

РОЗДІЛ 5

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.35>

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ВІДНОСИНИ ЗАСТОСУВАННЯ САНІТАРНИХ ТА ФІТОСАНІТАРНИХ ЗАХОДІВ

Карпінська Н. В.,

*к.ю.н, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ORSID 0000-0001-9658-3623

e-mail: n.karpinska@ukr.net

Карпінська Н.В., Особливості впливу неурядових організацій на відносини застосування санітарних та фітосанітарних заходів

Стаття присвячена питанням ролі та впливу неурядових організацій на віносини застосування санітарних та фітосанітарних заходів. У дослідженні виокремлено та проаналізовано три групи проблем, зокрема: проблема впливу (надання доступу до процесу прийняття рішень у рамках СОТ), проблема правосуддя, яка полягає у наданні неурядовим організаціям права звернення до органу вирішення спорів у рамках СОТ та проблема стандартів, яка включає питання встановлення приватних стандартів, відмінних або жорсткіших за міжнародні.

Зазначено, що на міжнародні неурядові організації покладається також важливе завдання щодо сприяння вирішенню торгово-політичних суперечок за допомогою залучення їхніх фахівців як незалежних експертів для складання об'єктивних висновків. Іншою міжнародно-правовою формою участі міжнародних неурядових організацій у діяльності СОТ є дослідження впливу на розвиток і навколишнє середовище.

З огляду на те, що процесуальних можливостей для участі у розгляді торгових суперечок у неурядових організацій досить мало, так як організації та інші приватні особи позбавлені права виступати повноцінною стороною за торговельною суперечкою у рамках процедури СОТ, у статті актуалізується питання щодо легальної процедури, яка надала би можливість неурядовим організаціям та приватним особам ініціювати у своїй державі процес подання заяви до органу вирішення спорів СОТ.

Указуючи на нормативну неврегульованість питання, підтримується варіант його вирішення шляхом подання заяв *amicus curiae* до органу вирішення спорів СОТ через одну зі сторін суперечки, позицію якої підтримано в заяві, що у свою чергу дало б змогу отримати додаткові пояснення щодо змісту такої заяви від самої сторони суперечки, яка попередньо мусила б перевірити достовірність даних, що надійшли від *amicus curiae*.

Зроблено висновок, про те, що з огляду на кризові явища, які охопили СОТ останніми роками, реалізація потенціалу неурядових організацій може позитивно вплинути на процес оздоровлення системи глобальної торгівлі.

Ключові слова санітарні та фітосанітарні заходи, СОТ, неурядові організації, доступ, правосуддя, стандарти, міжнародна торгівля.

Karpins'ka N.V., Peculiarities of influence of non-governmental organizations on the relationship of application sanitary and phytosanitary measures

The article is devoted to the role and influence of non-governmental organizations on the application of sanitary and phytosanitary measures. The study identifies and analyzes three groups of issues, including: the issue of impact (providing access to the WTO decision-making process), the issue of justice, which is giving NGOs the right to appeal to a WTO dispute settlement body, and the issue of standards, which includes issues of setting private standards that are different or stricter than international ones.

It is noted that international non-governmental organizations are also entrusted with the important task of facilitating the settlement of trade and political disputes by involving their experts as independent experts to draw objec-

tive conclusions. Another international legal form of participation of international non-governmental organizations in the activities of the WTO is the study of the impact on development and the environment.

Taking into account the fact that there are very few procedural opportunities for non-governmental organizations to participate in trade disputes, as organizations and other individuals are deprived of the right to act as a full party to a trade dispute under the WTO procedure, the article raises the issue of legal procedure, that would enable non-governmental organizations and individuals to initiate in their country the process of submitting an application to the WTO Dispute Settlement Body.

Pointing to the normative unresolved issue, the option of resolving it by submitting amicus curiae applications to the WTO Dispute Settlement Body through one of the parties to the dispute is supported, the position of which is supported in the statement, which in turn would provide further clarification on the content of such a statement, which should have previously verified the accuracy of the data received from amicus curiae.

