

Міжнародне право

УДК 341.171: 341.217(4)

Костюченко Ярослав Миколайович

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри порівняльного і європейського права

Інститут міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Костюченко Ярослав Николаевич

кандидат юридических наук,

докторант кафедры сравнительного и европейского права

Институт международных отношений

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Kostyuchenko Yaroslav

PhD in Law, PhD Student of the Department of Comparative and European Law

Institute of International Relations of

Taras Shevchenko National University of Kyiv

ВПЛИВ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ НА ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРОЗРАЧНОСТИ НА ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ УКРАИНА И ЕС

THE IMPACT OF TRANSPARENCY ON MUTUAL RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND THE EU

***Анотація.** Одним із стратегічних партнерів Євросоюзу є Україна, яка декларує прагнення всесторонньої інтеграції в цей міжнародний правовий інститут. Вагомим кроком у питаннях взаємодії між Україною та ЄС є Угода про асоціацію, ратифікована у 2014 році, а надважливим чинником у їх співпраці є дотримання принципу прозорості. У рамках транскордонного співробітництва транспарентності може надаватися*

роль правового інституту і створеного на його базі правового режиму, складеного з комплексу правових відносин стосовно доступності різноманітних інформаційних суб'єктів. 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).

Стратегічний орієнтир, на який скерований державно-правовий розвиток України можна схарактеризувати як інтеграцію до європейського політичного, економічного та гуманітарного простору. З політико-правового погляду, співпраця з ЄС можна вважати такою, що сприяє поглибленню демократії та повазі до людських прав, вдосконаленню національної законодавчої бази. Через це різноманітні напрямки роботи, що провадить Євросоюз, як найвпливовіше інтеграційне об'єднання держав Європи, за традицією, викликає великий науковий інтерес серед вітчизняних та зарубіжних науковців правових сфер, таких, як міжнародне, конституційне право, теорія держави і права. Відносини нашої держави з ЄС від перших декларацій політичного та підтримки технічного і фінансового характеру з боку ЄС стали співробітництвом, що займається широким колом питань у різноманітних галузях, залучаючи значну кількість урядовців, партнерів, окремих громадян та ін. Саме у рамках транскордонного співробітництва транспарентності може надаватися роль правового інституту і створеного на його базі правового режиму, складеного з комплексу правових відносин стосовно доступності різноманітних інформаційних суб'єктів. Безперешкодне їхнє зацікавлення у повноті і достовірності даних (зрозуміла річ, враховуючи елементи доступності певною мірою і за деяких умов).

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

Аннотация. Одним из стратегических партнеров Евросоюза является Украина, которая декларирует стремление всесторонней интеграции в этот международный правовой институт. Важным шагом в вопросах взаимодействия между Украиной и ЕС Соглашение об ассоциации, ратифицированная в 2014 году, а самым важным фактором в их сотрудничестве является соблюдение принципа прозрачности. В рамках трансграничного сотрудничества транспарентности может предоставляться роль правового института и созданного на его базе правового режима, составленного из комплекса правовых отношений относительно доступности различных информационных субъектов. Принцип прозрачности является одним из основополагающих принципов Европейского Союза как объединения *sui generis*. В то же время на понятие «прозрачность» можно смотреть с разных точек зрения - как с экономической (вопрос прозрачности в торговле), так и с политико-правовой (прозрачность институтов и процессов принятия решений).

Стратегический ориентир, на который направлен государственно-правовое развитие Украины можно охарактеризовать как интеграцию в европейское политическое, экономического и гуманитарного пространства. С политико-правовой точки зрения, сотрудничество с ЕС можно считать что способствует углублению демократии и уважению к человеческим правам, совершенствованию национальной законодательной базы. Поэтому различные направления работы, проводит Евросоюз, как влиятельное интеграционное объединение государств Европы, по традиции, вызывает большой научный интерес среди отечественных и зарубежных ученых правовых сфер, таких, как международное, конституционное право, теория государства и права. Отношения нашего государства с ЕС от первых деклараций политического и поддержки технического и финансового характера со стороны ЕС стали сотрудничеством, занимающейся широким кругом вопросов в различных

областях, привлекая большое количество чиновников, партнеров, отдельных граждан и др. Именно в рамках трансграничного сотрудничества транспарентности может предоставляться роль правового института и созданного на его базе правового режима, составленного из комплекса правовых отношений относительно доступности различных информационных субъектов. Беспрепятственное их интерес в полноте и достоверности данных (разумеется, учитывая элементы доступности определенной мере и при некоторых условиях).

