



**ІНСТИТУТ**  
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

# ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ У ВНУТРІШНІЙ РЕГУЛЯТОРНІЙ ПРАКТИЦІ НА ПРИКЛАДІ РЕГУЛЮВАННЯ ТБТ ТА СФЗ

---

Інформаційний матеріал

**Київ, 11 грудня 2012 р.**

Цей матеріал підготовлений в рамках проекту «Торговельна політика і практика в Україні». Проект реалізує Інститут економічних досліджень і політичних консультацій у співпраці з Міністерством економічного розвитку і торгівлі та Національною радою торгівлі Швеції за фінансової підтримки Уряду Швеції.

Оцінки та висновки у цьому матеріалі належать авторам та не обов'язково відображають позицію Уряду Швеції.

## **ЗМІСТ**

I.	Мета дотримання принципу прозорості .....	5
II.	Приклади внутрішньої регуляторної практики у питаннях ТБТ .....	7
A.	США .....	7
B.	Європейський Союз .....	9
C.	Російська Федерація .....	10
III.	Приклади внутрішньої регуляторної практики у питаннях СФЗ .....	11
A.	США .....	11
B.	Європейський Союз .....	13

## ПЕРЕЛІК АБРЕВІАТУР

ЕСКАТО	Економічна і соціальна комісія ООН для Азії та Тихого океану
ЄС	Європейський Союз
КС	комерційна служба
НГО	неурядова організація
СОТ	Світова організація торгівлі (WTO)
СФЗ	санітарні та фітосанітарні заходи (SPS)
ТАА	Закон США про торговельні угоди 1979 року
ТБТ	технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ)
ADNS	система повідомлень про захворювання тварин
ADR	система альтернативних методів вирішення спорів чи врегулювання спорів он-лайн
АРА	Закон США про адміністративні процедури 1946 року
APHIS	Служба перевірки здоров'я тварин та рослин
BSE	коров'яча губчаста енцефалопатія, або коров'ячий сказ
DG SANCO	Генеральний директорат з споживчої політики і захисту здоров'я споживачів
EFSA	Європейське агентство продовольчої безпеки
ЕО	розпорядження (executive order)
EPA	Агентство охорони навколишнього середовища США
FAS	Зарубіжна сільськогосподарська служба
FDA	Адміністрація США з продовольства і медикаментів
FSIS	Служба продовольчої безпеки та нагляду
FVO	Продовольча та ветеринарна служба
GPO	Управління Друку Уряду США
GRP	належна практика нормативного регулювання
MAC	Департамент Доступу до ринку і відповідності Міністерства торгівлі США
NARA	Національне управління архівів і документації
NIST	Національний інститут стандартів і Технології Міністерства торгівлі
OFR	Управління Федерального реєстру
OMB	Бюро з управління та бюджету

TFEU	Договір про функціонування Європейського Союзу
TRACES	система управління торгівлею і експертна система
TRIS	Система повідомлень щодо технічних регламентів ЄС
TSE	трансмисивна губчаста енцефалопатія
USDA	Міністерство сільського господарства США
USTR	Торговельне представництво США

## I. МЕТА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ

Прозорість є невід'ємною частиною майже усіх визначень ефективного управління, що застосовуються міжнародними організаціями. Водночас сутність, зміст, масштаби і границі застосування терміну прозорості є різними у різних країнах або організаціях, а також у контексті її розгляду по відношенню до різних економіко-політичних сфер. Так, наприклад, ЕСКАТО (Економічна і соціальна комісія ООН для Азії та Тихого океану) розуміє транспарентність/ прозорість наступним чином:

*Рішення мають прийматись та виконуватись із дотриманням правил та регламентів. Крім цього, інформація має бути наявною, безкоштовно і легко доступною для тих, чий інтереси ці рішення зачіпають. Також, інформація має бути надана в достатньому обсязі та має бути легко зрозумілою, а також публікуватись у засобах масової інформації.<sup>1</sup>*

СОТ визначає прозорість (транспарентність) як ступінь відкритості і передбачуваності торговельних політик та практик, а також процесів, за допомогою яких вони розроблялись.<sup>2</sup> В рамках Угоди СОТ про СФЗ прозорість визначається статтею 7 як вимога надання повідомлень щодо змін та подій у країнах-членах, пов'язаних з санітарними та фіто-санітарними заходами відповідно до Додатку Б Угоди.<sup>3</sup> Відповідно до Угоди про ТБТ, Комітет з ТБТ ухвалює рішення із дотриманням прозорості, відкритості, неупередженості й консенсусу, ефективності й актуальності, а також узгодженості та врахування інтересів країн, що розвиваються, під час розробки міжнародних стандартів, керівництв та рекомендацій.<sup>4</sup>

Відкритість та прозорість нормотворчих регуляторних процесів країни для всіх зацікавлених сторін покращує ефективність регулювання та зменшує ймовірність того, що неефективні або дискримінаційні положення призведуть до виникнення технічних бар'єрів у торгівлі. Коли всі зацікавлені сторони можуть зробити внесок до процесу регулювання через офіційні та неформальні консультації, їхня участь може поліпшити якість та ефективність технічних регламентів. Широка участь сторін дозволяє регулюючим органам користуватись знаннями широкого кола фахівців галузі, які можуть допомогти покращити ефективність нормативного регулювання, створити менш суворі правила і досягти поставлених цілей більш ефективними способами. Крім того, залучення іноземних учасників може сприяти поширенню міжнародного досвіду та забезпечувати раннє попередження торговельних суперечок, які можуть виникнути в результаті регулювання. Нарешті, широка участь сторін в нормотворчих процесах може навіть посилити приведення у виконання прийнятих норм та правил за рахунок збільшення їх легітимності в очах громадськості.