It is concluded that, taking into account the crisis in the WTO in recent years, the realization of the potential of non-governmental organizations can have a positive impact on the recovery of the global trade system.

Keywords: sanitary and phytosanitary measures, WTO, non-governmental organizations, access, justice, standards, international trade.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації економіки держави втрачають свою автономію, крім того, вони вимушені ділитися своїми політичними та соціальними повноваженнями, своїм суверенітетом з бізнесом, міжнародними організаціями та безліччю груп громадян, відомих як неурядові організації [1]. Неурядові організації все більше перебирають на себе функції регулювання відносин, які раніше були виключною компетенцією держав. Це безпосередньо стосується і регулювання відносин застосування СФЗ. Ці прояви деякі дослідники розцінюють як виклики глобальній торгівій системі. Зокрема, викликом на їх думку, є введення низки вимог неурядовими організаціями, відповідно до яких відображається занепокоєння споживачів, що ґрунтується на їх обережному ставленні до стійкості продукції, виробленої у світі. Учені вбачають наслідком цих безсистемних та неузгоджених процесів утворення какофонії правил [2, с. 117-1].

Справді, об'єктивне зростання ролі та значення неурядових організацій у регулюванні відносин СФЗ не може ігноруватися та потребує дослідження.

Стан опрацювання цієї проблематики вченими, зокрема, К. В. Мінковою, приводить до висновків про те, що сьогодні концепція територіальності стосовно міжнародної торгівлі має переглядатися. У першу чергу, це пов'язано не лише із створенням великої кількості торгових блоків, але і за участю у міжнародній багатосторонній торгівлі нових акторів – транснаціональних корпорацій та неурядових організацій [3].

Представники західноєвропейської, американської та навіть латиноамериканської правової науки схильні визнавати важливість і перспективність неурядових організацій. Наприклад, Ханна Мерфи, формулюючи розширену концепцію світового суспільного інтересу, робить висновок, що неурядові організації слід розглядати як важливих суб'єктів у глобальних мережах державної політики, навіть коли вони офіційно виключені із таблиць прийняття рішень міжнародних організацій [4, с. 468-485].

Водночас, інші науковці, досліджуючи роль неурядових громадських організацій у міжнародній торгівлі, вважають що перебирання на себе функцій регулювання відносин, які раніше були виключною компетенцією держав створює виклики глобальній торгівій системі. Зокрема, викликом на їх думку, є введення низки вимог неурядовими організаціями, відповідно до яких відображається занепокоєння споживачів, що ґрунтується на їх обережному ставленні до стійкості продукції, виробленої у світі. Учені вбачають наслідком цих безсистемних та неузгоджених процесів утворення какофонії правил [2].

Метою статті є аналіз особливостей впливу неурядових організацій на відносини застосування санітарних та фітосанітарних заходів (далі – СФЗ) та з'ясування основних проблем, які пов'язані із цим питанням.

Виклад основного матеріалу. Глобальна міжнародна торгівля переживає наразі новий етап свого розвитку, який характеризується деяким послабленням ролі держав. Як зазначає, сьогодні концепція територіальності стосовно міжнародної торгівлі має переглядатися. У першу чергу, це пов'язано не лише із створенням великої кількості торгових блоків, але і за участю у міжнародній багатосторонній торгівлі нових акторів – транснаціональних корпорацій та неурядових організацій [2]. Для того щоб усебічно розкрити особливості впливу неурядових організацій на відносини застосування СФЗ, ми послідовно проаналізуємо три групи проблем, які пов'язані із цим питанням.

