

УДК351

В. О. ГАЛУШКА

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУПРОВОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Розглянуто деякі аспекти автоматизації податкової служби України в умовах розвитку комп'ютерних технологій, а також можливість удосконалення автоматизованої інформаційної системи податкових органів для підвищення ефективності державної політики у сфері оподаткування за рахунок оновлення нормативної, методичної бази, створення оптимального програмного комплексу.

The author considered aspects of automation of tax service of Ukraine in the conditions of development of computer technologies. Also possibilities are considered of improvement of the automated informative system of tax organs for the rise of efficiency of state policy in the sphere of taxation due to the update of normative, methodical base, creation of optimum program complex.

Державне управління системою оподаткування є досить складний процес, який полягає в об'єднанні методів, нормативної бази, засобів інформаційного забезпечення, які використовуються Державною податковою адміністрацією України для здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання чинного законодавства. Через наявність великих обсягів інформації та жорстке обмеження часу для отримання результату виникає необхідність у застосуванні сучасних інформаційних технологій у податковій службі.

Питання створення та використання інформаційних систем в економічних системах висвітлено А. Березою, Г. Почепцовим, С. Чукут, Б. Яремою, В. Маринець, А. Костровим [3–8].

Визначення понять “інформаційна система” та “інформаційні технології”, структура побудови, використання їх в економічній сфері наведено в роботі А. Берези. Використанню інформаційних систем у податкових органах приділено увагу в навчальному посібнику Б. Яреми, В. Маринець, проте вказаний перелік діючого програмного забезпечення зазнав змін і доопрацювань.

В умовах застосування новітніх технологій, комп'ютерних засобів актуальним постає питання щодо захисту електронної інформації. Основні аспекти з цього питання викладено В. Росоловським.

Постійний розвиток інформаційних технологій поставив на новий рівень взаємозв'язок об'єкта із суб'єктом державного управління у сфері оподаткування. Проте на сьогодні відсутні фундаментальні наукові дослідження в розв'язанні питання створення оптимальної автоматизованої системи податкових органів. Упровадження цієї системи дозволило б отримувати необхідні дані в повному обсязі та найкоротший термін, також забезпечило б новий рівень міжвідомчого обміну інформацією.

Метою дослідження є аналіз діючої інформаційної системи податкових органів, теоретична можливість її доопрацювання з урахуванням технічного захисту

інформації.

Ефективне функціонування податкової служби можливе лише при використанні передових інформаційних технологій, що базуються на сучасній комп'ютерній техніці. Згідно з А. Березою, “інформаційна технологія – це цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислюваної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, оперативний пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування [3, с. 9]”.

Стратегія модернізації податкової служби передбачає максимальне зменшення впливу людського фактору на прийняття рішення, недопущення втручання податківців до підприємницької діяльності суб'єктів господарювання, створення та впровадження сучасної інформаційно-аналітичної системи.

З цією метою в органах податкової служби створюється автоматизована інформаційна система (АІС), яка призначена для автоматизації функцій усіх рівнів податкової служби, проведення комплексного оперативного аналізу матеріалів з оподаткування, забезпечення достовірною інформацією користувачів як на рівні податкової служби, так і інших органів управління.

АІС об'єднує сукупність методів, інформаційних процесів програмно-технічних засобів, які забезпечують збирання, обробку, збереження, поширення та відображення інформації з метою зниження трудомісткості процесів використання інформаційного ресурсу. Обробка інформації передбачає виконання однієї або декількох операцій, що полягають у зміні її змісту, форми представлення, зберіганні, передаванні або використанні. Різні суб'єкти можуть виступати як:

- джерела інформації (зовнішні та внутрішні);
- користувачі інформації (юридичні та фізичні особи);
- власники інформації (регіональні державні податкові органи).

Оцінці ефективності функціонування діючої автоматизованої інформаційної системи в загальному вимірі приділено увагу в роботі А. В. Кострова [4, с. 5]. Поняття ефективності, яке розраховується як відношення проведених витрат до відповідного корисного результату, стосовно сфери обробки інформації ще слабо досліджено. Якщо витрати, хоча і не без проблем, можуть бути обчислені, то особливості споживання і корисності продукції ОІ (обробки інформації) в будь-якій ІС – складне питання. Не завжди зрозуміло, як і яка інформація (дані або знання) дійсно застосовується користувачами, тобто споживається, і який дає ефект.