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

Summary. One of the strategic partners of the European Union is Ukraine, which declares its desire for comprehensive integration into this international legal institute. An important step in the EU-Ukraine cooperation is the Association Agreement ratified in 2014, and compliance with the principle of transparency is a crucial factor in their cooperation. Within the framework of cross-border cooperation, transparency can be given to the role of a legal institute and a legal regime created on its basis, composed of a complex of legal relations regarding the accessibility of various information subjects. The principle of transparency is one of the fundamental principles of the European Union as a sui generis association. At the same time, the concept of "transparency" can be viewed from different points of view - both from the economic (the issue of transparency in trade) and from the political and legal (transparency of institutions and decision-making processes).

The strategic guideline for which the state-legal development of Ukraine can be characterized as integration into the European political, economic and humanitarian space. From a political and legal point of view, cooperation with the EU can be considered as contributing to the deepening of democracy and respect for human rights, the improvement of the national legislative framework. Because of this, the various areas of work that the European Union, as the most

influential integration association of the states of Europe, traditionally arouse great scientific interest among domestic and foreign scholars in the legal fields, such as international, constitutional law, theory of state and law. Our country's relations with the EU since the first political and technical and financial declarations by the EU have become co-operation on a wide range of issues in various fields, involving a significant number of government officials, partners, individual citizens and others. It is within the framework of cross-border cooperation that transparency can play the role of a legal institute and a legal regime created on its basis, composed of a complex of legal relations regarding the accessibility of various information subjects. Their interest in the completeness and authenticity of the data is unimpeded (of course, given the elements of accessibility to some extent and under certain conditions).

Key words: *transparency, Association Agreement, free trade area, European Union, European Union law.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах Європейський Союз є одним із провідних світових гравців, найбільшим торговим та економічним блоком на міжнародній арені. За своїми цілями і правовою структурою ЄС не має аналогів у міжнародному співтоваристві. З огляду на це, від самого початку свого існування ЄС надавав великого значення співпраці з іншими суб'єктами міжнародного права, особливо в економічній сфері. Одним із стратегічних партнерів Євросоюзу є Україна, яка декларує прагнення всесторонньої інтеграції в цей міжнародний правовий інститут. Вагомим кроком у питаннях взаємодії між Україною та ЄС є Угода про асоціацію, ратифікована у 2014 році, а надважливим чинником у їх співпраці є дотримання принципу прозорості. Прозорість – це одна із ґрунтовних засад, на яких побудовано Європейський Союз як об'єднання *sui generis*. В той же час на поняття «прозорості» можна поглянути під різними кутами – як в

економічному розрізі (прозорість у торгівельних відносинах), так і в політико-правовому (прозорість інституцій та процесів прийняття рішень).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню принципу «прозорості» в сучасних відносинах між Україною та ЄС у своїй діяльності виявляють науковий інтерес такі закордонні вчені як Афонін Е. [1], Гунін Д. [3], Кошова О. [4], Муравйов В., Березовська І. [5], Пашковська М. [6], Співак Д. [8] та багато ін.

Проблематика прозорості віднедавна стала й наріжним каменем сучасної юриспруденції. У зв'язку з цим вчені мають визначити, як можна вирішити це питання в Україні, врахувавши міжнародний досвід. Через це першочергове завдання полягає в тому, щоб дослідити відповідну категорію, проаналізувавши підходи до тлумачення поняття, виокремити ознаки та з'ясувати її сутність задля імплементації всього віднайденого до національного законодавства.

Метою статті є наукове обґрунтування онтологічних засад врахування принципу транспарентності у співпраці з ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У зв'язку з державно-правовими реформами, завдяки яким Україна адаптується для долучення до європейського співтовариства, постають важливі завдання, які має вирішити національна наука. Прозорість є одним із беззаперечних принципів, без яких не може існувати правова державність, утверджуватися конституціоналізм та функціонувати верховенство права на території Європи. Зважаючи на сказане, можемо зауважити, що українська юридична наука зіткнулася з питанням необхідності створити наукову основу, щоб надалі імплементувати до національного законодавства категорію «прозорості».