---

<sup>1</sup>Weiss F. and Steiner S. (2006). Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. Fordham International Law Journal, Volume 30, Issue 5, Article 8. <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=ilj>

<sup>2</sup> GLOSSARY OF TERMS [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/glossary.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/glossary.htm)

<sup>3</sup> The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)

<sup>4</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/tbt\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/tbt_01_e.htm)

Коли прозорість розглядається на національному рівні, важливо, щоб урядові установи, міністерства, відомства та інші органи, які здійснюють державний контроль, часто консультувалися одне з одним для зменшення надмірності регулювання, кількості конфліктуючих норм або дублювання функцій. В цьому контексті цікавим є приклад США, де органи консультуються між собою не тільки всередині країни, а також мають багато представників за кордоном, з якими вони постійно обмінюються інформацією.

Однак в країнах, що розвиваються, процес ефективної та прозорої співпраці між державними органами ще не налагоджений, що часто призводить до дублювання функцій.<sup>5</sup>

Також важливо, щоб центральний уряд координував свою регуляторну діяльність з місцевими органами влади.

В цьому контексті цікаво подивитись на досвід регулювання в Європейському Союзі, де Європейська Комісія відповідає за загальну координацію та контроль для забезпечення однакового застосування стандартів та вимог в межах внутрішнього ринку ЄС. Задля ефективного виконання своїх функцій важливим є оперативний обмін інформацією з усіма органами, відповідальними за кожен окремий аспект запровадження і виконання відповідного регулювання. В цьому їй допомагає велика кількість веб-інформаційних електронних систем, які функціонують в ЄС і спрощують обмін інформацією державним органам між собою, з іншими зацікавленими сторонами (бізнес, наука, громадськість тощо), а також з країнами-членами та третіми країнами.

Звичайно, кращими прикладами належних практик регулювання є додержання принципів прозорості розвинутими країнами, такими як ЄС та США. Вимоги щодо прозорої роботи і співпраці регуляторних органів між собою та з іншими зацікавленими сторонами закріплені законодавством цих країн.

З іншого боку, законодавством країн, економіки яких знаходяться в процесі становлення, також запроваджені загальні практики дотримання прозорості регуляторних процесів. Наприклад, це Закон України № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» відповідно до якого принципами регуляторної політики України є *доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки*, або Федеральний закон Росії «Про технічне регулювання», який розглядається нижче. Але проблемою залишається виконання цих вимог на всіх етапах прийняття рішень. З цього приводу Україні доцільно

<b>ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ</b>	
<i>Переваги і труднощі впровадження політики прозорості</i>	
<i>Переваги</i>	<i>Труднощі</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прозорість надає легітимності діям уряду;</li> <li>- Краща організація роботи уряду;</li> <li>- Консультації дають можливість інформувати зацікавлені групи;</li> <li>- Консультації допомагають впроваджувати технічні регламенти;</li> <li>- Консультації допомагають досягти чіткості формулювання;</li> <li>- Консультації допомагають уникнути негативного впливу на торгівлю.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Немає чіткого визначення терміну «належна практика регулювання» (НПР);</li> <li>- Не всі державні структури використовують НПР;</li> <li>- Оновлення веб-сайту займає багато часу;</li> <li>- Не всі зацікавлені сторони відвідують відкриті слухання або знають про них;</li> <li>- Не всі зацікавлені групи рівні;</li> <li>- Зацікавлені групи не знають про доступну інформацію;</li> <li>- Консультації із зацікавленими групами вимагають часу та зусиль;</li> <li>- Консультації не вирішують всіх труднощів, що призводить до подальших змін технічних регламентів;</li> <li>- Іноді консультації використовуються як інструмент для обмеження конкуренції.</li> </ul>

<sup>5</sup> Прикладом цього є регуляторний процес політики у сфері СФЗ в Лаоській НДР. У 2010 році Світовий Банк надав консультації Лаоській НДР щодо реформування системи регулювання СФЗ, яке вирішить проблему дублювання функцій і скоротить таким чином державні витрати, пов'язані з таким регулюванням.

вивчити досвід ЄС або США у дотриманні прозорості на різних рівнях регуляторної діяльності.

## II. ПРИКЛАДИ ВНУТРІШНЬОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПРАКТИКИ У ПИТАННЯХ ТБТ

Відповідно до Угоди СОТ про ТБТ технічні регламенти і стандарти, в тому числі стосовно вимог пакування, маркування й етикетування та стосовно процедур оцінки відповідності технічним регламентам і стандартам, не мають створювати невинуватих перепон для міжнародної торгівлі. Тому загальні умови для стандартизації та процедур оцінки відповідності повинні відповідати визначенням, прийнятим в рамках ООН та міжнародних органів стандартизації з урахуванням Угоди про ТБТ.<sup>6</sup> Задля забезпечення цього перш за все необхідна ефективна кооперація органів державної влади між собою. Крім цього, для запевнення в тому, що стандарти і технічні регламенти ефективні і практичні, необхідний постійний обмін інформацією між державними органами влади, незалежними дослідницькими центрами, учасниками ринку та загальною громадськістю.

