

УДК 351:339.54

І. В. Орлов,  
д. е. н., професор, Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II  
ORCID ID: 0000-0003-3119-0698  
В. В. Ксендзук,  
к. е. н., доцент, Державний університет "Житомирська політехніка"  
ORCID ID: 0000-0001-7670-7350

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.24.113

# МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УМОВАХ ВПЛИВУ РИЗИКІВ

I. Orlov,  
Doctor of Economic Sciences, Professor, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education  
V. Ksendzuk,  
PhD in Economics, Associate Professor, Zhytomyr Polytechnic State University

MECHANISM OF STATE GOVERNANCE OF FOREIGN TRADE POLICY OF UKRAINE

**Здійснене дослідження ґрунтується на актуальній проблемі розвитку механізмів державного управління зовнішньоторговельної діяльності, враховуючи зростання зацікавленості в здійсненні наукових розробок у сфері державного управління та посилення ролі зовнішньої торгівлі в призмі економічного розвитку країни. На підставі огляду основних статистичних показників зовнішньоторговельного обороту України обґрунтовано чинники, що перешкоджають розвитку зовнішньоторговельної діяльності та ідентифіковано вплив ризиків на процеси державного управління. До таких ризиків зараховано: законодавчо-політичні, структурно-кадрові, регіональні, економічні, геополітичні тощо. Охарактеризовано складові механізму державного управління зовнішньоторговельної діяльності (засоби забезпечення зовнішньоторговельної політики, інструменти реалізації зовнішньоторговельної політики, засоби контролю дієвості зовнішньоторговельної політики, засоби розвитку зовнішньоторговельної політики). Результати отриманих досліджень дозволяють визначити пріоритетні напрями подальшого розвитку зовнішньоторговельної політики та сформулювати висновки щодо необхідності врахування ризиків під час розкриття завдань і цілей державного управління діяльністю суб'єктів зовнішньоторговельної діяльності.**

**The study is based on the current problem of developing mechanisms of public management of foreign trade, given the growing interest in research in the field of public management and strengthening the role of foreign trade in the prism of economic development. The purpose of this study is to substantiate the approach to the formation of mechanisms for public management of foreign trade in the face of risks. Based on the review of the main statistical indicators of foreign trade turnover of Ukraine, the factors hindering the development of foreign trade activity are substantiated and the impact of risks on public management processes is identified. Such risks include: legislative and political, structural and personnel, regional, economic, geopolitical, etc. Most factors are caused by risks arising in the course of foreign economic activity and require the development of appropriate policies for their management. In the article characterized the components of the mechanism of state management of foreign trade activities (means of ensuring**

*foreign trade policy, tools for implementing foreign trade policy, means of monitoring of effectiveness of foreign trade policy, means of developing foreign trade policy) are described. The approach used reveals the system of public management from a conceptually different side, which ensures compliance with the principle of coordination of the interests of the state and foreign trade entities. Thus, taking into account the risks of foreign trade is reasonable and appropriate in terms of each component, because it will solve one of the main tasks of public administration, which is the distribution of responsibilities for public policy to improve balance of payments, stable development of the foreign exchange market, consistency provisions of customs legislation and the formation of the export potential of the subjects of foreign trade relations.*

*The results of the obtained research allow to determine the priority directions of further development of foreign trade policy and to form conclusions about the need to take into account the risks when disclosing the tasks and objectives of public management of activity of foreign trade entities.*

*Ключові слова: зовнішньоторговельна політика, зовнішньоторговельна діяльність, експорт, імпорт, державне управління, ризики, суб'єкти зовнішньоторговельної діяльності.*

*Key words: foreign trade policy, foreign trade activity, export, import, public management, risks, subjects of foreign trade activity.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державне (публічне) управління відносно нове поняття в Україні, яке виникло в XIX ст. з метою розв'язання проблеми удосконалення механізмів державного управління та доступності державних послуг, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності роботи публічного сектору. Вільсон В. (Wilson W.) [11], який вважається одним із попередників і основоположників сучасного підходу до науки державного управління, у статті 1887 року визначив мету досліджень в сфері адміністрування, яка полягає у визначенні завдань, які уряд може успішно реалізувати, та окреслення механізмів, яким чином уряд буде реалізовувати ці завдання з мінімально можливими витратами та найвищими результатами.