Проблеми впливу, а саме: надання доступу до процесу прийняття рішень у рамках СОТ. Це насправді дуже важливий момент, адже складність і особливість формування права СОТ полягає в тому, що, не будучи суб'єктами міжнародного публічного права, саме юридичні та фізичні особи стали сьогодні основними учасниками міжнародних економічних зв'язків [5]. Численні правила та обмеження у застосуванні СФЗ

розповсюджуються не лише на держави, які мають можливість впливати на розробку та прийняття таких правил, – вони безпосередньо обумовлюють особливості функціонування бізнесу, рівень забезпечення прав фізичних осіб, екологічне навантаження на навколишнє природне середовище та інші важливі питання. При цьому безпосередні адресати таких правил, вимог та обмежень, за класичним принципом, вимушені приймати ці настанови як належне та не мають дієвих інструментів корегування відповідних норм. Така ситуація не є справедливою, тому вона знайшла своє вирішення у формуванні різноманітних неурядових організацій, що представляють інтереси певних груп бізнесу, населення тощо.

Сучасні міжнародно-правові форми участі міжнародних неурядових організацій (МНУО) в діяльності СОТ зводяться до того, що представники профспілкових, правозахисних, споживчих об'єднань і ділових кіл з 1996 року отримали право бути присутніми на засіданнях Конференції міністрів країн-членів СОТ і доступ до документів, які не носять конфіденційного характеру [6].

Навіть такий побічний вплив на процес прийняття рішень у рамках глобальної торгівлі є значним здобутком, адже можливість впливати на регулювання багатосторонньої торгівлі представники громадськості набули тільки після заснування СОТ. У 1996 році Генеральна Рада організації видала «Настанови щодо встановлення зв'язків з неурядовими організаціями», які виходять із того, що необхідно розширення співпраці з МНУО. Усвідомлюючи, що ступінь впливу МНУО на діяльність СОТ залежить від їх інформованості, Генеральна Рада організації відкрила для таких організацій доступ до офіційних документів з моменту набуття ними чинності. Для того, щоб сформувати ефективну співпрацю із неурядовими організаціями, СОТ обрала напрацьовану модель відносин, яка склалася між ФАО і МНУО. Це підштовхнуло до передбачення для неурядових організацій правового статусу спостерігача в комітетах СОТ, а також створення дорадчих органів із залученням експертів екологічних і правозахисних рухів.

На міжнародні неурядові організації покладається також важливе завдання щодо сприяння вирішенню торгово-політичних суперечок за допомогою залучення їхніх фахівців як незалежних експертів для складання об'єктивних висновків. Подібна участь МНУО обумовлена суб'єктивним складом більшості конфліктів, які часто зачіпають суверенні права найменш розвинених країн, залучених в багатосторонню торгівлю, і які не мають фінансової можливості відстоювати свої інтереси в Органі врегулювання спорів СОТ [7].

Іншою міжнародно-правовою формою участі міжнародних неурядових організацій у діяльності СОТ є дослідження впливу на розвиток і навколишнє середовище. На даний момент СОТ не аналізує проекти багатосторонніх угод щодо подальшої лібералізації торгівлі товарами та послугами з точки зору їх впливу на навколишнє середовище. Безумовно, це негативно впливає на екологічну обстановку в країнах, що розвиваються, і найменш розвинених країнах. СОТ регулярно проводить огляд політики своїх членів, однак підвищення їх ефективності можливе за участю МНУО [6].

Ресурси неурядових організацій можуть бути різними, наприклад: експертні знання, інформація про відповідні інтереси, здатність підтримувати реалізацію обраної політики, а також можливість здійснювати функцію моніторингу. Крім того, неурядові організації мають можливість внести наукові та практичні експертні знання у дискурс, у суспільне обговорення, і нарешті у процес прийняття політичних рішень [8, с. 513-535].

Якщо аналізувати сферу СФЗ у контексті участі неурядових організацій у діяльності СОТ, то слід погодитися із тим, що це надзвичайно важливе питання, яке має значення і для самої СОТ. Зокрема, з огляду на кризові явища, які охопили СОТ останніми роками, реалізація потенціалу неурядових організацій може позитивно вплинути на процес оздоровлення системи глобальної торгівлі. Як влучно зазначає Ван ден Босше, більш відкритий діалог із громадянським суспільством зробить СОТ більш прозорою та уважною організацією, яка користуватиметься більшою підтримкою серед широкої громадськості як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються [9, с. 717-749].

