

УДК 35.075:339.543(477)

І. М. Квеліашвілі, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

РОЛЬ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ У РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ

Глобалізація як форма існування сучасного світу і розвитку суспільства вже тривалий час є беззаперечним фактором. Її розвиток спонукає та активізує процеси інтеграції, створення міжнародних, міжрегіональних організацій та утворень, наднаціональних інституцій, трансформації національних норм права, економіки відповідно до міжнародних стандартів і звичаїв, змін форм та рівня відповідальності, транспарентності, управлінської діяльності.

Ключові слова: глобалізація; інтеграція; міжнародні організації; наднаціональні інституції; митна політика; митна справа.

Globalization, as a form of existence of the modern world, and as a form of social development, for a long time does not cause doubts and objections in your existence. Its development encourages and activates the processes of integration, the establishment of an international, inter-regional organizations and entities, supranational institutions, transformation of national law, economy to international standards and practices, changes in the forms and level of responsibility, transparency, management.

Key words: globalization; integration; international organizations; supranational institutions; customs policy; customs.

Постановка проблеми. В результаті глобалізації у світі створено велику кількість економічних блоків. Для того щоб сформувати ці потужні альянси, країни мають інтегруватись у різноманітні інституційні механізми, які можуть набувати форми зони вільної торгівлі, митного союзу, спільного ринку чи економічного союзу. Чим вища форма інтеграції, тим вищі інституціональні вимоги, які слід виконати [1].

Розвиток інтеграційної моделі суспільства та суспільних відносин потребує створення відповідних міжнародних правових механізмів, спільних координаційних органів та інститутів з відповідними повноваженнями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання та проблеми впливу глобальних процесів інтеграції, діяльності наднаціональних інститутів на економічну, правову сфери держави та розвиток національної митної справи досліджували такі вітчизняні науковці: І. Бережнюк, С. Мочерний, Ф. Клян, Л. Пісьмаченко, В. Тарасевич, В. Ченцов, Ю. Хоббі, І. Яковюк та ін. Поряд із цим недостатньо висвітлені питання впливу наддержавних інститутів на розвиток митної справи та окремих її аспектів.

Мета статті полягає у визначенні основних форм міжнародної інтеграції, розвиток якої приводить до створення наднаціональних структур, та вплив у наднаціональних інституцій на розвиток національної митної справи.

© **І. М. Квеліашвілі, 2016**

Виклад основного матеріалу. Проголошення Україною мети інтегруватись до світового та правового простору, зайняти гідне місце у світовій ринковій системі спонукає до безумовного використання, впровадження у діяльність здобутків і пропозицій розвинутих країн, міжнародних об'єднань та організацій.

Основу діяльності міжнародних міжурядових організацій становить таке [2].

1. Формальний механізм узгодження між трьома або більше державами. У статуті відображені цілі, засоби, функції, він регулює дію і створення спеціальних органів, правових процедур, членства, правил прийняття рішень. У ньому визначено межі створення правил, у подальшому кодифікованих у міжнародному праві.

2. Міжнародна конференція, що збирається представниками країн-учасниць для прийняття рішень, на якій також представники недержавних структур можуть бути присутніми для лобіювання інтересів за допомогою свого консультативного або наглядового статусу для поширення ідей і експертних оцінок.

3. Постійний секретаріат для виконання поточних завдань, що складається з представників національного та міжнародного рівня. Модель “міністра закордонних справ” і помічників – зв’язкових агентів між державами була змінена на Версальській конференції 1919 р. на користь моделі інтернаціонального секретаріату Ліги Націй, перенесеної також в ООН та інші міжнародні організації.

Таким чином, інтеграція є об’єктивним процесом наближення та посилення взаємозалежності національних систем і ринків, що проявляється у зростанні обсягів міжнародної торгівлі, розширенні участі держав у міжнародних угодах, договорах, усвідомленні спільного регулювання взаємних економічних та господарських зв’язків.

Метою такого регулювання можна вважати подолання національних бар’єрів на шляху ринкового та інвестиційного розвитку, створення рівних умов діяльності суб’єктів господарювання держав.

Прикладом вдалої інтеграційної моделі зі спільною економічною стратегією, яка реалізується через узгоджену зовнішньоекономічну політику, можна вважати Європейський Союз.

Серед важливих факторів, що сприяли успіху, виділяють такі [3].

1. Чітке усвідомлення цілей інтеграційного розвитку і визначення загальних довгострокових пріоритетів. Інтеграційні процеси в ЄС проводилися і проводяться на основі вивіреної стратегії, з визначенням механізмів та інструментів їх досягнення. Ухваленню будь-якої значної програми завжди передувала робота груп експертів, причому, що дуже важливо, некадрових чиновників. Підсумкова доповідь публікувалася, щоб пересічні громадяни могли оцінити плюси й мінуси пропонованого проекту.

2. Поетапність розвитку. Історія розвитку Європейського Союзу – це сходження від нижчих шаблів інтеграції до вищих: від зони вільної торгівлі до митного союзу та єдиного внутрішнього ринку, далі – до економічного, валютного і політичного союзів.

3. Посилення ролі міждержавних інститутів із поступовою передачею їм наднаціональних повноважень у різних сферах діяльності. Все частіше застосовується принцип субсидіарності, коли рішення слід приймати на тому рівні, де це можна зробити з найбільшою ефективністю.

4. Прийняття політичних рішень на основі економічних передумов, зацікавленості реальних суб’єктів господарювання, великого бізнесу.

5. Спадкоємність інтеграційної політики. В державах Європейського економічного співтовариства, а потім і Європейського Союзу, незважаючи на зміну урядів, їх різну політичну орієнтацію, відданість спільним цілям інтеграції зберігалася.

