

НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО

Елизавета ЛЬВОВА,

*к.ю.н., доцент, Одесский региональный
институт государственного управления,
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины*

SUMMARY

In modern international legal order, the rights and obligations of individuals and independent states are not uniformly applied and have normative limits. The paper deals with several sections of developments in national legal system of Ukraine, that is observed while exploring the chances and challenges of institutional developments of Ukrainian public law and administration in the European context. The paper also focuses on the normative premises and sociological evidence of legislative backgrounds of Ukraine that give food for legal thought about its future as one the EU Associated countries.

Несмотря на сложную экономическую и политическую ситуации в стране, которая негативно сказывается на международной правосубъектности Украины, идея европейской и евроатлантической интеграции с каждым днем становится все более обсуждаемой и значительно наполняет правовым содержанием политику Украины.

В современных условиях европейской интеграции, дальнейшая европеизация законодательства Украины рассматривается как необходимое условие консолидации национальных особенностей независимого демократического государства с идеей европейской идентичности. Вступление в силу 1 сентября 2017 года Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны (далее - Соглашение об ассоциации) и определение перспективы вступления Украины в ЕС придали новый смысл сотрудничеству органов публичной власти Украины с институтами Европейского Союза. [1]

Несмотря на то, что современный миграционный кризис посягает на порядок межгосударственного сотрудничества, несмотря на

процессы дезорганизации в системе Европейского Союза и оторочку процесу расширения ЕС до 2025 года, с целью построения правовой демократической государственности Украине необходимо активно продолжать модернизацию системы национального права. Сделать это возможно лишь на основе правовой интеграции и рецепции опыта развитых стран мира, в том числе стран, ассоциированных с Европейским Союзом.

В частности, Соглашение об ассоциации предусматривает, что к 2025 году Украина должна приблизить своё законодательство к законодательству ЕС и имплементировать (транспонировать) в своё законодательство положения более полусотни директив, регламентов и решений, а также разработать порядок и процедуру их воплощения в жизнь. Соглашение об ассоциации предусматривало обеспечение постепенной адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС в соответствии с направлениями, определенными в Соглашении, и обязательство обеспечивать эффективное её выполнение согласно Дорожной карте Украина - ЕС.

Рецепция законодательства Европейского Союза, как процесс транспонирования правовой системы, её части и/или правовой культуры Европейского Союза в правовую систему Украины, является основным условием стабильного развития правовой системы национального государства, в соответствии с требованиями ЕС.

Выполнение обязательств, взятых в рамках Соглашения между Украиной и ЕС, определило необходимость построения новой архитектуры публичного управления в государстве с учетом принципов защиты прав человека, верховенства права, законности и транспарентности.

25 мая 2018 года вступил в действие Общий Регламент защиты данных, более известный как GDPR (General Data Protection Regulation), который модернизировал принципы, закреплённые в Директиве о защите данных 95/94/ЕС, и имеет целью гармонизацию законодательства в сфере приватности информации резидентов стран-членов ЕС.

Регламент касается любой работы с персональными данными, в том числе их сбора, хранения и передачи. Регламентом также описан и расширен перечень прав субъектов персональных данных:

- право на информацию об обработке;

- право на доступ к данным;
- право на исправление данных;
- право на удаление данных («право быть забытым»);
- право на ограничение обработки;
- право переноса данных;
- право на возражение;
- право на автоматизированное принятие решений, включая составление профиля;
- право знать об утечке данных. [2]

Регламентом вводится принцип полного и абсолютного информирования лица о всех действиях с его/её персональными данными, и внедрение согласия на их обработку. Таким образом, данный Регламент распространяется на резидентов и компании Украины, которые обрабатывают данные резидентов Европейского Союза.

В Украине право на информационную персональную приватность гарантируется ст. 32 Конституции Украины - «... не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о лице без его согласия ..». [3]

Для граждан Украины важно не только знать об утечке данных, но и иметь право знать кому были переданы персональные данные и на каких основаниях. Соответствующая информация должна представляться своевременно, а также субъект персональных данных должен быть спокоен относительно использования их в целях обеспечения законности. Поскольку в Законе Украины «О защите персональных данных» отсутствует определение термина «защита персональных данных», считаем концептуально важным законодательное закрепление и определение термина «защита данных».

Также в Законе Украины «О защите персональных данных» термин «согласие субъекта персональных данных» используется в следующем значении: «добровольное волеизъявление физического лица (при условии его осведомлённости) о предоставлении разрешения на обработку его персональных данных в соответствии с сформулированной целью их обработки, воплощенный в письменной форме или в форме, которая позволяет сделать вывод о предоставлении согласия». [4]

В указанном контексте общественно-важным представляется расширение термина «персональные данные» и внесения в него перечень

данных об IP-адресе и настроек, сохранении информации о сайтах, которым пользователь предоставил преимущества, информацию об анализе ДНК, и тому подобное.