Проблема правосуддя, а саме: надання неурядовим організаціям права звернення до органу вирішення спорів у рамках СОТ. Указана проблема багатоаспектна та є своєрідним продовженням головної тези, висловленої на початку, а саме: право СОТ розповсюджує свою дію на велику кількість суб'єктів, які позбавлені правових можливостей прямого відстоювання своїх інтересів. Активна міжнародна торгівля має тісний взаємозв'язок з іншими людськими інтересами – і це має стати важливим стимулом для ОВС СОТ, щоб враховувати всю відносну інформацію під час розгляду справ. За участю неурядових організацій СОТ отримує можливість зібрати більше інформації для винесення чітких і справедливих суджень [10, с. 772-777]. Однак ця позиція ще не є загальноприйнятною – існує думка, що залучення, зокрема, неурядових організацій, які займаються питаннями охорони здоров'я та охорони навколишнього середовища, має ознаки втручання сторонніх осіб у систему, призначену для вирішення питань торгівлі [11].

Однак процесуальних можливостей для участі у розгляді торгових суперечок у неурядових організацій досить мало. По-перше, такі організації та інші приватні особи позбавлені права виступати повноцінною

стороною за торговельною суперечкою у рамках процедури СОТ. Як зазначив Апеляційний орган у справі *США – креветки*: «доступ до механізму вирішення спорів СОТ обмежується лише членами СОТ. Цього доступу за Угодою про СОТ та охопленими угодами не мають фізичні особи чи урядові або неурядові організації» [12]. Незважаючи на пряму вказівку щодо відсутності у приватних осіб доступу до органів СОТ, доктрина міжнародного права містить доволі розповсюджену концепцію т. з. «опосередкованого доступу» до процедури вирішення спорів, оскільки більшість справ ініціюється урядами країн в інтересах певної галузі чи певної юридичної особи [13, с. 141-143]. Де-факто – це прихована форма дипломатичного захисту приватних осіб [14]. Ненадання приватним сторонам права безпосередньо брати участь у процедурах ОВС СОТ обумовлюється тим, що вони не є носіями прав та зобов'язань за угодами ГАТТ/СОТ – їхні інтереси представляють та захищають відповідні національні уряди [15]. У зв'язку з цим актуалізується питання щодо легальної процедури, яка надала би можливість неурядовим організаціям та приватним особам ініціювати в своїй державі процес подання заяви до ОВС СОТ. Вітчизняна дослідниця Т. О. Пода рекомендує розробити Правила і процедури подання приватними сторонами (юридичними особами) заяв про доцільність ініціювання Україною суперечок в рамках СОТ. При цьому, на думку ученої, логічним є подання приватними сторонами таких заяв до уповноваженого підрозділу в структурі Міністерства економіки. До заяви має прикладатися проект потенційної скарги із зазначенням заходів, що зводять нанівець або ушкоджують переваги України за угодами СОТ, та конкретних вимог України в потенційному спорі. Після цього варто провести попередній розгляд потенційної скарги; оцінити наявні докази та рівень шкоди, що завдається Україні внаслідок застосування певних заходів потенційним відповідачем; встановити доцільність ініціювання суперечки з огляду на її політичні та економічні наслідки. Використання такої комплексної процедури дозволить державним органам своєчасно отримати інформацію про порушення країнами-членами СОТ зобов'язань по відношенню до України та якісно оцінити перспективи ініціювання тієї чи іншої суперечки [15]. На нашу думку, заяви про порушення прав та інтересів у сфері СФЗ вітчизняними неурядовими організаціями мають подаватися до Держпродспоживслужби.

