

ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

ЛИТВИН Наталія Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент, с.н.с., Національний університет Державної фіскальної служби України, доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки

В науковій статті досліджено форми забезпечення інформаційної діяльності органів Государственной фіскальної служби України. Проаналізовано сучасне становище наукової розробки даного понятійного апарату. Визначено форми забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України, а саме: правова, організаційна, організаційно-технічна. Виявлено, що правова форма образується сукупністю: во-перших, норм регулювання поведінки суб'єктів податкових і таможених інформаційних правовідносин стосовно створення, збору, отримання, зберігання, використання, розповсюдження, охорони та захисту інформації; во-других, сукупністю заходів по розробці та підтримці цих норм. Відзначено, що організаційна форма здійснюється в межах правозастосовної діяльності і є основою на законодавстві оперативної, повсякденної реалізації органами ДФС України заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити втілення в життя пов'язаних з інформаційною діяльністю правових норм. Звернуто увагу на те, що важливими складовими діяльності по забезпеченню інформаційної діяльності, здійснюваної в організаційно-технічній формі, є: технологічне, кадрове, фінансове і матеріальне забезпечення. При цьому технологічне забезпечення є сукупністю методичного забезпечення і

технологічного інструментарія, використовуваних органами ДФС України в інтересах виконання покладених на них функцій і обов'язків. Система підготовки і перепідготовки кадрів в інтересах виконання завдань інформаційної діяльності органів ДФС України є кадровим забезпеченням. Фінансове забезпечення формується сукупністю фінансових ресурсів, виділених з державного бюджету України таможеним і податковим органам. Матеріальне забезпечення формується сукупністю матеріальних ресурсів. На сьогоднішній день склалася ситуація, згідно з якою податкові і таможенні органи мають різний рівень матеріального забезпечення, що залежить, в першу чергу, від їх віддаленості від центру.

Ключові слова: Государственная фіскальна служба України, форми забезпечення, інформаційна діяльність.

В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в нашій державі, та у світлі її належного економічного розвитку, забезпечення безперервної інформаційної діяльності державних органів України набуває особливого значення. У цьому сенсі податкові й митні органи відіграють важливу роль у процесі створення сприятливих умов для розвитку економічної діяльності (як внутрішньої, так і зовнішньої), забезпечення безпеки суспільства, захисту податкових та митних

інтересів України. Безумовно, в період світового розвитку інформаційних процесів та в умовах будівництва інформаційного суспільства забезпечення інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) є одним із визначальних чинників ефективної роботи податкової та митної систем. Належне інформаційне забезпечення полегшує функціонування податкових та митних органів, дає можливість безперервного цілеспрямованого отримання даними органами інформації, без якої неможливе виконання їх завдань та обов'язків. Саме тому питання форм забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України мають велике теоретичне і практичне значення.

Вагомий внесок у дослідження інформаційного забезпечення діяльності органів ДФС України зробили такі вчені як: В.І. Антипов, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, А.І. Брезвін, В.Д. Басай, Т.С. Касянюк, Д.О. Мороз, А.М. Новицький, А.А. Папаїка, Т.О. Рекуненко, В.А. Предборський, І.Н. Парина, Д.Я. Семир'янов, І.С. Стаценко-Сургучева, Т.В. Субіна, В.С. Цимбалюк, І.Р. Шинкаренко, Ф.А. Ярошенко та ін.

Крім того, проблема правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України стає все більш актуальною у зв'язку із постійним ускладненням інформаційних систем та зростанням кількості суб'єктів інформаційних правовідносин. У цих умовах різко зростає роль і значення форм забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України. Форма виступає способом здійснення і вираження змісту методу, тобто способом організації взаємодії суб'єкта інформаційного правовідношення та його об'єкта, відносин між суб'єктами, їх спільної діяльності в інформаційному процесі. Таким чином, якщо припустити, що метод забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України – це послідовність необхідних дій органу ДФС України в ході вирішення управлінської проблеми, яка існує в інформаційній сфері, то форма – це структура відносин, зв'язків між суб'єктами по-

даткових та митних інформаційних правовідносин при виконанні таких дій.

