОГО ВЫРАЩИВАНИЯ ГМО В РОССИИ

БОГАТЫРЕВА Наталия Владимировна, Саратовская государственная юридическая академия
НИКОЛАЙЧЕНКО Наталия Викторовна, Саратовский государственный аграрный университет имени Н.И. Вавилова

Проведен анализ правовых рисков, возникающих при выращивании генетически модифицированных организмов (ГМО) в целях развития отечественного биотехнологического растениеводства. В России запрещено выращивание ГМО, однако не все растения, получаемые с применением геномных технологий, попадают под этот запрет. В частности, растения, получаемые с помощью технологий бесследного (DNA-free) редактирования, попадать под него не должны. Для планирования работ по выращиванию растений, получаемых с помощью методов геномных технологий, важно верно определять, что попадает под законодательный запрет и каковы последствия его несоблюдения. Системный анализ законодательства показал, что ответственности за несоблюдение рассматриваемого запрета не предусмотрено. Это снижает эффективность регулятивных мер и создает предпосылки для нарушения закона. Административная ответственность предусмотрена только за выращивание генетически модифицированных растений без регистрации. Однако из-за непоследовательного внесения изменений в законодательство неясно, когда такую регистрацию следует проводить и так ли это необходимо. В сложившихся условиях следует констатировать, что правовые риски при выращивании растений, получаемых с применением геномных технологий в Российской Федерации, чрезмерно велики. Их минимизация возможна путем внесения изменений в законодательство о генной инженерии и об охране окружающей среды, чему должно предшествовать принятие и соблюдение на федеральном уровне согласованной стратегии развития сельскохозяйственной биотехнологии.

Введение. Глобальное изменение климатических условий [11, 12] на фоне увеличения стоимости импортной сельскохозяйственной продукции способствует развитию в Российской Федерации собственных разработок, направленных на получение новых сортов сельскохозяйственных растений с повышенной продуктивностью, устойчивостью к неблагоприятным факторам окружающей среды, в том числе с помощью технологий геномной модификации и геномного редактирования (далее ГМ- и ГР-растения). Повышенное внимание этому уделено в Федеральной научно-технической программе развития генетических технологий, утвержденной Правительством в 2019 г.

Использование геномных технологий в сельском хозяйстве экономически выгодно в связи с тем, что могут быть получены новые сорта растений с полезными признаками, в том числе устойчивые к болезням и вредителям. Получение таких сортов традиционными методами невозможно или требует долгого времени. Это дает значительный экономический эффект для фермерских хозяйств за счет того, что обслуживание посевов обходится дешевле [8]. При этом выращивание ГМО – проблема научно-политическая. Опасения, связанные с использованием

в пищу ГМО, обуславливают принятие государствами ограничительных мер в отношении их выращивания, которые не всегда являются научно обоснованными [2]. В то же время во всех государствах осуществляется строгий контроль над распространением трансгенных организмов, применяются различные критерии оценки безопасности ГМО [4].

В Российской Федерации реализован наиболее строгий вариант ограничений. С 2016 г. действует законодательный запрет на выращивание ГМ-растений. Данный запрет не является абсолютным: его формулировка предполагает явные и неявные исключения из числа растений, запрещаемых к выращиванию на территории Российской Федерации, в зависимости от особенностей их получения и целей выращивания. Определение круга растений, которые не попадают под запрет из-за особенностей генно-инженерных технологий, применяемых при их выращивании, проведено в работе Т.В. Матвеевой, М. Азарахш [5]. В частности, не должно попадать под установленный законом запрет выращивание растений, полученных с помощью технологии бесследного (DNA-free) редактирования генома [9], поскольку в данном случае не соблюдается условие о том, что в растениях содержится генно-инженерный материал,





внесение которого не может являться результатом естественных процессов.

Не до конца исследованным остается вопрос о последствиях несоблюдения установленного запрета, в частности, за выращивание фермерами растений из ГМ-семян, приобретенных нелегально, или выращивание ГМ-культур, полученных в России в научных целях, на полях общего пользования. Это связано с несогласованностью действующего законодательства и наличием в нем правовых пробелов, касающихся порядка отнесения тех или иных растений к ГМО.

Цель наших исследований – проанализировать, какие запреты на выращивание растений, полученных с применением геномных технологий, действуют в Российской Федерации; каковы последствия несоблюдения данного запрета с юридической точки зрения.

Методика исследований. В работе использованы общенаучные и частные научные методы исследования, а именно логический и формально-юридический методы. Осуществлено грамматическое, логическое, систематическое и документально-историческое толкование норм законодательства, устанавливающих требования к выращиванию ГМО в России, на базе Саратовской государственной юридической академии.

