УДК 339.9(477)

Борисенко О.П.,
докторант Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины,
кандидат экономических наук, доцент (Украина, г. Киев)

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛЯТОРНОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены проблемы функционирования институционального механизма в сфере регулирования ВЭД в Украине. Для решения этих проблем предлагается концептуальный подход, основанный на принципе «управление по целям — оценивание по результатам», который реализуется на основе построения институциональной интегрированной матрицы распределения функций, полномочий и ответственности всех субъектов управления при реализации цели.

Ключевые слова: институциональный механизм, внешнеэкономическая деятельность, государственное управление.

Широкомасштабная модернизация национальной экономики неразрывно связана с реформированием процесса принятия ответственных решений на различных уровнях государственного управления. Это требует существенного углубления взаимосвязи теории с практикой рыночных преобразований в Украине через механизмы и институты регулирования экономики, реализации экономической политики[1].

В процессе проведения исследования под институционализацией формирования и реализации внешнеэкономической политики (далее — ВЭП) понимался процесс упорядочения норм, правил и процедур формирования общественных отношений в области регулирования внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД), направленный на достижение прогрессивных изменений в решении существующих проблем.

Отсутствие в процессе государственного реформирования согласованности и системности, эволюционного развития институтов управления в сфере ВЭД, последовательности и учета интересов всех

вовлеченных во ВЭД сил общества, в совершенствовании правил и процедур, санкций и стимулов, сдерживателей и противовесов; возрастание неопределенности, в том числе и незаконности, в процессах и результатах производства, распределения, обмена, потребления благ, значительно углубили и продлили экономический спад в Украине[2]. В результате возникло противоречие между новыми рыночными отношениями, ориентированными на широкое участие субъектов в мировых процессах, и действующей системой государственного управления, которая все время отстает от бурного течения экономических преобразований и фактически их затормаживает[3].

Решение данного противоречия требует формирования современной парадигмы государственного управления в сфере внешнеэкономической деятельности на основе инновационного развития, установления государственно-предпринимательского партнерства, становления общественных институтов реального участия гражданского общества в государственном управлении, направленных на реализацию модели опережающего развития экономики и обеспечение на этой основе качественного роста общего благосостояния.

Возникновение новых и развитие существующих государственных институтов рассматривается, во-первых, как необходимость, которая закладывает институциональные основы обеспечения необходимыми условиями функционирования рыночной экономики и придает отношениям между государством, субъектами внешнеэкономической деятельности и другими участниками хозяйственных взаимоотношений адекватное институциональное оформление. Во-вторых, институциональные преобразования по своему содержанию являются частью системной трансформации украинского общества и в этом смысле образуют направление совершенствования механизмов государственного управления — институциональную трансформацию органов государственного управления. В-третьих, в рамках институциональной трансформации формируются и развиваются ключевые субъекты государственного регулирования экономики, ее главные действующие лица, от состава и характера которых зависят стратегические модели и векторы развития нашей страны.

Несомненно, изменения в действующем национальном законодательстве, которые произошли в последнее время, трансформация роли государственных органов в процессе построения современной модели государства выявили круг проблем институционального механизма, требующих своего неотложного решения.

Во-первых, существующая в Украине организационная структура институционального механизма является чрезвычайно разветвленной. Это обусловлено разнообразием привлеченных в эту сферу субъектов и объектов внешнеэкономической политики по видам деятельности, по способам их участия в реализации внешнеэкономической политики, по необходимости разноаспектного обеспечения реализации механизма государственного управления (организационного, информационного, технологического и т.д.). Большое количество нормативно-правовых документов, выданных такой разветвленной организационной структурой, не позволяет точно понимать сферу их действия, поле их пересечения и взаимосвязи, степень компетенции субъектов внешнеэкономической политики, меру ответственности объектов их применения и т.д. В результате в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности образуется информационный риск, который усиливает беспорядочность мер государственного регулирования и необходимость разработки новых и новых законодательных и нормативных актов, их постоянное изменение. Поэтому построение институционального механизма на основе концепции единого и комплексного подхода к распределению функций, полномочий и ответственности за качество управления позволит упорядочить законные и подзаконные нормативно-правовые акты, внести согласованные изменения и дополнения в действующие документы. Это будет способствовать пониманию нормативно-правовой базы и повышению эффективности ее применения, а также улучшению функционирования механизмов государственного регулирования ВЭД.

Во-вторых, низкая эффективность институциализации внешнеэкономической деятельности объясняется недостаточным уровнем осознания всех последствий действия правового механизма в условиях тотальной тенизации экономики, несистематичностью работы над правовым обеспечением в сфере внешнеэкономической деятельности, отсутствием анализа влияния организационных мероприятий на качество внедрения правового механизма, отсутствием ответственности за принятые решения и влиянием других субъективных факторов, например, конъюнктурного лоббизма со стороны отдельных групп, коррупционных действий чиновников, равнодушия субъектов внешнеэкономической деятельности вследствие потери экономической заинтересованности и т.п.