Форма визначає ті організаційні рамки, в яких здійснюються дані дії [1, с. 168]. Форма – це те, за допомогою чого абстрактна можливість методу отримує вираз, реалізується практично. Форма є вираженням сутності методу. Вона є зовнішніми, постійно й типізовано фіксованими вираженнями практичної активності державних органів з формування та реалізації управлінських цілей і функцій, а також забезпечення їх власної життєдіяльності [2, с. 174]. Жоден спосіб діяльності не міг би мати своє вираження, не маючи форми, в тому числі й інформаційна діяльність органів ДФС України. Однак і форма не може існувати без методу. Метод забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України дозволяє відповісти на наступне питання: «Яким способом можна виконати конкретне завдання?», а форма показує, яким чином дане завдання практично вирішується. Прикладом може служити покарання і заохочення співробітників органів ДФС України: при цьому саме покарання або заохочення буде методом впливу, а відповідний наказ – формою його реалізації. Отже, формами забезпечення інформаційної діяльності в аспекті нашого дослідження є сукупність дій і нормативно-правових актів, які служать здійсненню, реалізації функцій та повноважень, що належать, відповідно до законодавства, органам ДФС України у сфері інформаційної діяльності.

У науковій літературі загальноприйнятою є позиція, згідно з якою будь-який метод реалізується в наступних формах:

- правовій;
- організаційній;
- організаційно-технічній.

Правова форма використовується, в основному, при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень, тому важливо, щоб основна експертиза, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, що лежать в основі цих рішень, мали належне юридичне закріплення. У більшості випадків управлінське рішення – це правовий акт,

який повинен базуватися на законодавстві, прийматися в режимі законності і своїм змістом забезпечувати права, свободи та обов'язки громадян [3, с. 131-132]. Правова форма утворюється сукупністю: по-перше, норм регулювання поведінки суб'єктів податкових та митних інформаційних правовідносин стосовно створення, збору, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; по-друге, сукупністю заходів із вироблення та підтримання цих норм.

Найбільш поширеною правовою формою забезпечення інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України є накази ДФС України, а також інструкції, положення та інші акти. Крім цього, в процесі поточного забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України керівники цих органів та підрозділів висловлюють свою волю (рішення, розпорядження) у вигляді резолюцій на документах, службових записок та в інших формах.

Правова форма здійснюється в рамках правотворчої діяльності, яка полягає у підготовці, прийнятті та виданні органами ДФС України нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі інформаційної сфери, а також створюють умови для інформаційної діяльності податкових та митних органів.

Напрями роботи органів ДФС України щодо забезпечення інформаційної діяльності, здійснювані у правовій формі, в сукупності з іншими органами державної влади, що здійснюють діяльність в інформаційній сфері, є одним із елементів інформатизації українського суспільства.

Зазначимо, що основою інформатизації в зарубіжних країнах стає відповідна нормативно-правова база, яка визначає порядок реалізації основних положень процесу інформатизації у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Законодавчі норми в такій сфері суттєво впливають на законодавче врегулювання відносин між громадянами і державою, між громадянами та комерційними структурами тощо, тобто інформаційні відносини є, з одного боку, зовнішнім проявом будь-яких

відносин у житті країни та її громадян, з іншого, є основою, на якій вибудовується законодавство в інших сферах.

Процес інформатизації в Україні супроводжується постійною підтримкою відповідними нормативно-правовими актами, що забезпечують як використання законодавчої бази ЄС, так і підготовку та прийняття документів, які враховують специфіку розвитку України на шляху побудови інформаційного суспільства. На сьогодні у сфері інформатизації України діє близько 500 основних нормативно-правових актів (актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України), а також тисячі другорядних, що забезпечують стійкий розвиток інформатизації.

У свою чергу, організаційна форма є способом колективного пошуку оптимального варіанта вирішення управлінської проблеми. Організаційне начало знаходить своє вираження у формах інструкування, інспектування, проведення нарад, поширення передового досвіду. При цьому обрані правові й організаційні форми реалізуються завдяки проведенню значного обсягу технічних робіт з підготовки документів, їх реєстрації, передачі виконавцям... [3, с. 132]. Організаційна форма здійснюється в рамках правозастосовчої діяльності і є заснованою на законодавстві оперативною, повсякденною реалізацією органами ДФС України заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити втілення в життя пов'язаних з інформаційною діяльністю правових норм. Дана діяльність здійснюється завдяки:

- підготовці, прийняттю та виконанню рішень щодо здійснення конкретних заходів із забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів;
- координації структурних підрозділів та окремих органів ДФС України у процесі підготовки й реалізації конкретних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної діяльності;
- організаційним, реєстраційним, дозвільним та іншим формам здійснення правозастосовчої практики у даній сфері;

– консультативній та роз'яснювальній діяльності органів ДФС України, спрямованій на створення умов для ефективної взаємодії з іншими суб'єктами інформаційних правовідносин та виконання покладених на них завдань;

– обліковим, аналітичним, прогнозним та програмним формам роботи;

– контролю за правомірністю діяльності окремих суб'єктів інформаційних правовідносин тощо.