Автором розглянуто умови здійснення керування інформаційним процесом за допомогою таких підходів: системний, структурний, за допомогою організації виконання окремих процесів. Застосування як часткове, так і в повному обсязі всіх цих підходів можливе і на прикладі інформаційної системи податкової служби України.

Так, при проведенні аналізу ефективності використання цієї системи раціонально використовувати системний підхід. Тобто вся досліджувана система розбивається на підсистеми (департаменти) і необхідні розрахунки, аналіз результатів проводиться за цими підсистемами. Так, основний перелік функцій і завдань при системному підході представлено в такому вигляді:

- формування технологічного середовища ІС;

- розвиток ІС і забезпечення її обслуговування;
- планування, облік і контроль в середовищі ІС;
- формування організаційної структури в області інформатизації;
- використання і експлуатація інформаційних ресурсів;
- формування та здійснення інноваційних програм;
- управління персоналом у сфері інформатизації;
- управління фінансами і економікою сфери інформатизації;
- забезпечення комплексної захищеності інформаційних ресурсів.

Основними завданнями є формування технологічного середовища і організації сфери обробки інформації (рис. 1); усі інші виникатимуть і розв'язуватимуться в міру розвитку організації відносно ОІ. Коли формування технологічного середовища ІС в основних рисах завершено, тоді виникає необхідність аналізу витрат і оцінки їх ефективності, виникає необхідність у формуванні нормативної бази, плануванні і контролі за всіма процесами, що протікають у сфері ОІ.

На рівні ДПА України етап “планування, облік і контроль у середовищі ІС” не реалізовано в повному обсязі, формування організаційної структури у сфері інформатизації полягає лише в утворенні підрозділу Департаменту інформатизації процесів оподаткування, проте підготовка спеціалістів цієї галузі відсутня.

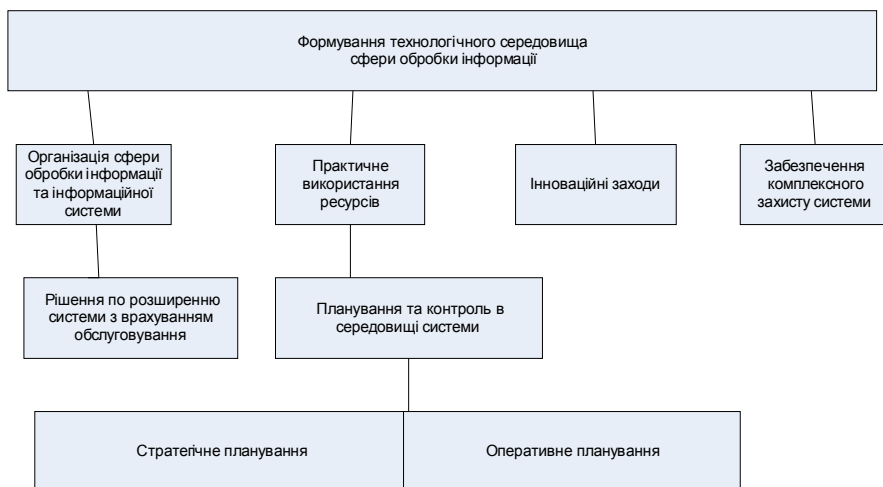


Рис. 1. Формування технологічного середовища сфери обробки інформації

Організацію роботи податкової служби можна порівняти до структурного підходу. При використанні цього підходу розглядається ієрархічна організаційна структура (рівень – область – район). Уся система і кожний її елемент мають внутрішні і зовнішні зв'язки. Для нормального її функціонування виконується управління окремими елементами і системою загалом. Недоліками цього підходу є:

- розбиття технологій виконання роботи на окремі елементи, які виконуються різними структурними підрозділами організаційної структури;
- високі невігідні витрати.