### A. США

Правову основу для реалізації зобов'язань США щодо ТБТ складають *Закон про адміністративні процедури 1946 року (АРА)*<sup>7</sup> та *Закон про торговельні угоди 1979 року (ТАА)*<sup>8</sup>. *ЕО 12866*<sup>9</sup> (Розпорядження № 12866 – Нормативне планування і огляд) і *Circular A-4*<sup>10</sup> (Керівництво Бюро з управління та бюджету (ОМВ) щодо регуляторного аналізу) є основою для ведення належної практики нормативного регулювання (GRP). Вони були інтегровані у федеральні регулюючі структури як методи забезпечення відкритості, прозорості, і підзвітності в процесі регулювання, і, як наслідок, задля сприяння виконання США ключових зобов'язань по ТБТ та ЗВТ США.

**АРА** встановлює процес участі громадськості в нормативному регулюванні органів США за допомогою системи попередження і коментарів. АРА забезпечує основу прозорості у розробці федеральних регламентів. Він вимагає від

федеральних агентств бути відкритими до попередніх повідомлень і коментарів (як від іноземних, так і вітчизняних представників громадськості) стосовно всіх нормативних положень, а також враховувати ці коментарі при розробці остаточної редакції. Відповідно

#### ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

##### Федеральний реєстр США (Federal Register)

Федеральний Реєстр США – це веб-сторінка FederalRegister.gov, яка спільно управляється Управлінням Федерального реєстру (OFR) Національного управління архівів і документації (NARA), а також Управлінням Друку Уряду США (GPO).

Мета Федерального Реєстру – це інформування громадян про їх права і обов'язки, документація дій федеральних агентств, а також створення форуму для участі громадськості в процесі прийняття рішень.

Федеральний Реєстр щоденно оновлюється і складається з наступної інформації:

- документів Президента (вкл. накази і прокламації);
- правил та регламентів (вкл. політичні заяви та інтерпретації правил);
- запропонованих правил (вкл. клопотання про нормотворчу діяльність та інші пропозиції);
- повідомлень (вкл. заплановані слухання і публічно-відкриті засідання, заявки на гранти, адміністративні розпорядження, а також інші оголошення щодо дій уряду).

Джерело: <https://www.federalregister.gov/>

<sup>6</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbtagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbtagr_e.htm)

<sup>7</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative\\_Procedure\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act)

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Trade\\_Agreements\\_Act\\_of\\_1979](http://en.wikipedia.org/wiki/Trade_Agreements_Act_of_1979)

<sup>9</sup> <http://www.epa.gov/lawsregs/laws/eo12866.html>

<sup>10</sup> <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

до АРА федеральні агентства публікують запропоновані технічні регламенти та процедури оцінки відповідності та залучають коментарі громадськості за допомогою Федерального реєстру.

Відповідно до **ТАА** головним органом, що координує міжнародну торговельну політику є Торговельне представництво США (USTR). USTR має інформувати та консультуватись з Федеральними агентствами, які мають досвід у певних питаннях. ТАА також вимагає, щоб відповідальні за торгівлю та сільське господарство секретарі були в курсі подій щодо міжнародних стандартів, зокрема тих, що можуть значно вплинути на торгівлю США. Тому вони мають координувати свою діяльність, консультуватись та обмінюватись інформацією у сфері діяльності, пов'язаної з міжнародними стандартами, з USTR.

Для виконання зобов'язань в рамках СОТ щодо надання повідомлень про проекти технічних регламентів і процедур оцінки відповідності, *Національний інститут стандартів і Технології (NIST) Міністерства торгівлі* виступає в якості органу повідомлення США. Чиновники NIST щоденно переглядають Федеральний реєстр і інші матеріали та повідомляють СОТ щодо технічних регламентів та процедур оцінки відповідності, що агентства пропонують прийняти. NIST також служить в якості точки запиту (Inquiry Point) США для цілей Угоди про ТБТ.

Відповідно до **ЕО 12866** перед втіленням яких-небудь значних нормативних дій (наприклад, запропонованого технічного регулювання) федеральні органи повинні представити їх на розгляд до ОМВ. Мета такого розгляду в тому, щоб впевнитись, що запропоновані нові регуляторні дії не дублюють та не суперечать іншим Федеральним регуляторним діям, які вже існують, або також плануються. Для виконання цього завдання ОМВ консультується з USTR та у разі необхідності з іншими компетентними агентствами.

#### ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

##### Розкриття інформації відповідно до ЕО 12866

- Громадськість може отримувати інформацію на веб-сайті ОМВ (Бюро з управління та бюджету), який щоденно оновлюється, стосовно того, які норми знаходяться на офіційному розгляді в ОМВ і які вже було розглянуто.
- На сайті ОМВ також відзначається, які групи зустрічалися з агентством з приводу регулювання, що розглядається.
- Вся письмова інформація, яка була надіслана ОМВ під час розгляду запропонованого регулювання, направляється до відповідного федерального агентства та розміщується на сайті ОМВ.
- Всі листи, які ОМВ надсилає іншим органам влади стосовно виявлених проблем, та всі проекти регулювання, які ОМВ розробляє у відповідь, також публікуються на сайті ОМВ.

Джерело: Weiss J. (2008). The Importance of Transparency in Regulatory Reform. Presentation at WTO Committee on Technical Barriers to Trade, Workshop on Good Regulatory Practice. <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/apresentacoes/TheImportanceofTransparencyinRegulatoryReform.pdf>

На початку 2011 року Президент США видав *нове Розпорядження 13563* щодо вдосконалення регулювання і розгляду питань регулювання (**ЕО 13563**), яке доповнює ЕО 12866 та висуває додаткові вимоги щодо стійкого розвитку економіки, які мають виконуватись усіма регуляторними органами при розробці чи втіленні стандартів та технічних регламентів.

