

УДК 342:002.55

А.М. НОВИЦЬКИЙ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу НДЦ з проблем оподаткування
Національного університету ДПС України

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

***Анотація.** До питання державного регулювання у сфері інформатизації, створення єдиної системи накопичення, зберігання та використання інформації – Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів.*

***Аннотация.** К вопросу государственного регулирования в сфере информатизации, создания единой системы накопления, хранения и использования информации – Национального депозитария информационных ресурсов.*

***Summary.** As to government control in the sphere of informatization, creation of a single system of collection, storing and using of data – National information resources depository.*

***Ключові слова:** Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів, єдина інформаційна база даних, інформатизація.*

Розвиток інформатизації, комп'ютеризації дозволяє автоматизувати багато процесів з накопичення, аналізу, розподілу та пошуку інформації, що, в свою чергу, підвищує ефективність прийняття управлінських рішень.

Визначальним у доступі до інформації є можливість роботи із інформаційними базами тих чи інших міністерств та відомств. Досить багато таких систем є закритими. Тобто такими, що містять інформацію з обмеженим доступом або персональну інформацію фізичних осіб. Для широко доступу дана інформація є обмеженою. Проте, для здійснення державного регулювання тими чи іншими процесами в державі чи окремому регіоні державний чиновник повинен мати всебічну та повну інформацію для прийняття найоптимальнішого управлінського рішення. Це можливе через застосування інформаційних систем. Поєднання систем, які розроблені та адмініструються різними міністерствами та відомствами, є досить проблематичним із різних питань. Тому, на нашу думку, висвітлення проблем правового забезпечення інтегрування інформаційних систем підпорядкованих різним міністерствам та відомствам, в об'єднану державну систему є досить актуальним.

Проблеми правового забезпечення функціонування та використання баз даних, доступу до інформації, захисту інформації, захисту персональних даних фізичних осіб вивчали українські вчені: І. Аристова, К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, М. Гуцалюк, Р. Калюжний, Б. Кормич, А. Марущак, М. Швець та інші. Проте, невирішеними залишаються питання щодо створення та функціонування такої державної об'єднаної системи. Недостатньо визначено державну політику щодо створення та належного функціонування Національного депозитарію електронних ресурсів. Тому метою даної статі є дослідження правових основ створення та належного функціонування інформаційних баз даних міністерств та відомств, порядку доступу до інформації та можливості користуватись даною інформацією при прийнятті відповідних управлінських рішень.

Ми ввійшли в епоху інформатизації й повинні вміти правильно накопичувати та користуватися необхідною інформацією. Наявність великої кількості автоматизованих інформаційних систем, які не завжди інтегровані між собою, не допомагає в роботі, а

інколи і не дає можливості правильно оцінити ситуацію та прийняти відповідне управлінське рішення. Досягнення високої ефективності роботи можливе при належному використанні автоматизованих, інтегрованих між собою інформаційних систем. На підтвердження цієї тези А.В. Мінченко зазначає, що: “це повинна бути єдина державна інформаційна система, а не розрізнені острівки з автоматизованих систем, які концептуально протистоять один одному” [2].

Визнаючи те, що створення єдиної державної інформаційної системи дозволить налагодити співпрацю між різними державними органами, доцільно зазначити, що для реалізації даної вимоги необхідне науково-технічне оснащення, досить значне фінансове забезпечення та час. Як зазначають окремі вчені, основними заходами підвищення ефективності діяльності органів управління соціальними системами в цілому є подальше удосконалення їх організації, починаючи з низових ланок: перебудова методів і методик планування та контролю за діяльністю органів і підрозділів, впровадження нових інформаційних технологічних процесів підтримки та прийняття управлінських рішень [3, 4].

Інтегрування інформаційних систем різних органів державної влади багато в чому залежить і від можливості комунікаційних систем. Саме передача інформації від одного джерела до іншого повинна бути доступною та відносно дешевою. На практиці досить часто ми зустрічаємося з тим, що на паперових носіях роздруковуються електронні форми, які заповнюються та передаються до центрального офісу, оснащеного комп’ютерною технікою, де проходить повторне введення інформації вже в електронному вигляді. Тому виникає досить значна проблема щодо наповнення баз даних інформацією, необхідною для роботи.

