

С. М. Двигун,  
аспірант, Академія муніципального управління

# КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

*Стаття присвячена визначенню сутності основних понять, що характеризують зовнішньоекономічну діяльність в умовах інтеграції України в світовий економічний простір. Доведено, що державне управління зовнішньоекономічною діяльністю є процесом впливу уповноважених державних органів різного рівня на зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів господарювання з метою підвищення її ефективності й результативності.*

*Article is devoted to the definition of the essence of the basic concepts that characterize the foreign economic activity in Ukraine's integration into the world economy. It is shown that the state of international management is a process of influence authorized government bodies at various levels on foreign trade entities with a view to improving its efficiency and effectiveness.*

## ВСТУП

Однією з основних закономірностей сучасної епохи, що характеризується високим рівнем інтернаціоналізації та прискореним розвитком глобалізаційних процесів, є зростання ролі зовнішньоекономічних зв'язків у національному господарстві кожної держави. Україна поступово входить у систему світового господарства, і від того, як цей процес буде проходити, залежить не тільки динаміка зовнішньої торгівлі, але й можливість подальшого економічного та соціального розвитку держави як органічної підсистеми світової економіки. Про поживлення процесу входження України у світове співтовариство свідчить розширення географії та масштабів зовнішньоекономічних відносин. Цілеспрямований розвиток економічної політики за векторами СОТ та ЄС зумовлюють необхідність удосконалення, а за деякими аспектами й зміни механізмів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в усіх її проявах.

Проблеми розвитку зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) та державного управління економікою, здебільше теоретичного характеру, розглядалися переважно зарубіжними вченими. Результатам фундаментальних досліджень цієї проблеми присвячені праці таких учених: В. Бодрова, О. Власюка, І. Грицяка, Ю. Козака, В. Ковалевського, Т. Мена, А. Монкретьєна, А. Сміта, Д. Рікардо.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Узагальнити визначення економічних понять, що характеризують зовнішньоекономічну діяльність, а саме: "зовнішньоекономічна діяльність", "зовнішньоекономічні відносини" і "зовнішньоекономічна політика".

## РЕЗУЛЬТАТИ

Оскільки питання розвитку зовнішньоекономічних відносин завжди мали двояку природу: з однієї сторони, це питання фінансово-економічні, які визначають місце країни в світовому розподілі праці, ресурсів і, звичайно, прибутків і цікавлять, перш за все, представників бізнесу і бюджетних сфер; з іншої — соціально-політичні, які впливають на статус держави, її громадян та керівництва на міжнародній арені, вони вимагають особливої уваги зі сторони держави, її законодавчих та виконавчих органів.

Концептуальні основи формування зовнішньоекономічної політики України сьогодні відбувається в умовах, коли "...глобалізований світ формує нові виклики до всіх країн світу, до національних систем державного управління" [6]. Тому при здійсненні тих чи інших кроків у напрямі інтеграції економіки України до світового господарства необхідно чітко усвідомлювати всі переваги і загрози кожного кроку й, враховуючи досвід інших країн та національні особливості, приймати зважені уп-

равлінські рішення на рівнях законодавчої та виконавчої влади.

Досить докладний аналіз сучасного стану України на шляху до інтернаціоналізації економіки та перспектив співробітництва з країнами ЄС, Німеччини та Росії зробили вчені національного інституту стратегічних досліджень, які справедливо застерігають, що "гальмування процесу систем технічного регулювання та споживчої політики відповідно до вимог Європейського союзу може призвести до перетворення України на постачальника дешевої робочої сили, місце для зберігання шкідливих відходів, сировинний придаток розвинених країн і т.п., що ще раз підтверджує необхідність роблячи швидкі, але економічно грамотні кроки у напрямках удосконалення й реалізації зовнішньоекономічної політики держави.

Але перш ніж розглядати проблеми формування зовнішньоекономічної політики, здійснення зовнішньоекономічної діяльності та розвитку зовнішньоекономічних відносин, визначимося з цими економічними категоріями, розмежуємо їх та уточнимо зміст кожної з них. У науковій літературі не має однозначного визначення вищезазначених термінів.

Так, Л. Дідківська, Л. Головка та О. Гребельник розмежовують поняття "зовнішньоекономічна діяльність" і "зовнішньоекономічна політика", але не вирізняють окремо таке поняття, як "зовнішньоекономічні відносини", вони лише використовують словосполучення "економічні відносини" при визначенні попередніх двох понять, що не сприяє повному розкриттю даних зовнішньоекономічних категорій.

