

ПРИНЦИП «ПРОЗОРОСТІ» ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ТА НАСКРІЗНИЙ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

THE PRINCIPLE OF “TRANSPARENCY” AS A FUNDAMENTAL AND CROSSCUTTING IN THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EU

Костюченко Я.М.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри порівняльного і європейського права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

адвокат

Статтю присвячено дослідженню положень про прозорість в Угоді про асоціацію України з Євросоюзом. Комплексно охарактеризовано структуру положень про прозорість в Угоді про асоціацію України з ЄС. Висвітлено основні механізми забезпечення прозорості заходів загального застосування. Визначено, що реалізація закладеної в Угоді про асоціацію концепції прозорості матиме вагомий вплив на правову систему України. Проведено порівняльний аналіз закріплення положення про прозорість в угоді з Україною та Молдовою.

Ключові слова: прозорість, Угода про асоціацію, зона вільної торгівлі, право ГАТТ/СОТ, Євросоюз, право Європейського Союзу.

Статья посвящена исследованию положений о прозрачности в Соглашении об ассоциации Украины с Евросоюзом. Комплексно охарактеризована структура положений о прозрачности в Соглашении об ассоциации Украины с ЕС. Освещены основные механизмы обеспечения прозрачности мер общего применения. Определено, что реализация концепции прозрачности, заложенной в Соглашении об ассоциации, будет иметь весомое влияние на правовую систему Украины. Проведен сравнительный анализ закрепления положения о прозрачности в соглашениях с Украиной и Молдовой.

Ключевые слова: прозрачность, Соглашение об ассоциации, зона свободной торговли, право ГАТТ/ВТО, Евросоюз, право Европейского Союза.

The article investigates the provisions on transparency in the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Structure of the provisions on transparency in the Association Agreement between Ukraine and EU was defined. The basic mechanisms to ensure the transparency of measures of general application were highlighted. It was determined that the implementation of the concept of transparency laid down in the Association Agreement will have a great impact on the legal system of Ukraine. A comparative analysis of securing transparency provisions was provided in the agreements between EU and Ukraine and Moldova.

Key words: transparency, Association agreement, free trade zone, GATT/WTO norms, EU, European Union law.

Постановка проблеми. Принцип прозорості є одним із засадничих принципів Європейського Союзу як об'єднання *sui generis*. Водночас на поняття «прозорість» можна дивитись із різних точок зору – як з економічної (питання прозорості в торгівлі), так і з політико-правової (прозорість інституцій та процесів прийняття рішень).

Стан опрацювання. Питання прозорості поставало у наукових досліджень багатьох західних науковців (В. Декмін, К. Монда, А. Петерс тощо), а також зокрема у спеціальному дослідженні А. Бянчіта і А. Петерса, яке присвячено прозорості в міжнародному праві [1]. В Україні в наявних наукових роботах прозорість переважно аналізується в контексті стандартів належного державного управління. Зокрема, це дослідження Т. Андрійчук, І. Грицяк, І. Ібрагімової, В. Мельниченка, Б. Шевчука. Деякі автори, зокрема І. Бураковський та А. Соловкова, приділяють увагу практиці застосування принципу прозорості в рамках СОТ.

Як один із ключових принципів, прозорість також лежить в основі Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною (далі – УА) [2], а також угодах про асоціацію між Європейським Союзом та Мол-

довою [3] та Грузією [4]. У цьому аспекті в доктрині обмаль досліджень у сфері принципу прозорості, серед яких варто виділити одну з останніх праць І. Березовської, присвяченої питанням прозорості в Угоді про асоціацію з Україною [5]. З огляду на новаторський характер положень про прозорість та масштабність відповідних зобов'язань України і ЄС, їх дослідження є надзвичайно актуальним та становитиме значний практичний інтерес для фахівців у сфері права.

