

УДК 651:004(095)

А.Г. Бойковстарший науковий співробітник
Державний науково-дослідний інститут МВС України**КОНЦЕПЦІЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АВТОМАТИЗОВАНОЇ СИСТЕМИ
“ЄДИНЕ ВІКНО ПОДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ЗВІТНОСТІ”: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

У статті проаналізовано положення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”, визначено притаманні їй недоліки та окреслено шляхи їх подолання.

Ключові слова: автоматизована система, електронна звітність, електронний документообіг, концепція, мета, принципи, етапи реалізації.

I. Вступ

7 серпня 2013 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” [1]. Поява цього документу, спрямованого на реалізацію положень Законів України “Про електронні документи та електронний документообіг” [2], “Про електронний цифровий підпис” [3], Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності [4] та Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” та автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” [5], стало новим кроком для створення в Україні “Електронного уряду”, автоматизованої системи “Єдине вікно” та вдосконалення “електронного” документообігу, необхідність якого була вже давно доведена науковцями та практиками.

Проблеми інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади за допомогою “електронного” документообігу зокрема стали предметом дослідження багатьох вітчизняних учених, таких, як Е.Е. Аблякимов, В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, К.І. Беляков, В.М. Брижко, О.В. Логінов, Н.Б. Новицька, О.А. Присяжнюк та інших видатних науковців України. Разом з тим, проблеми, пов'язані з розробкою та реалізацією Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”, ще не були предметом окремих наукових досліджень.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення проблем, пов'язаних із Концепцією створення та фун-

кціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” та окреслення шляхів їх подолання.

III. Результати

Разом з тим, будь-які гарні починання, особливо пов'язані з необхідністю значної кількості користувачів відмовлятися від старих, малоефективних, проте звичних, шаблонів поведінки та засвоювати нові, мають бути дуже ретельно підготовлені. Інакше і так існуючий опір значної частини державних службовців, працівників підприємств установ та організацій усіх форм власності впровадженню інноваційних технологій, про що також вже неодноразово писали в наукових джерелах, буде підкріплений досить ваговими аргументами на кшталт: новий алгоритм роботи непродуманий і не працює, тому краще повернутися до перевіреного віками бюрократичної практики паперового документообігу. Основоположне значення має при цьому системна концепція впровадження певної інновації. На жаль, функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” та Концепція її створення і функціонування не стало виключенням із загального правила: певні непродумані аспекти концепції, на нашу думку, не дають змогу досягти поставленої в ній мети. Вказане обумовлює актуальність та новизну запропонованого дослідження.

Почнемо із визначення мети створення означеної системи. У загальному розумінні мета означає те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; заздалегідь намічене завдання, замисел [6, с. 249]. У правових науках мета звичайно розуміється як уявна модель бажаного результату. Як справедливо зазначає А.В. Матіос, мета – це майбутній бажаний стан об'єкта впливу чи кінцевий бажаний результат процесу управління. Навіть найдосконаліше забезпечення й найкращі умови праці викличуть даремні витрати ресурсів і людських сил, якщо мета буде не-реальна, незаконна, помилкова [7, с. 31].

Мета – це кінцевий стан або результат, що державні органи прагнуть досягти й саме вони характеризують наміри та спрямованість політики, – вказує Д.В. Приймаченко [8, с. 164–165]. Саме як модель бажаного результату формулює К.І. Беляков основну мету інформатизації, якою, на його думку, є побудова інтелектуального суспільства, основою якого стануть знання та свідомо діяльність людини – людини як особистості, суб'єкта, члена суспільства [9, с. 362]. Однак, якщо звернутися до визначення мети створення автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”, яка міститься у вказаній Концепції, то вона, на думку авторів цього документу, уявляє собою впорядкування механізму “електронної” взаємодії центральних органів виконавчої влади та суб'єктів подання звітності через впровадження уніфікованих стандартів подання, оброблення, використання та зберігання звітності, належне нормативно-правове, методологічне, організаційне й технологічне забезпечення учасників процесу подання “електронної” звітності. На нашу думку, дане формулювання є дуже далеким від визначення мети, оскільки уявляє собою перелік засобів та інструментів, за допомогою яких можна реалізувати певний задум, але в чому цей задум полягає – незрозуміло. Так, впорядкування може бути успішним, якщо існують певні критерії систематизації, об'єднані спільною метою, саме ж по собі впорядкування не має цілепокладального змісту. Механізм “електронної” взаємодії центральних органів виконавчої влади та суб'єктів подання звітності також є інструментом, призначення якого може варіюватися у досить широкому діапазоні. Однак механізм або його впорядкування не може бути метою, так само як і впровадження уніфікованих стандартів подання, оброблення, використання та зберігання звітності. На жаль, законодавець не визначає, якого ж результату він прагнув досягти. Мабуть, така мета мала бути визначена як удосконалення процесу звітності, забезпечення зручності суб'єктів подання звітності під час виконання їх обов'язків, пов'язаних зі звітуванням перед органами державної влади за максимальної економії державних коштів та зменшення рівня корупції.