Відповідно до **ЕО 13563** регуляторна практика США має відбуватись із залученням широкої громадськості та відкритим обміном ідеями. Вона встановлює нові вимоги щодо посилення залучення громадськості та наукової спільноти до процесу розробки регуляторної політики США.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Office of the United States Trade Representative. 2011 Report on Technical Barriers to Trade <http://www.ustr.gov/sites/default/files/TBT%20Report%20Mar%2025%20Master%20Draft%20Final%20pdf%20-%20Adobe%20Acrobat%20Pro.pdf>



Схематично регуляторний процес в США щодо питань ТБТ зображений на Рисунку 1.

**Рисунок 1:** регуляторний процес в США у справах ТБТ



**Джерело:** власна презентація на основі Weiss J. (2008). *The Importance of Transparency in Regulatory Reform. Presentation at WTO Committee on Technical Barriers to Trade, Workshop on Good Regulatory Practice.* <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/apresentacoes/TheImportanceofTransparencyinRegulatoryReform.pdf>

Агентства мають продемонструвати бюджетному управлінню США, що їх аналіз регуляторного акту відрізняється високою якістю і що вигоди від регулювання відповідають закону. Після завершення огляду регулювання бюджетним управлінням і його публікації в офіційному виданні, регулювання розглядається Конгресом. Після набуття чинності нових правил зацікавлені сторони можуть подати позов проти агентства, яке їх прийняло, про скасування регулювання або його повернення до агентства для додаткового розгляду. Бюджетне управління щорічно має доповісти в Конгресі оцінку витрат та вигод від регулювання в цілому, по кожному агентству та кожному регуляторному акту.

## В. ЄвРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Всі 27 держав-членів ЄС є індивідуальними членами СОТ, але ЄС веде переговори і діє в рамках СОТ як єдиний організм. **Європейська Комісія** представляє держав-членів ЄС у Комітеті з ТБТ. Оперативний обмін інформацією між Європейською Комісією, іншими державними органами влади, бізнесом, наукою та широкою громадськістю надає Комісії можливість представляти та захищати інтереси країн-членів ЄС у разі виникнення суперечок щодо ТБТ. Веб-інформаційні електронні системи ЄС, такі як **TRIS** та **База даних доступу до ринку**, полегшують обмін даними про технічні регламенти між Європейською Комісією, державними інститутами ЄС, державами-членами і європейським бізнесом.

**Європейська система повідомлень щодо технічних регламентів (TRIS)** функціонує відповідно до Директиви ЄС 98/34 про технічні стандарти і регламенти, яка зобов'язує держави-члени повідомляти Європейську комісію і один одного про всі проекти технічних регламентів, що стосуються всіх промислових і сільськогосподарських продуктів і послуг інформаційного суспільства до їх прийняття на національному рівні. Їх прийняття може створити бар'єри для торгівлі та зашкодити нормальному функціонуванню внутрішнього ринку. Ця система збільшує прозорість, оскільки національні проекти технічних регламентів заздалегідь були доведені до відома органів та зацікавлених сторін.<sup>12</sup>

Робочим інструментом *Стратегії доступу до ринку* Європейського Союзу, яка направлена на вирішення питань бар'єрів для торгівлі та інвестицій, є **База даних доступу до ринку (Market Access Database)**. Вона безперервно підтримує тристоронній обмін інформацією між інститутами ЄС, державами-членами і європейським бізнесом. За допомогою цієї Бази даних бізнес може отримувати інформацію про умови доступу на ринки третіх країн, а Європейська Комісія – систематично відстежувати скарги підприємств про бар'єри в торгівлі в країнах, що не входять до складу ЄС, а також отримувати інформацію про додержання торговельними партнерами ЄС міжнародних правил торгівлі.

#### С. РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ

Сфера технічного регулювання Росії зачіпає функції і повноваження більше 40 федеральних органів виконавчої влади. Базовим Законом в цій області є **Федеральний закон «Про технічне регулювання»**, який зазнав багато критики<sup>13</sup> з часу початку його дії у 2002 році, але постійно змінюється і вдосконалюється<sup>14</sup>. Відповідно до нього розробку і затвердження національних стандартів здійснюють у такій послідовності:

- організація розробки стандарту;
- розробка першої редакції проекту стандарту та її *публічне обговорення*;
- розробка остаточної редакції проекту стандарту та її експертиза (науково-технічна, правова, патентна, термінологічна і метрологічна);
- підготовка проекту стандарту до затвердження, затвердження стандарту, його реєстрація, опублікування і введення в дію.