При забезпеченні інформатизації та комп’ютеризації різні відомства та міністерства використовують різні програмні комплекси, до інформаційних систем ставилися різні вимоги, і це на сьогодні не дозволяє їм інтегруватися.

Проблемою для більшості державних органів залишається необхідність вносити значний обсяг інформації у відомчі бази даних. Досить часто це призводить до того, що інформація просто дублюється в різних інформаційних базах даних і не використовується належним чином іншими відомствами (наприклад, при державній реєстрації суб’єкта господарювання, далі при реєстрації платника податків у органах ДПС, Пенсійному фонді, Фонді соціального страхування і т.д.).

Розглянемо декілька нормативних документів, які регламентують створення та функціонування інформаційних систем.

З метою прискорення процесу приватизації в Україні та забезпечення покупцям рівних умов під час приватизації державного майна Указом Президента України “Про єдину комп’ютерну інформаційну мережу державних органів приватизації” було створено єдину комп’ютерну інформаційну мережу державних органів приватизації шляхом об’єднання комп’ютерного інформаційного центру Фонду державного майна України і комп’ютерних інформаційних мереж органів приватизації Автономної Республіки Крим та адміністративно-територіальних одиниць [5].

Наказом Фонду державного майна України “Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему з обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади” з метою централізації та систематизації інформації про майно, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади, забезпечення її прозорості, загальнодоступності та регулярності поновлення була створена Єдина інформаційна система. Її завданням визначено формування цілісного інформаційного простору для комплексного збору та забезпечення можливості аналізу

інформації про майно, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади, доступу до неї користувачів [6].

Для виконання завдань з подальшого посилення боротьби з легалізацією злочинних доходів і фінансуванню тероризму було прийнято Постанову КМ України “Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму”. Даною Постановою визначено, що єдина інформаційна система – це сукупність нормативно-правових, організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та телекомунікаційних засобів, що забезпечують збирання, оброблення, накопичення, аналіз та зберігання інформації у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (далі – легалізація злочинних доходів), і фінансуванню тероризму шляхом об’єднання відповідних інформаційних ресурсів баз даних центральних органів виконавчої влади, інших державних органів (далі – державні органи). Вона створюється з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму відповідно до Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Завданням даної системи є організація взаємодії суб’єктів державного фінансового моніторингу, правоохоронних органів, інших державних органів з метою створення єдиного інформаційного простору для забезпечення комплексного аналізу інформації про злочинні доходи, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання відмиванню (легалізації) таких доходів [7].

З метою поліпшення координації організаційних, оперативно-розшукових, правових та інформаційних заходів правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, підвищення рівня роботи в цій сфері Указом Президента України “Про Єдину комп’ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю” визнано за необхідне створення Єдиної комп’ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю [8].

Для підвищення надійності комерційних банків, зміцнення довіри до банків та банківської системи, зменшення ризиків, що виникають при обслуговуванні клієнтів, згідно з Постановою Правління Національного банку України “Про створення єдиної інформаційної системи обліку позичальників (боржників)” за участю комерційних банків створено єдину інформаційну систему обліку позичальників (боржників), які мають прострочену заборгованість за кредитами, наданими комерційними банками (ЄІС “Реєстр позичальників”).

Єдина інформаційна система “Реєстр позичальників” створена і функціонує на добровільних засадах для зменшення ризиків, що виникають при обслуговуванні юридичних та фізичних осіб у комерційних банках України внаслідок неповної інформації про клієнта. Ця система забезпечує облік клієнтів комерційних банків України, які мають прострочену заборгованість перед банками, збереження банківської інформації про клієнтів і доступ уповноважених осіб банків до інформації про клієнта [9].

