УДК 338.246.025

Борисенко О. П.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Недостатня ефективність існуючої системи державного управління вимагає удосконалення концепції формування і використання інформації як важливого ресурсу розвитку національної економіки. Як напрям модернізації пропонується створити міжвідомчу інформаційно-аналітичну структуру постійного постачання інформації для забезпечення спеціальних механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

***Ключові слова**: система державного управління, інформація, спеціальні механізми державного регулювання, зовнішньоекономічна діяльність.*

Недостаточная эффективность существующей системы государственного управления требует совершенствования концепции формирования и использования информации как важнейшего ресурса развития национальной экономики. В качестве направления модернизации предлагается создать межведомственную информационно-аналитическую структуру постоянного предоставления информации для обеспечения специальных механизмов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

***Ключевые слова**: система государственного управления, информация, специальные механизмы государственного регулирования, внешнеэкономическая деятельность.*

Lack of effectiveness of the existing system of governance needs to be improved through concept of formation and using of information as an important resource for the development of national economy. As an alternative of the modernization is proposed to establish an interagency information-analytical structure of the permanent provision of information to ensure the special mechanisms of state regulation of foreign economic activity.

***Key words**: public administration, information, special mechanisms of state regulation, foreign economic activity.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні умови глобалізації, геополітичної конкуренції, недостатня ефективність існуючої системи державного управління в умовах динамічного, а часом, і малопередбачуваного впливу сучасних зовнішніх і внутрішніх економічних, політичних, соціальних факторів вимагає зміни концепції діючої системи державного управління щодо формування і використання інформації як важливого ресурсу розвитку національної економіки і фактора її адаптації до процесів глобалізації.

Події останніх років в Україні переконливо показали, що відсутність надійної системи інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері зовнішньоекономічних операцій є джерелом необґрунтованих, помилкових рішень і дій, які не тільки несумісні з цілями і завданнями державного управління, а й можуть негативно вплинути на політичний і економічний стан у країні [2]. В умовах ускладнення зовнішньоекономічних процесів необхідно не просто удосконалювати існуючу інформаційно-аналітичну систему державного управління, а переводити систему інформатизації державного управління на якісно новий науково-методологічний і технічний рівні [1; 8], запускати в дію спеціальні механізми державного регулювання, які на основі якісної інформації у максимально стислі терміни нададуть максимальну ефективність, обґрунтованість і оперативність усім ланкам складного процесу прийняття рішень у системі державного управління.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. У вітчизняній науковій думці усе частіше порушується питання важливості інформації як фактору підвищення

ефективності управлінської діяльності. До дослідження впливу інформатизації суспільства на механізми державного управління зверталися Т. В. Гаман, Н. В. Грицяк, О. В. Карпенко, А. О. Пугач, О. К. Скаленко та інші. Науковці одноголосні у тому, що рівень інформатизації державного управління не відповідає стрімкому розвитку інформаційного суспільства й зумовлює необхідність реформування системи державного управління на усіх рівнях та усіх напрямах. Одним з найвагоміших напрямів, що потребує забезпечення процесу управління якісною інформацією, є зовнішньоекономічна діяльність.

Про необхідність реформування державної функціонально-комунікативної системи неодноразово заявлялося на вищих рівнях управління державою [4], зроблені певні кроки у напрямі забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Разом з тим, нарікання суб'єктів господарювання щодо недостатньо продуманих і прорахованих дій уряду у застосуванні обмежуючих та фіскальних інструментів регулювання зовнішньоекономічної діяльності свідчать про відсутність системного підходу в інформаційному забезпеченні повною, об'єктивною, достовірною, актуальною, своєчасною інформацією під час прийняття управлінських рішень.

