

УДК 351:351.82:338.24:346(477)

М. Разумей

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

Запропоновано класифікаційну модель механізмів державного управління зовнішньоторговельною безпекою держави. Проаналізовано інструменти, методи, особливості та напрямки реалізації адміністративно-політичного механізму управління зовнішньоторговельною безпекою держави. Наголошено на необхідності використання цього механізму як інструмента забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: зовнішньоторговельна безпека держави, адміністративно-політичний механізм, нетарифні заходи, торгова війна, санкції, вільна економічна зона.

Історичні помилки та досягнення незалежної України чітко визначили її зовнішньополітичний вектор, отримавши втілення у законодавчому закріпленні європейських прагнень розвитку українського суспільства. Але курс на спрощення митних процедур, який Україна обрала, приєднавшись до ряду міжнародних угод та конвенцій, особливо загострює питання забезпечення митної та зовнішньоторговельної безпеки держави (далі – ЗТБД). Адже ефективність митних процедур не завжди залежить від їх максимального спрощення. Прямолінійно зменшуючи час здійснення митних формальностей на кордоні і не застосовуючи за цього сучасних ефективних заходів контролю, перед безпекою держави виникають нові потенційні загрози.

Проблематика митної безпеки досить ґрунтовно та детально досліджувалась провідними вченими та практиками у галузі державної митної справи – П. Пашком та І. Бережнюком. Питання забезпечення ЗТБД залишалося поза увагою дослідників, за винятком окремих робіт. Визначення та система показників такого виду безпеки держави наводяться у Методичних рекомендаціях щодо оцінки рівня економічної безпеки України за редакцією академіка НАН України С. Пирожкова [1]. Також окремі аспекти ЗТБД розглядалися фахівцем з митної справи І. Квеліашвілі. Але поняття “управління ЗТБД” у сучасній науці взагалі відсутнє, що викликає необхідність формування та базового науково-методичного забезпечення зазначеної парадигми.

Тому стаття присвячена створенню сучасної класифікаційної моделі механізмів державного управління ЗТБД, а також визначенню особливостей реалізації, основних інструментів та методів адміністративно-політичного механізму такого управління.

Проблематикою механізмів державного управління займалися різні фахівці у цій галузі: В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, П. Єгоров, В. Князев, О. Ковалюк, О. Коротич, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Ю. Тихомиров, О. Федорчак, Л. Юзьков та інші.

Автори “Енциклопедичного словника з державного управління” залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління,

розрізняють – політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові та комплексні [2]. Але у сучасній науці не існує однастайності щодо класифікації механізмів державного управління.

За набором методів управління, які належать до складу конкретного механізму державного управління, О. Коротич виділяє адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні механізми державного управління [3].

У різних сферах державного управління науковці досить часто розрізняють окремі специфічні групи механізмів державного управління. Наприклад, до складу механізму державного управління е-урядуванням залучають такі механізми: політичний, законодавчий, організаційний, інституціональний, економічний, фінансовий, соціальний, інформаційний тощо [4].

Своєю чергою, О. Федорчак узагальнила підходи до класифікації механізмів державного управління та запропонувала власний, відповідно до якого механізми поділяються залежно від таких ознак: функціональне призначення (економічний, організаційний, правовий та інші механізми державного управління), суб'єкт управління (механізми, які використовуються органами законодавчої, виконавчої, судової влади), об'єкт управління (механізми державного управління конкретною галуззю або сферою діяльності), рівень управління (механізми, які використовуються на рівні держави, на рівні регіону, на рівні окремої установи), ступінь новизни (традиційні та інноваційні механізми державного управління) [5].