В-третьих, анализ практики функционирования институционального механизма формирования и реализации внешнеэкономической политики выявил ряд существенных факторов, мешающих ее адаптации к новым экономическим, социально-политическим условиям и международным стандартам в этой сфере. Основным из них является ограничение роли органов исполнительной власти в процессе формирования таможенной политики, что противоречит общемировым тенденциям[4].

В-четвертых, противоречивым является перераспределение функций и полномочий между министерствами и ведомствами при формировании и реализации внешнеэкономической и таможенной политики. Отметим, что в этом процессе участвуют государственные учреждения специальной компетенции: Министерство финансов Украины (а с 2013 года и Министерство доходов и сборов) и Министерство экономического развития и торговли Украины, для которых регулирование в сфере таможенной политики не является основным видом деятельности, а также Государственная таможенная служба Украины, которая является специально уполномоченным для этого органом.

Пятой проблемой является неопределенность первоочередности целей внешнеэкономической и таможенной политики: регуляторной или фискальной. Анализ практики деятельности отдельных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что большую часть вопросов по формированию и реализации таможенной политики в определенной степени решают именно Министерство экономического развития и торговли Украины и Министерство доходов и сборов Украины, которые в пределах своих полномочий принимают непосредственное участие в формировании государственной таможенной политики. Переподчинение Госстаможслужбы Украины сначала Минфину, а затем Министерству доходов и сборов завершило цепь сбора налогов и формирование бюджета, что, в принципе, способствует формированию единой государственной финансово-экономической политики. Вместе с тем предостережение вызывает тот факт, что чрезвычайно большое влияние административных рычагов и гипертрофированный акцент деятельности таможенных органов в сторону фискальной составляющей станет еще большим бременем и для предприятий, и рядовых граждан, которые потребляют импортные товары.

В-шестых, в регулировании внешнеэкономической деятельности наблюдается противоречие между делегированием функций в сфере формирования и реализации внешнеэкономической политики Министерству экономического развития и торговли и наличием полномочий с осуществлением реального влияния на внешнеэкономическую деятельность Министерства доходов и сборов через органы государственной таможенной и налоговой службы. В начале реорганизации указанных министерств трансформации их институциональных полномочий были направлены на усиление роли Министерства экономического развития и торговли Украины как основного органа в сфере реализации государственной регуляторной политики, государственной политики в вопросах развития предпринимательства, регулирования ценовой политики. В модернизированном министерстве была значительно расширена внешнеэкономическая составляющая рядом соответствующих департаментов. Таким образом, были сконцентрированы все основные функции по регулированию вопросов в сфере внешнеэкономической политики Украины в рамках одного государственного органа. Вместе с тем стремление Министерства доходов и сборов наполнить государственный бюджет и предоставить большие полномочия кон-

тролирующим органам сводит «на нет» все усилия по созданию нормальных условий для функционирования и развития субъектов хозяйствования, в том числе и субъектов внешнеэкономической деятельности.

Следующая проблема – это формальное участие гражданского общества в регуляторных процессах в сфере внешнеэкономической деятельности, хотя привлечение разных специалистов, субъектов ВЭД, граждан к решению проблем реализации внешнеэкономической и государственной политики в сфере таможенного дела является дополнительным резервом повышения качества государственного управления внешнеэкономическими процессами. В Украине сегодня вместе со становлением ее как цивилизованного, развитого, правового государства происходит постепенный процесс становления гражданского общества, который еще очень далек от завершения и совершенства. Для гражданского общества характерна система представительства интересов различных групп субъектов ВЭД в виде общественных организаций, которые выражают интересы и формулируют приоритеты определенных экономических групп, способствуют надлежащему установлению каналов связи между государством и гражданами. Именно через участие общественных организаций в процессе формирования и реализации государственной политики в сфере таможенного дела обеспечивается участие общественности в принятии решений в вопросах формирования таможенной политики. Это делает возможным учитывать интересы различных категорий предпринимателей и граждан, создавать основы легитимности принятых решений органами государственной власти в сфере таможенно-правового регулирования внешнеэкономических отношений, повышать ответственность гражданского общества за состояние проблем в этой сфере. Хотя решения этих органов имеют рекомендательный характер, но при условии налаживания неформального участия в обсуждении проблемных вопросов и активного взаимодействия между государственными органами и операторами внешнеэкономической деятельности существует возможность повысить качество государственных институтов в плане оптимального использования государственных ресурсов, учета специфических аспектов проблемы, выявления противоречий и т.д.