Важливу роль у забезпеченні процесу державного управління інформацією у сфері зовнішньоекономічних операцій відіграє Державна митна служба України. Проблеми застосування інформації й інформаційних технологій в митній сфері досліджувалися І. В. Дордою, С. П. Колядою, П. В. Пашком, Л. М. Івашовою, В. В. Ченцовим та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Одним з висновків досліджень визначалося необхідність створення і використання можливостей новітніх інформаційних технологій державного управління. До сказаного науковцями-практиками необхідно додати, що потребує подальшої розробки організаційно-методичне забезпечення підготовки інформації для її подальшої інтерпретації в процесі управління.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у з'ясуванні причин, що не дозволяють системі державного управління приймати рішення щодо застосування інструментів регулювання зовнішньоекономічної діяльності в умовах максимальної визначеності і мінімізації ризику, а також у визначенні напрямів удосконалення інформаційного забезпечення системи державного управління шляхом інформатизації спеціальних механізмів регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових висновків. Сучасне державне управління різних галузей економіки функціонує в умовах високої складності, невизначеності й динамічності навколишнього соціально-економічного середовища. Зростання загального рівня інформатизації дає змогу отримати практично миттєвий доступ до будь-якої інформації, зумовлює необхідність формування єдиного інформаційного простору і створення єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи державних органів України [10, с. 120]. Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [7] передбачено забезпечення розбудови інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, відкритого і спрямованого на розвиток шляхом реалізації Концепції запровадження електронного врядування в Україні. Однак не лише міркуваннями зручності спілкування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання продиктована необхідність запровадження інформаційно-аналітичної системи. Важливими і надзвичайно інформативними з точки зору використання в процесі державного управління є дані, що отримані митними органами в ході митного контролю і митного оформлення товарів, але до структур, що готують обґрунтування щодо застосування інструментів державного регулювання, ці дані надходять в надзвичайно узагальненому вигляді, що не дає змоги прослідкувати реальний вплив заходів державного управління на економічні структури.

На сьогодні особлива увага приділяється інформації щодо перспектив і стану виконання плану з наповнення державного бюджету. Зовнішньоекономічна діяльність стала інструментом фінансового забезпечення соціальних програм. Інформація, яка формується й узагальнюється митними органами, і повинна використовуватися в інтересах зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків, поліпшення тарифного та нетарифного регулювання, захисту внутрішньої економіки країни, подальшої інтеграції України у загальносвітову систему економічних відносин, не отримує необхідної аналітичної обробки і інтерпретації в процесі державного регулювання. Час від часу науковими колективами і окремими науковцями надаються аналітичні оцінки стану і перспектив розвитку економічних процесів у країні, але вони є здебільшого науковими працями, які надзвичайно далекі від реального процесу управління і не являються інформаційною підтримкою конкретних управлінських рішень або аналізом застосування конкретних інструментів державного регулювання та обґрунтуванням наступних управлінських коректив.

Серед механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності ми виділяємо спеціальний механізм контролінгу зовнішньоекономічних процесів, запровадження і ефективне функціонування якого можливе лише за умови використання розширеного інформаційного забезпечення, а саме: удосконалення системи індикаторів ринків, кількісно-якісних характеристик економічних процесів внутрішнього і зовнішнього середовища;

запровадження системи інформаційної підтримки управлінських рішень за вибраним сценарієм застосування механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення оперативною і аналітичною інформацією щодо стану ключових товарних ринків, напрямів застосування державної цільової програми регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності; інформування щодо відібраних характерних суб'єктів ринку для аналізу дії державних регуляторів тощо.

Важливою рисою інформаційного забезпечення спеціальних механізмів державного управління є те, що інформація актуалізується у конкретній відповідності з інформаційними потребами суб'єктів державного управління, які відповідають за досягнення очікуваних результатів після застосованих державних інструментів. Шляхом зіставлення зміни показників у сфері зовнішньоекономічних операцій зі зміною показників соціально-економічної ситуації на підприємствах чи в галузях країни можна оцінити ефективність державного регулювання. Тільки за умови встановлення взаємозв'язку між зовнішньоекономічними показниками і показниками у національній економіці можуть бути визначені і створені умови для ефективної діяльності інформаційно-аналітичної структур.

Специфіка інформаційного забезпечення спеціальних механізмів державного регулювання полягає в тому, що в ході його здійснення не потрібно вносити нові додаткові данні: інформація для прийняття управлінських рішень може формуватися на основі інформації ДМСУ (знеособлена інформація з вантажних митних декларацій, звіти про основні показники роботи митниць та ін.), ДПА (звіти про фінансово-господарську діяльність підприємств та ін.), ДП «Держзовнішінформ» – інформаційно-аналітичного та експертного центру України у сфері зовнішньої торгівлі, створеного при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, а також за допомогою розвитку ресурсів інформаційних систем і інформаційних технологій. В системі реформування державного управління назріла необхідність удосконалення системи інформаційного забезпечення. Одним із шляхів такої модернізації є створення єдиного координаційного Інформаційно-аналітичного центру, основними завданнями якого має бути забезпечення системи державного управління інформацією: для формування та реалізації науково обґрунтованої зовнішньоекономічної, внутрішньої економічної, регіональної, транспортної політики держави, планування інфраструктури, формування програм розвитку регіонів; для визначення ринків пропозиції та збуту, основних тенденцій, структури й динаміки зовнішньоторговельних товаропотоків держави разом з аналізом макроекономічної ситуації, аналізу кон'юнктури ринку держави; для потреб прогнозування макроекономічних показників у системі національних рахунків та платіжного балансу, складання товарних балансів (для спостереження за змінами рівня забезпеченості населення та підприємств важливими групами товарів), розрахунків різного роду індексів показників; для забезпечення повного і достовірного обліку даних про експорт та імпорт держави, виявлення «сірої» контрабанди та порушень митних правил, контролю за нарахуванням митних платежів; для інформаційного забезпечення відповідних рівнів органів державної влади й управління при прийнятті ними рішень у галузі зовнішньоекономічної діяльності та митної політики, здійснення валютного контролю в межах компетенції державних органів; сприяння в здійсненні між державного обміну інформацією з митної статистики зовнішньої торгівлі; розв'язання інших завдань, зумовлених національною зовнішньоекономічною політикою.