Проаналізувавши особливості державного управління ЗТБД [6], під ЗТБД ми розуміємо стан захищеності економічних інтересів держави у сфері зовнішньої торгівлі, за якого держава спроможна протистояти впливу зовнішніх і внутрішніх негативних чинників, та наявність таких умов, які забезпечують товарно-географічну збалансованість експортно-імпортного потоку товарів, що стимулює розвиток національної економіки, захищає вітчизняного товаровиробника, сприяє зміцненню конкурентоспроможності та економічної незалежності країни. Звідси визначимо, що державне управління ЗТБД – це здійснення органами державної влади державно-управлінського впливу, який спрямований на захист економічних інтересів держави у сфері зовнішньої торгівлі.

Державне управління ЗТБД здійснюється шляхом реалізації механізмів державного управління конкретними суб'єктами управління. Очевидно, що ефективне управління ЗТБД можливе за умови реалізації державної митної політики, яка відповідає вимогам сучасного конкурентного середовища міжнародної торгівлі.

Згідно із ст. 5 Митного кодексу України [7], державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки.

Як бачимо, митна політика охоплює заходи митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі держави. Захист економічних інтересів та забезпечення митної безпеки досягається також за допомогою здійсненням митного контролю та митного оформлення, боротьбою з контрабандою та порушенням митних правил, іншими заходами, які безпосередньо пов'язані з митною справою.

Всі зазначені напрямки діяльності належать до сфери компетенції Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ), яка реалізує державну політику у сфері державної митної справи [8].

Таким чином, ДФСУ є головним центральним органом виконавчої влади, який здійснює управління ЗТБД. У сучасних умовах реформування державного управління в частині спрощення митних процедур та переходу України на міжнародні стандарти здійснення митної справи, можна виокремити такі механізми державного управління ЗТБД: митно-тарифний, контрольно-економічний, організаційно-правовий, інформаційно-технологічний та адміністративно-політичний механізми. Стисло охарактеризуємо кожен із цих механізмів окремо.

Митно-тарифний механізм державного управління ЗТБД фактично є похідним від митно-тарифного регулювання зовнішньоторговельної діяльності держави, ключовими елементами якого є: код товару, згідно із УКТ ЗЕД, країна походження товару, митна вартість товару, митний тариф. Отже основні методи в контексті цього механізму державного управління полягають у законності, достовірності та оперативності визначення коду УКТ ЗЕД, країни походження, митної вартості та ставки митного тарифу на товари, які переміщуються через митний кордон України.

Контрольно-економічний механізм передбачає управління ЗТБД за допомогою, насамперед, сучасних митних методів управління – оцінки ризиків і постаудитного контролю. На основі інформації системи аналізу та управління ризиками визначаються об'єкти контролю, які можуть бути перевірені фахівцями ДФСУ на предмет дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності митного законодавства вже після випуску товарів у вільний обіг. Такий підхід створює умови для швидкого проходження процедури митного оформлення на митному кордоні і забезпечує повноту надходжень коштів до державного бюджету у підсумку. Також цей механізм державного управління ЗТБД покликаний руйнувати схеми незаконного ввезення товарів та створювати такі економічні передумови на внутрішньому ринку країни, за яких контрабанда стане просто нерентабельною.

Організаційно-правовий механізм державного управління полягає у здійсненні управлінської діяльності шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері зовнішньої торгівлі, приєднання до відповідних міжнародних документів, імплементації у національне законодавство міжнародних норм та стандартів здійснення митної справи. Суттєвим поштовхом для підвищення ефективності організаційно-правового механізму державного управління ЗТБД є створення зони вільної торгівлі, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого.

Інформаційно-технологічний механізм управління ЗТБД передбачає впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій та їх застосування при здійсненні митної справи. Як свідчить кращий міжнародний досвід, ефективність управління ЗТБД за цього підвищується у рази. Європейська спільнота визначила, що потрібно зменшувати різницю між митними процедурами в різних країнах світу шляхом використання механізму електронного управління у митній справі. Основою такого управління є багатофункціональна комплексна система "Електронна митниця". Ця електронна система, спрямована на поєднання інформаційно-комунікативних технологій та механізмів їх застосування, дає можливість підвищити якість митного регулювання, вдосконалити митне адміністрування та зміцнити митну безпеку держави.