Створення автоматизованої системи має здійснюватися відповідно до певних принципів, визначення яких у Концепції викликає низку запитань. Так, принцип централізації, на думку авторів Концепції, передбачає: уніфікованість застосування нормативно-правових актів, стандартів, технологій подання звітності, надання відповідних сервісів; достовірність та коректність (легітимність) процесів у рамках функціонування автоматизованої системи, а також інформа-

ційних потоків звітних даних та систем їх оброблення і зберігання; керованість автоматизованої системи, забезпечення її життєздатності, ефективну організацію контрольних функцій; впровадження єдиної системи комплексного захисту інформації та забезпечення необхідного рівня такого захисту; відсутність необхідності побудови автономних інформаційних систем, що дублюються, у центральних органах виконавчої влади. Централізація звичайно розуміється як зосередження управління чи керівництва в одному місці, в якомусь єдиному центрі, ієрархічну систему (вертикаль), об'єднану певним центром, від якого, виходять усі обов'язкові нормативи [10, с. 34]. З огляду на це, незрозуміло, як пов'язані централізованість з одного боку й достовірність і коректність (легітимність) процесів у рамках функціонування автоматизованої системи – з іншого? У централізованій системі за певних умов (некоректно обраних критеріїв оцінювання, наприклад) може мати місце накопичення недостовірних даних. Не зовсім коректним нам уявляється й використання терміну “недостовірність процесів”, оскільки процес як послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком, хід розвитку чого-небудь або існує [11, с. 347], або ні, а недостовірною може бути лише оцінка його параметрів. І зовсім незрозуміло, як співвідносяться між собою принцип уніфікації і стандартизації (як окремих принципів створення автоматизованої системи) та уніфікованість застосування нормативно-правових актів, стандартів, технологій подання звітності, надання відповідних сервісів (як складова частина принципу централізації)?

На нашу думку, принципи мають у створенні автоматизованої системи роль методологічних засад, якими мають керуватися її розробники під час вирішення різноманітних питань, пов'язаних з її функціонуванням. Якщо ж такі методологічні засади сповнені суперечностей, виникає бажання відмовитися від них та керуватися власним розсудом. Останнє також можливо, однак не у цьому випадку, коли мова йде про створення загальнодержавної автоматизованої системи.

Певні зауваження викликає зміст етапів реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”. Реалізація Концепції передбачена трьома етапами. На першому етапі передбачається уніфікація “електронної” звітності, що подається до центральних органів виконавчої влади, а також нормативно-правової бази з питань підготовки та подання “електронної” звітності, розроблення технічного завдання на створення комплексної системи захисту

інформації. На другому етапі передбачається впровадження єдиних стандартів формування і подання “електронної” звітності, створення та впровадження відповідно до вимог законодавства у сфері захисту інформації комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. На третьому етапі передбачається впровадження автоматизованої системи в промислову експлуатацію з поетапним приєднанням до неї центральних органів виконавчої влади та забезпечення захисту інформації, що перебуває у володінні держави, і персональних даних відповідно до законодавства. По-перше, на нашу думку, етап впровадження єдиних стандартів формування і подання “електронної” звітності не може слідувати за етапом уніфікації “електронної” звітності, а має передувати йому, оскільки в іншому випадку незрозуміло: як можна уніфікувати, якщо відсутні стандарти такої уніфікації? У чинній же редакції Концепції порушено відповідну логічну послідовність.

Крім того, враховуючи великий суспільний резонанс, який викликали події у жовтні 2013 року, коли за фактом несанкціонованого втручання в роботу автоматизованих інформаційних систем та комп'ютерних мереж Державного підприємства “Інформаційний центр” Міністерства юстиції України було заблоковано роботу 12 державних і єдиних інформаційних реєстрів, особливу значущість набувають проблеми забезпечення захисту інформації у поєднанні з надійною правоохороною як майнових, так і немайнових авторських прав. На жаль, зі змісту Концепції незрозуміло, хто і на яких умовах має створювати та забезпечувати функціонування “Єдиного вікна подання електронної звітності” і яким чином мають захищатися права учасників правовідносин, що виникають з даного приводу.