В Україні інформаційною основою для системи державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності є митна статистика зовнішньої торгівлі, для ведення якої застосовується Єдина методологія митної статистики зовнішньої торгівлі держав – учасниць СНД, та спеціальна митна статистика. Аргументований аналіз цін окремих товарів, що проводиться за запитами Держмитслужби, та інформаційну підтримку експортерів надає Державне підприємство «Державний інформаційно-аналітичний центр моніторингу зовнішніх товарних ринків» (Держзовнішінформ). Відповідно до законодавства України спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи (Державна митна служба України) забезпечує збирання, опрацювання, узагальнення оперативної інформації, формування, всебічний аналіз та зберігання статистичної інформації з питань митної справи та зовнішньої торгівлі товарами; забезпечує захист статистичної інформації, яка відповідно до законодавства України не підлягають розголошенню, а також інформує Президента України та Кабінет Міністрів України про виконання покладених на Держмитслужбу повноважень, вносить пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації.

Згідно зі статтею 29 Закону України «Про інформацію» [6] створена та функціонує система інформаційного забезпечення даними, які містяться в єдиній автоматизованій інформаційній системі (ЄАІС) Держмитслужби України та автоматизованих інформаційних системах державних органів влади: Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Державної податкової служби, Державної служби фінансового моніторингу, Державної служби статистики, Національного банку, Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ, Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами, Державної прикордонної служби, Укрзалізниці та іншими.

Ця система базується на укладених з вище переліченими міністерствами і відомствами Угодах про інформаційне співробітництво та протоколах до них. Протоколами визначаються

реквізити, форми та терміни передачі інформації Держмитслужбою України. На сьогодні здійснюється надання інформації на виконання 14 угод.

Державна митна служба України також здійснює інформаційне забезпечення Кабінету Міністрів України, Верховної ради України, міністерств та відомств, як на плановій основі щоденно, щотижнево, щодекадно тощо) на виконання доручень та розпоряджень уряду, так і на окремі звернення.

Аналіз структури органів інформаційного забезпечення системи державного управління у сфері зовнішньоекономічних операцій дозволив виділити три групи джерел інформації, диференціювавши їх за обсягами інформації, що обертається у державних структурах та застосовується у підготовці інформаційних довідок і документів для прийняття рішень на найвищому рівні. Було з'ясовано, що Міністерству економічного розвитку і торгівлі, як органу на який покладено функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, інформацію повинні надавати органи, що підпорядковані Міністру фінансів, основним завданням якого є наповнення державного бюджету і реалізація бюджетної політики.

Крім того, відповідно до Закону України «Про державну статистику» [5] не підлягає наданню за запитами статистична інформація, яка має внутрівідомчий характер і використовується для подальших розрахунків зведених статистичних даних, розробки звітно-статистичної та іншої документації. Частинами другою та третьою статті 308 Митного кодексу України [3] також встановлено, що інформація щодо обсягів експорту та імпорту конкретних видів товарів може надаватися лише органам, які ведуть державну статистику, а інформація щодо експортно-імпортних операцій конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності – тільки органам досудового слідства у зв'язку з розслідуванням кримінальних справ. Тому проблематичним є обмін таким важливим ресурсом як інформація між міністерствами і відомствами для забезпечення повноцінного й ефективного процесу управління.