Найактуальніше питання в організації ІС є використання процесного підходу, який орієнтовано не на організаційну структуру підприємства, а на певні процеси, кінцевою метою яких є створення результатів роботи, що представляють цінність для зовнішніх і внутрішніх споживачів. Процесний підхід приводить до необхідності реорганізації діяльності – переходу на економну організаційну структуру. Основними рисами реорганізації є такі:

- скорочення кількості рівнів ухвалення рішень;
- поєднання цільового управління з груповою організацією праці;
- широке делегування повноважень і відповідальності виконавцям;
- підвищена увага до питань забезпечення якості продукції або послуг, а також роботи підприємства в цілому;
- автоматизація технологій виконання процесу.

Розрізняють якісні і кількісні параметри процесу. Якісними параметрами процесу прийнято вважати результативність (співвідношення отриманого результату і того, чого чекають споживачі інформації), ефективність (як добре виконуються процеси), адаптування (наскільки добре процес здатний реагувати на зміни в навколишньому середовищі, зокрема, зміни податкового законодавства).

Кількісні параметри – продуктивність (відношення кількості одиниць на вході до кількості одиниць на виході), тривалість (час, який необхідний для виконання процесу, або проміжок часу між початком процесу і його завершенням), вартість (сукупність усіх витрат у грошовому вимірі, які необхідно провести для однократного виконання процесу).

Автоматизована інформаційна система податкової служби відноситься до класу великих систем, і до неї ставляться певні вимоги, зокрема досягнення цілей створення системи; поєднання всіх елементів даної системи як в її межах, так і з іншими системами; системність. Такі вимоги передбачають можливість модернізації складових системи, надійність в експлуатації та вірогідність інформації, однократність введення вхідної інформації і багатofункціональне використання результатів; актуальність інформації, яка зберігається в базі даних, мінімальні затрати ручної праці під час збирання, обробки та аналізу інформації про стан суб'єкта управління.

Організація автоматизованої системи податкових органів України комплексно використовує всі зазначені підходи. Так, структурний підхід – наявність рівнів “центр – область – район”, системний підхід – наявність районів у містах, процесний підхід – виконання окремих завдань (процесів) як у рамках окремого рівня (наприклад, приймання та обробка звітності платників податків), так і на взаємодії рівнів (по вертикалі та горизонталі).

На районному рівні готується оперативна інформація, яка є первинною і часто поновлюється. Оперативна інформація є основою в інформаційній ієрархії автоматизованих систем і включає в себе збір, контроль і первинну обробку даних, формування довідок, звітів. Через найбільше інформаційне навантаження в роботі виникає необхідність розглянути АІС районної податкової інспекції. Структуру такої інформаційної системи наведено в роботі Б. Яреми, В. Маринця, які визначили такі складові цієї системи [8, с. 42]:

- реєстрація підприємств – платників податків;

- невідзна документальна перевірка податкової звітності;
- ведення особових карток платників податків;
- аналіз фінансового стану суб'єктів господарювання;
- відзна документальна перевірка податкової звітності;
- ведення нормативно-правової документації з питань оподаткування;
- внутрівідомчі задачі;
- обробка документів фізичних осіб – платників податків.

Проте на практиці доцільно деякі процедури об'єднати в такі функціональні процеси:

1) реєстрація платників податків пов'язана з функцією своєчасного та повного обліку платників податків і платежів у бюджет. Під час реєстрації або внесення змін до реєстраційних даних всі дані про нього повинні бути внесені до Державного реєстру. Податкові органи використовують цю інформацію як базову, тому її використовують і в інших системах. Відповідає за цей процес АС “Реєстр платників податків і платежів”;

2) АС “Прийняття та обробка звітів” потрібна для автоматизації процедури, що пов'язана з прийомом та введенням податкової звітності. У цій системі проходить попередня перевірка документів, надаються повідомлення в електронному вигляді щодо наявності помилок. Розглянута система має зв'язки з процедурами реєстрації платників податків, обліку податкових надходжень, документальних перевірок. Удосконалення системи надання та обробки податкової звітності (надання звітності в електронному вигляді, створення інформаційної бази даних, спрощення та уніфікація податкових декларацій дозволить проводити камеральні перевірки та кабінетний аудит, відшкодування ПДВ в автоматичному режимі);