Необходимо особо заострить внимание на негативном воздействии хронического запаздывания институциональных реформ; простого подражания при построении институтов формам и методам командно-административного управления или копирования своеобразного инварианта западных формационных моделей вчерашнего дня; институциональной нестабильности, перманентной неэффективной ротации в системе властных институтов как в части персоналий, так и в отношении организационных структур органов государственного управления, которые приводят к лихорадке реорганизаций в составе как высших эшелонов власти, министерств и ведомств, так и в составе оперативных подразделений, которые фактически реализуют внешнеэкономическую политику государства.

Таким образом, основные ключевые направления институциональных преобразований в исследуемой сфере состоят в следующем: разработке и внедрении механизмов государственного управления, которые базируются на платформе консолидации усилий по реализации общегосударственной внешнеэкономической политики; четком разграничении и закреплении функций органов управления с проведением анализа действий руководящих должностных лиц по достижению поставленной цели; распределении полномочий и ответственности за оперативность администрирования; координации действий всех участников управления; поиске баланса интересов и установлении партнерских отношений государства и бизнеса.

Последовательность указанных преобразований нами представляется в виде специальных матриц, в которых по горизонтали фиксируются органы государственного управления и общественные группы, а по вертикали – функции, осуществляемые в процессе регулирования ВЭД. Матрицы отражают распределение функций и полномочий между структурами, установление ответственности за достижение конкретных результатов по реализации внешнеэкономической политики и соблюдение уста-

новленных правил и процедур. Указанный подход позволяет выявить чрезмерно зарегулированные ситуации, пробелы в системе управления, повысить транспарентность правил и процедур, показать их взаимосвязь, оптимизировать систему санкций и стимулов, сдерживателей и противовесов.

Вместе с тем понятно, что при наличии любых разновидностей субъективного лоббизма в органах законодательной и исполнительной власти, отсутствии прозрачности и восприятия общественностью справедливости действий правительства, институциональной неупорядоченности о развитии полноценного государственного и приватного партнерства говорить рано.

Нестабильность институтов власти передается тесно переплетенному с ними и зависимому от них украинскому бизнесу. Иными словами, экономика и политика должны быть обеспечены необходимыми и достаточными институциональными основами, прозрачными и понятными, четко распределенными между влиятельными и заинтересованными силами, доступными и выгодными правилами и процедурами взаимодействия, санкциями и стимулами, сдерживателями и противовесами, которые позволяют построить более совершенную иерархию управления достижением положительного результата. Ведь институциональное несовершенство государственного регулирования создает хаотичность и бессистемность, провоцирует криминал и коррупцию, формирует устойчивые характерные интересы отдельных субъектов, специфическую ментальность общества с соответствующими реакциями и формами социальной активности.

В целом предложенный подход позволит: 1) упорядочить законодательную базу, которая обеспечит четкое разграничение функций и полномочий органов государственного управления в области внешнеэкономической политики, ускорит ее имплементацию к международным стандартам, в том числе и стандартам ЕС; 2) согласовать действия государственных органов управления и наладить эффективное взаимодействие между ними; 3) повысить качество функционирования механизма за счет внедрения инновационных технологий управления и инициативности управленческих кадров; 4) сосредоточить усилия на активизации процесса самоорганизации субъектов внешнеэкономической деятельности для передачи некоторых функций государственного регулирования в сферу реализации негосударственных учреждений.

---

[1] Економіка знань: виклики глобалізації та Україна [Текст]. Под общ. ред. А.П. Гальчинского, С.В. Льовочкина, В.П. Семиноженко. — К.: Нац. институт стратег. исследов., 2004. — 261 с.

[2] Ткачова О. К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою [Электронный журнал] / О.К. Ткачова // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2012. — № 1. — Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua//portal/soc_gum/Pubupr/2012_2/title. html. — Загл. с экрана.

[3] Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління [Текст]: учеб. пособ. — К.: Изд-во УАГУ, 2002. — 104 с.

[4] Козырин А.Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран [Текст] / А.Н. Козырин. — М.: Изд-во МГИМО, 1994. — 145 с.

Borisenko O.P., e-mail: acu_borisenko@yahoo.com
Doctoral candidate of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Candidate of Economic Sciences, associate professor (Kiev, Ukraine).

REFORMING PROBLEMS OF THE STATE REGULATORY MECHANISMS IN THE SPHERE OF FOREIGN TRADE IN UKRAINE

The problems of the institutional mechanism's functioning in the regulation of foreign economic activity in Ukraine are considered in the article. The conceptual approach, based on the principle of «management by objectives — evaluation by results», which is implemented on the basis of the construction of an integrated institutional matrix of distribution of functions, powers and responsibilities of all stakeholders in the implementation of the control objectives is offered to solve these problems.

Key words: institutional mechanism, foreign economic activity, public administration.