Актуальність досліджень в сфері публічного управління можна пояснити збільшенням видатків державного бюджету на загальнодержавні функції. Адаме, як зазначають науковці [9] у XIX ст. роль держави обмежувалася майже виключно функцією нічного сторожа, описаною Адамом Смітом, а державні витрати в більшості країн світу не перевищували 10% ВВП. Сьогодні для порівняння в Україні загальнодержавні видатки склали в 2020 р. близько 15% державного бюджету (рис. 1) [6], а частка сукупних видатків державного сектора у ВВП України складала станом на 2015 р. вже більше 50% [5]. Натомість "у середині 50-х років частка державного сектору в економіці становила 20—30% у Західній Європі та 15% у США. Нині частка витрат державного сектору у ВВП у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) коливається від 32% (у Південній Кореї) до 60% (у Словенії). У Польщі у 2013 р. — 42%" [10].

Відкриття кордонів та вільне переміщення товарів і послуг, капіталу та трудових ресурсів на тлі глобалізаційних процесів, що супроводжуються ліберальними підходами у політиках країн, вимагають розвитку та удосконалення процесів державного управління кожної окремо взятої країни з метою забезпечення національної безпеки та сприяння економічному розвитку. Тому

актуальність дослідження в сфері державного регулювання зовнішньоекономічної політики посилюється, адже враховуючи риси відкритої економіки та ринкових відносин, роль держави та її сфера впливу не завжди достовірно оцінені та обгрунтовані. Спостерігаються прогалини в регулюванні окремих економічних процесів, що розвиваються під впливом ризиків, а це потребує конструктивних завдань та рішень з боку держави.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі питання державного управління зовнішньоекономічними процесами вивчали такі науковці: Борисенко О.П. (2013), Кравченко В.О. (2004), Крупін В.Є. (2008), Литвин Н.Ю. (2014), Машков А.О. (2014), Письмаченко Л.М. (2008), Приймаченко Д.В. (2006), Скрябіна Д.С. (2014), Стеценко О.В. (2008), Стебляк М.Д. (2015), Філіна Г.І. (2003), Яворський А.І. (2002). Лише окремі дослідники звертали увагу на ризики, що супроводжують процеси управління та впливають на сучасний стан зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, Дручек К.С. та Шведун В.О. [3] оцінюють ризики зовнішньоекономічної діяльності в державному управлінні та розкривають процес управління ризиками; Кулик Г. [4], Терещенко С., Галько С. [7] розглядають митні ризики та процес державного управління ними; Білявська О.Б. [1] обгрунтовує принципи управління ризиками в державному управлінні

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є обгрунтування підходу до формування механізмів державного управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах впливу ризиків.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [2] зовнішньоторговельний оборот товарів і послуг в Україні у I півріччі 2020 року зменшився на 11,4% (на 7,0 млрд дол.) у порівнянні з

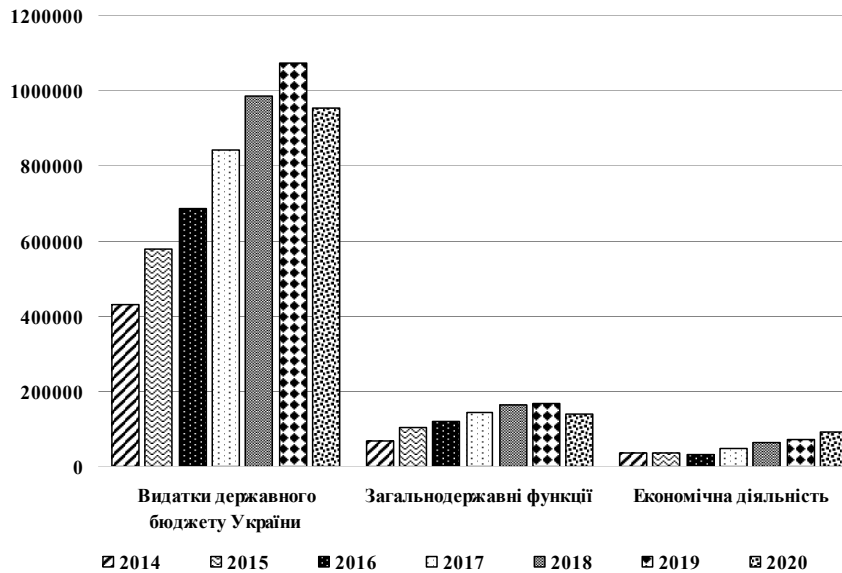


Рис. 1. Структура видатків державного бюджету України

Джерело: складено на основі [6].

показниками I півріччя 2019 року і становив 54,2 млрд дол. Сальдо зовнішньоторговельного балансу товарів і послуг склалося позитивним у сумі 1,1 млрд дол. проти негативного в сумі 1,7 млрд дол. у порівнянні з I півріччям 2019 року. Проте сальдо зовнішньоторговельного балансу товарів стало від'ємним у сумі 1,3 млрд дол., але покращилось на 2,5 млрд дол.