Наказом Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку обміну фінансово-економічними даними в інформаційно-телекомунікаційній системі “Фінанси” створено інформаційно-телекомунікаційну систему “Фінанси”, основною метою якої є інтеграція відповідних інформаційних ресурсів центральних органів виконавчої влади, Служби безпеки України, Державного казначейства України, Фонду державного майна України та Національного банку України в єдину інформаційну мережу для оперативного обміну наявною інформацією з фінансово-економічних питань. Система створена на базі Національної системи конфіденційного зв’язку та призначена для обміну між

центральними органами виконавчої влади, Службою безпеки України, Державним казначейством України, Фондом державного майна України та Національним банком України відкритою інформацією, інформацією з обмеженим доступом, яка за своїм правовим режимом є конфіденційною, використання спеціалізованих систем документообігу, захищеної електронної пошти. Користувачами Системи є Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державний комітет фінансового моніторингу України, Фонд державного майна України, Державний комітет статистики України, Національний банк України, Міністерство внутрішніх справ України та Служба безпеки України. За погодженням з Міністерством фінансів України користувачами Системи можуть бути інші центральні органи виконавчої влади України [10].

В Україні діє цілий ряд “єдиних” інформаційних систем з того чи іншого напрямку. Обслуговування, наповнення інформацією даних систем у більшості залежить від зацікавлених суб’єктів державного управління.

Тому об’єднання інформаційних систем в одну, державну, дало б змогу зекономити не тільки час як держслужбовців, так і суб’єктів господарювання, а й посилити контроль, підвищити ефективність відбору необхідної інформації, її аналіз і прийняття відповідного управлінського рішення. Крім того, інтеграція всіх відомчих інформаційних систем дозволила б уникнути непотрібного повтору щодо даних, які використовуються державними органами.

Один раз внесена інформація залишається в базі даних, а кожний орган, в межах своїх повноважень, додає ту чи іншу інформацію відносно конкретного суб’єкта.

Визнаючи потребу в існуванні інтегрованої єдиної державної інформаційної системи, ми зазначаємо щодо необхідності відображення в ній наступних основних складових, які потрібні для проведення повноцінного аналізу баз даних:

– автоматизовані банки даних, що дають можливість накопичення, подальшого пошуку та використання необхідної для повноцінного проведення аналізу інформації (картотеки МВС, бази даних реєстрації автотранспорту, автоматизовані інформаційні системи ДПС із обліку платників податків та із сплати податків, бази даних державних органів із реєстрації суб’єктів господарювання, земельний кадастр та багато інших);

– автоматизовані системи обліку документообігу, їх систематизація, зберігання та накопичення;

– системи нормативного підтримання діяльності державних органів, суб’єктів господарювання та загальні правові інформаційні системи;

– автоматизовані системи підтримки управлінських рішень;

– спеціалізовані програми пошуку необхідної інформації;

– забезпечення обміну інформацією (передача електронної пошти).

Така інтегрована інформаційна система дасть можливість доступу до інформаційних систем різних відомств, забезпечить можливість більш ефективно впливати на негативні тіньові прояви, використовувати позитивний досвід усіх контрольних служб держави, забезпечувати необхідний моніторинг і координувати роботу всіх державних контролюючих органів [1].

Проте на практиці відбувається дещо інакше. Проаналізувавши ряд нормативно-правових документів, доходимо висновку, що різні відомства не бажають надавати інформацію іншим державним органам.

У даний час є декілька концептуальних підходів щодо вирішення питання інтеграції відомчих інформаційних систем, створення Єдиної інформаційної системи тощо. Так, у

Концепції Державної цільової програми створення Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів України [11] передбачено три варіанти вирішення даної проблеми.

Перший варіант передбачає побудову розподіленої системи електронних інформаційних ресурсів за відомчим і регіональним принципом. Передбачається розподілене за відомчим характером зберігання електронних інформаційних ресурсів відповідно до первинного формування інформації та надання інформації з електронних інформаційних ресурсів іншим органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним підприємствам та установам у сфері їх управління в процесі інформаційного обміну.

Другий варіант передбачає створення централізованого електронного інформаційного ресурсу на базі інформації, що формується органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами та установами у сфері їх управління. Такий підхід передбачає створення централізованого електронного інформаційного ресурсу, що спрощує процедури збору, обробки, доступу до інформації та комплексного аналізу інформації.

