

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-6-82-52>

УДК 342.95

Лисовская Ю.П.

Межрегиональная Академия управления персоналом

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО КАПИТАЛА: РЕФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖВЕДОМСТВЕННО-СИЛОВЫХ СТРУКТУР УКРАИНЫ

Аннотация. Рассмотрены методологические подходы относительно нового формата стратегического реформирования сектора межведомственно-силовых структур Украины: сферы безопасности и обороны Украины, состояния и приоритетных направлений реформирования Вооруженных Сил Украины, разведывательных органов и Службы безопасности. Предложены пути реформирования налоговой службы, Национальной гвардии, органов внутренних дел. Определены пути определения их оптимальных моделей и конструкций, приведены взгляды по внедрению эффективной стратегии противодействия агрессору в гибридной войне, особенно в условиях деоккупации захваченных агрессором территорий Украины. Предложен ряд проектов законодательных и других нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: информационный капитал, коррупция, налоговый контроль, правоохранительные органы, кибербезопасность.

Lisovska Yuliia

Interregional Academy of Personnel Management

METHODOLOGICAL BASES OF ADMINISTRATIVE LEGAL ENSURANCE OF INFORMATION CAPITAL: REFORMING MODERN INTER-DEPARTMENTAL-STRENGTH STRUCTURES OF UKRAINE

Summary. Methodological approaches to a new format of strategic reform of the sector of Ukrainian interagency-security structures are considered: the security and defense sector of Ukraine, the status and priority areas of reform of the Armed Forces of Ukraine, intelligence agencies and the Security Service. The ways of reforming the tax service, the National Guard, and the internal affairs bodies are suggested. The ways of defining their optimal models and designs are outlined, the views on the implementation of a more effective strategy for counteracting the aggressor in the hybrid war are presented, especially in the conditions of the occupation of the aggressors seized by the territories of Ukraine. Security sector reform has attracted international attention and has become an element of cooperation in international security and development. Choosing democratic values as a goal and means of their political and social development, Ukraine fundamentally decided on geostrategic goals, direction and general content of domestic and foreign policy and the model of its future development. It must be emphasized that today Ukraine is recognized as important and a useful partner in promoting stability and common democratic values. The necessity of studying the practical experience of the activities of influential interstate political and military-political institutions, mechanisms and programs, because of which Ukraine can increase its total potential and realize itself as an independent state, is noted. It was noted that the situation in this area is constantly changing, as institutional transformations are aimed at improving interagency power institutions that ensure the exercise of civil rights, increasing the effectiveness of public administration, developing human capital and civil society, sustainable functioning and developing national security, and overcoming the information gap. In the context of defense reform, the necessity of reforming the judicial system and overcoming corruption has been proved, it is necessary to ensure greater transparency of law enforcement agencies for parliament and civil society. In this regard, the real potential for strengthening Ukraine's defense capabilities are primarily: high-quality human resources, domestic defense industry technologies and the help of partners from world democratic countries. A number of draft legislative and other regulatory acts have been proposed.

Keywords: information capital, corruption, tax control, law enforcement, cybersecurity.

Постановка проблемы. Современное административно-правовое развитие в Украине, координирующее информационный капитал, приобретает актуальное значение в контексте нового государства. При этом, концентрируется внимание на таких приоритетных направлениях координации как: противодействие коррупции в межведомственно-силовых структурах. Ведь взгляд на коррупцию как девиацию, поступок, нарушающий закон, характерный, прежде всего, административному и уголовно-правовому подходу, который является наиболее устойчивым в отечественной и западной традиции. Поэтому именно совокупный информационный капитал становится важной

инструментальной матрицей по противодействию коррупции в Украине.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельные вопросы административно-правового обеспечения информационного капитала исследовались в работах С.А. Подоляки, П.Н. Лисовского, Н.Н. Курко, В.В. Крутова, В.В. Остроухова, К.В. Муравьева, П.Ю. Сауха и др. Однако, несмотря на значительный вклад ученых, существует существенный спектр проблемных вопросов малоисследованного характера обозначенной тематике.

Цель исследования состоит в выявлении тенденций реформирования силовых структур в современной Украине.