Для розробки національного стандарту може бути створена відповідна робоча група, до складу якої можуть увійти *представники різних зацікавлених сторін і (або) співвиконавців розробки*.<sup>15</sup>

Основним органом виконавчої влади Російської Федерації у сфері технічного регулювання та забезпечення єдності вимірювань є Федеральне агентство з технічного регулювання і метрології (Росстандарт), яке підпорядковано Міністерству промисловості і торгівлі Російської Федерації. Росстандарт здійснює свою діяльність безпосередньо через свої територіальні органи і через підвідомчі організації у взаємодії з іншими федеральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації,

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2072/5926.html> За даним посиланням можна знайти нещодавні дискусії та повідомлення в рамках системи TRIS:

<http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=recent&lang=EN>

<sup>13</sup> [http://www.compromat.ru/page\\_19478.htm](http://www.compromat.ru/page_19478.htm)

<sup>14</sup> <http://www.rg.ru/2011/07/26/tehregulirovanie-dok.html>

<sup>15</sup> <http://metro.ru/HTML/standartiz/razrab.html>

органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та іншими організаціями.<sup>16</sup>

Прикладом публічних обговорень, що є елементом прийняття національних стандартів відповідно до вищевказаного Закону, можуть бути офіційно оголошені публічні обговорення технічних регламентів. Так, у липні 2012 року Міністерство економічного розвитку Російської Федерації проводило публічні консультації з приводу внесення змін в технічний регламент Митного союзу «Про безпеку упаковки».<sup>17</sup>

### III. ПРИКЛАДИ ВНУТРІШНЬОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПРАКТИКИ У ПИТАННЯХ СФЗ

Відповідно до Угоди про СФЗ країни-члени мають право застосовувати санітарні та фіто-санітарні заходи, які є необхідними для захисту життя або здоров'я людей, тварин чи рослин, але не суперечать положенням Угоди. Іншими словами, заходи мають бути недискримінаційними, науково-обґрунтованими (враховуючи вимогу гармонізації, тобто використання міжнародних стандартів, ризиків, додержання послідовності у рівні захисту та застосування мінімальних торговельних обмежень), виконувати вимоги еквівалентності, прозорості (публікації, повідомлення, інформаційні центри), надання чи використання технічної допомоги, процедур контролю, тестування, ухвалення тощо.<sup>18</sup> На рівні країни все це можливо забезпечити/ виконати тільки при наявності ефективного співробітництва як всередині державних структур, так і у співпраці державних органів з недержавними

інститутами, такими як НГО, представники науки та бізнесу, організації споживачів тощо.

#### A. США

Шість основних органів Виконавчої влади США співпрацюють між собою для розгляду і вирішення суперечок щодо зовнішньоторговельних бар'єрів стосовно СФЗ. Це *Торговельне Представництво США (USTR)*, *Міністерство сільськогосподарства США (USDA)* (яке діє через FAS

(Зарубіжну сільськогосподарську службу), APHIS (Службу перевірки здоров'я тварин та рослин) та FSIS (Службу продовольчої безпеки та нагляду) , *Агентство охорони*

#### ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

##### Приклад розширення експортних можливостей

Техаська компанія Coffee & More, LLC, спеціалізується на продажі кави. У 2007 році компанія почала працювати з Комерційною службою США (КС) у своєму регіоні та взяла участь у регіональній програмі експортерів-лідерів, що була організована міською адміністрацією, КС та міським університетом. В рамках програми проводились спеціалізовані тренінги, а також Coffee & More надали торговельні консультації та інформацію про стратегії виходу на ринок, а також зробили індивідуальне маркетингове дослідження для компанії. Завдяки цим знанням Coffee & More вдалося продати великі обсяги своєї продукції в Мексиці й Італії. Після цього, КС почала співпрацю з FAS та своїми закордонними представництвами, та завдяки цьому Coffee & More стали успішними експортерами до Іраку, Австралії та Японії.

Джерело: Export.gov. success stories:  
[http://export.gov/articles/successstories/eg\\_success\\_story\\_022775.asp](http://export.gov/articles/successstories/eg_success_story_022775.asp)

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 294 "О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии" (с изменениями от 27 октября 2004 г., 5 сентября 2006 г., 5 июня, 7 ноября 2008 г., 27 января, 15 июня, 12 августа 2009 г., 9, 15 июня 2010г., 24 марта, 6 апреля, 17 октября, 26 декабря 2011 г.)

[http://standard.gost.ru/wps/wcm/connect/f5562980455e487cb084b5e4dffd2ca/Post\\_Prav\\_17.06.2004\\_294%28zm2011%29.pdf?MOD=AJPERES](http://standard.gost.ru/wps/wcm/connect/f5562980455e487cb084b5e4dffd2ca/Post_Prav_17.06.2004_294%28zm2011%29.pdf?MOD=AJPERES)

<sup>17</sup>[http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120717\\_018?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120717_018?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE)

<sup>18</sup> Stanton G.H. (2010). The SPS Agreement Basic Provisions. Presentation at International Trade and Invasive Alien Species, Geneva, Switzerland, 12-13 July 2012  
[http://www.standardsfacility.org/Files/IAS/GretchenStanton\\_PPT.pdf](http://www.standardsfacility.org/Files/IAS/GretchenStanton_PPT.pdf)

навколишнього середовища США (EPA), Адміністрація США з продовольства і медикаментів (FDA), Міністерство торгівлі США (МАС) та Державний департамент США. USDA, EPA, FDA, МАС та Державний департамент США є членами делегації США у Комітеті COT з СФЗ і активними членами всіх інших міжвідомчих команд з питань СФЗ.

**Торговельне представництво (USTR)**, як і інші державні органи США, вивчають реальну ситуацію безпосередньо від американських підприємств і галузей, організацій споживачів та інших зацікавлених сторін. Торговельне представництво зустрічається з урядами, бізнес-групами, законодавцями, громадськими групами та іншими зацікавленими сторонами для збору інформації щодо питань СФЗ та обговорення торговельної політики і позицій на переговорах. Крім того, в рамках **NEI** (Національної експортної ініціативи<sup>19</sup>), різні департаменти **Міністерства торгівлі США (МАС)** співпрацюють з американськими компаніями, щоб допомогти їм розширити можливості доступу на закордонні ринки. МАС здійснює свою діяльність в більш ніж 100 містах США і майже в 80 країнах світу.