З розширенням зовнішньоекономічних відносин України та подальшим збільшенням обсягів зовнішньоекономічних операцій різко зросли потік та масштаби зовнішньоекономічної інформації, а інформаційні технології дозволяють значно пришвидшити зовнішньоекономічні процеси та урізноманітнити отриману аналітичну інформацію. З метою забезпечення органів державного управління системною, комплексною, ґрунтовною, своєчасною інформацією пропонується створити Інформаційно-аналітичний центр при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі як основному генератору пропозицій щодо регуляторної політики у сфері внутрішньої і зовнішньої економічної діяльності. При цьому доцільно визначити три рівні протоколів інформаційного обміну (рис. 1. зони А, Б, В) Інформаційно-аналітичного центру і державних органів залежно від обсягів володіння важливою для процесу управління інформацією.

Інформаційний обмін у зоні А забезпечує достовірною інформацією управлінський процес на рівні регіонів (областей), підприємств за видами діяльності, за географічною та товарною диверсифікацією зовнішньоекономічних операцій. Інформаційне забезпечення зони Б дозволить врахувати особливості окремих зовнішньоекономічних напрямів діяльності країни та важливих товарних ринків, а інформаційне забезпечення зони В дозволить уточнити функціонально-регламентаційну галузеву специфіку зовнішньоекономічних процесів. Така логічно-структурна схема інформаційного забезпечення системи державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності дозволить вийти на новий рівень взаємодії між державними органами, підвищити обґрунтованість застосування інструментів державного регулювання та оперативність реагування на зміни та помилки, зменшити рівень невизначеності та ризику при прийнятті рішень.

Аналіз реальної ситуації у сучасному світовому господарстві свідчить про наявність фундаментальної закономірності [9]: процеси глобалізації активізують зовнішньоекономічні зв'язки країн, а глобальна інформатизація суспільства стає каталізатором поглиблення цих процесів та є тим резервом зростання, який незрівнянно потужніше інших факторів за своїм глобальним впливом та за своїми невичерпними ресурсними характеристиками. Ці закономірності обов'язково необхідно пам'ятати при розробці концепції реформування системи державного управління у напряму розвитку її інформатизації.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сьогодні інформатизація суспільства має глобальний характер: вона зайняла впевнені позиції і в бізнесі, і в системах державного управління, і в побуті, і в інших сферах. Інформаційні технології інтенсифікували виробничі і маркетингові процеси, змінили інструментарій в системі управління. А значить вимагається адекватне і своєчасне реагування державного регулятора в процесі зовнішньоекономічної діяльності на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, поглиблення процесів глобалізації, розвитку геополітичної конкуренції, підвищення ефективності системи державного управління. Як варіант реалізації концепції реформування діючої системи державного управління щодо формування і використання інформації пропонується створити координаційну інформаційно-аналітичну структуру постійного постачання достовірної, повної, актуальної, своєчасної інформації у сфері зовнішньоекономічних операцій на всі рівні державного управління. Питання, порушені у статті, є надзвичайно актуальними і потребують подальших всебічних наукових досліджень, зокрема, щодо організаційних аспектів та нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі вирішення проблем державної регуляторної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