Неурядові організації беруть участь у процесі розгляду спору в ОВС СОТ у ролі *amicus curiae*. Аналізуючи практику прийняття до розгляду заяв від *amicus curiae* у ОВС СОТ, можна зробити висновок про нормативну неврегульованість цього питання. Найкращім варіантом його вирішення було б подання заяв *amicus curiae* до ОВС СОТ через одну зі сторін суперечки, позицію якої підтримано в заяві. У цьому випадку ОВС СОТ зміг би отримати додаткові пояснення щодо змісту такої заяви від самої сторони суперечки, яка попередньо мусила б перевірити достовірність даних, що надійшли від *amicus curiae*. І лише в окремих випадках, коли заява *amicus curiae* не подається на підтримку жодної із сторін, а питання, що розглядається, є предметом значного публічного інтересу, можна дозволити подачу заяви *amicus curiae* безпосередньо до органів ОВС СОТ [15]. Якщо колеги та апеляційний орган вирішать прийняти до відома внески неурядових організацій, це, безсумнівно, розширить перспективи та базу знань, на основі яких приймаються рішення. Однак ключовою проблемою в структурі участі *amicus curiae* є недостатня представленість громадянського суспільства з країн, що розвиваються [16].

Проблема стандартів, а саме: встановлення приватних стандартів, відмінних або жорсткіших за міжнародні. Наразі у світовій науковій літературі активно обговорюється проблематика зростання недержавних та приватних систем регулювання поряд із традиційними державними системами. Ці приватні системи перетинають національні кордони та впливають на міжнародну торгівлю, яка в міждержавній сфері регулюється правилами СОТ. Зарубіжні дослідники Лінда Куртені Боттерілл та Карстен Даугб'єрг стверджують, що хоча приватні глобальні регуляторні режими торгівлі не підпадають під юрисдикцію СОТ, на практиці їх важко тримати окремо. І саме тому вони мають потенціал стати проблемою в рамках СОТ не лише з юридичної, але й з політичної точки зору, оскільки приватні глобальні регуляторні схеми можуть (повторно) внести у міжнародну торгівлю спотворення, які правила СОТ намагалися усунути [17, с. 488-504].

Посилення ролі та дедалі більше поширення приватних стандартів має безпосередній вплив на відносини застосування СФЗ. Указана тенденція демонструє глибокі зміни, які відбуваються у філософських та методологічних засадах застосування СФЗ у сільському господарстві та зокрема під час вироблення продовольчих продуктів. Слід підкреслити, що світова торгівля продуктами харчування втілює цілий ряд різних інтерпретацій природи їжі та її ролі в суспільстві. З одного боку, правовий режим регулювання харчових продуктів СОТ, зокрема передбачений Угодою СОТ про застосування СФЗ, базується на дещо економіко-утилітарному значенні продовольства, при якому їжа розглядається як товар, що реалізується відповідно до правил міжнародної торгівлі. Одночасно з цим виникає низка приватних стандартів, таких як GlobalG.A.P та різні органічні стандарти, які втілюють загалом постматеріалістичні цінності, які свідчать про те, що закупівля та споживання їжі є також соціальною, етичною та, можливо, навіть політичною діяльністю [18, с. 307-317]. Зміна

підходів до розуміння продовольчих проблем: від простої торгівлі, споживання за найнижчими цінами – до появи високих вимог до умов вироблення таких продуктів та зокрема екологічної складової їх виробництва. Як пише Агні Калфагіанні, світове управління агропродовольством стикається з величезними екологічними та соціальними проблемами, які вимагають розробки ефективних, справедливих та законних рішень. У цьому контексті установи приватного управління у формі приватних стандартів та схем сертифікації перетворились на важливу інституційну відповідь на досягнення цілей сталого розвитку [19, с. 174-186].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проблематика активної участі неурядових організацій у формуванні правил застосування СФЗ має значну перспективу розвитку. Результатом, однак, є розвиток широкого кола суб'єктів, що сприяють децентралізованій формі законотворчості в рамках міжнародного співтовариства. Це лише породжує нові питання щодо законності різних вищезазначених суб'єктів та законності їхніх дій. Більше того, залишається з'ясувати, як правова система зможе впоратися з цією доданою багатошаровою складністю та розподілом влади. Це може в довгостроковій перспективі призвести до трансформації, що стосується вимог щодо правоздатності суб'єктів на міжнародному рівні, до трансформації, яку міжнародна правова практика та наука ще не повинні повністю врахувати.