До офіційного залучення іноземного уряду щодо пропонованих або існуючих заходів СФЗ, USTR зазвичай консулюється з тими федеральними органами, які беруть участь у вирішенні питань торговельної політики щодо СФЗ. USTR координує політику щодо СФЗ через багаторівневий міжвідомчий процес. Штаб-комітет з торговельної політики (TPSC) є основним органом у цьому міжвідомчому процесі. Один з підкомітетів TPSC спеціалізується на вирішенні питань з СФЗ.

Коли США відповідно до процедур COT отримують офіційні повідомлення щодо внесення змін до санітарних і фіто-санітарних заходів членами COT, міжвідомча група FAS розглядає ці повідомлення і консулюється з зацікавленими сторонами, включаючи радників промислових і споживчих організацій.

Завдяки широкій мережі чиновників уряду США, розмічених по всьому світу, зокрема в посольствах, що майже завжди мають і державний департамент і представників FAS, державні органи США можуть оперативно отримувати необхідну інформацію. Так, наприклад, для покращення ефективності співпраці з іноземними регулюючими органами, промисловістю та іншими зацікавленими сторонами, FDA нещодавно створила локальні представництва у стратегічно важливих місцях по всьому світу, в тому числі в Китаї, Індії, Великобританії, Бельгії, Італії, Мексиці, Коста-Ріці і Чилі.

Загалом, Уряд США вирішує питання щодо СФЗ та інших бар'єрів у торгівлі різними шляхами. США надає коментарі іноземним урядам у разі потреби на відповідь до їх повідомлень до COT стосовно СФЗ. Крім того, часто чиновники FAS і Державного департаменту, які працюють в американських посольствах за кордоном, передають зауваження від уряду США щодо цих повідомлень відповідним іноземним урядовим чиновникам. Паралельно з цим, FAS і представники Державного департаменту зазвичай просять уряд надати офіційну письмову відповідь та організувати зустрічі між їх відповідними регулюючими органами і представниками FAS для детального з'ясування ситуації. Після цього, FAS і Держдепартамент надсилають доповіді щодо таких зустрічей до відповідних установ США для їх колективного розгляду. В залежності від характеру конкретних питань, міжвідомча група може запросити технічних фахівців відповідних агентств США зустрітись зі своїми колегами у відповідній країні, щоб вирішити ситуацію з

---

<sup>19</sup> 2011 National Export Strategy: Powering the National Export Initiative  
<http://www.trade.gov/publications/pdfs/nes2011FINAL.pdf>

найменшими обмеженнями для торгівлі. Коли питання не можливо вирішити таким чином, USTR починає більш активну роботу із залученням СОТ.<sup>20</sup>

## В. ЄвРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

ЄС має інтегрований підхід до забезпечення високого рівня продовольчої безпеки, здоров'я і добробуту тварин, та здоров'я рослин через застосування послідовних заходів «від поля до прилавку» та проведення доцільного контролю, забезпечуючи водночас ефективне функціонування внутрішнього ринку. Реалізація такої політики передбачає розробку законодавчих та інших заходів, зокрема (1) забезпечення ефективної системи управління та оцінки відповідності стандартам ЄС у перелічених вище напрямках в рамках ЄС і третіх країн-експортерів до ЄС; (2) управління міжнародними відносинами з третіми країнами та міжнародними організаціями щодо цих питань; (3) управління відносинами з Європейським агентством продовольчої безпеки (EFSA) та забезпечення науково-обґрунтованого управління ризиками.

Відповідно до ст. 4 та ст. 13 Договору про Європейський Союз в контексті відношень між Європейським Союзом та країнами-членами, а також відношень між Інститутами ЄС діє **принцип «щирого співробітництва»**. Тобто, країни-члени мають застосовувати усі необхідні заходи, щоб виконати свої обов'язки відповідно до Договору та не зашкодити належному функціонуванню Європейського Союзу. Інститути ЄС повинні дотримуватися принципу взаємного «щирого співробітництва». Цей принцип застосовується відповідно до прецедентного права Суду ЄС. Принцип міжвідомчого співробітництва також можна знайти у ст. 249 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), який передбачає, що Рада і Комісія повинні консультиватися один з одним і встановлювати методи співпраці на основі загальної згоди. Міжвідомча співпраця здійснюється в різних формах, у тому числі це обмін листами між Радою і Комісією, підписання міжвідомчих угод тощо.<sup>21</sup>

У березні 2000 року, за рік до публікації **Білої книги з європейського управління** (White Paper on European Governance), Європейська Комісія ухвалила **Білу книгу з адміністративної реформи** (White Paper on Administrative Reform), в якій підкреслюється, що європейські органи державного управління повинні дотримуватись ключових принципів обслуговування, незалежності, відповідальності, підзвітності, ефективності та прозорості. Важливим практичним кроком для втілення цих принципів став прийнятий **Комісією Кодекс належної адміністративної поведінки**. Відповідно до Кодексу відносини між Комісією та громадськістю повинні ґрунтуватися на принципах законності,

---

<sup>20</sup> Office of the United States Trade Representative, USTR (2012). 2012 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures <http://www.mac.doc.gov/japan-korea/nte/2012sps.pdf>

Детальніше про співробітництво USTR на різних рівнях можна подивитись у Доповіді Office of the United States Trade Representative, USTR (2012). Open Government Plan [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/ustr\\_open\\_government\\_plan\\_june\\_2012.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/ustr_open_government_plan_june_2012.pdf)

<sup>21</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l10125\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10125_en.htm)

недискримінації та пропорційності заходів.<sup>22</sup> З кінця 2005 року прозорість почала розглядатися в якості особливо важливого питання, як Радою так і Комісією.