І, наостаннє, хотілося б сказати про ваді термінології, яка вживається як у аналізованій нами Концепції, так і в інших правових документах. Ми приєднуємося до думки К. І. Беякова та інших науковців, що принциповою з методологічної точки зору сучасної філології та лінгвістики помилкою законодавця, яка переходить з однієї норми інформаційного законодавства до іншої, є використання та популяризація терміну “електронне” – електронна демократія, електронна економіка, електронний підпис, електронний уряд тощо [12]. Однак, підпис так само, як демократія чи уряд, ніяк не може складатися з транзисторів, конденсаторів та напівпровідників (що складає зміст терміну “електронний”), але може існувати в математичному, кодованому (цифровому) вигляді. Водночас у нашому випадку мова має йти не про електронну звітність, а про звітність у цифровому форматі, що має

знайти своє закріплення як в Концепції, так і в інших правових документах.

IV. Висновки

Ті зауваження до змісту Концепції, які було висловлено у цій статті, жодним чином не знижують її значущості. Ми цілком підтримуємо думку щодо доцільності й необхідності переходу на більш цивілізовані способи спілкування між громадянами й державою, які вже давно впроваджено в більш розвинутих країнах. Разом з тим, ми вважаємо, що позбавлення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” внутрішніх суперечностей дозволило б отримати більш досконалий інструмент інформатизації нашої держави та побудови в Україні інформаційного суспільства.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 р. № 587-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – Ст. 90.
2. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
3. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.
4. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1452 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 123.
5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” та автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності”: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – Ст. 28.
6. Великий тлумачний словник / [укл. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. – С. 520.
7. Матіос А.В. Державне управління в умовах адміністративно-правової реформи / А.В. Матіос // Юридична Україна. – 2005. – № 4. – С. 30–33.
8. Приймаченко Д.В. Мета та завдання адміністративної діяльності митних ор-

- ганів / Д.В. Приймаченко // Наук. вісн. Нац. акад. ДПС України. – 2005. – № 4. – С. 164–170.
9. Беляков К.І. Інформатизація в Україні : проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення: монографія / К.І. Беляков. – К. : КВІЦ, 2008. – 576 с.
10. Дембіцька С. Методологічні підходи у формуванні управлінських послуг органами державної влади і управління / С. Дембіцька // Митна справа: науково-аналітичний журнал. – 2007. – № 1 (49). – С. 33–37.
11. Большой толковый словарь иностранных слов. – Т. 3. – Ростов-на-Дону, 1995. – 672 с.
12. Беляков К.І. Мова інформаційно-правових досліджень : проблеми формування / К.І. Беляков // Правова інформатика. – К. : НДІІП НАПрН України, 2012. – № 4 (36)/2012. – С. 3–9.

Стаття надійшла до редакції 06.09.2013.

Бойков А.Г. Концепция создания и функционирования автоматизированной системы “единое окно представления электронной отчетности”: методологический анализ

В статье проанализированы положения Концепции создания и функционирования автоматизированной системы “Единое окно представления электронной отчетности”, определены присущие ему недостатки и намечены пути их преодоления.

Ключевые слова: автоматизированная система, электронная отчетность, электронный документооборот, концепция, цель, принципы, этапы реализации.

Boikov A. The Concept of the Creation and Functioning of the Computerized System “Uniform Box of the Electronic Reporting Representation”: Methodological Analysis

Several positions of the Concept of the creation and functioning of the automated system “Uniform Box of the Electronic Reporting Representation” are analyzed approved by the Order of the Cabinet of Ukraine dated August, 7th, 2013, № 587-p.

It is defined, that the perfection of a process of the reporting, insurance of the convenience of the subjects of the reporting representation while the performance of their duties related to the reporting before public authorities with maximum economy of public funds and the reduction of the corruption level should be the purpose of creation and functioning of the specified automated system.

The conclusion is drawn, that principles play in the creation of the automated system a role of methodological bases by which its developers should be guided, disposing the problems related to its functioning.

The attention is paid to the fact, that in the Concept it should be defined who and on what terms should create and provide functioning of “the uniform box of the electronic reporting representation” as well as the methods for the protection of the rights of the participants of legal relations, arising on the given occasion. The conclusion of the necessity of the completion of the text of the Concept of the creation and functioning of the automated system “Uniform Box of the Electronic Reporting Representation” is drawn.

Key words: automatic system, electronic reporting, electronic document circulation, conception, aim, principles, stages of realization.