Наступною формою забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України є організаційно-технічна. Важливими складовими діяльності щодо забезпечення інформаційної діяльності, здійснюваної в організаційно-технічній формі, є:

– технологічне;

– кадрове;

– фінансове;

– матеріальне забезпечення.

Технологічне забезпечення є сукупністю методичного забезпечення й технологічного інструментарію, що використовуються органами ДФС України в інтересах виконання покладених на них функцій та обов'язків. Методичне забезпечення утворюється сукупністю технічних норм, яких необхідно дотримуватися для безпеки інформаційної інфраструктури, її складових: інформаційно-телекомунікаційних систем, мереж зв'язку, систем автоматизованого управління галузями, підприємствами і технологічними процесами. Важливою частиною цих норм є вимоги з безпеки або, інакше кажучи, стандарти безпеки [4]. Вони призначені для забезпечення взаємодії між виробниками, споживачами, експертами з кваліфікації та сертифікації сучасних інформаційних технологій. Технологічний інструментарій утворюється сукупністю технічних і програмних засобів захисту інформації, інформаційно-телекомунікаційних систем, систем зв'язку, інших систем обробки інформації від несанкціонованого доступу, а також несанкціонованого виконання операцій з цією інформацією та ресурсами [5, с. 56].

Система підготовки й перепідготовки кадрів в інтересах виконання завдань інформаційної діяльності органів ДФС України є кадровим забезпеченням. При цьому кадрове забезпечення включає в себе сукупність правових актів, що регламентують навчальні програми ВНЗ, які, у свою чергу, відповідають за підготовку даних кадрів. На сьогоднішній день ВНЗ, які спеціалізуються на підготовці співробітників для податкових та митних органів, є Національний університет державної фіскальної служби України та Університет митної справи і фінансів, які під час навчання та перепідготовки кадрів для органів ДФС України особливу увагу приділяють знанням у сфері інформаційної діяльності податкових та митних органів.

Фінансове забезпечення утворюється сукупністю фінансових ресурсів, що виділяються з державного бюджету України митним та податковим органам. Фінансування ДФС України здійснюється відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [6]. Обсяг видатків згідно із розписом Державного бюджету України на січень – лютий 2018 року на утримання ДФС України за усіма бюджетними програмами, а саме – за загальним фондом бюджету склав 1 346 514 300,00 грн., у тому числі за основною бюджетною програмою 3507010 «Керівництво та управління у сфері фіскальної політики» – 1 317 842 200,00 гривень. Станом на 01.03.2018 року органи ДФС України та підвідомчі бюджетні установи профінансовані відповідно до затверджених кошторисних призначень на 99,7 % [7]. Незважаючи на значний обсяг фінансування та майже 100 % його виконання, він є недостатнім. Останнім часом посилюється відтік з органів ДФС України спеціалістів середньої ланки. У 2017 році податківці масово звільнялися зі служби, і тільки на початку 2018 року дану тенденцію вдалося зупинити завдяки тому, що бюджет передбачив збільшення фінансу-

вання ДФС України на 45 % у порівнянні з 2017 роком.

