

ПІДХОДИ І ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОБЛІКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

С.В. Філіппова, д.е.н., професор
Одеський національний політехнічний університет
м. Одеса, Україна

Облікова діяльність органів влади є визначальною для переведення процесів надання державних послуг в електронну форму. Реалізація органами влади дозвільних і контрольно-наглядових повноважень спричиняє зміну прав або зобов'язань громадянина (організації). Відомості про зміну прав або зобов'язань реєструються в державних облікових системах: реєстрах, кадастрах, реєстрах, банках даних і т. ін.

Для отримання результатів більшості виконуваних державних функцій громадяни (організації) зобов'язані надавати документи, що є виписками (копіями) з державних облікових систем. В окремих випадках орган, який надає державну послугу і виконує державну функцію, може запросити відповідні довідки в інших органах влади без участі громадянина або організації.

Таким чином, будь-яку процедуру реалізації дозвільного або контрольно-наглядового повноваження можна розглядати як послідовність звернень до ряду державних облікових систем з метою отримання відомостей про права і зобов'язання громадянина (організації) або інших відомостей щодо них. Ця послідовність завершується ухваленням рішення про можливість або неможливість зміни прав або зобов'язань громадянина (організації) з внесенням відповідного запису у відповідну облікову систему.

Надання державної послуги і виконання державної функції в електронній формі і, таким чином, відмова від практики збору і представлення виписок заявниками, припускає автоматизовану взаємодію між інформаційними системами, що забезпечують ведення облікової діяльності. Але це неможливо за умов, коли ведення облікової діяльності і взаємодія між інформаційними системами не врегульоване на законодавчому рівні.

На даний момент державна облікова діяльність не розглядається як специфічний об'єкт регулювання, до якого можуть бути висунені єдині вимоги. Так, відсутній уніфікований і нормативно закріплений перелік вимог до процедур формування, ведення, обробки і зберігання юридично значимих подій і дій в ході здійснення дозвільних і контрольно-наглядових повноважень. Не встановлені також єдині принципи і не сформований єдиний підхід до регулювання здійснення державними органами виконавчої влади облікової діяльності, не зважаючи навіть на те, що це значно полегшило б переведення вказаного виду діяльності в електронний вигляд [1]. Тому першочерговим завданням є розробка принципів і законодавче закріплення відповідних вимог щодо державної облікової діяльності.

Нижче розглянемо можливі заходи, що можуть бути спрямовані на вдосконалення нормативного і методичного забезпечення державної облікової діяльності в контексті підготовки до переходу до надання послуг в електронній формі.

Надалі будемо виходити з того, що облікова діяльність (державний облік) органів виконавчої влади (ОВВ) і місцевого самоврядування (ОМС) – це діяльність органу державної влади і місцевого самоврядування у рамках законодавчо встановлених повноважень зі збору, зберігання, обробки і надання громадянам, організаціям, органам державної влади і місцевого самоврядування відомостей про об'єкти, суб'єкти, юридично значимі події і дії.

Облікова діяльність ОВВ і ОМС здійснюється у рамках електронної облікової системи (ЕОС) під якою розумітимемо систему, яка забезпечує ведення облікової діяльності в електронному вигляді і складається із: а) облікових даних; б) нормативних правових документів, що визначають цілі і порядок здійснення облікової діяльності; в) організаційних структур і персоналу, а також засобів, що забезпечують ведення облікової діяльності, включаючи засоби діловодства, інженерно-технічне устаткування і програмне забезпечення.

Отже, виконуючи основну діяльність, органи влади здійснюють державний облік об'єктів, суб'єктів, юридично значимих подій і дій, що забезпечують виконання:

- дозвільних і контрольно-наглядових повноважень – облікові повноваження реєстрації, що здійснюються у рамках ліцензування, акредитації, атестації і т. п. (наприклад, ведення реєстру ліцензій на виробництво лікарських засобів, ведення реєстру власників транспортних засобів);
- інших державних повноважень – облікові повноваження, що включають облік об'єктів, а також юридично значимих подій, не пов'язаних з отриманням статусу фізичної і юридичної особи (ведення державного реєстру фільмів, ведення каталогу продукції місцевого виробництва тощо) [2].

Вказані облікові повноваження органів влади, мають бути встановлені в Положеннях про відомства та безпосередньо або опосередковано пов'язані з веденням державних інформаційних ресурсів, включаючи державні бази даних, реєстри, реєстри, кадастри, переліки тощо.

Розглянемо три можливі підходи до систематизації облікової діяльності і подальшої її здійснення в електронній формі. Кожен з цих підходів є інструментальним і дозволяє виявити потенційну необхідність формування диференційованих вимог до порядку ведення різних видів облікової діяльності.

Перший підхід забезпечує юридичну сутність ведення облікової діяльності.