Поскольку налогоплательщики-граждане ЕС, в отличие от граждан Украины, активно пользуются своим правом знать и контролировать каким образом администрация распределяет публичные фонды и на какие цели, особого внимания в контексте данной статьи и тематики адаптации финансового и налогового законодательства Украины к законодательству ЕС заслуживает Европейский Суд аудиторов.

Европейский суд аудиторов (англ. – European Court of Auditors, фр.- Court des Comptes Europeenne) занимает почётное место среди других органов Европейского Союза, вместе с Европейским парламентом, Советом Европы, Советом Европейского Союза, Европейской Комиссией, Судом Европейского Союза и Европейским Центральным банком. Европейский суд аудиторов - это так называемый «финансовый наблюдатель Европейского Союза» - независимый орган, который отвечает за аудит финансов ЕС и мониторинг расходов публичных фондов.

В украинской профессиональной литературе можно встретить перевод «Счетная Палата», «Суд аудиторов», в то время как Маастрихтский договор закрепил название «Европейский суд аудиторов».

[5]

Европейский суд аудиторов (далее - ЕСА) выполняет две основные функции – проверяет каким образом институты осуществляют управление своими доходами и расходами, и гарантирует, что институты тратят свои фонды наиболее демократично, прозрачно, взвешенно и эффективно. [6]

Организационно-правовые основы деятельности ЕСА закреплены в ст. 285 - 287 Договора о функционировании Европейского Союза (быв. Ст.ст.246-248 Договора об учреждении Европейского Сообщества). Все институты ЕС, и любые учреждения, оперирующие средствами от имени ЕС, а также государственные ревизионные органы или правительственные ведомства должны предоставлять документы по запросу ЕСА. [7]

При необходимости Суд аудиторов может изучать документы: «на месте в других институтах ... и государствах-членах» или «в помещении любого управляющего органа средствами от имени ЕС и его членов и любого физического или юридического лица, получавшего деньги из бюджета». Результаты своих исследований ЕСА обнародует в виде

годовых и специальных тематических отчетов, и выражает свои мысли и позицию.

В Украине с 1993 года существует сложная система институционального контроля за качеством управления публичными финансами, в состав которой входят:

- Счетная Палата, которая подотчетна Верховной Раде Украины и от её имени осуществляет контроль за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием [8],
- Государственная аудиторская служба, которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины [9],
- Палата Аудиторов Украины как независимый орган [10],
- общественные объединения (аудиторские и бухгалтерские союзы) и т.д.

Вопрос дальнейшей адаптации законодательства Украины к стандартам ЕС и программа взаимодействия между ЕСА и Палатой Аудиторов Украины должны учесть необходимость проведения следующих мероприятий:

- 1) определение сфер компетенции и задач ЕСА, учитывая особенности Украины как суверенного государства;
- 2) совершенствование системы контроля за соблюдением финансовой дисциплины в Украине с учетом опыта стран-членов ЕС (например, использовать опыт Польши по созданию основ для реализации функции контроллинга ЕСА [11];
- 3) унификация перспективных планов-графиков взаимодействия между ЕСА и национальных аудиторов;
- 4) постоянное информирование публичных служащих по проблематике адаптации законодательства в сфере осуществления аудиторской деятельности в Украине к законодательству ЕС.

Таким образом, перспективу для дальнейших научных исследований имеет изучение вопросов адаптации законодательства стран, подписавших Соглашение об ассоциации с ЕС, к стандартам, касающихся защиты баз данных органов финансового контроля и порядка внесения данных в эти базы, а также изучение проблематики

институционального развития органов финансового контроля в контексте интеграции в европейское правовое пространство.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны // [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344
2. Регламент Европейского Парламента и Совета (ЕС) 2016/679 от 27 апреля 2016 о защите физических лиц в связи с обработкой персональных данных и о свободном движении таких данных, и об отмене Директивы 95/94 / ЕС (Общий регламент о защите данных) (Официальный украинский перевод) // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2016679.pdf>
3. Конституция Украины от 28 июня 1996 года, с изменениями и дополнениями (с изменениями и доп.) // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Закон Украины «О защите персональных данных» от 01.06.2010 №2297-VI // Электронный ресурс - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
5. Договор о Европейском Союзе. Европейский Союз; Договор, Международный документ от 07.02.1992 [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029
См. Подробнее информацию на официальной странице Европейского суда аудиторов по ссылке: www.esa.europa.eu
6. Договор о функционировании Европейского Союза. – Treaty on functioning of the European Union, 26.10.2012 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu>
7. Закон Украины «О Счетной Палате» от 02.07.2005 № 576-VIII - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>;
8. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной аудиторской службе Украины» от 3

февраля 2016 № 43 - [Электронный ресурс] - Режим доступа:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>;

9. Закон Украины «Об аудиторской деятельности» от 22 апреля 1993 № 3125-XII - [Электронный ресурс] - Режим доступа:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>

10. A.Sylwestrzak, *European Court of Auditors vs. Supreme Chamber of Audit and the Issue of Sovereignty in Public Administration and Administrative Law in the Face of the European Integration*, ed. Janusz Slugocki, Szczecin, 2004 – p.181.