Аналізуючи товарну структуру експортних операцій, варто зауважити той факт, що найбільшу питому вагу займає сировинна продукція сільськогосподарських продуктів чи промисловості. Щодо імпорتنих операцій, то найбільша частка у загальному обсязі імпорту припадає на: продукцію машинобудування (32,3%), продукцію хімічної промисловості (20,8%), Такий розподіл свідчить про неконкурентоспроможність вітчизняної економіки на міжнародному ринку.

Це також підтверджують показники зовнішньої торгівлі в світових рейтингах. Одним з показників, що характеризує місце України в міжнародній торгівлі є Індекс залучення у світову торгівлю (Enabling Trade Index) [12], який складається з 4 основних складових елементів: доступ до ринків (на внутрішній та на зовнішній), адміністрування на кордоні (ефективність та прозорість процедур адміністрування), інфраструктура, операційне середовище. У 2016 році ситуація в Україні суттєво погіршилася — місце країни опустилося на 95 місце зі 136 країн порівняно з 2014 роком (83 місце). Така ситуація пояснюється наступними чинниками [12]: корупція на кордоні; тарифні та нетарифні бар'єри; обтяжливі процедури на кордонах; висока вартість або затримки, викликані внутрішніми та міжнародними перевезеннями; визначення потенційних ринків збуту та покупців; труднощі із задоволенням вимог закордонних покупців щодо якості / кількості; доступ до торгового фінансування; технічні вимоги та стандарти за кордоном; невідповідна технологія виробництва та навички; доступ до імпорتنих матеріалів за конкурентними цінами тощо.

Крім того, в науковій літературі зазначається, що зовнішньоторговельна політика України формується під

впливом факторів, які негативно впливають на загальну ситуацію зовнішньої торгівлі:

- "значна волатильність попиту та пропозиції на світових ринках для українського експорту (у тому числі залізної руди), що призводить до розбіжних тенденцій у металургійному експорті та супутніх продуктах і галузях;

- припинення руху вантажів через лінії зіткнення в Донецькій та Луганській областях залізничним та автомобільним транспортом;

- висока частка експорту сировини в загальному обсязі експорту України та суттєва залежність підприємств від зовнішнього ринку збуту, що викликає великий вплив змін цін на приплив іноземної валюти;

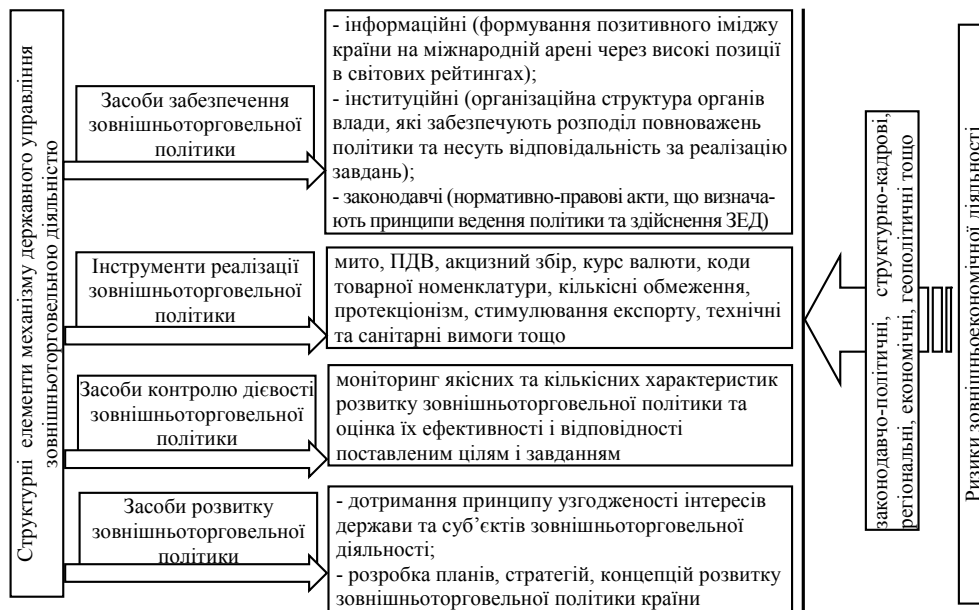
- продовження російської комерційної агресії (ембарго на постачання українських товарів на російську територію, призупинення Росією угод про зону вільної торгівлі СНД з Україною, незаконна заборона транзиту товарів українського походження в треті країни через Росію);

- продовження російської військової агресії проти України;

- системні проблеми зовнішньоекономічної діяльності (відшкодування ПДВ, валютне, митне та податкове законодавство) [8].