Виклад основного матеріалу. Варто підкреслити, що прозорість є вкрай важливою для забезпечення відданості спільним цінностям, на яких ґрунтується співпраця між ЄС та Україною, а також між ЄС та Молдовою, до яких належать повага до демократичних принципів, верховенство права, належне врядування, права людини та основоположні свободи, а також відданість принципам вільної ринкової економіки. У попередніх угодах ЄС про асоціацію, зокрема європейських угодах із країнами Центральної та Східної Європи, положення про прозорість відсутні. Аналіз решти угод про ЗВТ за участі ЄС [6] свідчить, що положення про прозорість зустрічаються лише в найновіших угодах ЄС, зокрема в угоді про ЗВТ між ЄС та Кореєю [7].

Можна виділити принаймні дві функції, які прозорість виконує в Угодах про асоціацію із вищезгаданими країнами.

По-перше, вона є одним з інструментів, які забезпечують відповідальність сторін угоди, сприяючи їй належному виконанню. У цьому контексті положення Угод про асоціацію щодо прозорості охоплюють низку зобов'язань з обміну інформацією. Такий обмін здійснюється багатьма способами, до яких належать запити, консультації, верифікації, надання доступу до документів та даних, обмін досвідом та найкращими практиками тощо.

По-друге, сторони угоди зобов'язалися дотримуватися прозорості як одного з принципів розроблення та реалізації державної політики. Дотримання цього принципу є необхідним для створення передбачуваного та сприятливого для розвитку економіки бізнес-середовища в Україні та Молдові, а також покращення бізнес-середовища в ЄС. Особливу увагу в Угодах про асоціацію з Україною та Молдовою приділено проблемам прозорості торговельної політики, оскільки основою угод є глави, присвячені питанням створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Україною/Молдовою. Прозорість у торгівлі є інструментом, який допомагає зменшити нетарифні торговельні бар'єри, що стали головною проблемою експортерів на багатьох ринках після зниження імпортерних мит протягом останніх десятиліть. Згадані бар'єри включають в себе не тільки технічне регулювання, санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ), які є найбільш відомими інструментами нетарифного регулювання, але також регулювання у сферах торгівлі послугами, державної допомоги, державних закупівель, інтелектуальної власності та антимонопольної політики. Прозорість дає змогу запобігти зловживанню цими інструментами (тобто їх використанню з метою створення прихованих перешкод торгівлі), а також сприяє зменшенню дозволених нетарифних бар'єрів, оскільки полегшує гармонізацію законодавства України/Молдови з acquis ЄС.

Таким чином, необхідно підкреслити таку особливість: у тексті Угод про асоціацію між Україною/Молдовою та ЄС можна побачити тенденцію до поширення концепції прозорості на дедалі більшу кількість сфер суспільного життя. Термін «прозорість» тут вживається у різному контексті чимало разів, а зобов'язання щодо прозорості розподілені нерівномірно між главами угод. Більшість із них міститься в главах, присвячених торгівлі та пов'язаним із нею питанням, а саме митним процедурам, засобам захисту торгівлі, санітарним та фітосанітарним заходам, торгівлі послугами та державним закупівлям тощо.

Тепер хотілося б звернути увагу на окремі сектори торговельного співробітництва, в яких Угода про асоціацію між Україною та ЄС, а також про асоціацію між Молдовою та ЄС містить положення про прозорість. По-перше, це сфера, яка охоплює засоби захисту торгівлі.

Як відомо, ЄС та Україна є членами Світової організації торгівлі, і, відповідно, учасниками угод

СОТ про засоби захисту торгівлі. Ці угоди містять низку положень, спрямованих на забезпечення прозорості. Зокрема, члени СОТ мають докладно інформувати (нотифікувати) громадськість, зацікавлених осіб або СОТ про будь-які істотні рішення, прийняті в процесі ініціювання, прийняття, перегляду та припинення антидемпінгових, захисних та компенсаційних заходів. Члени СОТ також зобов'язані інформувати СОТ про свої програми субсидування і, у разі виникнення спорів, надавати інформацію за запитом відповідних країн-членів та проводити консультації.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС підтверджує та істотно розширює ці зобов'язання. По-перше, вона визначає, що прозорість є одним із ключових принципів, що лежать в основі застосування засобів захисту торгівлі. Зокрема, ЄС та Україна домовилися, що їхні антидемпінгові та компенсаційні заходи мають ґрунтуватися на справедливій і прозорій системі (ст. 47).