Результаты исследований. В российском законодательстве установлен целый ряд запретов на выращивание ГМО и связанных с этим действий, однако не каждому запрету соответствует обязанность нарушителя понести определенную законом ответственность. По сути, ответственность реально может наступить только в одном случае – при ввозе на территорию РФ семян ГМО.

В 2016 г. Президент Российской Федерации подписал Закон об установлении запрета на выращивание в России растений, получаемых с применением методов генной инженерии. Он был закреплен в ст. 50 Федерального закона об охране окружающей среды от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

Чтобы раскрыть термин «методы генной инженерии», необходимо обращаться к Федеральному закону о государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ. Он ввел в законодательство термин «ГМО» (генно-инженерно-модифицированный организм), который не был использован при формулировании запрета на их выращивание. Для этих целей законодатель конструирует новый описательный термин «растения, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии». Независимо от отказа от термина «ГМО» в Федеральном законе № 7-ФЗ связь между двумя законами все равно остается, поскольку понятие генной инженерии раскрывается в Федеральном законе № 86-ФЗ.

С учетом обращения к текстам двух указанных законов можно констатировать, что в Рос-

сийской Федерации запрещено выращивать растения, отвечающие трем критериям одновременно.

1. Генетическая программа растений изменена с использованием методов генной инженерии. К ним относятся методы выделения генов из организма, осуществления манипуляций с генами и введения их в другие организмы.

2. Виды сельскохозяйственных культур, содержащих генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов.

3. Агрофитоценозы формируются не в научно-исследовательских, а в коммерческих целях.

Ни Кодекс РФ об административных правонарушениях, ни глава об экологических преступлениях Уголовного кодекса РФ не содержат составов, устанавливающих ответственность за несоблюдение упомянутого запрета. Фактически ответственность в данном случае может наступить только в виде обязанности лица, незаконно выращивающего ГМО, возместить ущерб, причиненный в связи с таким выращиванием другим лицам. Например, если органические культуры, выращиваемые по соседству, в результате переопыления получают признаки ГМО, из-за чего урожай не удастся реализовать, и его владелец понесет имущественный ущерб.

Примеры подобных исков в мировой практике есть [10], однако требования о возмещении имущественного ущерба возможны и в том случае, если выращивать ГМО в законных целях. Например, в результате выращивания на соседних участках типовой кукурузы и ГМ-кукурузы в исследовательских целях, вследствие переопыления типовая кукуруза тоже была признана генетически модифицированной [1]. В любом случае это гражданско-правовая ответственность, а не публичная. Государство никаких штрафов или более строгих наказаний за выращивание ГМО не устанавливает.

Запрет выращивать ГМО без регистрации. Закон о генно-инженерной деятельности запрещает без прохождения государственной регистрации осуществлять выпуск в окружающую среду ГМО, то есть организмов, которые отличаются от природных и получены с применением методов генной инженерии (ст. 6 и 2).

Следует отметить, что в Российской Федерации за все время не было разрешено возделывать ни одно ГМ-растение [3]. Это говорит о том, что запрет на это сложился исторически, еще до того, как он был установлен официально.

Согласно постановлению Правительства от 23 сентября 2013 г. № 839 (далее – постановление о регистрации ГМО), генетически модифицированные растения подлежат государственной регистрации, если они будут использоваться для выращивания на территории Российской Федерации, кроме тех, что содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных)



процессов. Данное уточнение было внесено в постановление о регистрации ГМО в связи с тем, что в 2016 г. в России ввели запрет на выращивание ГМО, а само постановление было принято раньше.

Из-за того, что изменения были не до конца проработаны и не были системными, сложилась ситуация, когда постановление о регистрации ГМО предусматривает возможность выпуска в окружающую среду после соответствующей регистрации только тех растений, которые не содержат неестественный для них генно-инженерный материал. Однако такие растения не являются ГМО, поскольку не выполняется один из признаков отнесения организмов к ГМО – отличие от природных организмов. Следовательно, такие растения в принципе не требуют государственной регистрации.

За выращивание ГМО без регистрации предусмотрена административная ответственность (ст. 6.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях), однако ее невозможно применить:

1) либо растения содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может быть результатом естественных процессов, которые законодатель также называет природными, и их нельзя выращивать, а следовательно, и регистрировать;

2) либо растения такого материала не содержат и не относятся к ГМО в принципе, а следовательно, и не требуют проведения государственной регистрации.