Изложение основного материала. Рожденные в 2014 году неспособностью государственных межведомственно-силовых структур Украины эффективно противостоять агрессии на Востоке украинские добровольческие формирования были достаточно разнообразными по своей природе, структуре и ведомственным подчинением. В дальнейшем, добровольческие подразделения были интегрированы в те или иные государственные силовые структуры. При этом, интеграция добровольческих формирований, бесспорно, усилила силовые ведомства Украины, в первую очередь, Вооруженные силы и Национальную гвардию. Однако, этот процесс не привел к импульсно качественному запуску как глубинному реформированию силового блока Украины, учитывая создания «эффективных добровольческих военизированных формирований, которые могли бы стать резервом основных сил обороны в случае вооруженной агрессии и возникновения чрезвычайных ситуаций» [1].

В этом смысле стоит озвучить, что Соглашение об ассоциации Украина – ЕС задекларировало необходимость соответствующих изменений в ст. 7 «Внешняя политика и политика безопасности». В ней указывается, что стороны должны углублять свой диалог и сотрудничество и способствовать постепенной конвергенции в сфере внешней политики и безопасности. В частности, необходимо рассматривать «вопрос недопущения конфликтов и антикризисного управления, региональной стабильности, разоружения, нераспространения, контроля над вооружениями и экспортом оружия, а также улучшение взаимовыгодного диалога в космической сфере» [2, с. 320].

Об правоохранительной деятельности в противодействии коррупции. Сегодня всех нас беспокоит ситуация по противодействию коррупции, которая совокупно видит сугубо правовую структуру как первичную основу противоправной деятельности или бездействия. Ведь социально-экономические, политические, нравственно-психологические факторы коррупции в этом подходе являются вторичными или надстройкой над ее правовой основой. По этому поводу современный исследователь Е. Невмержицкий считает «целесообразным законодательно определить самое общее понятие коррупции как деятельности, связанной со злоупотреблением служебным положением с целью получения незаконных доходов и льгот материального характера» [3, с. 246]. На наш взгляд, раскрывая многоплановый характер коррупции, исследователь связывал ее с организованной преступностью, поскольку коррупция является структурным элементом системы организованной преступности.

В этом отношении правоохранительная деятельность, избавившись статуса «министерства милиции», Министерство внутренних дел Украины стало многопрофильным гражданским ведомством европейского типа, координирует деятельность органов, реализующих государственную политику в сфере внутренних дел. «Тем самым были разграничены задачи политико-правового управления и профессиональной деятельности в сфере внутренних дел Украины. Такой подход является основополагающим для дальнейшего развития системы МВД» [3, с. 247].

При этом, национальная полиция как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется через Министерство внутренних дел Украины, выполняет функции противодействия коррумпированной преступности, превенции и охраны общественного порядка. В их ведомственной структуре есть службы участковых инспекторов и патрульной полиции, которые составляют 70% персонала службы. К числу других подразделений относятся дежурные части, служба детективов по раскрытию общеуголовных преступлений, службы информационной логистики. Однако, правоохранительная деятельность, которая включает в себя несистемный характер функциональной перегрузки в других ведомствах, а именно: в государственной пограничной службе, миграционной службе, налоговой службе и т.д., работает несогласованно с другими силовыми ведомствами. Ведь «речь должна идти о создании полиции специального назначения в противодействии коррупции путем внесения изменений в соответствующие законы Украины «О полиции», «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью и коррупцией» [4, с. 346]. Однако, реформой предусмотрено «ликвидацию специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью с возложением их функций на соответствующие подразделения криминальной полиции, передача Государственной службе по борьбе с экономической преступностью как единому государственному органу, образованному для борьбы с финансовыми правонарушениями» [5].

Реформирование Национальной гвардии Украины: аналитический метод информационного капитала. По нашему мнению, несколько двойственным в условиях реформирования является статус Национальной гвардии Украины как военного формирования с правоохранительными функциями, которая во время действия военного положения на Востоке Украины подчиняется Министерству обороны Украины для выполнения задач по обороне государства: обеспечение общественной безопасности, физической защиты «объектов критической инфраструктуры, участия в охране и обороне государственной границы Украины в кризисных ситуациях, угрожающих национальной безопасности, и в особый период» [5]. Национальная гвардия Украины, выполняя возложенные на нее задачи, взаимодействует с правоохранительными органами, Вооруженными силами Украины, Управлением государственной охраны Украины, другими образованными в соответствии с законами Украины военными формированиями, органами местного самоуправления, органами прокуратуры, органами государственной власти, общественными объединениями и религиозными организациями, а также совместно с администрацией и режимными органами охраняемых объектов, и населением. Иными словами, в Стратегии подчеркнута, что основной целью развития Национальной гвардии Украины является создание в ее составе новых подразделений, способных во взаимодействии с другими составляющими сектора безопасности и обороны выполнять широкий спектр правоохранительных задач и эффективно реаги-

ровать на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности.