Принцип прозорості є однією з головних засад, на яких базується Угода про асоціацію між Євросоюзом та нашою країною. Прозорість передбачає, що будуть відкритими процедури ухвалення рішень, що має

підвищити відповідальність за реалізацію цього процесу. Фактор прозорості є надзвичайно важливим для того, щоб спільні цінності, які лежать в основі співпраці Європейського Союзу та України, стали об'єктом відданості: наявність поваги до принципів демократії, верховенства права, належного урядування, людських прав і основоположних свобод, а також збереження засад, на яких стоїть вільна ринкова економіка.

Стратегічний орієнтир, на який скерований державно-правовий розвиток України можна схарактеризувати як інтеграцію до європейського політичного, економічного та гуманітарного простору. З політико-правового погляду, співпрацю з ЄС можна вважати такою, що сприяє поглибленню демократії та повазі до людських прав, вдосконаленню національної законодавчої бази. Через це різноманітні напрямки роботи, що провадить Євросоюз, як найвпливовіше інтеграційне об'єднання держав Європи, за традицією, викликає великий науковий інтерес серед вітчизняних та зарубіжних науковців правових сфер, таких, як міжнародне, конституційне право, теорія держави і права. Відносини нашої держави з ЄС від перших декларацій політичного та підтримки технічного і фінансового характеру з боку ЄС стали співробітництвом, що займається широким колом питань у різноманітних галузях, залучаючи значну кількість урядовців, партнерів, окремих громадян та ін.

28 країн, що є учасниками ЄС, були об'єднаними до Євросоюзу, долучаючи ряд власних знань, ресурсів і свою долю, задля того, щоб сформувати простір, який би був осередком, де панує стабільність, демократія та сталий розвиток, з одночасним утвердженням культурного різноманіття, толерантності та індивідуальних свобод. ЄС розділяються власні здобутки і норми для країн та людей поза його кордонами.

Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р. була ратифікована Угода про асоціацію між ЄС та Україною. Підписування політичного та економічного аспекту Угоди про асоціацію

між Україною та Євросоюзом – це поглиблений формат відносин між ними, адже вперше Україною бралася участь у саміті як країни, якою укладена Угода про асоціацію з ЄС.

Під час підписання Угоди про асоціацію від 27 червня 2014 року Президентом України та під час її ратифікації 16 жовтня 2014 року Верховною Радою України було зроблено відповідні заяви, що Україна розглядає укладення Угоди про асоціацію як черговий крок на шляху до досягнення кінцевої мети європейської інтеграції – набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відбувається на основі затвердженого 17 жовтня 2014 року Кабінетом Міністрів України плану заходів з її імплементації на 2014-2017 роки [7].

Прозорість – це одна із ґрунтовних засад, на яких побудовано Європейський Союз як об'єднання *sui generis*. Водночас на поняття прозорості можна дивитись з різних кутів зору – як з економічного (питання прозорості в торгівлі), так і з політико-правового (прозорість інституцій і процесів ухвалення рішень).

Дотримання принципу прозорості у діяльності органів виконавчої влади країн ЄС є інструментами забезпечення верховенства закону, рівності європейських громадян перед законом, що надають їм можливість брати участь в управлінні на місцях. Про це свідчать відповідні акти первинного і вторинного європейського права та практична діяльність. Зокрема, у Білій книзі європейського управління надано переконливі докази того, що активний обмін інформацією між інституціями ЄС та державами-членами на основі всебічного використання принципів відкритості є запорукою зміцнення єдності країн Європейського Союзу [2].

Зараз категорію «прозорості» різні вчені трактують по-різному, через що, як не прикро, немає єдиного погляду стосовно вказаної проблематики. Так, О. Кошова вважає, що більша частина документації Організації з

безпеки і співробітництва в Європі характеризується безпосереднім використанням терміну «прозорість», тоді як матеріали, пов'язані із Європейським судом з прав людини та його роботою, в основному містять поняття відкритості і публічності [4]. Виходячи із наведеної думки, ми можемо припустити, що термін «прозорість» змістовно поєднує в собі вказані дві складові.