До зовнішніх чинників відносяться: комерційна та військова агресія з боку Російської Федерації та припинення перевезення вантажів через контактну лінію на сході України. Як внутрішній фактор, це висока частка експорту сировини. Це призводить до того, що українські експортери залежать від умов на зовнішніх ринках товарів і послуг та перешкоджають розвитку економіки країни.

Такі умови ведення зовнішньої торгівлі потребують внесення змін як з боку держави (особливо тих, що стосуються валютного, митного та податкового законодавства, так і розвитку програми підтримки українських експортерів), а також змін у діяльності суб'єктів, пов'язаних з трансформацією структури експорту від сировини до готової продукції.



**Рис. 2. Механізм державного управління зовнішньоторговельною діяльністю: ризиковий підхід**

Джерело: розроблено авторами.

У цьому напрямі в Україні в останні роки відбулися позитивні зміни. Так, наприклад, Export Promotion Office було створено як консультативно-дорадчий орган при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, мета якого допомогти українським експортерам вийти на нові ринки. На початку 2018 року були підписані документи, що підтверджують створення Експортно-кредитного агентства, що фінансується з державного бюджету, який має на меті сприяти переходу України від експорту сировини до експорту товарів та послуг з доданою вартістю.

На думку вчених і експертів, інституційні зміни у розвитку зовнішньої торгівлі не повинні бути так тісно пов'язані з державою, адже це не є основним припущенням вільного ринку і може викликати негативні наслідки у майбутньому.

Отже, більшість факторів спричинені ризиками, що виникають в ході зовнішньоекономічної діяльності та потребують розробки відповідної політики з управління ними. Ризик трактується як можливість настання чи ненастання події, яка матиме позитивний чи негативний вплив на здатність виконувати завдання, досягати цілі діяльності тощо. На рисунку 2 визначено складові механізми державного управління зовнішньоторговельною діяльністю, які розкривають особливості реалізації зовнішньоторговельної політики. Ризики, що можуть виникати в ході виконання завдань на державному рівні можуть стосуватися наступних категорій:

- законодавчо-політичні (виникають у разі зміни здійснюваного державою політичного курсу, змін в законодавстві);
- структурно-кадрові (супроводжують зміни, що виникають в організаційній структурі виконавчої влади, повноважень та відповідальності окремих підрозділів та посад);
- регіональні (вимагають врахування специфіки розвитку конкретних регіонів);
- економічні (стосуються безпосередньо господарської діяльності підприємств, що здійснюють зовнішню торгівлю);

— геополітичні (мають глобальний характер та впливають через зовнішні фактори впливу на зовнішньоторговельні процеси).

Описаний механізм державного управління зовнішньоторговельною діяльністю країни враховує різновекторність та ліберальний підхід здійснюваної політики. Виокремлені засоби забезпечення, контролю та розвитку зовнішньоторговельної політики та інструменти реалізації її завдань розкривають сутність та основні характеристики дій органів державної влади. Таким чином, врахування ризиків зовнішньоторговельної діяльності є обґрунтованим та доцільним в розрізі кожної складової, адже вирішуватиме одне з основних завдань державного управління, що полягає в розподілі обов'язків і відповідальності за реалізацію державної політики щодо покращення стану платіжного балансу, стабільного розвитку валютного ринку, узгодженості положень митного законодавства та формування експортного потенціалу суб'єктів зовнішньоторговельних відносин. Це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародному ринку та дозволить покращити роль та місце країни в сфері участі в міжнародних організаціях.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Здійснюване дослідження стосувалося питання удосконалення механізму державного управління зовнішньоторговельною політикою країни, враховуючи ті ризики, що виникають під час реалізації завдань і цілей органами державної влади. В ході аналізу зовнішньоторговельних операцій України виявлено чинники, що спричиняють негативний вплив на розвиток суб'єктів господарювання. На цій підставі окреслено групи ризиків, що визначають описані чинники, та охарактеризовано складові удосконалення механізму державного управління (засоби забезпечення зовнішньоторговель-

ної політики, інструменти реалізації зовнішньоторговельної політики, засоби контролю дієвості зовнішньоторговельної політики, засоби розвитку зовнішньоторговельної політики). Використаний підхід розкриває систему державного управління з концептуально іншої сторони, що забезпечує дотримання принципу узгодженості інтересів держави та суб'єктів зовнішньоторговельної діяльності.