Як зазначалось вище, у рамках здійснення державної облікової діяльності відомства можуть вести реєстри, кадастри, реєстри, а також переліки [3].

Так, зокрема, у переліках перераховуються відомості про об'єкти обліку без відображення динаміки їх розвитку (наприклад, перелік адміністративних регламентів, що підлягають розробці).

У кадастрах відображається інформація, яка характеризує об'єкти обліку і їх різні якісні і кількісні показники, фіксуються відомості щодо зміни цих показників.

Регістр містить переважно просте перерахування певних фактів по кожному обліковому об'єкту, може відображати динаміку змін даного об'єкту обліку. Включення відомостей до реєстру, як правило, не має правових наслідків. Наприклад, реєстр нормативних правових актів є базою цих нормативних правових актів, яку формує і веде Міністерство юстиції України і його територіальні підрозділи.

На відміну від реєстру факт внесення відомостей в реєстр є подією, що встановлює право, і/або є юридично значимою дією, яка змінює статус об'єкту обліку і призводить до виникнення, зміни або припинення певних прав і зобов'язань.

Виділені види облікової діяльності здійснені залежно від юридичної доцільності її ведення і, як бачимо, кожен з них має свою назву. У рамках здійснення (в результаті) облікової діяльності можуть:

- змінюватися права і зобов'язання громадян і організацій (як правило, у рамках ведення реєстрів);
- враховуватися відомості про права і зобов'язання громадян і організацій (як правило, у рамках ведення реєстрів і кадастрів);
- враховуватися інші відомості, які стосуються громадян і організації (як правило, у рамках ведення реєстрів і кадастрів);
- враховуватися інші відомості щодо об'єктів обліку, які відмінні від громадян і організацій (як правило, у рамках ведення реєстрів і кадастрів).

Другий підхід до виділення видів облікової діяльності припускає аналіз об'єктів облікової діяльності. В першу чергу виділяються наступні види облікової діяльності, які безпосередньо пов'язані з найбільш суттєвими правами і зобов'язаннями громадян і організацій:

- Облік і реєстрація нерухомого майна (прав власності на нерухоме майно).
- Облік і реєстрація рухомого майна, наприклад, реєстрація права власності на автомобільний транспорт або реєстрація права на носіння зброї.
- Облік і реєстрація в області здійснення господарської діяльності, в першу чергу реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, звітність юридичних осіб (податкова, бухгалтерська, статистична та ін.).

-
- Облік і реєстрація фізичних осіб і їх персональних даних, в першу черг це стосується реєстрації за місцем проживання, в податкових органах, в системі пенсійних фондів, реєстрації актів цивільного стану, реєстрації в системі охорони здоров'я, у військкоматах, в органах соціального забезпечення, реєстрації виборців; оперативно-довідкові, розшукові і криміналістичні облікові дані МВС.

Третій підхід забезпечує порядок доступу до облікових даних.

Так, у рамках облікової діяльності можуть збиратися, зберігатися, оброблятися і надаватися: загальнодоступна інформація, конфіденційна інформація та інформація, яка захищена грифом секретності, персональні дані. Вимоги до порядку здійснення дій з інформацією, обумовлені її загальнодоступністю або, навпаки, конфіденційністю, значною мірою визначають вимоги до порядку здійснення облікової діяльності, пов'язаною із правилами зверненням цієї інформації [4].

У багатьох випадках у рамках одного облікового повноваження може оброблятися інформація, яка має різні статуси. Наприклад, відомості і документи, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і Єдиному державному реєстрі індивідуальних підприємців є відкритими і загальнодоступними, за винятком відомостей щодо номеру, дати видачі і органу, який видав документ, відомостей стосовно особи яка засвідчує фізичну особу; відомостей про банківські рахунки юридичних осіб і індивідуальних підприємців [5].

Як свідчить досвід, в процесі здійснення державної облікової діяльності в електронній формі виникають наступні проблеми, які пов'язані з:

Веденням облікової діяльності у відсутності необхідного нормативно-правового забезпечення як у паперовій, так і у електронній формах.

Так, наприклад, при здійсненні облікової діяльності в звичайній (паперовій) формі можна виявити факти здійснення облікової діяльності органами державної влади за відсутності відповідних законодавчо встановлених повноважень як на центральному, так і на регіональному рівнях. У подібних випадках при здійсненні облікової діяльності державні службовці посилаються на існуючу практику, або ж обґрунтовують це потребою в інформації, яка необхідна для поточної діяльності.