3) інформація про сплату податків і платежів надходить від Державного казначейства України (через відповідні підрозділи у регіоні) надходить у вигляді файлів за допомогою електронної пошти. За допомогою АС “Облік податків і платежів” відбувається автоматичне рознесення отриманої інформації до особових рахунків платників податків;

4) результати всіх документальних перевірок можливо об'єднати в один процес. Необхідна інформація обробляється за допомогою АС “Аудит”;

5) з метою контролю за суб'єктами господарювання, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, органи податкової служби використовують АС “Митниця”. Це дозволяє переглядати файли з інформацією з імпортих, експортих і бартерних операцій, що здійснювались суб'єктами підприємницької діяльності відповідного регіону та дані вантажно-митних декларацій.

Усі підсистеми АС тісно взаємодіють між собою і результат обробки даних цими програмами формують базу даних районного рівня, яка є складовою бази обласного рівня та вище.

У загальному вигляді структуру автоматизованої системи податкової служби наведено на рис. 2. Як видно, вхідними даними є податкові документи платників податків (звітність, розрахунки, квитанції про сплату) та електронна інформація банківських установ. Останнім часом пріоритетним напрямком модернізації інформаційної системи обрано автоматичне рознесення інформації щодо реєстрації (перереєстрації) даних ЄГД від регіонального Державного реєстратора

до АІС “Реєстр платників податків”.

Для ефективного функціонування ДПС також виникає необхідність в автоматизованій системі по управлінню державними фінансами, в якій повинна бути можливість планування кошторису, аналіз своєчасного надходження та правильність використання державних коштів на рахунках податкової служби. Проведені дослідження показали, що вирішити поставлені завдання можливо лише за допомогою інформаційної системи, призначенням якої є автоматизації бухгалтерського, податкового планування, а також включає блоки матеріально-технічного постачання, управління персоналом. На сьогодні впроваджено такий програмний комплекс, який об’єднав чотири програмних забезпечення. Основним недоліком його визначено потребу в комп’ютерній техніці з сучасними характеристиками (у багатьох інспекціях районного рівня можливість виділення такого комп’ютера відсутня).

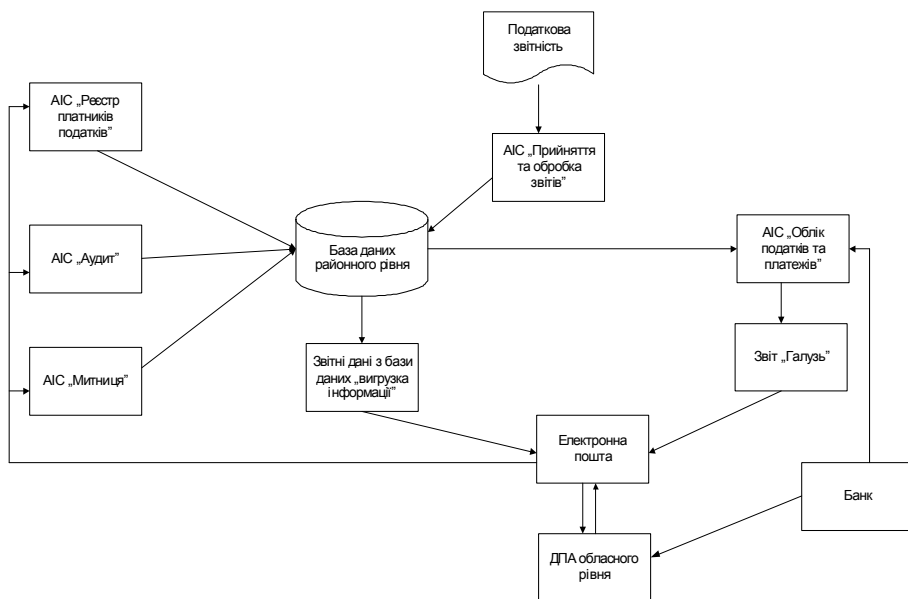


Рис. 2. Основні складові автоматизованої системи податкової служби

Інформаційне забезпечення АІС податкової служби повинне постачати користувачам інформацію, яка потрібна для виконання ними своїх професійних обов’язків. Система повинна забезпечити надання автоматизованого, санкціонованого доступу до інформації. Використовує в процесі своєї діяльності системи показників, класифікації та кодування інформації, системи документації та документообігу інформаційних потоків. Показники характеризують об’єкт оподаткування, різні ставки і види податків, фінансовий стан платників, стан розрахунків платників податків з бюджетом. У системі оподаткування функціонує “уніфікована система документації, яка відповідає певним вимогам до форми, змісту, порядку заповнення документів. Інформаційні потоки являють собою скерований стабільний рух документів від джерел їх виникнення до споживачів і відображають

організаційно-функціональну структуру податкових органів [8, с. 46]”.