Література:

1. Білявська О.Б. Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_5)
2. Департамент взаємодії з експортерами та просування експорту Довідка "Зовнішня торгівля України товарами та послугами у I півріччі 2020 року". URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a0ef708b-3765-46a5-ada2-9e0a7a6cb4a3&title=DovidkazovnishniaTorgivliaUkrainiTovaramiTaPoslugamiUIPivrichchi2020-Roku>
3. Дручек К.С., Шведун В.О. Оцінка ризиків зовнішньоекономічної діяльності промислового підприємства у державному управлінні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. № 2. С. 106—115.
4. Кулик Г. Митні ризики та ризики в управлінні системою державної митної служби України: сутність та співвідношення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. № 4. С. 167—174.
5. Кухта П., Пionтківська І. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні: аналітична записка. Центр економічної стратегії, 2015. URL: [https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102\\_fiscal\\_spending\\_report.pdf](https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf)
6. Міністерство фінансів України Видатки держбюджету України 2014—2020 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2014/>
7. Терещенко С., Галько С. Управління ризиками під час митного контролю товарів. Товари і ринки. 2011. № 1. С. 43—49.
8. Хейліер М., Пятницький В. (2013) Торгівля з ЄС в рамках поглибленої та всеосяжної угоди про вільну торгівлю: Роз'яснення переваг поглибленої та всеосяжної угоди про вільну торгівлю (ЗВТ+) між Україною та ЄС. СТА ECONOMIC & EXPORT ANALYSTS LTD, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Торгівельно-промислова палата України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b142801e-b932-4207-aea9-df3728dad379&title=FaQZPitanFunktsionuvanniaVilnoiTorgivliMizhUkrainoiuTas>
9. Tanzi V. Gospodarcza rola Panstwa w XXI wieku. Seria "Materialy i Studia". z. 204. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2006.
10. Wasowska A., Wasowski K. Teoretyczne koncepcje zarzadzania publicznego. Studia BAS. 2016. T. 47. № 3.
11. Wilson W. The Study of Administration. Political Science Quarterly. 1887. nr 2 (2). s. 197—222.
12. World Economic Forum The Global Enabling Trade Report 2016. URL: <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/>

References:

1. Biliavska, O.B. (2010), "Conceptual principles of risk management in public administration", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, [Online], vol. 6, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_5) (Accessed 4 November 2020).
2. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine (2020), "Reference "Foreign trade of Ukraine in goods and services in the first half of 2020", [Online], available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a0ef708b-3765-46a5-ada2-9e0a7a6cb4a3&title=DovidkazovnishniaTorgivliaUkrainiTovaramiTaPoslugamiUIPivrichchi2020-Roku> (Accessed 14 November 2020).
3. Druchek, K.S. and Shvedun, V.O. (2017), "Risk assessment of foreign economic activity of an industrial enterprise in public administration", Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seria: Derzhavne upravlinnia, vol. 2, pp. 106—115.
4. Kulyk, H. (2012), "Customs risks and risks in the management of the state customs service of Ukraine: essence and correlation", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 4, pp. 167—174.
5. Kukhta, P. and Piontkivska, I. (2015), "What is the optimal scale of public spending in Ukraine: an analytical note", [Online], Tsentri ekonomichnoi stratehii, available at: [https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102\\_fiscal\\_spending\\_report.pdf](https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf) (Accessed 14 November 2020).
6. Ministry of Finance of Ukraine (2020), "Expenditures of the state budget of Ukraine 2014-2020", [Online], available at: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2014/> (Accessed 4 November 2020).
7. Tereshchenko, S. and Halko, S. (2011), "Risk management during customs control of goods", Tovary i rynky, vol. 1, pp. 43—49.
8. Kheiliiier, M. and Piatnytskyi, V. (2013), "Trade with the EU in the framework of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: Explain the benefits of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (FTA +) between Ukraine and the EU", [Online], СТА ECONOMIC & EXPORT ANALYSTS LTD, Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy, Torhivelno-promyslova palata Ukrainy, available at: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b142801e-b932-4207-aea9-df3728dad379&title=FaQZPitanFunktsionuvanniaVilnoiTorgivliMizhUkrainoiuTas> (Accessed 14 November 2020).
9. Tanzi, V. (2006), Gospodarcza rola Pa?stwa w XXI wieku [The economic role of the state in the 21st century], Narodowy Bank Polski, Warszawa, Poland.
10. Wasowska, A. and Wasowski, K. (2016), "Theoretical concepts of public management", Studia BAS, vol. 47, no. 3.
11. Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", Political Science Quarterly, vol. 2 (2), pp. 197—222.
12. World Economic Forum (2016), "The Global Enabling Trade Report", [Online], available at: <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/> (Accessed 14 November 2020).

*Стаття надійшла до редакції 30.11.2020 р.*