Адміністративно-політичний механізм реалізується за допомогою застосування нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі, а також шляхом виконання політичних рішень вищого керівництва держави щодо

зовнішньоторговельних взаємовідносин як реакція на дискримінаційні дії інших держав. У сьогоденних умовах існування зовнішньої агресії сусідньої країни, дослідження цього механізму стає дуже актуальним для України.

Під нетарифними заходами регулювання зовнішньої торгівлі розуміють різні заходи контролю за виключенням мита. На нашу думку, нетарифні заходи доцільно розглядати, розподіливши їх на дві групи: кількісні обмеження та вимоги до якості.

Кількісні обмеження (квотування, ліцензування, заборони) полягають у визначенні граничних обсягів та переліків товарів, які імпортуються або експортуються протягом встановленого періоду. Відповідно до діючого законодавства, Україна може застосовувати різні види квот (глобальні, групові, експортні, імпортні, індивідуальні, антидемпінгові, компенсаційні, спеціальні) та ліцензій (відкриті, разові, генеральні, експортні, імпортні, антидемпінгові, компенсаційні, спеціальні). Порядок ліцензування зовнішньоекономічних операцій, що встановлений ст. 16 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [9], передбачає здійснення ліцензування експорту (імпорту) у двох формах: автоматичного ліцензування (обмежувальний вплив мінімальний) та неавтоматичного ліцензування (обмежувальний вплив максимальний).

Ліцензування може завдавати значного обмежувального впливу на міжнародну торгівлю. Тому Україна як країна-член Світової організації торгівлі зобов’язана надавати коректній регламентації застосування процедури ліцензування зовнішньоекономічних операцій в рамках діючих угод СОТ.

Вимоги до якості – це засоби, які ускладнюють торгівлю між країнами (санітарні, фітосанітарні, ветеринарні, екологічні, радіологічні та інші вимоги до товарів; національні стандарти та вимоги до системи сертифікації продукції; особливі вимоги до упаковки або маркування товарів тощо).

Значна частина продукції, яка ввозиться на митну територію України, визнається бракованою. Тому підвищуються вимоги щодо якості та безпеки імпортованих товарів, включаючи вимоги до упаковки, маркування, термінологію, а також – обов’язкову сертифікацію. З метою досягнення оптимального рівня впорядкування промислової діяльності у всіх галузях національної економіки, вводиться обов’язкова стандартизація. На сьогодні в Україні діють відповідні стандарти: державні стандарти (ДСТУ), галузеві стандарти (ГСТУ), стандарти науково-технічних та інженерних товариств (СТТУ).

Відповідно до ст. 40 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” [10], забороняється імпорт харчових продуктів, які є небезпечними, не придатними до споживання, неправильно маркованими або такими, що не відповідають технічним регламентам або санітарним заходам.

Митним кодексом України (ст. 319) передбачено, що товари, які переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю. У пунктах пропуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються митними органами у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю.

Для захисту вітчизняних виробників держава може вдаватися до заохочування експорту шляхом надання експортних субсидій – пільг фінансового спрямування. Як відомо, субсидіювання експорту за правилами СОТ взагалі не прийнятні, адже

призводять до демпінгу. В такому разі держава-імпортер має право на введення антидемпінгового мита.

Обмеження імпорту в країну також може бути досягнуте за рахунок так званих “добровільних” обмежень експорту з країни, на яку здійснюється політичний тиск. Уряд країни, вітчизняні виробники якої зазнають збитків від імпоротної продукції, вдається до такого тиску шляхом погроз застосувати односторонні обмежувальні заходи на імпорту у разі відмови “добровільно” обмежити експорт. Найбільш поширеного застосування “добровільні” обмеження експорту набули в торговельних взаємовідносинах США, ЄС та Японії. Проте потрібно враховувати, що “добровільні” обмеження експорту однією країною як правило призводять до розширення експорту аналогічного товару іншими країнами, які прагнуть зайняти відповідну нішу на ринку країни імпорту.