Третій варіант передбачає формування, зберігання та використання відомчих електронних інформаційних ресурсів за місцем їх створення в тих органах державної влади, органах місцевого самоврядування, які відповідають за ведення таких ресурсів, з одночасною передачею їх для зберігання та використання іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами та установами у сфері їх управління до централізованої системи баз даних як елемента Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів. При цьому передбачається створення програмно-апаратного комплексу, що забезпечує функціонування централізованої системи баз даних з метою збереження та ефективного використання електронних інформаційних ресурсів в інформаційному обміні між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та для надання електронних інформаційних та адміністративних послуг юридичним і фізичним особам.

Проте кожний варіант має свої позитивні та негативні боки. Так, побудова системи Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів за першим варіантом є найпростішою, найдешевшою, проте при цьому значно ускладнюється організація інформаційного обміну, виникають проблеми щодо узгодження взаємних форматів і регламентів, а також правові колізії при формуванні єдиних (або пов'язаних між собою) електронних інформаційних ресурсів різними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, ускладнюється процес пошуку необхідної інформації та отримання комплексних інформаційних та адміністративних послуг.

При другому варіанті необхідне створення потужної інформаційно-телекомунікаційної системи централізованого збору, обробки та аналізу інформації, для якої потрібно організувати канали зв'язку з усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами та установами у сфері їх управління на порядок більшої пропускної спроможності, ніж у попередньому варіанті, а також створення не менше двох програмно-апаратних комплексів підтримки функціонування такої інформаційно-телекомунікаційної системи для забезпечення надійності доступу та збереження ресурсів. Водночас потрібно зазначити, що така система більш вразлива щодо надійності функціонування порівняно з розподіленою системою та й потребує значних фінансових затрат.

Третій варіант поєднує в собі як позитив, так і негатив двох попередніх.

Яким шляхом піде держава, створюючи Національній депозитарій електронних інформаційних ресурсів, залишається питанням, проте на сьогодні впровадження такої інформаційної системи дасть значний економічний ефект, налагодить співпрацю між різними міністерствами та відомствами, надасть можливість оперативно приймати управлінське рішення.

Очевидно, що основним адміністратором об'єднаної державної інформаційно-комунікаційної системи повинен виступити Кабінет Міністрів України, він же має здійснювати відповідне матеріальне та фінансове забезпечення. Зв'язок між розрізненими інформаційними системами міністерств та відомств має бути забезпечено не лише наявністю самого з'єднання та доступу, а й відповідним режимом захисту інформації. Тому логічним буде забезпечити таке з'єднання на основі Національної системи конфіденційного зв'язку. Частина повноважень по адмініструванню об'єднаної державної інформаційної системи, або Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів може бути передано Державному комітету інформатизації України.

Використана література

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореферат дис. д.ю.н. : 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1999. – С. 18.
2. Мінченко А.В. Правова інформатика. Концепція інформатизації / А.В. Мінченко. – К. : Арістей, 2003. – 288 с. – С. 7.
3. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: монографія / [Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай, М.Я. Швець, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, Р.Л. Колпак, В.С. Цимбалюк, Ю.В. Яцишин, А.С. Ластовецький] ; за ред. Р.А. Калюжного та В.О. Шамрая. – К., 2002. – 296 с. – С. 16.
4. Кузминский Ю. Исполнение рекомендаций ФАТФ. Создание единой государственной информационной системы // Юридический журнал. – 2003. – № 4. – С. 84-85.
5. Про єдину комп'ютерну інформаційну мережу державних органів приватизації : Указ Президента України від 26 січня 1994 року № 29/94 // Голос України, 1994. – № 24.
6. Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему з обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади : Наказ Фонду державного майна України від 26 березня 2004 року № 598 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1466.
7. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : Постанова КМУ України від 10 грудня 2003 р. № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2674.
8. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 31 січня 2006 року № 80/2006 // Урядовий кур'єр, 2006. – № 32.
9. Про створення єдиної інформаційної системи обліку позичальників (боржників) : Постанова Правління Національного банку України від 27 червня 2001 року № 245 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 30. – Ст. 1363.
10. Про затвердження Порядку обміну фінансово-економічними даними в інформаційно-телекомунікаційній системі “Фінанси” : Наказ Міністерства фінансів України від 16 липня 2008 року № 943 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 59. – Ст. 2004.
11. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів України : проект Розпорядження КМУ. – Режим доступу : [//www.dki.gov.ua](http://www.dki.gov.ua)