Для успішного здійснення своєї діяльності суб'єкти інформаційних відносин (як користувачі, так і власники інформації) можуть бути зацікавлені в забезпеченні:

- своєчасного доступу до необхідної інформації;
- конфіденційності (збереження в таємниці) визначеної частини інформації;
- вірогідності (повноти, точності, адекватності, цілісності) інформації;
- захисту від нав'язування помилкової інформації (деінформації);
- можливості здійснення безупинного контролю і керування процесами обробки й передачі інформації.

При відсутності виконання вказаних вимог власники інформації можуть отримати збитки опосередковано, через визначену інформацію та її носії або за допомогою неправомірного використання цієї інформації.

На сьогодні в ДПС засоби захисту інформації використовуються:

- нормативний;
- фізичний;
- технічний;
- програмний;
- антивірусний захист.

Організація захисту до інформації, відносини між суб'єктами в процесі обробки інформації в АС та відповідальність за порушення закону про захист інформації регламентуються Законом України “Про захист інформації в автоматизованих системах [2]”.

До фізичного заходу щодо захисту інформації може бути віднесено автоматизовану систему контролю і керування доступом (СККД), яка призначена для санкціонованого доступу до приміщення.

СККД називається “сукупність програмно-технічних засобів і організаційно-методичних заходів, за допомогою яких вирішуються завдання контролю та керування відвідуванням окремих приміщень, а також оперативного контролю переміщення персоналу та часу його перебування на території об'єкта [5, с. 135]”.

Головним напрямом розвитку системи контролю доступом є передача максимально можливої кількості інформації і прийняття відповідного рішення апаратними засобами СККД. Тобто йде орієнтація на звільнення людини від рішення проблем з питання захисту інформації через можливість помилки, елементарної неувважності. При цьому в запровадженні даної системи багато уваги приділяється забезпеченню працівника служби безпеки повною і точною інформацією про події, що відбуваються у приміщенні, що охороняється (будівля податкової адміністрації). Система керування доступом складається зі звичайних комп'ютерів, що керують підключеними до них контролерами.

Одним із основних технічних засобів забезпечення безпеки об'єктів податкової служби є системи сигналізації, що повинні зафіксувати наближення або початок дій найрізноманітніших видів загроз (від пожежі й аварій до спроб проникнення на об'єкт чи в комп'ютерну мережу. Пожежна й охоронна сигналізація за своєю будовою і застосованою апаратурою мають багато спільного – канали зв'язку, прийом і обробку інформації, передачу тривожних сигналів. З цієї причини в

сучасних системах захисту обидві ці сигналізації поєднуються в єдину систему. Найважливішими елементами цієї системи є повідомлювані, що являють собою чуттєві елементи – датчики виявлення змін стану середовища і формування повідомлення про це.

Основними двома ідеями побудови системи захисту за допомогою використання програмних засобів є використання “об’єктно-орієнтованого принципу захисту та використання поняття повноважень [5, с. 67]”. Виходячи з цього визначення приймаємо, що всі ресурси системи розглядаються як об’єкти. Для доступу суб’єкта до будь-якого об’єкта перший повинен мати певні повноваження (права доступу).

Кожен користувач системи має унікальний ідентифікатор. Ідентифікація представляє собою процедуру присвоєння ідентифікатора об’єкту комп’ютерної системи або встановлення відповідності між об’єктом та його ідентифікатором. Тобто на практиці кожному користувачеві комп’ютерної мережі в межах податкової інспекції або для доступу до необхідного програмного засобу надається “логін” і пароль. Необхідна умова – щомісячне оновлення паролю.