По-друге, УА накладає додаткові зобов'язання на ЄС і Україну стосовно прозорості в цій сфері. Ці зобов'язання спрямовані на активізацію та прискорення обміну відповідною інформацією. Більшість додаткових положень стосується захисних заходів, що може вказувати на потенційну значимість таких заходів, як бар'єру для торгівлі (порівняно з антидемпінговими й компенсаційними заходами). Причому, особливу увагу приділено прозорості захисних заходів, які застосовуються до імпорту легкових автомобілів з ЄС до України (ст. 44). Основним із механізмів прозорості є повідомлення. Менша кількість положень стосується інших механізмів – запитів, консультацій і публікації інформації.

Водночас поняття «прозорість» зустрічається не лише в окремій Главі 12 торговельного розділу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, в частині щодо глобальних спеціальних заходів міститься окрема стаття щодо прозорості, що закріплює зобов'язання сторін офіційно повідомляти іншу сторону під час порушення розслідування. Окрім цього, ст. 44 та ст. 47 Угоди приписують Сторонам застосовувати спеціальні, антидемпінгові, компенсаційні заходи на засадах прозорості. Варто також підкреслити, що Угода приділяє особливо важливу увагу прозорості та обміну інформації в контексті санітарних та фітосанітарних заходів, а також митних процедур та ліцензування. Сторони мають проводити обмін інформацією щодо звітів міжнародного аудиту, невідкладно повідомляти про зміни в законодавстві, здійснювати передачу законодавчих документів на запит через спеціально визначених контактних осіб. Відповідно до Угоди, митні процедури на кордоні мають бути простими і зрозумілими для бізнесу, умови щодо ліцензування – доступними, а процес отримання ліцензії – прозорим (е.г. повідомлення про підстави відмови за запитом).

Таким чином, прозорість є однією з основних ідей, покладених в основу Угоди про асоціацію. Поняття «прозорість» є багатогранним – це обмін інформацією та механізми повідомлень, забезпечення передбачуваності змін до законодавчого поля,

відкритості процесів прийняття рішень, участі гравців ринку у створенні правил гри тощо.

Угода про асоціацію між Молдовою та ЄС містить схожі зобов'язання у цій сфері, за винятком певних особливостей: зокрема, в ній немає окремої частини, яка б деталізувала положення про прозорість захисних заходів, які стосуються легкових автомобілів, на відміну від УА з Україною. В УА з Молдовою теж чітко прописані механізми прозорості. Зокрема, вона визначає хто, коли і як мав бути поінформований про застосування заходів захисту торгівлі і яка інформація має міститися в повідомленнях. Крім того, сторони домовилися, що в певних ситуаціях перелік одержувачів повідомлень має бути ширшим за передбачений угодами системи СОТ.

Варто підкреслити, що вкрай важливе значення мають положення про прозорість у сфері митних процедур, адже прозорість є одним із тих інструментів, які допомагають досягти балансу між спрощенням митних процедур та ефективним контролем торгівлі у співробітництві з ЄС у митній сфері. Зазначимо, що у главі УА з Україною, присвяченій митним питанням та сприянню торгівлі, наведено зобов'язання забезпечити доступність нормативно-правових актів для осіб, які є об'єктами регулювання. Угода також визначає додаткові механізми забезпечення прозорості, які є специфічними для митної сфери (консультації між органами державної влади та бізнес-спільнотою, спрощення процедур, перевірні місії), та уточнює деякі деталі щодо змісту та часових рамок обміну інформацією. Крім того, основну увагу приділено прозорості у сфері застосування митних процедур, у той час як кількість положень, які стосуються мит, є невеликою.