Політичну складову адміністративно-політичного механізму управління ЗТБД розглянемо на прикладі дій Російської Федерації. Спалахи торгової війни в українсько-російських відносинах виникали ще задовго до початку військового конфлікту на сході України та анексії частини її суверенної території. Так, у січні 2012 р. Роспоживнагляд ввів заборону на ввезення українського сиру, звинувативши його виробників у порушенні технології на підприємствах. Відновлення поставок сиру до РФ відбулося лише через чотири місяці після тривалих переговорів і ряду перевірок. У липні 2013 р. санітарна служба Росії ввела заборону на постачання продукції компанії “Рошен” – одного з найбільших виробників кондитерських виробів в Україні. За словами голови Роспоживнагляду, експертиза продукції “Рошен” із торгових мереж Москви показала, що кондитерські вироби “не відповідають заявленим параметрам” [11].

За інформацією Федерації роботодавців України [12], із 14 серпня 2013 р. до профілю ризику системи управління ризиками Федеральної митної служби РФ до перших чотирьох десятків підприємств, які туди потрапили у липні 2013 р., були додані всі без винятку українські експортери. При цьому заходи попередження ризику були ще більш посилені. Транспортні засоби, які перевозили продукцію українських товаровиробників на кордоні Російської Федерації підлягали безпідставній суцільній перевірці, включаючи вивантаження, переважування та зворотне завантажування. По суті, увесь український експорт було зупинено.

З часів загострення ситуації на Донбасі нові заборони Росії відносно українського експорту набувають все більших масштабів. Заборони поширюються на ту чи іншу українську продукцію (кукурудзяні крупи, соняшник, соєві боби, молоко, плодоовочева продукція, дитяче харчування, рибні консерви та інше) з різних причин (фітосанітарні норми, невідповідність технічним регламентам Митного союзу тощо). Також Російська Федерація обмежила ввезення на свою територію “окремих видів сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства, країною походження якої є держава, яка прийняла рішення про введення економічних санкцій по відношенню російських юридичних та (або) фізичних осіб або приєдналась до такого рішення” [13]. Таке рішення є повністю політичним, адже, враховуючи сформовану роками залежність російських споживачів від імпоротної продукції, воно позбавлене соціально-економічної доцільності і тільки погіршує і без того низький рівень життя пересічних громадян Росії.

Україною також має бути активно задіяний адміністративно-політичний механізм управління ЗТБД, що зумовлено політичним та економічним тиском

Російської Федерації. Але його реалізація повинна здійснюватись на якісно нових, ефективніших засадах, і переслідувати принципово інші цілі. Наша держава поки не ввела аналогічних заборон на імпорт з Росії, але пакет обмежувальних заходів щодо російської продукції українським Урядом вже підготовлений.

З 27 вересня 2014 р. Україна запровадила митне декларування товарів, які переміщуються через адміністративний кордон із тимчасово окупованою територією Кримського півострова, відповідно до закону про вільну економічну зону (далі – ВЕЗ) [14]. Згідно із законом, ВЕЗ “Крим” запроваджується у межах двох адміністративно-територіальних одиниць України: Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. На її території діє особливий правовий режим економічної діяльності фізичних і юридичних осіб, зокрема особливий порядок застосування норм регуляторного, податкового та митного законодавства України, а також особливий режим внутрішньої та зовнішньої міграції фізичних осіб. У межах ВЕЗ Криму створено вільну митну зону. Митне оформлення вантажів, які переміщуються через адміністративний кордон, здійснюється аналогічно з діючим правовим режимом у міжнародних пунктах пропуску.