9 листопада 2005 року Комісія приступила до здійснення **Європейської Ініціативи Прозорості**. Це Зелена книга (*Green Paper on a European Transparency*), яка є ключовим компонентом Ініціативи і відправною точкою для консультацій. Консультації дозволяють зацікавленим сторонам висловлювати свої думки з трьох аспектів прозорості в Європейському Союзі. Це три глави Зеленої книги:

1. Прозорість і представлення інтересів: ця частина є основою дискусії щодо лобістської діяльності в ЄС.
2. Мінімальні стандарти Комісії для консультацій: ця частина забезпечує структурні рамки для зворотного зв'язку щодо застосування стандартів.
3. Публікація відомостей про бенефіціарів фондів ЄС: метою цієї частини є започаткування дискусії про розкриття даних про одержувачів різних фондів ЄС, які управляються Комісією у співпраці з державами-членами, зокрема структурні фонди та фонди загальної сільськогосподарської політики.<sup>23</sup>

Дотримання принципу прозорості в ЄС можна простежити на діяльності європейських агентств, таких як, наприклад, **DG SANCO** та **EFSA**.

**DG SANCO** – це Генеральний директорат з споживчої політики і захисту здоров'я споживачів, який функціонує у складі Європейської Комісії. Однією з функцій DG SANCO є підтримка національних та регіональних органів влади у забезпеченні продовольчої безпеки.<sup>24</sup>

DG SANCO проводить публічні консультації з питань політики, яка знаходиться на стадії підготовки і ще можливі опції щодо зміни її напрямку. Консультації проводяться відповідно до **Кодексу належної практики проведення консультацій із зацікавленими сторонами**, який направлений на те, щоб зробити консультації якомога більш

#### ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

##### *Кодекс належної практики проведення консультацій із зацікавленими сторонами*

Кодекс підкреслює, що відповідно до Білої книги з європейського управління Комісія має ефективно і впливово проводити консультації з громадськістю, представниками промисловості та бізнесу. У Кодексі прозорість розглядається наступним чином:

- Консультація повинна бути прозорою у своїй сфері.
- Консультаційне завдання має висвітлювати попередній розвиток політики (до консультації), роз'яснити процедуру проведення консультації, а також, наскільки це можливо, спрогнозувати очікування від консультації після її офіційного завершення.
- Представлення інтересів і здійснення впливу на політику має відбуватись етично і прозоро. Спільний Реєстр Комісії і Парламенту стосовно Прозорості було засновано з метою виправдання очікувань громадськості щодо цілісності у контактах Комісії із зацікавленими сторонами.
- Очікується, що зацікавлені сторони самостійно нададуть інформацію про себе та кого вони представляють під час громадських слухань (консультацій), а також неофіційних контактів зі службами DG SANCO

Джерело: Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders  
[http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/docs/code\\_good\\_practices\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf)

<sup>22</sup> Weiss F. and Steiner S. (2006). Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison. Fordham International Law Journal, Volume 30, Issue 5, Article 8.

<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=ilj>

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/transparency/eti/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm)

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/advisory\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/advisory_group_en.htm)

ефективними із додержанням принципів послідовності і передбачуваності.<sup>25</sup> Наприклад, з 3 травня по 3 вересня 2012 року проводилась публічна консультація щодо впливу клонування тварин на виробництво продуктів харчування в ЄС та за його межами. До обговорення запрошувались учасники ринку, публічні компанії, недержавні організації та громадяни.<sup>26</sup>

Крім цього, в рамках DG SANCO діють **консультативні групи, регуляторні та наукові комітети**. Консультаційна група з питань харчового ланцюжка, здоров'я тварин і рослин гарантує, що політика Комісії з безпеки харчових продуктів і кормів враховує думки і потреби людей, яким вона покликана служити, а саме споживачів, фермерів, представників харчової промисловості та роздрібною торгівлі. Консультаційна група надає Європейській Комісії вказівки щодо маркування та презентації продуктів харчування та кормів, їх безпеки, харчових раціонів людей, здоров'я та благополуччя тварин і рослин тощо. Загальні питання обговорюються двічі на рік на пленарних засіданнях, а найактуальніші питання на робочих групах (куди також можуть бути запрошені учасники, що не є членами Групи). Членами цієї Консультаційної групи є 45 організацій, які представляють фермерів, харчову промисловість, трейдерів та споживачів.<sup>27</sup>

Діяльність **регуляторних комітетів** направлена на те, щоб запевнитись в тому, що директиви та регламенти ЄС є практичними та ефективними. Комісія може звернутись до відповідного регуляторного комітету за порадою у заходах, які вона планує. Регуляторні комітети складаються з представників урядів ЄС та органів державної влади.<sup>28</sup>

До DG SANCO прикріплена **Продовольча та ветеринарна служба (FVO)**. FVO виконує перевірки на місцях для запевнення в тому, чи виконуються правила техніки безпеки та гігієни харчових продуктів по всьому ланцюжку виробництва, а також перевіряє ситуацію в самих державах-членах або в країнах, які експортують до ЄС. Потім FVO передає свої висновки та рекомендації до національних і місцевих органів влади, а також на вільний розгляд широкої громадськості.<sup>29</sup>