При цьому автори, визначаючи різні терміни, вкладають в них той самий зміст. Так, якщо Л. Дідківська і Л. Головка вважають, що зовнішня торгівля, міграція капіталів та робочої сили, міжнародні науково-технічні та виробничі зв'язки, спільне освоєння повітряного та космічного простору, Світового океану, охорона довкілля, виконання програм та угод тощо — це "зовнішньоекономічна діяльність", то Л. Швайка відносить все це до категорії "зовнішньоекономічних відносин". Деякі визначення даних категорій, на наш погляд, є неповними (як то визначення зовнішньоекономічної діяльності у авторів Вільної енциклопедії "Вікіпедії") і висвітлюють тільки одну чи декілька сторін зовнішньоекономічного явища.

У економічній енциклопедії під редакцією С. Мочерного наведені визначення основних категорій у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що надаються Р. Яремко. У цілому наведені визначення розкривають сутність даних категорій, але є дещо спрощеними і не дозволяють визначити ієрархічний взаємозв'язок між визначеними категоріями. Окрім того, ми вважаємо, що визначення "зовнішньоекономічні зв'язки" доречно замінити більш ємким поняттям "зовнішньоекономічні відносини".

Отже, результати побіжного аналізу змісту основних економічних понять, що характеризують зовнішньоекономічне життя країни, вказують на необхідність



Рис. 1. Схема логічного взаємозв'язку основних елементів здійснення зовнішньоекономічної політики

уточнення змісту основних дефініцій, з тим щоб чітко розуміти той чи інший вислів, ту чи іншу наукову позицію.

Для розкриття сутності вищезазначених термінів нагадаємо загальноприйняте тлумачення термінів "політика", "діяльність" та "відносини". У економічній енциклопедії дані терміни мають декілька значень, а ми при їх виборі виходимо з теми дослідження. Так "політика" визначається як діяльність органів державної влади і державного управління, що визначає суспільний устрій і економічний стан країни; "діяльність" — як сукупність певних дій, виконана робота; та "відносини" — як сукупність зв'язків, що виникають при спілкуванні, контактах [5].

Враховуючи вищесказане, у межах даного дослідження ми пропонуємо розмежувати та визначити сутність економічних понять "зовнішньоекономічна політика", "зовнішньоекономічна діяльність" та "зовнішньоекономічні відносини" наступним чином:

— "зовнішньоекономічна політика" — це діяльність державних законодавчих та виконавчих органів, яка спрямована на формування ефективних економічних відносин держави на міжнародній арені;

— "зовнішньоекономічні відносини" — це сукупність економічних зв'язків та контактів між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, які формуються під впливом зовнішньоекономічної політики держави;

— "зовнішньоекономічна діяльність" — це спосіб реалізації зовнішньоекономічної політики держави шляхом здійснення вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання певних дій, направлених на матеріалізацію зовнішньоекономічних відносин.

Взаємозв'язок і взаємозалежність визначених нами категорій у загальному вигляді можна відобразити так (рис. 1).

При цьому варто зазначити, що визначені нами поняття "зовнішньоекономічна діяльність", "зовнішньоекономічні відносини" та "зовнішньоекономічна політика" є складними агрегованими економічними категоріями.

Тобто "зовнішньоекономічна діяльність" за типами може бути ефективною, неефективною, компромісною, ризикованою і небезпечною. При цьому вона може протікати у формі переміщення товарів, переміщення капіталів чи переміщення робочої сили. За видами, згідно ЗУ "Про зовнішньоекономічну діяльність", вона поділяється так: експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили; діяльність у сфері послуг; наукова, науко-

во-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація; фінансова; операції з цінними паперами; кредитно-розрахункова; спільна діяльність; товарообмін (бартер); оренда, у т. ч. лізинг; валютні операції; інші, не заборонені законами.

У сучасному світі безперечним є той факт, що процес державотворення не є статичним, консервативно і однозначно визначеним. Він знаходиться у стані постійного розвитку, організації і реорганізації та творчого пошуку шляхів удосконалення всієї системи державного управління та окремих її складових. Особливо складним, а інколи й "болючим" для суспільства, є пошук оптимальних шляхів державного устрою для молодих держав, до числа яких входить і Україна. На сучасному етапі розвитку світового господарства реалізація країни, що стала на шлях самостійного розвитку як держави, оцінка її місця та ролі у світогосподарському процесі здійснюється з огляду на те, як дана держава здійснює "впорядкування та вдосконалення суспільної, колективної та приватної життєдіяльності людей", тобто виконує свої "політичну, соціальну, міжнародну та економічну функції" [2]. І ми приєднуємося до твердження провідних вчених про те, що визначальною з даного переліку є саме економічна функція держави, адже відсутність належного економічного потенціалу, нераціональне його використання та неефективне управління економічними процесами зведуть нанівець будь-які зусилля, направлені на реалізацію інших суспільних функцій.