Для здійснення державної облікової діяльності в електронній формі нині відсутній уніфікований і нормативно закріплений склад вимог до її організації. Підсумковим результатом дозвільних державних послуг, які ініціюються за зверненням заявника (фізичної чи юридичної особи) в органи державної влади, є здійснення уповноваженим органом виконавчої влади сукупності юридично значимих дій, таких як:

- ухвалення рішення про реєстрацію правовстановлюючого документу (отриманого /підтвердженого права або статусу);

- ухвалення рішення про реєстрацію отриманого/підтвердженого права або статусу шляхом внесення відомостей в державні інформаційні ресурси (реєстри, реєстри, кадастри і т. п.) на паперовому і також на електронному носії;
- видачу на паперовому носії у формі документу офіційного свідоцтва про реєстрацію, яке підтверджує право або отриманий статус;
- підтвердження (завірення) факту реєстрації отриманого/підтвердженого права або статусу на документі, який належить заявникові.

Очевидним є те, що через відсутність інфраструктури обліку даних в електронній формі, забезпечення їх юридичної значущості на паперових носіях цілком виправдане. З іншого боку, цей стан речей визначає той факт, що електронні облікові системи проєктуються і створюються таким чином, що навіть в перспективі вони не зможуть забезпечити ведення державної облікової діяльності в електронному вигляді. Так, у багатьох випадках не передбачаються: протоколювання звернень до облікових даних, механізми унеможливлення зміни облікових даних «заднім числом».

Проте найбільш суттєвою проблемою електронних облікових систем є відсутність належного нормативного правового забезпечення, так як відповідні інформаційні системи існують поза нормативним простором, статус даних в них є невизначеним, а порядок ведення облікової діяльності на їх базі виявляється довільним [6,7].

Наступною, не менш вагомою, є проблема незаконного обміну даними в облікових системах. Основною причиною цієї проблеми, як зазначалось раніше, є відсутність відповідного нормативно-правового забезпечення ведення облікової діяльності в електронному вигляді. Існування електронних облікових систем, що не мають під собою належної нормативної правової бази, а відомості в яких носять виключно довідковий характер і не захищені належним чином приводить, наприклад, до витоків даних за межі органу влади. При цьому відсутня можливість однозначного встановлення посадових осіб, відповідальних за такі факти.

За відсутності достатніх (законних) правових підстав для стягування плати за відомості, що надаються з державних облікових систем, виникла і проблема щодо стягування плати за отримання таких відомостей.

Але, на наш погляд, найбільш вагомою для здійснення державної облікової діяльності в електронній формі є проблема, яка пов'язана зі складністю, навіть і неможливістю, інформаційного обміну між державними електронними обліковими системами.

Першою і, на нашу думку, основною причиною, яка визначає неможливість інформаційного обміну між державними електронними обліковими системами, як правило, являється вказана вище невизначеність правового статусу даних в

цих системах: юридичну значущість мають лише ті дані, які представлені на паперових носіях, тому обмін даними, представленими в електронному вигляді, може здійснюватися тільки в довідкових цілях.

Другим невіршеним завданням є відсутність практично в усіх електронних облікових системах можливості фіксації факту надання тих або інших відомостей згідно з запитом, що поступають з інших інформаційних систем (інформаційною взаємодією), а також можливості виключення певних відомостей після досягнення цілей обліку (наприклад, за підсумками надання державної послуги персональні дані, які були отримані від громадянина і тимчасово зберігалися в органі влади у складі якої-небудь облікової системи, підлягають знищенню).

Третьою проблемою слід вважати відсутність інфраструктури, що забезпечує взаємодію між державними інформаційними системами. Також можна виділити ряд інших але другорядних проблем, які, проте, блокують електронну інформаційну взаємодію. Наприклад, використання закритих форматів даних, використання різних принципів організації полів баз даних, що містять однотипні дані і інші організаційно-технічні проблеми, вирішення яких підлягає врегулюванню у рамках створення електронного уряду.

Література

1. Приймак Ю. Розвиток електронного урядування в Україні: організація національних електронних інформаційних ресурсів – Режим доступу: www.irbisnbuv.gov.ua/cgiirbis_64.exe?
2. Сидоренко І.В. Інформаційні ресурси, як важлива складова облікової системи підприємства й передумова поглиблення її управлінської спрямованості – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=10839>
3. Левицька С.О., Іващенко К.О., Обліковий інформаційний ресурс: теоретичний аспект – Режим доступу: <http://eztuir.ztu.edu.ua/5451/1/65.pdf>
4. Особливості облікових систем в країнах Європи – Німеччина – Режим доступу: <http://www.dsbrickworks.com/mzhnarodnij-oblk-ta-audit/169-osoblivost-oblkovix-sistem-v-kranax-vropi-nmechchina.html>
5. Козак О. Р., Отчич Н. М. Система облікового і аналітичного забезпечення господарської діяльності підприємств України – Режим доступу: www.rdak.edu.ua/assets/files/konferencia/5.doc
6. Сидоренко І.В. Інформаційні ресурси, як важлива складова облікової системи підприємства й передумова поглиблення її управлінської спрямованості – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=10839>
7. Інформаційне забезпечення облікового процесу в умовах сучасних інформаційних систем і технологій – Режим доступу: <http://dt-kt.net/articles/article-129/>