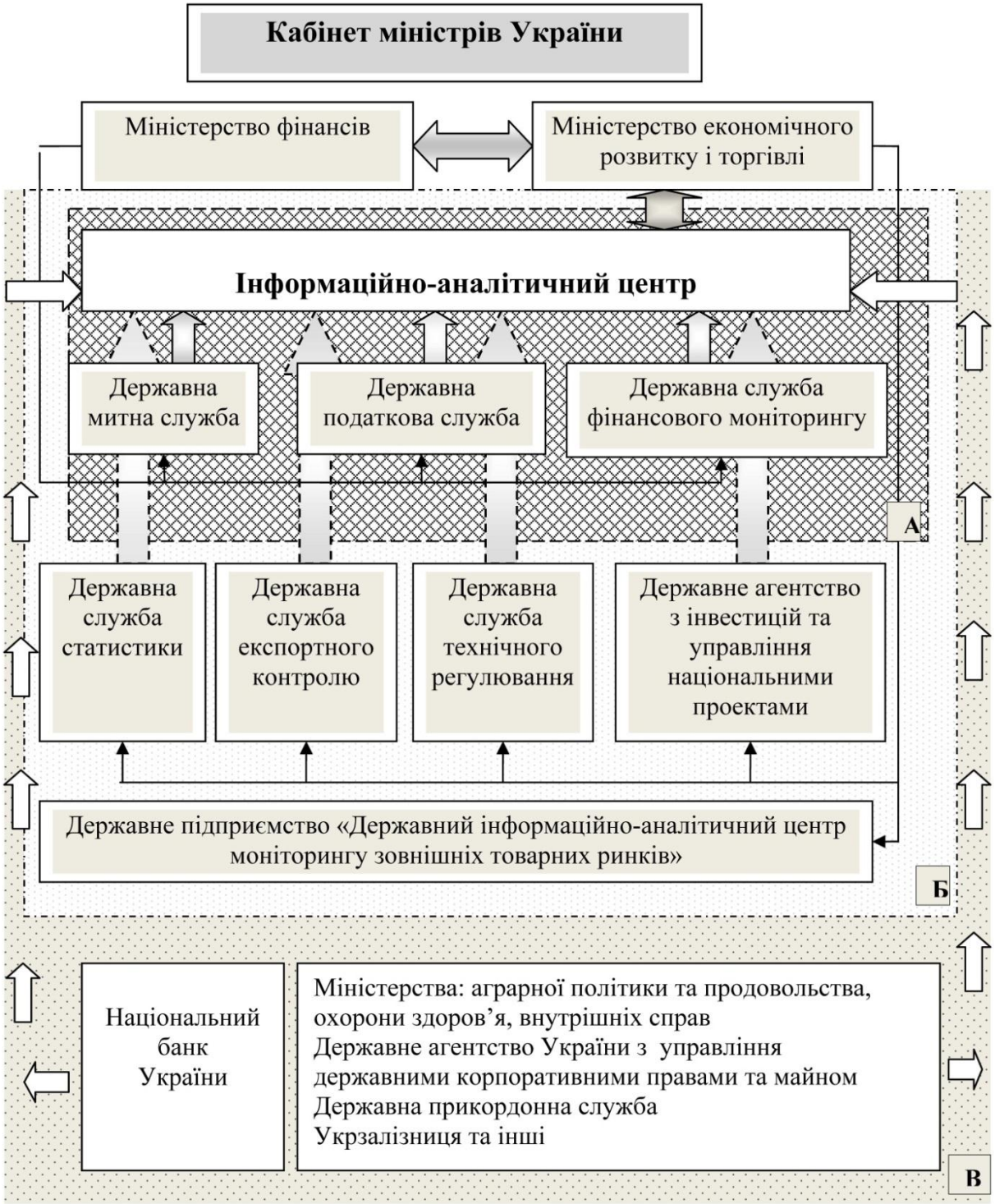

Рис. 1. Логічно-структурна схема інформаційного забезпечення системи державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаман Т. В. До питання забезпечення інформацією органів державного управління / Т. В. Гаман // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 307–312.
2. Грицяк Н. В. Особливості державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства// Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики» : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю, Київ, 27 травня 2011 р. : у 2 т. / за заг ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. с. 173–175.
3. Митний кодекс України : Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 11.07.2002 № 92-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/.
4. Право на інформацію/Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/.

5. Про державну статистику : Верховна Рада України : Закон від 17.09.1992 № 2614-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/.
6. Про інформацію : Верховна Рада України : Закон від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/.
7. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2011.
8. Пугач А. О. Система інформаційно-аналітичного забезпечення – потреба сьогодення // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики» : [матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю, Київ, 27 травня 2011 р.] : у 2 т. / за заг ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. С. 181–182
9. Скаленко А. К. Феномен глобальной информатизации мировой экономики / Глобальные резервы роста [текст] : [монографія] / Пер. с укр. / Науч. ред. и предисл. чл.-корр. НАНУ О. Г. Белоруса. – К. : Информационно-издательский центр «Интеллект», 2002. – С. 35–44.
10. Ченцов В. В. Стратегічні напрями реформування державного управління в умовах національної інформатизації [Текст] / В. В. Ченцов, І. В. Дорда / Перспективи розвитку інформаційних та транспортно-митних технологій у митній справі, зовнішньоекономічній діяльності та управлінні організаціями [Текст] : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2011. – С. 120–121.

Рецензенти: ***Івашова Л. М.*** – д.держ.упр., професор;
Ємельянов В. М. – к.т.н., державний службовець І рангу.

© Борисенко О. П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 28.05.2012 р.

БОРИСЕНКО Ольга Петрівна – кандидат економічних наук, доцент, докторант, Національна академія державного управління при Президентові України, кафедра управління національним господарством.

Коло наукових інтересів: наукові інтереси стосуються питань формування зовнішньоекономічної політики України, удосконалення механізмів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, розвитку європейської інтеграції, проблем митної політики та митної справи.