Дискуссионный метод вокруг реформирования Службы безопасности Украины. Современные вопросы реформирования Службы безопасности Украины включают в себя дискуссионный метод обсуждения. Это особое внимание, как со стороны руководства государства, так и со стороны ее иностранных партнеров, уделяется трансформации Службы безопасности Украины в «эффективную, динамичную и гибкую в управлении специальную службу европейского образца, укомплектованную профессиональными специалистами и обеспеченную современными материальными и техническими средствами» [6, с. 292].

В соответствии с этим Служба безопасности Украины обеспечит государственную безопасность «в сферах борьбы с терроризмом, экономической, информационной, кибернетической безопасностью; защитой государственной тайны; содействию быстрому и эффективному обмену информацией с государствами-членами НАТО, ЕС на основе взаимного доверия; постепенном ограничении правоохранительных функций СБУ (кроме борьбы с преступлениями против основ национальной безопасности)» [6, с. 293].

Кроме того, в последнее время одним из результатов оптимизации антикоррупционного законодательства стало ограничение возможностей отечественной спецслужбы использовать в своей деятельности комплекс антикоррупционных инструментов, обосновывается избранием Украины курса на интеграцию в Европейский Союз и формирование необходимых условий к вступлению в НАТО. Именно это предусматривает реформирование отечественной спецслужбы в соответствии со стандартами ЕС и выполнения рекомендаций Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1402 «Контроль над внутренними службами безопасности в государствах-членах Совета Европы» (1999); № 1713 «О демократическом надзоре за положением в области безопасности в государствах-членах Совета Европы» (2005) и других актов, в которых нормированы рекомендации по сфере деятельности и контроля за внутренними службами. Одна из таких рекомендаций касается четкого разграничения компетенции между службами безопасности и правоохранительными органами (полицией).

При этом необходимо обратить внимание на то, что парламентская ассамблея Совета Европы, которая имеет полномочия консультативного органа, является одним из самых представительных парламентских форумов Европы, в состав которого входят делегации 47 национальных парламентов, наблюдатели от Канады, Мексики, Израиля и турецкой общины Кипра. Так, например, в п. 9.2. рекомендаций ПАСЕ № 14022 (1999) отмечается, что единственной задачей внутренних служб безопасности должна быть защита национальной безопасности. В свою очередь, защита национальной безопасности определяется как «борьба с явной и непосредственной опасностью для демократического строя государства и его общества», которую не рекомендуется распространять на экономические цели или борьбу с организованной преступностью, как таковой. Однако, отдельными государствами-членами ЕС

и НАТО указанная рекомендация учтена только в части, не противоречащей их национальным интересам. Например, полномочия Агентства внутренней безопасности республики Польша (ABW), в задачи которого входит обеспечение государственной безопасности, касаются не только сферы контрразведки и борьбы с терроризмом, но и противодействия контрабандного оружия, незаконном обороте наркотиков, организованной преступности, коррупции и экономическим преступлениям, угрожающих внутренней безопасности государства. Такое Агентство имеет право проводить досудебное расследование, оперативно-розыскную деятельность, задержание подозреваемых, проведения контртеррористических операций и тому подобное. Приведенный пример свидетельствует о логически-взвешенном подходе Республики Польша по внедрению указанных рекомендаций, в которых учитываются национальные интересы, положения отечественного законодательства, традиции и ментально-исторический опыт.

В частности, в ч. 1 ст. 19 законопроекта «О национальной безопасности Украины» изъята борьба с коррупцией [7]. Иными словами, односторонний подход к реформированию отечественной спецслужбы в условиях временной оккупации части территории государства, длительного вооруженного конфликта и осложнения оперативной и криминогенной обстановки с малой вероятностью способен обеспечить надлежащую охрану жизненно важных интересов Украины. Указанное может привести к разрушению уже существующих механизмов предотвращения, противодействия и раскрытия коррупционных правонарушений, сложившихся в современных условиях чрезвычайно быстрого изменения оперативной обстановки в государстве.

Кибернетический режим налогового контроля в деятельности органов налоговой службы. В последние годы действующая система налогового контроля в Украине создает дополнительные расходы и бюрократические барьеры для бизнеса, а низкая налоговая культура налогоплательщиков в значительной мере способствует совершению коррупционных правонарушений должностными лицами контролирующих органов.