Разом з тим варто підкреслити думку Д. Співака стосовно того, що на планеті є приблизно 20 держав, де прозорість як принцип держуправління для широкого контролю з боку громадськості закріплена в якості правового нормативу у спеціальному законодавстві [8], що свідчить про те, наскільки важливим є відповідний принцип та наскільки необхідно його імплементувати до національного законодавства.

З огляду на таке тлумачення прозорості політичного процесу і вважаючи, що у транспарентності полягає базовий функціональний принцип усіх політичних явищ, висловимо думку, що його застосування можливе у державно-владних, соціальних та інших суспільних відносинах. Отож, поняття транспарентності як категорія права – це базове (засадниче) поняття.

Також в інших державах, як уже зазначалося, прозорість теж вважається соціальним явищем – станом поінформованості (коли наявні повні, достатні та достовірні знання) щодо тої чи іншої діяльності (її об'єктів чи результатів), за допомогою якого будь-який зацікавлений суб'єкт мав би можливість повністю зрозуміти її [3].

Інші вчені також висловлюються щодо саме такого характеру терміна. Так, Е. Афонін та О. Суший солідарні в тому, що прозорість є засадною властивістю політичної влади, завдяки якій розвивається демократія, громадянське суспільство, адже відкрито діють різні владні гілки, відкрито ухвалюються рішення та активізується громадський контроль над роботою

владних держструктур, а прозорістю, відкритістю, гласністю характеризується транспарентність [1].

Окрім того, варто порівняти сукупність отриманих даних із тезою М. Пашковської стосовно того, що прозорість – це засадниче явище, в якому тісно взаємозв'язані певні поняття, що окреслюють перелік форм та способів, відповідно до яких функціонують владні держоргани та місцеве самоврядування демократичної держави [6].

Зараз у суспільстві з демократичним устроєм будь-яке транскордонне співробітництво (ТКС) має потребу в режимі транспарентності.

Бо транскордонним територіям зі схрещеними культурними і цивілізаційними кодами та транскордонному співробітництву, де існує взаємодія між кваліфікаціями і компетенціями, притаманний високий виробничий і соціокультурний потенціал. Враховуючи це, саме на вільній, прозорій взаємодії має базуватися економічна експлуатація будь-якої прикордонної і транскордонної території.

Саме у рамках транскордонного співробітництва транспарентності може надаватися роль правового інституту і створеного на його базі правового режиму, складеного з комплексу правових відносин стосовно доступності різноманітних інформаційних суб'єктів. Безперешкодне їхнє зацікавлення у повноті і достовірності даних (зрозуміла річ, враховуючи елементи доступності певною мірою і за деяких умов).

Поміж режимом таємниці інформації та режимом транспарентності існує низка правових режимів, в яких поєднуються компромісні елементи обох, скомпоновані в різних випадках із різним співвідношенням. Інколи визначальну, провідну роль відіграє відкритість з елементами обмеженої доступності до відомостей, інколи, навпаки, інформаційна закритість лежить в основі.

Транскордонна транспарентність має ряд атрибутивних характеристик: фактор прозорості розглядають як технологічну

характеристику транспарентності, а елемент відкритості вважають інституційною характеристикою, яка передбачає формування можливостей (із закріпленими нормами, правилами і принципами), публічність – у якості спрямованості транспарентності, доступу до будь-яких відомостей про різні соціальні суб'єкти, та явище підзвітності, що для транспарентності є контрольною властивістю.

Принцип транспарентності кордонів дає змогу використання їхніх контактних функцій. Завдяки транспарентності у ширшому розумінні можна скласти уявлення про філософію транскордонної співпраці кожної сторони і таким чином гарантувати адекватні відносини, які мають утворюватися у двох суб'єктів (транскордонних регіонів). Транспарентність кордонів формується на базі демократичної політики країни. Вона має роль важливого елементу відкритості кожного заходу, вжитого державною владою, що створює для суспільства змогу отримати інформацію стосовно роботи владних механізмів, а також стимулює економічне зростання, підвищення конкурентоздатності і фінансову стабільність у внутрішніх, регіональних і міжнародних масштабах.