Вище виявлені проблеми дали можливість сформулювати три блоки проблемних взаємопов'язаних питань які потребують подальшого наукового дослідження: а) відносини «держава – неурядові організації, що затверджують власні стандарти у сфері СФЗ»; б) відносини «СОТ – неурядові організації, що затверджують власні стандарти у сфері СФЗ»; в) відносини «СОТ – держава, до юрисдикції якої належить неурядова організація, що затверджує власні стандарти у сфері СФЗ».

Залишається актуальним і пошук відповіді на питання, яке постало у світлі цього дослідження, чи несуть держави відповідальність за порушення правил Угоди про застосування СФЗ з боку неурядових організацій?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Velykodna A. What is the role of NGOs in international relations? 2016. URL: https://www.academia.edu/25494583/What_is_the_role_of_Non-governmental_organizations
2. Thorstensen V., Ferraz L. The brics and the challenges of global economic governance. *Brasil Nas Ondas Do Mundo. Euro-atlantico-Espaco de Dialogos*. 2017. V. 1. P. 117 – 160.
3. Минкова К. В. Либерализация международной многосторонней торговли и ВТО во второй половине XX — начале XXI в.: автореф. дисс. ... канд. истор. наук 07.00.15. Санкт-Петербург, 2006. 24 с.
4. Murphy H. Rethinking the roles of non-governmental organisations at the World Trade Organization. *Australian Journal of International Affairs*. 2012. Vol. 66. Issue 4. P. 468 – 485.
5. Стариков П. В. Роль права Всемирной торговой организации в формировании глобального экономического порядка: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.10. Москва, 2006. 26 с.
6. Шиянов А. В. Международно-правовые аспекты взаимодействия Всемирной торговой организации (ВТО) с международными межправительственными и неправительственными учреждениями: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.10. Москва, 2004. 19 с.
7. Спор между ЕС и Южноамериканскими странами по импорту бананов. БИКИ. 1999. № 25. С. 2.
8. Beyer C. Non-Governmental Organizations as Motors of Change. *Government and Opposition*. 2007. № 42 (4). p. 513 – 535. <https://doi.org/10.1111/J.1477-7053.2007.00216.X>
9. Van den Bossche P. NGO Involvement in the WTO: A Comparative Perspective. *Journal of International Economic Law*. 2008. № 11. Issue 4. P. 717 – 749.
10. Liu Jia. The Cooperation between NGOs and WTO under DSB. *Proceedings of 2013 International Conference on Public Administration (9TH)*. 2013. Vol. I. P. 772 – 777.
11. Wagner M. Panel: Dispute Settlement System of the World Trade Organization (WTO). *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/342732929_Panel_Dispute_Settlement_System_of_the_World_Trade_Organization_WTO
12. United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm
13. Гаркуша А. О. Права та інтереси приватних осіб в аспекті доступу до механізму врегулювання спорів СОТ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-2. Т. 2 С. 141 – 143.
14. Шумілов В. М. Урегулирование споров в международном экономическом праве (процессуальные аспекты). *Внешнеэкономический бюллетень*. 2002. № 4.

15. Пода Т. О. Проблеми функціонування та напрямки реформ системи врегулювання міждержавних суперечок СОТ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.11. Київ, 2008. 24 с.
16. Charwat N. Who participates as amicus curiae in World Trade Organisation dispute settlement and why? *New Zealand Universities Law Review*. 2016. Vol. 27.
17. Botterill L. C., Daugbjerg C. Engaging with private sector standards: a case study of GLOBALG.A.P. *Australian Journal of International Affairs*. 2011. Vol. 65. Issue 4. P. 488 – 504.
18. Daugbjerg C., Botterill L. C. Ethical food standard schemes and global trade: Paralleling the WTO? *Policy and Society*. 2012. V. 31. Issue 4. P. 307 – 317.
19. Kalfagianni A. 'Just food'. The normative obligations of private agrifood governance. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*. 2015. Vol. 31. P. 174 – 186.