Реализация контрольных полномочий в налоговой сфере осуществляется путем проведения налоговых проверок фискальными органами. Поэтому, в условиях адаптации отечественного налогового законодательства к правовой базе ЕС, начиная с 2014 года, в арсенале отечественных налоговиков в рамках документальных проверок появилось новое, неизвестное ранее, средство контроля налогоплательщиков – сервис электронной налоговой проверки. Необходимость использования данного типа проверки обусловлена применением Законов Украины «Об электронных документах и электронном документообороте», «Об электронной цифровой подписи» и внесением изменений в Закон Украины «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», что обусловлено постепенным переходом с бумажного документооборота на цифровой обмен документами.

В соответствии с абзацем 6 п.п. 75.1.2, 75.1 ст. 75 Налогового кодекса Украины докумен-

тальной невыездной внеплановой электронной проверкой по заявлению налогоплательщика считается проверка, которая проводится на основании заявления, поданного налогоплательщиком с незначительной степенью риска, определенным в соответствии с п. 77.2 ст. 77 НКУ, в контролирующий орган, в котором он состоит на налоговом учете [8, с. 567]. Ведь электронная проверка проводится на основании заявления налогоплательщика о проведении электронной проверки, подается по форме, приведенной в приложении 1 к настоящему Порядку. Иными словами, современным сервисом можно воспользоваться только по желанию субъекта хозяйствования в виде бесплатного аудита для самоконтроля. Алгоритм (порядок, процедура) такой электронной проверки выглядит в следующей последовательности: по результатам электронной проверки составляется справка (экспертное заключение) в двух экземплярах, подписывается должностными лицами контролирующего органа, которые проводили проверку, и регистрируется в контролирующем органе в течение трех рабочих дней со дня окончания установленного для проведения проверки срока.

При таких обстоятельствах, электронная проверка как один из инструментов информационного капитала может быть методологическим способом снижения коррупционных правонарушений. Однако, для эффективного проведения данного вида проверки стоит законодательно регламентировать условия и порядок направления налогоплательщиками документов и информации, необходимой для осуществления проверки, а также разработать специальную инструкцию о порядке использования должностными лицами контролирующего органа информации, необходимой для осуществления проверки.

Итак, с целью роста качества и эффективности проведения налогового контроля и максимальной минимизации человеческого фактора на проверочный процесс, стоит на законодательном уровне закрепить ответственность по составлению акта по результатам электронной проверки, а также вынесением налогового уведомления-решения в случае установления в ходе проверки нарушений.

Закрепление электронной проверки на законодательном уровне позволяет:

- контролировать плательщика дистанционно, снизив риск общения с работниками контролирующего органа и злоупотребления ими служебным положением;
- оперативно в кибернетическом режиме, что обеспечивает квантовую безопасность, формировать акт проверки и налоговое уведомление-решение в случае установления нарушения;
- сократить время и работу с документами и снизить количество визитов контролирующих субъектов хозяйствования в налоговый орган.

Список литературы:

1. Самусь М. Национальная гвардия Украины: шанс для самообороны. Центр исследований армии, конверсии и разоружения. URL: <http://www.cacds.org.ua/ru/safe/theme/1041>
2. Пасевская Ю. Политика безопасности в соответствии с имплементации соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. *Состояние и перспективы реформирования сектора безопасности и обороны Украины* : материалы международной научно-практической конференции (24 ноября 2017). Киев, 2017. С. 320.

Все это позволяет оптимизировать контрольно-проверочный процесс, способствует снижению коррупционной составляющей во взаимоотношениях субъектов ведения хозяйства с фискальными органами.

Выводы. Актуальность темы исследования обусловлена изменениями парадигмы национальной безопасности и научных представлений о роли административного права, что отразилось на характере административно- правового обеспечения информационного капитала, вызвало расширение арсенала используемых для его обеспечения административно-правовых средств, форм и методов деятельности межведомственно-силовых структур. Обеспечение кибербезопасности является важнейшим условием построения демократического правового государства, в котором достигаются устойчивое, прогрессивное и сбалансированное развитие личности, общества и государства на принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, взаимной ответственности личности, общества и государства по обеспечению безопасности, гуманизма и открытости. Этому должно способствовать четкое функционирование всех элементов системы обеспечения кибербезопасности, и, прежде всего, её административно-правовой составляющей. Новые функции и расширение компетенции органов безопасности определяют исследование их правового положения в контексте развития и совершенствования всей системы административно-правового обеспечения национальной безопасности. Самоостоятельной областью административно-правового обеспечения становятся государственно-служебные отношения в органах национальной безопасности Украины. Решения, принимаемые в области безопасности Украины, реализуются в национальном административном законодательстве и в деятельности уполномоченных субъектов, которая во многом носит административно-правовой характер.