Для выращивания ГМО в научных целях и для проведения экспертиз государственная регистрация также не требуется.

Кроме того, за выращивание ГМ-растений в хозяйственных целях без свидетельства о регистрации даже теоретически ответственность предусмотрена только для организаций и их должностных лиц (ст. 6.3.1 КоАП РФ). Выращивание ГМ- и ГР-растений частными лицами, таким образом, административно не наказуемо, хотя и запрещено.

В настоящее время ст. 6.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях на практике применяется к случаям незаконного использования продукции, полученной из ГМ-сырья [6], но не к случаям выращивания ГМ-растений.

Запрет на ввоз семян в Россию. Федеральный закон о семеноводстве запрещает ввозить на территорию России семена ГМО и использовать их для посева или для посадки. Запрет сконструирован по аналогии с запретом на выращивание ГМ-растений на территории РФ. Для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ ввозить семена можно.

Контроль над соблюдением данного запрета осуществляется при ввозе семян в Россию фитосанитарной службой. За несоблюдение предусмотрена административная ответственность – ст. 16.3 Кодекса РФ об административных право-

нарушениях. Это единственная ситуация, когда установленный законом запрет на осуществление действий, связанных с выращиванием ГМО, реально действует и обязательность его соблюдения обеспечена негативными санкциями со стороны государства.

Заключение. Действующая система запретов в сфере выращивания ГМ- и ГР-растений несбалансированна и в конечном итоге создает нежелательные последствия для экономической безопасности РФ из-за нежелания инвесторов вкладывать деньги в исследования, сопровождающиеся значительными внешними правовыми рисками.

Выращивание ГМО в России запрещено, однако ответственность за нарушение запрета на выращивание ГМ-растений в законе не установлена.

В России разрешено выращивать растения, которые получены с применением технологии редактирования генома и не являются отличными от природных организмов. Именно эта оговорка в законе позволяет говорить, что ГР-растения не попадают под действующие запреты. Препятствием для реализации данной возможности является отсутствие официальной методики проведения исследования на соответствие генетической модификации естественным процессам. В такой ситуации довольно проблематично оценивать, какие растения следует относить к ГМО и применять соответствующие запретительные меры, а какие – не следует. Это можно рассматривать как неофициальный административный запрет на их выращивание либо, наоборот, как отсутствие любых запретов в их отношении – законодательство не дает четкого ответа на вопрос. Поэтому ответ можно будет получить только с появлением судебной и административной практики.

Способ выйти из данной ситуации – внесение изменений в действующее законодательство, однако этому должно предшествовать принятие руководством страны решения о направлении развития РФ в сфере биотехнологического растениеводства. В течение последних нескольких десятков лет государственная политика была несогласованной, в связи с чем действующее законодательство несовершенно и противоречиво [7].

В любом случае пока в России действует запрет на выращивание трансгенных растений должна быть установлена и ответственность за несоблюдение этого запрета. Для обеспечения возможности привлечения к ответственности лиц, выращивающих ГМО в коммерческих целях на территории Российской Федерации, представляется необходимым подготовить законопроект о внесении изменений в ст. 6.3.1 КоАП РФ, предусматривающую ответственность за нарушение законодательства в области генно-инженерной деятельности. Указанную статью целесообразно дополнить частью 2, устанавливающей ответственность за нарушение запрета на выращивание в Российской Федерации растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов геной инженерии.

Исследования проводили в рамках темы научного проекта, поддержанного грантом РФФИ «Административно-правовое регулирование применения геномных и постгеномных технологий в растениеводстве», № 18-29-14048 (Договор № 18-29-14048/18 от 17 октября 2018 года; Договор № 18-29-14048/19 от 15 ноября 2019 года).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов А.П., Попова О.В. Правовое регулирование использования ГМО в сельском хозяйстве: дискуссионные вопросы // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: гуманитарные и общественные науки. – 2017. – № 3. – С. 32–40.
2. Генетически модифицированные организмы как современный аспект геномной инженерии, значение для человечества / Н.М. Колычев [и др.] // ОмГТУ. – 2014. – № 6. – С. 84–87.
3. Дорохов Д.Б. Биотехнологические растения: достижения и перспективы, возможные сценарии для России // Проектная культура и качество жизни. – 2015. – № 1. – С. 91–516.
4. Клименко А.И., Максимов Г.В., Василенко В.Н. Проблемы использования генетически модифицированных организмов в сельском хозяйстве // Вестник аграрной науки Дона. – 2014. – № 26. – С. 4–15.
5. Матвеева Т.В., Азарахиш М. Генно-инженерно-модифицированные организмы, разрешенные к выращиванию и разведению в России // Экологическая генетика. – 2016. – Т. XIV. – № 4. – С. 32–40.
6. О привлечении к административной ответственности поставщика генетически модифицированной линии папайи // Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве. – URL: <http://77.gospotrebnadzor.ru/index.php/napravlenie/zpp/7634-o-privlechenii-k-administrativnoj-otvetstvennosti-postavshchika-geneticheski-modifitsirovannoj-linii-papaji-28-10-2019> (дата обращения: 31.07.2020).
7. Противоречия формирования правовой политики Российской Федерации в области геномной инже-