Треба зауважити, що транспарентність є вимогою, яку висувають майже всі угоди Світової організації торгівлі. Держава, яка бажає членства в СОТ, має дотримуватися транспарентності, приймаючи законодавство, пов'язане із зовнішньою торгівлею, а також реалізуючи свої адміністративні і пов'язані з торгівлею процедури. Крім того, принципи транспарентності системно використовуються у діяльності Євросоюзу з проектами транскордонної співпраці (інструментарій ідентифікації, задіяний під час створення іміджу, на наш погляд, сприяє формуванню привабливого образу ЄС і позитивного сприйняття його дій в його регіонах і в сусідніх державах, які бажають стати частиною Європейського Союзу). Їхнє використання можливе у межах транскордонного співробітництва суб'єктів, приміром, у відносинах України і Польщі.

Висновки. В основі транскордонного співробітництва має лежати транспарентність. За нинішніх умов найбільшого значення надають таким її принципам: ясності, прозорості, гласності транскордонних відносин; взаємній відповідальності сторін за здійснення зобов'язань; чіткій нормативній регламентації, завдяки якій неможливо не виконувати, затягувати підписані сторонами угоди; гарантованому єдиному доступу людей до головних соціальних благ та послуг, де б у межах транскордонного регіону вони не проживали; транспарентності дотримання дисципліни договорів як етичному критерію. Неможливе законодавче закріплення визначення транспарентності, адже вона є добровільною справою. Деяким суб'єктам через власну специфічну діяльність не вдасться бути повністю прозорими. Тому у них повинна бути змога самостійного визначення для себе ступеню такої прозорості, які дані вони можуть поширювати для необмеженого кола осіб. Межа транспарентності лежить там, де починається дія комерційної таємниці. Прийнявши спеціальний закон про транспарентність роботи владних державних структур і місцевого самоврядування, можна підвищити рівень прозорості, зрозумілості та доступності діяльності влади і, відповідно, покращити довіру до неї з боку громадськості.

Література

1. Афонін Е., Суший О. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> (дата звернення 21.01.2020)
2. Біла книга. Європейське врядування / Комісія Європейських співтовариств, COM (2001) 428. Брюссель, 2001. 40 с.
3. Гунин Д. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 12.

4. Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади. Філософські та методологічні проблеми права. 2015. № 1-2. С. 209-216.
5. Муравйов В., Березовська І. Правові засади функціонування зон вільної торгівлі в практиці Євросоюзу. Український часопис міжнародного права. 2012. № 3. С. 61–69.
6. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління». Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 135-143.
7. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (дата звернення 21.01.2020)
8. Співак Д. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Політологічні записки. 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48 (дата звернення 21.01.2020)
9. 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.

References

1. Afonin E., Sushyj O. Transparentnistj vlady v konteksti jevropejskoho integraciji Ukrajinj. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> (data zvernennja 21.01.2020)
2. Bila knygha. Jevropejske vrjaduvannja / Komisija Jevropejskych spivtovarystv, COM (2001) 428. Brjusselj, 2001. 40 s.

3. Ghunyn D. Transparentnostj y tajna ynformacyy: teoretyko-pravovoj aspekt : avtoref. dyss. ... kand. juryd. nauk. Ekaterynburgh, 2008. S. 12.
4. Koshova O. Transparentnistj suchasnoji sudovoji vlady. Filosofsjski ta metodologichni problemy prava. 2015. # 1-2. S. 209-216.
5. Muravjov V., Berezovsjka I. Pravovi zasady funkcionuvannja zon viljnoji torghivli v praktyci Jevrosojuzu. Ukrajinsjkyj chasopys mizhnarodnogho prava. 2012. # 3. S. 61–69
6. Pashkovsjka M. Ponjattja transparentnosti v suchasnij nauci «Derzhavne upravlinnja». Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja. 2013. Vyp. 34. S. 135-143.
7. Pro implementaciju Ughody pro asociaciju mizh Ukrajinoju, z odnijeji storony, ta Jevropejskym Sojuzom, Jevropejskym Spivtovarystvom z atomnoji energhiji i jikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoji storonny: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.09.2014 # 847. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (data zvernennja 21.01.2020)
8. Spivak D. Instytut transparentnosti u dijalnosti orghaniv derzhavnoji vlady ta orghaniv miscevogho samovrjaduvannja. Politologichni zapysky. 2011. # 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48 (data zvernennja 21.01.2020)
9. 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.