Матеріальне забезпечення утворюється сукупністю матеріальних ресурсів. На сьогоднішній день склалася ситуація, згідно з якою податкові та митні органи мають різний рівень матеріального забезпечення, що залежить, у першу чергу, від їх віддаленості від центру. Районні державні податкові органи забезпечуються необхідним обладнанням за залишковим принципом, у зв'язку з чим виникає його дефіцит. Наприклад, у податкових органах України вже не перший рік використовують джерела безперебійного живлення, але їх кількість не покриває всі комп'ютери. Станом на кінець 2015 року у Вовчанській об'єднаній державній податковій інспекції Головного управління ДФС України в Харківській області на 38 комп'ютерів припадало всього лише 1 джерело безперебійного живлення, яке знаходилось у відділі бухгалтерського обліку та звітності. Тобто за фактом службова інформація жодного податкового інспектора Вовчанській ОДПІ ГУ ДФС України в Харківській області була не захищена від перепадів напруги [8, с. 183]. Отже, любий сплеск напруги, відключення електроенергії може привести до збоїв в тих органах ДФС України, які не оснащені спеціальним обладнанням для захисту від цього. Так, унаслідок збою в роботі АІС «Управління документами» з 6 до 11 грудня 2015 року на рівні ДФС були втрачені близько 3 Терабайт інформації (близько 531 тис. електронних документів, 26 тис. даних у реєстраційних картках, 4,1 тис. реєстраційних карток, 3,1 тис. контрольних карток та інше). Як зазначається, серед втрачених реєстраційних карток 128 належало Верховній Раді, 174 – Кабміну, 136 – Мінфіну, 2062 – іншим міністерствам та центральним органам виконавчої влади та 1547 – юридичним особам. Водночас наголошується, що кількість втраченої внутрішньої кореспонденції і на рівні територіальних органів не встановлено. Згідно з даними перевірки, документи були втрачені через виникнення і подальше скупчення помилок

«у системі збереження даних Hitachi VSP, що призвело до неможливості створення резервної копії системи та втрат даних (06-11.12.15)». Причиною цього, згідно з документом, стали «перегріву серверного обладнання, викликані неналежною роботою системи охолодження, збої в роботі, вимикання електроенергії, відсутність документації на обладнання, розташоване в серверному приміщенні, відсутність сервісного обслуговування системи збереження даних». Зазначимо, що Розпорядження №22-р про проведення перевірки вийшло лише 3 лютого 2016 р. – тобто через два місяці після катастрофи у веденні баз даних, коли вона, мабуть, і була виявлена. За межі самої ДФС скандал з безповоротною втратою інформації не вийшов зовсім. При цьому ціна всієї втраченої інформації вимірюється десятками мільярдів доларів [9].

На заваді матеріального забезпечення органів ДФС також стали «санкційні війни», розпочаті Україною з Російською Федерацією. Після прийняття Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» – від 16.09.2015 р. № 549/2015 [10], такі виробники антивірусного програмного забезпечення, як ТОВ «Доктор Веб» та ЗАТ «Лабораторія Касперського» потрапили під дію Закону України «Про санкції» від 14.08.2014 р. № 1644-VII [11]. Вони підпали під такий вид санкцій, як заборона здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб – резидентів іноземної держави державної форми власності та у юридичних осіб, частка статутного капіталу яких перебуває у власності іноземної держави, а також державних закупівель у інших суб'єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт, послуг походженням з іноземної держави, до якої застосовано санкції згідно із Законом. Крім того, санкції у вигляді заборони здійснення державних закупівель та використання органами державної влади України антивірусних

програмних продуктів «Kaspersky» виробництва російських комерційних структур були застосовані до ТОВ «Лабораторія Касперського Україна» та Компанія «Лаборатория Касперского». Виконуючи Указ Президента України №549/2015, у податкових органах та інших державних установах стали масово видаляти програмне забезпечення російського виробництва. Таким чином, на даний момент, як правильно підкреслює М.В. Гордійчук, у податкових органах або зовсім відсутні програми антивірусного захисту або стоять «піратські» версії американських і європейських продуктів [8, с. 169]. Дана обставина також впливає на діяльність органів ДФС України. Будь-яка хакерська атака чи внутрішній збій може вивести «беззахисну» АІС податкового чи митного органу з ладу, тобто майже повністю зупинити інформаційну діяльність даних органів, яка більш ніж на 90 % залежить від роботи електронних інформаційних систем.

Таким чином, забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України включає в себе сукупність правових, організаційних та організаційно-технічних форм, які є частиною системи забезпечення інформаційної діяльності держави.

Література

1. Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления: учеб. пособие для студентов и аспирантов вузов. М.: Высшая школа, 1990. 301 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. Савостин А. А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 416 с.
4. Гриняев С. Будущее информационной революции: угрозы и вызовы. URL: <https://www.itweek.ru/themes/detail.php?ID=66011?ID=66011> (дата звернення: 06.06.2018)

5. Белов Г. В., Смирнов Е. Е. Системный анализ базовых актов в структуре информационного законодательства Российской Федерации. *История становления и современное состояние исполнительной власти в России*. М.: Новая Правовая культура, 2003. С.53 – 60.

6. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. Дата оновлення: 13.12.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF> (дата звернення: 06.06.2018)

7. Стан фінансування органів Державної фіскальної служби України у січні-лютому 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/prosfs-ukraini/struktura/aparat/departament-finansuvannya--buhgalters/povidomlen/povidomlennya/print-330653.html> (дата звернення: 06.05.2018)

8. Гордійчук М. В. Правове регулювання електронного документообігу в сфері оподаткування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 248 с.

9. З електронної бази ДФС зникли сотні тисяч важливих документів. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/z-elektronnoyi-bazi-dfs-znikli-sotni-tisyach-vazhlyvih-dokumentiv-zmi-633389.html> (дата звернення: 06.05.2018)

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 16.09.2015 р. № 549/2015. Дата оновлення: 17.05.2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/549/2015> (дата звернення: 06.05.2018)

11. Про санкції: Закон України від 14.08.2014 р. № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України*, 2014. № 40. Ст. 2018.

АНОТАЦІЯ

У науковій статті досліджено форми забезпечення інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України. Проаналізовано сучасний стан наукової розробки даного понятійного апарату. Визначено форми забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України, а саме: правова, організаційна, організаційно-технічна. З'ясовано, що правова форма утворюється сукупністю: по-перше, норм регулювання поведінки суб'єктів податкових та митних інформаційних правовідносин стосовно створення, збору, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; по-друге, сукупністю заходів із вироблення та підтримання цих норм. Відзначено, що організаційна форма здійснюється в рамках правозастосовчої діяльності і є заснованою на законодавстві оперативною, повсякденною реалізацією органами ДФС України заходів, спрямованих на забезпечення втілення в життя пов'язаних з інформаційною діяльністю правових норм. Звернуто увагу на те, що важливими складовими забезпечення інформаційної діяльності, здійснюваної в організаційно-технічній формі, є технологічне, кадрове, фінансове та матеріальне забезпечення. При цьому технологічне забезпечення є сукупністю методичного забезпечення й технологічного інструментарію, що використовуються органами ДФС України в інтересах виконання покладених на них функцій та обов'язків. Система підготовки й перепідготовки кадрів в інтересах виконання завдань інформаційної діяльності органів ДФС України є кадровим забезпеченням. Фінансове забезпечення утворюється сукупністю фінансових ресурсів, що виділяються з державного бюджету України митним та податковим органам. Матеріальне забезпечення утворюється сукупністю матеріальних ресурсів. На сьогоднішній день склалася ситуація, згідно з якою податкові та митні органи мають різний рівень матеріального забезпечення, що залежить, у першу чергу, від їх віддаленості від центру.

Ключові слова: Державна фіскальна служба України, форми забезпечення, інформаційна діяльність.

SUMMARY

The article analyzes the forms of information activity of the bodies of the State fiscal service of Ukraine. The modern state of scientific development of this conceptual apparatus is analyzed. The forms of information activity of the DFS bodies of Ukraine are defined, namely: legal, organizational, organizational and technical. It was clarified that the legal form is formed by a combination of: firstly, the norms of regulation of the subjects of tax and customs information legal relations concerning the creation, collection, reception, storage, use, dissemination, protection and protection of information; and secondly, a set of measures for the development and maintenance of these norms. It is noted that the organizational form is carried out within the framework of law enforcement activities and is based on the legislation based on operational, day-to-day implementation by the DFS bodies of Ukraine of measures aimed at ensuring implementation of the legal norms related to information activities. The attention is drawn to the fact that the important components of the activity of informational activities carried out in the organizational and technical form are: technological, personnel, financial and material support. In this case, technological support is a combination of methodical support and technological tools used by the DFS bodies of Ukraine in the interests of implementing the functions and responsibilities assigned to them. The system of training and retraining of personnel in the interests of fulfilling the tasks of information activities of the DFS of Ukraine is a personnel support. Financial support is formed by a combination of financial resources allocated from the state budget of Ukraine to the customs and tax authorities. Material provision is formed by a combination of material resources. To date, a situation has arisen that tax and customs authorities have different levels of material security, which depends, first of all, on their remoteness from the center.

Key words: State fiscal service of Ukraine, forms of provision, informational activity.