нерии / Д.А. Медведкина [и др.] // Экологическая генетика. – 2016. – № 1. – С. 34–48. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-formirovaniya-pravovoy-politiki-rossiyskoy-federatsii-v-oblasti-gennoy-inzhenerii> (дата обращения: 21.06.2020).

8. Филимонов Е.А. Научно-методические подходы к применению генно-инженерных биотехнологий в отраслях сельскохозяйственного производства России // АБУ. – 2012. – № 1 (93). – С. 91–94.

9. Чемерис А.В., Рожнова Н.А., Геращенко Г.А. Некоторые недавние улучшения методов геномного редактирования // Известия Уфимского научного центра РАН. – 2018. – № 3(5). – С. 86–93.

10. Marsh v Baxter [2014] WASC 187 (CIV 1561 of 2012). Supreme Court of Western Australia. – URL: [https://www.supremecourt.wa.gov.au/_files/Judgment%20Summary%20-20Marsh%20v%20Baxter%20\(CIV%201561%20of%202012\)%2028%20May%202014.pdf](https://www.supremecourt.wa.gov.au/_files/Judgment%20Summary%20-20Marsh%20v%20Baxter%20(CIV%201561%20of%202012)%2028%20May%202014.pdf) (accessed: 31.07.2020).

11. Neukom R., Steiger N., Gomez-Navarro J. et al. No evidence for globally coherent warm and cold periods over the preindustrial Common Era // Nature, 2019, Vol. 571, P. 550–554.

12. Neukom R., Steiger N., Gomez-Navarro J.J. et al. Consistent multidecadal variability in global temperature reconstructions and simulations over the Common Era // Nature Geoscience, 2019, P. 643–649.

Богатырева Наталия Владимировна, старший преподаватель кафедры «Административное и муниципальное право», Саратовская государственная юридическая академия, Россия.

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Тел.: 89678008137.

Николайченко Наталия Викторовна, д-р с.-х. наук, проф. кафедры «Защита растений и плодово-овощеводство», Саратовский государственный аграрный университет имени Н.И. Вавилова, Россия.

410012, г. Саратов, Театральная пл., 1.

Тел.: (8452) 26-16-28.

Ключевые слова: регулирование административной ответственности; геномные технологии; контроль за выпуском ГМО; запрет на выращивание ГМО.

THE PROBLEM OF THE ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR THE VIOLATION OF THE GMO'S BAN IN RUSSIA

Bogatyreva Nataliya Vladimirovna, Senior Teacher of the chair “Administrative and Municipal Law”, Saratov State Law Academy, Russia.

Nikolaichenko Natalya Viktorovna, Doctor of Agricultural Sciences, Professor of the chair “Plant Protection and Horticulture”, Saratov State Agrarian University named after N.I. Vavilov, Russia.

Keywords: regulation of genomic technologies; administrative responsibility; control over the release of GMOs; ban on the cultivation of GMOs

The authors analyze the Russian system of prohibitions on work with plants obtained by genomic technologies and penalties for their violation. It is prohibited in Russia to grow plants whose genetic program has been modified by humans using genome technologies. Not all plants obtained by these methods are prohibited, for example, plants obtained using DNA-free genome editing should not fall under

this ban. The specialists who are planning work on growing plants obtained by genomic technologies, therefore, should correctly determine what falls under the legal ban and what is the punishment of non-compliance with it. A legislation systematic analysis has shown that there is no liability for non-compliance with this ban, which reduces the efficiency of regulatory measures and creates preconditions for violating the law. Administrative liability is provided only for the cultivation of genetically modified plants without registration. However, it is unclear when such registration should be carried out due to inconsistent amendments to the legislation. It should be stated thereby that the legal risks in growing plants obtained using genomic technologies in the Russian Federation are excessively high. Their minimization is possible by amending the legislation on genetic engineering and environmental protection, which should be preceded by the adoption and compliance at the federal level of an agreed strategy for the development of agricultural biotechnology.