З аналізу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС випливає, що положення про прозорість у цій сфері регулювання можна поділити на такі групи:

- прозорість політики (ЄС та Україна домовилися, що положення їхнього торговельного та митного законодавства, а також відповідні процедури та практики мають бути прозорими. Більше того, в Угоді про асоціацію задекларовано мету збільшити прозорість митних процедур та практик на кордоні. Окремо згадується про необхідність застосування прозорих правил ліцензування митних брокерів;

- прозорість співробітництва (відповідно до Угоди, прозорість співробітництва в митній сфері між ЄС та Україною має досягатися за допомогою трьох інструментів: обміну інформацією, консультацій і перевірних місій. Основну роль відіграє перший із цих механізмів. Угода передбачає, що обсяг обміну інформацією в митній сфері має бути набагато більшим, ніж це передбачено загальними зобов'язаннями, – обмін має включати в себе як документи, так і дані та інші види інформації. Крім того, особливу увагу приділено процедурам обміну інформацією у разі порушення угоди;

- конфіденційність (зокрема, Угода передбачає, що обмін інформацією та даними у сфері торгівлі і митної справи має здійснюватися за умови дотримання конфіденційності чутливої інформації та захисту персональних даних).

Такий поділ притаманний і УА з Молдовою. В Угоді прописані механізми, за допомогою яких мають виконуватися зобов'язання, пов'язані із прозорістю політики. Зокрема, це публікація законів та іншої інформації; інформування суб'єктів господарювання, спрощення процедур; консультації з бізнес-спільнотою та інші форми співробітництва між органами державної влади й суб'єктами господарювання, такі як меморандуми про взаєморозуміння. Стосовно прозорості співробітництва в Угоді прописано, що метою обміну інформації в торговельній та митній сферах є забезпечення відповідності політики ЄС та Молдови положенням угоди. Консультації та перевірні місії відіграють, швидше, допоміжну роль. Підтверджено також загальне застереження щодо конфіденційності (стосовно торговельних та митних питань).

Що стосується сфери державних закупівель, Положення УА з Україною щодо прозорості у сфері державних закупівель застосовуються не тільки до державних контрактів на виконання робіт, поставку товарів і послуг, але й до всіх аналогічних контрактів у комунальному та інфраструктурному секторах, а також до договорів концесій.

Цілями прозорості у сфері державних закупівель, як зазначається в угоді, є підвищення конкуренції між економічними операторами та запобігання корупції.

Передусім УА визначає, що і в ЄС, і в Україні система державних закупівель має ґрунтуватися на фундаментальних стандартах, які визначені в *acquis* ЄС і які включають в себе прозорість. Угода визначає три основних механізми забезпечення прозорості: оприлюднення інформації про процедури державних закупівель, оприлюднення оголошень про закупівлі, а також використання прозорих процедур державних закупівель, включаючи процедури визначення виконавця контракту і перегляду рішень. Крім того, УА містить зобов'язання щодо обміну інформацією між ЄС та Україною в процесі гармонізації законодавства України з *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, що також має сприяти збільшенню прозорості.

Такі механізми визначені і в УА з Молдовою, зокрема перший зі згаданих вище механізмів, по суті, уточнює відповідне загальне зобов'язання (згідно з яким усі нормативно-правові акти мають бути доступними для осіб, що є об'єктами регулювання). В угоді зазначено, що економічні оператори мають бути добре поінформовані про процедури державних закупівель. Зокрема, їм має бути надана можливість заздалегідь ознайомлюватися із відповідними правилами, критеріями відбору та критеріями визначення виконавця контракту. Це має бути зроблено, зокрема, за допомогою опублікування всіх відповідних законодавчих актів та адміністративних рішень.

Другий механізм, тобто публікація оголошень про закупівлі, описаний більш докладно. ЄС і Молдова зобов'язалися забезпечити ефективне поширення інформації щодо тендерних можливостей. Мають публікуватися оголошення про всі планові

закупівлі. Публікація має здійснюватися таким чином, щоб будь-який зацікавлений економічний оператор міг отримати належний доступ до інформації щодо запланованої закупівлі до того, як контракт буде укладено, та висловити свою зацікавленість у такому контракті.

Третій механізм сформульовано лише як загальний принцип, якого варто дотримуватися у процесі розроблення та реалізації процедур державних закупівель. УА вимагає, щоб визначення виконавця контракту здійснювалося прозоро, але містить мало інформації про те, як саме це має бути зроблено.