В рамках DG SANCO також розроблені **електронні системи**, які допомагають Директорату виконувати свої функції:

- система альтернативних методів вирішення спорів чи врегулювання спорів он-лайн (**ADR**) є недорогим, швидким і легким способом для споживачів в країнах ЄС вирішити будь-який спір з європейським трейдером без звернення до суду.<sup>30</sup>
- **TRACES** (Система управління торгівлею і експертна система) є транс-європейською мережею для ветеринарного здоров'я, яка повідомляє, сертифікує і контролює імпорт, експорт і торгівлю тваринами та продуктами тваринного походження. Учасники ринку (приватний сектор) та компетентні органи у всьому світі можуть

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/index_en.htm)

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/animal\\_cloning\\_consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/animal_cloning_consultation_en.htm)

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/advisory\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/advisory_group_en.htm)

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/regulatory\\_committees\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/regulatory_committees_en.htm)

<sup>29</sup> Більше інформації про діяльність FVO можна знайти тут: [http://ec.europa.eu/food/fvo/how\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/fvo/how_en.htm)

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm)

використовувати цю веб-мережу для відстеження у часі руху тварин і продуктів тваринного походження.<sup>31</sup>

- система повідомлень про захворювання тварин (**ADNS**) – це програма, або система повідомлень, основною метою якої є реєстрація і документування деяких важливих інфекційних хвороб тварин. Її мета полягає в забезпеченні оперативного обміну інформацією між компетентними національними органами, відповідальними за здоров'я тварин, і Комісією про спалахи заразних хвороб тварин. Система дозволяє координувати та здійснювати моніторинг спалахи заразних хвороб тварин, а також дозволяє державам-членам та Комісії швидко вживати заходи для запобігання поширення захворювань.<sup>32</sup>

У 2003 році 5 **наукових комітетів**, що консультували Комісію з питань продовольчої безпеки (включаючи науковий комітет з питань BSE/TSE)<sup>33</sup> були передані Європейському агентству продовольчої безпеки (EFSA).

**EFSA** – незалежне європейське агентство, яке функціонує за рахунок коштів бюджету ЄС. В основному робота EFSA полягає в наданні наукових рекомендацій на конкретні запити щодо оцінки ризиків, пов'язаних з харчовим ланцюжком. Запити надходять від Європейської комісії, Європейського парламенту та держав-членів ЄС. Задля надання професійних відповідей на ці запити, EFSA тісно співпрацює з партнерами по всій Європі, до яких відносяться:

- установи, з якими EFSA має юридичне зобов'язання працювати відповідно до правил ЄС, зокрема, це ризик-менеджери Європейської комісії, Європейського парламенту і держав-членів;
- органи, які забезпечують національну продовольчу безпеку та є відповідальними за оцінку ризиків. З ними EFSA співпрацює через мережу *Форуму Консультацій*<sup>34</sup>;
- групи споживачів, неурядові організації (НГО), та учасники ринку, такі як фермери, виробники продуктів харчування, дистриб'ютори або переробники, а також наукові професіонали. З ними EFSA обмінюється поглядами та інформацією;
- широка громадськість і ті групи осіб, які можуть зробити внесок до роботи агентства. Така співпраця може відбуватись через громадські консультації он-лайн та громадські заходи, такі як зустрічі, конференції та дні відкритих дверей щодо конкретних наукових тем і збору даних, де будь-який зацікавлений представник громадськості може представити відповідні дані та інформацію.<sup>35</sup>

Підсумовуючи сказане вище, для того, щоб досягти рівня прозорості та ефективності співпраці державних органів влади, відповідальних за питання СФЗ та ТБТ, як у США чи ЄС,

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/index_en.htm)

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/adns/adns\\_en.htm#desc](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/adns/adns_en.htm#desc)

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/scientific\\_committees\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/scientific_committees_en.htm)

<sup>34</sup> Детальніше про роботу Форуму див. DECISION CONCERNING THE OPERATION OF THE ADVISORY FORUM OF THE EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY: <http://www.efsa.europa.eu/en/keydocs/docs/afoperation.pdf>

<sup>35</sup> <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa/efsapartners.htm>



першим і найважливішим кроком є підвищення ефективності обміну інформацією між державними органами, а також отримання зворотного зв'язку від громадськості, науки та бізнесу. Найефективнішим способом тут є вдосконалення електронних баз даних (по типу американських FAS USDA та публікації звітів USTR про ситуації у різних країнах тощо), створення зручних і легких у користуванні електронних систем (по типу європейських TRACES, TRIS, ADR тощо), публікації на веб-сайтах відповідальних органів влади більшого обсягу інформації щодо процесу прийняття стандартів, розробки законодавства із залученням коментарів від науки, бізнесу тощо.

Також важливо мати чітке розділення функцій кожного відповідального за СФЗ чи ТБТ міністерства, департаменту чи відомства. Модель США може бути прикладом співробітництва «незалежних» відомств, кожне з яких виконує свої функції, але обмінюється інформацією з іншим, а також окремо представляє США у комітетах СОТ. Модель ЄС є прикладом ефективного функціонування ієрархічної системи, коли тільки Європейська Комісія представляє ЄС у комітетах СОТ, але водночас вона отримує всю необхідну інформацію від інших органів влади і зацікавлених сторін, і, таким чином, може обґрунтовано відстоювати позиції ЄС.