Межгосударственная интеграция в рамках ЕС позволяет выработать новые, отвечающие современным требованиям формы и методы обеспечения национальной безопасности. В документах концептуального характера определяются основы государственной политики как в области обеспечения национальной безопасности в целом, так и её отдельных видов. Совершенствуется законодательство о деятельности органов национальной безопасности в самых различных областях: осуществления контрразведывательной, разведывательной, оперативно-розыскной деятельности, борьбы с терроризмом, преступностью, противодействию коррупции. В этих условиях значительно возрастает роль административно-правового обеспечения информационного капитала как важнейшего инструмента достижения поставленных целей.

3. Невмержицкий Е. Коррупция в Украине: причины, последствия, механизмы противодействия : монография. Киев, 2008. 368 с.
4. Литвиненко В.И., Прыгунов П.Я., Лисовский П.Н. Организованная преступность и коррупция в Украине: стратегия противодействия. Т. 1. Киев, 2020. 467 с.
5. Стратегия национальной безопасности Украины : Указ Президента Украины № 287 от 26 мая 2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/lavs/show/287/2015> (дата звернення: 10.06.2020).
6. Мусиенко И. Основные направления развития Службы безопасности Украины в общегосударственных стратегических документах: проблемные моменты. *Состояние и перспективы реформирования сектора безопасности и обороны Украины* : материалы международной научно-практической конференции (24 ноября 2017). Киев, 2017. С. 292–293.
7. О национальной безопасности Украины : Проект Закона Украины рег. № 8068 от 28 февраля 2018 / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531 (дата звернення: 11.06.2020).
8. Налоговый кодекс Украины от 02 окт. 2010 г. № 2755-VI / Верховна Рада України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

References:

1. Samus', M. Natsional'naya gvardiya Ukrainy: shans dlya samooborony [National Guard of Ukraine: a chance for self-defense]. Tsentr issledovaniy armii, konversii i razoruzheniya. URL: <http://www.cacds.org.ua/ru/safe/theme/1041>
2. Pasevskaya, Yu. (2017). Politika bezopasnosti v sootvetstvii s implementatsii soglasheniya ob assotsiatsii mezhdou Ukrainoy i Yevropeyskim Soyuzom [Security policy in accordance with the implementation of the association agreement between Ukraine and the European Union]. Sostoyaniye i perspektivy reformirovaniya sektora bezopasnosti i oborony Ukrainy: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (24 noyabrya 2017). Kyiv: Natsional'naya akademiya prokuratury Ukrainy, p. 320. (in Ukrainian)
3. Nevmerzhitskiy, Ye. (2008). Korruptsiya v Ukraine: prichiny, posledstviya, mekhanizmy protivodeystviya: monografiya [Corruption in Ukraine: causes, consequences, countermeasures: a monograph]. Kyiv: KNT, 368 p.
4. Litvinenko, V.I., Prygunov, P.Ya., & Lisovskiy, P.N. (2020). Organizovannaya prestupnost' i korruptsiya v Ukraine: strategiya protivodeystviya [Organized crime and corruption in Ukraine: counter strategy]. Kyiv: Izd-vo «Kondor», 467 p.
5. Strategiya natsional'noy bezopasnosti Ukrainy [National Security Strategy of Ukraine]: Ukaz Prezidenta Ukrainy № 287 ot 26 maya 2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/lavs/show/287/2015>
6. Musiyenko, I. (2017). Osnovnyye napravleniya razvitiya Sluzhby bezopasnosti Ukrainy v obshchegosudarstvennykh strategicheskikh dokumentakh: problemnyye momenty [The main directions of development of the Security Service of Ukraine in national strategic documents: problematic issues]. Sostoyaniye i perspektivy reformirovaniya sektora bezopasnosti i oborony Ukrainy: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Kyiv: Natsional'naya akademiya prokuratury Ukrainy, pp. 292–293.
7. O natsional'noy bezopasnosti Ukrainy [On the national security of Ukraine]: Proyekt Zakona Ukrainy reg. № 8068 ot 28 fevralya 2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531
8. Nalогоvyy kodeks Ukrainy [The tax code of Ukraine] 02 okt. 2010 g. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>