До програмних засобів можна було віднести і антивірусний захист, проте через найактуальнішу проблему з питання розповсюдження комп’ютерних вірусів хотілося б виділити його як окремий засіб захисту інформації.

Саме поняття “комп’ютерний вірус” передбачає спеціально написану невелику програму, яка може “приписуватися” до інших програм, а також виконувати різні небажані дії на комп’ютері. Вірус може як знаходити і заражати інші програми, так і виконувати інші шкідливі функції: псування файлів і таблиці розміщення файлів на диску, заповнення оперативної пам’яті та інше. Найбільш важливе питання щодо антивірусного захисту – це унеможливлення перенесення заражених програм на інші комп’ютери за допомогою електронних носіїв та локальної мережі.

Для завершення проведення аналізу факторів, що сприяють підвищенню ефективності діючої автоматизованої інформаційної системи податкової служби, необхідно виділити можливість обміну інформацією в електронному вигляді між органами державного управління. Основний напрямок удосконалення інформаційної системи в податкових органах – інтеграція, пристосування структури вихідних даних до діючих інформаційних систем інших органів влади для забезпечення оперативного міжвідомчого обміну інформації.

Сучасний стан міжвідомчого обміну інформацією характеризується відсутністю законодавчого врегулювання, а також єдиних стандартів надання інформації по узгодженням, протоколам, спільним наказам міністерств і відомств. Законодавством не визначено відповідальність за порушення домовленості про обмін інформацією. Необхідно провести аналіз та вдосконалити механізм обміну інформацією про стягнення податків і зборів, інформаційно-методичне забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Виходячи з вищевикладеного, автоматизована інформаційна система податкових органів відображає структуру самої системи оподаткування, має змішаний тип побудови, і це є оптимальним рішенням. Так, системний підхід до організації податкової служби передбачає поділення на рівні ДПА України на галузеві Департаменти, які контролюють роботу відповідних підрозділів регіонального рівня.

При структурному підході відбувається поділення ДПС на “центр – область – район”. Безпосередньо “процесний підхід” використовується на рівні окремої структурної одиниці. У роботі було наведено приклад функціонування цих процесів на районному рівні.

Ефективне функціонування податкової системи можливе лише при використанні передових інформаційних технологій, які базуються на сучасній комп’ютерній техніці. Через це виникає низка невирішених питань:

- відсутність кваліфікованих спеціалістів у сфері ІТ-технологій;
- відсутність сучасного технічного забезпечення;
- відсутність необхідного фінансування.

Через постійний розвиток технологій, які можуть бути використані для несанкціонованого доступу до податкової інформації, виникає потреба в постійному вдосконаленні сучасного захисту інформації, який повинен полягати в комплексному підході, тобто створенні системи, для побудови якої необхідне оновлення відповідної науково-методичної бази. У свою чергу, науково-методична база повинна визначити послідовність створення і реалізації компонентів конструкції системи, методологію оцінки стійкості, потенціал розвитку і вдосконалення.

Література:

1. Закон України “Про інформацію” : станом на 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
2. Закон України “Про захист інформації в автоматизованих системах” : станом на 5 липня 1994 р. № 80/94 – ВР. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
3. *Береза А. М.* Інформаційні системи та технології в економіці : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / А. М. Береза. – К. : КНЕУ, 2002. – 80 с.
4. *Костров А. В.* Уроки інформаційного менеджмента. Практикум : учеб. пособ. / А. В. Костров, Д. В. Александров. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 304 с.
5. Основи інформаційної безпеки автоматизованої інформаційної системи державної податкової служби України : навч. посіб. / В. М. Росоловський , Г. Г. Анкудович, К. О. Катерноза, М. Ю. Шевченко. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. – 446 с.
6. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.
7. Стан і проблеми оподаткування в умовах ринкової економіки : матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф., (Донецьк, 21-22 лист. 2006 р.) / Донецький державний університет економіки і торгівлі ім. Туган-Барановського. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2006. – 605 с.
8. *Ярема Б. П.* Податковий менеджмент : навч. посіб. / Б. П. Ярема, В. П. Маринець. – Львів : Магнолія 2006, 2008. – 224 с.

Надійшла до редколегії 06.03.2009 р.