Крім того, ці угоди про асоціацію, прямо або опосередковано, містять ряд положень про прозорість у таких сферах, як конкуренція (хоча угоди не містять загального зобов'язання забезпечити прозорість у сфері антимонопольної політики, вони забороняють низку дій, які спотворюють конкуренцію, – як певні узгоджені дії груп підприємств, так і зловживання монополією (домінуючою) позицією на ринку окремими підприємствами. Прозорість може сприяти підвищенню ефективності державної політики, яка спрямована на дотримання цього положення), державна допомога (прозорість у цій сфері має досягатися, зокрема, за допомогою повідомлень, запитів, а також за допомогою застосування правил, які чітко визначають державну допомогу й відокремлюють її від інших фінансових потоків у документах бухгалтерського обліку; варто підкреслити, що положення про прозорість у цій сфері більш детально прописані в УА з Україною); інтелектуальна власність (відповідні глави Угод приділяють небагато уваги прозорості. Остання не визначена як принцип регулювання питань, пов'язаних з інтелектуальною власністю. УА містять лише кілька зобов'язань щодо прозорості в цій сфері, які в основному стосуються торговельних марок, географічних зазначень і результатів медичних та агрономічних досліджень), торгівля послугами (метою угод про асоціацію є поступова взаємна лібералізація торгівлі послугами шляхом спрощення регулювання внутрішнього сектору послуг. Прозорість сприяє досягненню цієї мети, оскільки вона допомагає попередити використання регуляторних заходів для створення торговельних бар'єрів).

Висновки. Положення щодо прозорості складають істотну частину Угод про асоціацію між ЄС і Україною, за своєю суттю належать до новачій Угоди. Їх кількість є великою, вони розподілені нерівномірно між різними главами. Більшість із них міститься в главах, присвячених торгівлі та пов'язаними із нею питаннями, але є також положення про прозорість, які опосередковано охоплюють й інші сфери. Це свідчить про те, що зобов'язання з прозорості є не лише технічним інструментом, який забезпечує виконання Угод про асоціацію, але також і важливим принципом державної політики. Цей принцип лежить в основі функціонування ЄС, тому його впровадження має критичне значення для європейської інтеграції України та Молдови.

Сфера застосування положень УА щодо прозорості є широкою. Вона охоплює як механізми, що забезпечують прозорість співробітництва між сторонами угоди та таким чином полегшують її імплементацію, так і норми щодо прозорості внутрішньої політики у всіх секторах економіки ЄС та України і Молдови. Обидві групи зобов'язань викладені з різним рівнем детальності. Частина зобов'язань має загальний характер: наприклад ті, що стосуються забезпечення прозорості в окремих галузях економіки або сферах державної політики, без докладного визначення, як саме це має бути зроблено. У деяких випадках конкретика відсутня повністю. Інша частина зобов'язань передбачає конкретні дії (завчасну публікацію нормативних актів, оприлюднення іншої інформації, надсилання повідомлень, надання відповідей на звернення та запити, проведення консультацій тощо). Варто підкреслити, що зобов'язання щодо прозорості в УА доповнюють відповідні положення міжнародних та двосторонніх угод, у першу чергу, основних угод у рамках СОТ, крім того, зобов'язання щодо прозорості мають виконуватися з урахуванням інших положень угоди, в першу чергу, тих, які стосуються конфіденційності чутливих і приватних даних. Тобто угодами не вимагається від сторін надавати будь-яку інформацію, розкриття якої суперечить принциповим інтересам їхньої безпеки, перешкоджає забезпеченню дотримання законодавства або іншим чином суперечить державним інтересам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Bianchi A., Peters A. *Transparency in International Law* / A. Bianchi, A. Peters. – Cambridge: Cambridge University Press, 2013. – 620 p.
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
3. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part // Official Journal. – 2014. – L 260/4.
4. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part // Official Journal. – 2014. – L 261/4.
5. Березовська І. Концепція прозорості в Угоді про асоціацію України з Євросоюзом / І. Березовська // Право України. – 2015. – № 8. – С. 53–66.
6. Муравйов В., Березовська І. Правові засади функціонування зон вільної торгівлі в практиці Євросоюзу / В. Муравйов, І. Березовська // Український часопис міжнародного права. – 2012. – № 3. – С. 61–69.
7. Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part // Official Journal. – 2011. – L 127/6.