Варто зазначити, що саме розуміння терміну "державне управління економікою" та його розмежування зі звичним словосполученням "державне регулювання економіки" знайшло своє відображення у науковій літературі тільки в останні роки. Найбільш близькими до розкриття сутності державного управління, його змісту та складових, на наш погляд, є такі вітчизняні науковці, як С. Чистов, Л. Мельник, М. Корецький, П. Германчук, І. Стефанюк, Н. Рубан, Ю. Битяк та ін., які розглядають регулювання як одну із похідних функцій державного механізму управління. При цьому вчені зазначають, що "якщо економічні функції держави дають відповідь на питання, що буде робити держава, які завдання ставить перед собою, то державний механізм дає відповідь на питання — як це зробити" [1; 3].

Таким чином, державне управління економікою забезпечує "організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності через реалізацію основних функцій управління — організацію, планування, регулювання, кадрове забезпечення та контроль" [4], кожна з яких при більш глибокому дослідженні може виступати як окремий механізм зі своїми суб'єктами і об'єктами, функціями і завданнями, методами і метою.

Отже, "державне управління зовнішньоекономічною діяльністю — це процес впливу уповноважених державних органів різного рівня на зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів господарювання з метою підвищення її ефективності й результативності". Оскільки, як визначалося вище, державне управління економічних процесів здійснюється через виконання державними органами різних управлінських функцій: "організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, конт-

роль" [6], а "функція" — це явище, що залежить від іншого та змінюється в залежності від зміни того чи іншого явища [5], то визначимо "державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності" як функцію управління зовнішньоекономічною діяльністю, що визначається зовнішньоекономічною політикою держави та реалізуються через дію правових, організаційно-управлінських, адміністративних, економічних, інформаційно-аналітичних механізмів.

Складність досліджень у сфері державного управління та державного регулювання економічними процесами полягає у тому, що не можна однозначно структурувати за елементами складний механізм управління, перелічити та охарактеризувати його складові. Проте переважна більшість авторів, які вивчають проблеми державного управління економікою одноставно стверджують, що однією з найбільш важливих функцій держави у цій сфері є контроль за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів, економічних, екологічних, та соціальних стандартів.

Структура і функціонування системи державного управління економікою визначається економічною політикою держави та стратегічними цілями розвитку суспільства в той чи інший момент його життєдіяльності. До основних функцій державного управління економікою відноситься організація та проведення дієвого контролю за дотриманням законодавчо-нормативних актів, що регулюють економічні процеси на різних рівнях їх здійснення всіма без виключення учасниками цих процесів.

Для розуміння глибини та складності проблеми організації та здійснення всієї системи державного економічного контролю важливо зазначити, що економічна діяльність поєднує в собі дві невід'ємні частини — саму господарську операцію та її фінансовий аспект, тобто економічна діяльність може бути структурована, як мінімум, на господарську та фінансову діяльність, які можуть виступати окремими об'єктами контролю. До того ж, оскільки сьогодні фінансові питання викликають найбільшу зацікавленість з боку державних органів контролю, то і в науковій літературі, і в чинному законодавчому полі сьогодні виокремлюється й частіше зустрічається поняття "державний фінансовий контроль".

Н. Вітвицька, І. Чумакова, М. Коцурпатий, М. Фенченко чітко розмежовують і визначають поняття "фінансовий контроль" і "державний фінансовий контроль" та зазначають, що останній — це різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. При цьому автори зазначають, що державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави.

У даному контексті П. Германчук, І. Стефанюк, Н. Рубан зазначають, що "зміни реалій останнього десятиліття, впродовж якого єдина державна власність замінена державною, колективною і приватною... призвели до посилення ролі державного фінансового контролю ... який є невід'ємним і важливим складником державного регулювання економіки, оскільки покликаний забезпечити цей процес достовірною інформацією".