Україна як європейська демократична держава повинна використовувати саме такі методи боротьби за власний суверенітет і незалежність, але водночас потрібно виважено підходити до прийняття подібних рішень. Адже ефект від економічного тиску на країну-агресора має бути принаймні співставним зі збитками національних товаровиробників, оскільки від санкцій втрачають усі сторони. Необхідно шукати нові ринки збуту, здійснювати державну методичну підтримку вітчизняних експортерів для освоєння цих ринків, а також – розширювати внутрішні сегменти ринку для реалізації продукції, яка йде на експорт. Крім того, надзвичайно важливо синхронізувати свої дії щодо санкцій із міжнародною спільнотою задля економічної ізоляції країни, яка відверто нехтує усіма правилами цивілізованого світу.

Підводячи підсумки, потрібно акцентувати увагу на тому, що запропонована класифікаційна модель механізмів державного управління ЗТБД має достатньо умовне спрямування, адже виокремлені механізми взаємопов’язані й іноді регулюють одні й ті самі питання зовнішньої торгівлі та митної справи. Зокрема, створення вільної митної зони у Криму – це також і реалізація організаційно-правового механізму державного управління ЗТБД. Ескалація військового конфлікту на сході України та тимчасова окупація її окремих територій дає підстави розглядати адміністративно-політичний механізм управління ЗТБД вже як надзвичайно важливий інструмент забезпечення національної безпеки України. Адже багатовіковий світовий досвід свідчить, що економічні методи впливу більш ефективні, ніж військові.

Особливості реалізації адміністративно-політичного механізму управління ЗТБД потребують подальшого виваженого комплексного дослідження вже на сьогодні. До цього процесу повинні долучатися провідні фахівці у сфері зовнішньоекономічної діяльності та міжнародна спільнота.

Література

1. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України за редакцією академіка НАН України С. І. Пирожкова [Електронний ресурс]. — К. : НІПМБ, 2003. — Режим доступу : http://kneu.edu.ua/get_file.php?id=2773.

2. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
3. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою / О. Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. ОРІДУ. — Вип. 2 (26). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 122—128.
4. Механізми державного управління у сфері електронного урядування / А. Семенченко // Студії з архівної справи та документознавства [Електронний ресурс]. — 2012. — Т. 20. — С. 109—113. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/sasds_2012_20_17.pdf.
5. Федорчак О. В. Упровадження інноваційного механізму управління у діяльність обласних державних адміністрацій [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ольга Василівна Федорчак. — Львів : [б. в.], 2010. — 22 с.
6. Разумей М. М. Зовнішньоторговельна безпека держави: управлінський аспект / М. М. Разумей // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — № 2 (5). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — С. 18—26.
7. Митний кодекс України № 4495-VI від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
8. Положення про Державну фіскальну службу України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 236 від 21.05.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p>.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 959-XI від 16.04.1991 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/959-12/page>.
10. Про безпечність та якість харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України № 771/97-ВР від 23.12.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/97-vr>.
11. Роспотребнадзор запретил украинские конфеты [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://lenta.ru/news/2013/07/29/roshen>.
12. Офіційний сайт Федерації роботодавців України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua.fru.org.ua/rosiya-blokuye-ukrainskij-eksport/>.
13. Офіційний сайт Президента Росії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
14. Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України [Електронний ресурс] : Закон України № 1636-VII від 12.08.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>.

M. Razumei

IMPLEMENTATION FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND POLITICAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FOREIGN TRADE SAFETY OF UKRAINE

The article presents a classification model of mechanisms of public administration of the Ukrainian foreign trade safety. The analysis of tools, methods, features and directions for implementation of the administrative and political mechanism of public administration of foreign trade safety is done. The need to use

the mechanism as a tool for providing national safety of Ukraine is emphasized by the author.

Key words: foreign trade safety of the state, administrative and political mechanism, non-tariff measures, trade war, sanctions, free economic zone.