Вищенаведені наукові узагальнення авторів дозволяють зробити наступний висновок, що державний фінансовий контроль переважно здійснюється з метою забез-

печення фінансової політики, що проводиться державою. Він є системою органів контролю, що має свої характерні організаційні, адміністративні і правоохоронні форми і методи контролю з виявлення відхилень від норм законності і доцільності, а також резервів підвищення економічної ефективності діяльності контрольованих суб'єктів з подальшим вживанням коригувальних і превентивних заходів. Як зазначив Голова Рахункової Палати при Верховній Раді України В. Симоненко, у Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятої на IX Конгресі Міжнародної організації найвищих контрольних органів (INTOSAI), наголошується, що контроль — це обов'язковий елемент у системі державного управління. Вона також регламентує необхідність функціонування найвищого органу фінансового контролю в країні; визначає його статус як незалежного органу фінансового контролю; норми можливої взаємодії з парламентом, урядом і іншими державними інститутами.

Зазначимо, що саме поняття "державного фінансового контролю" на відомчому рівні вперше з'явився у Стандартах державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна (далі Стандарти ДФК), що затверджені Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 09.08.2002 № 168. Дані стандарти були розроблені на виконання вимог ст. 4 Указу Президента України від 25.12.2001 № 1251 "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері" та ст. 1 Указу Президента України від 27.08.2000 № 1031 "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи". При цьому в Стандарті ДФК 1 "Терміни, які вживаються в Стандартах державного фінансового контролю" не дається визначення самого поняття "державний фінансовий контроль", і тільки в проекті Закону України "Про державний фінансовий контроль" за № 2020, який внесений на розгляд до Верховної Ради України та зареєстрований 8 лютого 2008 р., є визначення даної категорії.

Згідно з даним Проектом, "державний фінансовий контроль" — це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства.

Але оскільки зовнішньоекономічна діяльність стосується різноманітних сторін господарської діяльності, не можна провадити окремо контроль дотримання фінансової дисципліни від контролю за дотриманням чинного законодавства з регулювання, скажімо, процедурних чи транспортних питань. Тому у межах нашого дослідження визначимо, що "державний контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності" — це функція управління зовнішньоекономічною діяльністю, що направлена

на перевірку ефективності та правильності реалізації зовнішньоторговельної політики держави через дію правових, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, інформаційно-аналітичних та інших механізмів".

## ВИСНОВКИ

На сучасному етапі зовнішньоекономічна політика держави — це не тільки торгівля, не тільки інвестиційне і науково-технічне співробітництво, не тільки створення договірному простору і забезпечення національної економічної безпеки. Це весь комплекс фінансово-економічних та соціально-політичних проблем, вирішення яких має бути націлене на ефективне інтегрування національного господарства в систему світового господарства з метою максимізації своєї частини світового прибутку, стабілізації суспільства та підвищення середнього рівня добробуту населення.

За результатами дослідження наукового трактування змісту основних економічних понять, що характеризують зовнішньоекономічну діяльність, виявлена необхідність уточнення та однозначності у розкритті змісту дефініцій "зовнішньоекономічна політика", "зовнішньоекономічна діяльність" та "зовнішньоекономічні відносини". Вони визначені нами наступним чином: зовнішньоекономічна політика — це діяльність державних законодавчих та виконавчих органів спрямована на формування ефективних економічних відносин держави на міжнародній арені; зовнішньоекономічні відносини — це сукупність економічних зв'язків та контактів між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, які формуються під впливом зовнішньоекономічної політики держави; зовнішньоекономічна діяльність — це спосіб реалізації зовнішньоекономічної політики держави шляхом здійснення вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання певних дій, направлених на матеріалізацію зовнішньоекономічних відносин.

## Література:

1. Виноградова Н. Взаємозв'язок законів і принципів у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 4 (18). — С. 61—67.
2. Губський Б.В. Економічна безпека України: методологія виміру, стан, стратегія забезпечення: монографія / Б.В. Губський. — К.: ДП "Укрархбудінформ", 2001. — 122 с.
3. Дем'яненко А.Г. Формирование модели комплексного анализа эффективности внешнеэкономической деятельности предприятия / А.Г. Дем'яненко // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 2. — С. 22—28.
4. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс, та ін. / за заг.ред. І. Розпутенка. — К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. — 420 с.
5. Мочерний С.В. Економічна енциклопедія: у 3-х томах / С.В. Мочерний - Т.1. — К.: Видавничий центр "Академія", 2000. — 864 с.
6. Черленяк І. Інтеграція в ЄС та проблеми формування соціополітичних інтересів України / І. Черленяк // Зб. наук. пр. НАДУ. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — Вип. 1. — С. 334—340.

*Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.*