6. Пошук взаємоприйняттого балансу інтересів і досягнення згоди. В інтеграційній політиці надзвичайно важлива роль компромісів. Вироблення колективних рішень здійснюється на основі взаємних поступок, узгодження інтересів різних сторін.

7. Тісна взаємодія права ЄС і національного права країн-членів. Стаючи внутрішнім правом держав-членів, право ЄС формує єдиний правовий простір. Громадяни та підприємства держав-учасників, їх фізичні та юридичні особи, де б не здійснювалася їхня професійна і комерційна діяльність, в областях, на які поширюється право ЄС, стикаються з однаковим юридичним середовищем та опиняються в рівному становищі.

8. Підготовка необхідної нормативно-правової бази інтеграції, ретельність і детальність розробки інтеграційних документів і механізмів їх реалізації.

9. Опора на суспільну підтримку. Уважне ставлення до громадської думки. Роз'яснення цілей і передбачуваних результатів тих чи інших інтеграційних кроків для пересічних громадян.

Світовий досвід показує, що економічна інтеграція завжди є керованим процесом і монополістичного ринку в розвинених країнах немає. Керують інтеграційними процесами не тільки ринкові регулятори, але й національні уряди держав, що об'єднуються, і наднаціональні (міждержавні) інститути регіональних економічних угруповань [4].

Одним із аспектів активного розвитку інтеграції як процесу, що постійно розвивається, вважається створення наднаціональних інститутів, що діють за принципами міжнародного права.

Розвиток міжнародних інститутів відбувається у сприянні принципів поглиблення взаємодії суспільств, адаптації до аспектів, що змінюються під впливом глобалізації. Формування інститутів здійснюється через міжнародні традиції, норми та правила.

Вважається, що вперше термін “наднаціональність” згадано в підручнику Дж. Шоу “Введення в право Європейського Союзу” з посиланням на працю М. Вольфа “Світовий уряд” 1916 р., в якому зазначено, що існування наднаціональних організацій не обмежує пріоритетну і принципову роль держав у світовій політичній системі [5].

За розумінням М. Беджау, наднаціональні організації мають силу над державами, а також не створюються для того, щоб створити кооперацію між державами. Їх мета – створення наддержавних правових норм без участі урядів держав (іноді навіть проти волі держав), які застосовуються у відносинах між усіма суб'єктами на територіях держав – членів цієї організації. У зв'язку із цим наднаціональним міжнародним організаціям передається суверенітет [6].

У більшості випадків виділяються чотири критерії зарахування міжнародної організації до “наднаціональної”:

- 1) можливість укладення міжнародних угод *ad referendum*;
- 2) право прийняття обов'язкових для держав – членів міжнародної організації рішень, при цьому відповідальність за імплементацію цих рішень мають нести самі держави;
- 3) міжнародна організація має право приймати рішення, яке може виконати самостійно;
- 4) має право приймати рішення, обов'язкові для юридичних або фізичних осіб, без втручання урядів держав.

Розробка та укладення відповідних міжнародних договорів є невід'ємним елементом діяльності інституційного механізму міжнародного митного співробітництва.

До інституційних механізмів належать міжнародні організації, регіональні митні союзи, діяльність яких формує сферу міжнародно-правового регулювання митних відносин.

За класифікацією Ф. Кляна [7], всі міжнародні митні організації доречно поділити на ті, що займаються безпосередньо і виключно митними питаннями (РМС, ВМО), і ті, в діяльності яких наявні митні аспекти (ООН, ГАТТ, СОТ, ЮНКТАД, Інтерпол тощо).

Зазначена класифікація ґрунтується на таких ознаках:

- юридична природа;
- масштаб діяльності;
- компетенція міжнародних митних організацій.

Виходячи із цього, міжнародні організації з митної справи можна поділити на:

– міжнародні глобальні організації (ООН, ВМО, Міжнародний союз публікацій митних тарифів, Міжнародна морська організація (ММО) Всесвітній поштовий союз (ВПС) тощо;

– міжнародні організації регіонального характеру (Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організація чорноморського співробітництва (ОЧЕС) тощо);

– міжнародні урядові організації (СОТ, МАГАТЕ, ЮНЕСКО, Світова організація інтелектуальної власності тощо);

– міжнародні неурядові організації (Міжнародна торгово-промислова палата (МТПП), Міжнародний комітет Червоного Хреста, Міжнародний союз автомобільного транспорту (МСАТ), Євроазійський транспортний союз тощо).

Доречне в аспекті міжнародного розвитку співробітництво України з Всесвітньою митною організацією в академічній сфері. Це відзначено створенням у 2010 р. Регіонального навчального центру Всесвітньої митної організації на базі Університету митної справи та фінансів у м. Дніпрі.

Залежно від ступеня зрілості економічної інтеграції у світовій практиці виділяють також регіональні види інтеграційних об'єднань, які поділяються на п'ять різновидів за етапами створення [8].

На першому етапі інтеграційного процесу укладаються преференційні торгові угоди. Відповідно до них скорочуються тарифні бар'єри у взаємній торгівлі зі збереженням національних тарифів стосовно третіх країн.

На другому етапі створюють зону вільної торгівлі, яка означає повну відміну митних тарифів у взаємній торгівлі зі збереженням національних митних тарифів стосовно третіх країн.

На третьому етапі створюють митний союз. Поряд із функціонуванням зони вільної торгівлі він передбачає встановлення єдиного зовнішньоторговельного тарифу та єдиної зовнішньоекономічної політики стосовно третіх країн.

Четвертий етап пов'язаний з виникненням загального ринку. В його рамках вільна взаємна торгівля товарами і послугами та єдиний зовнішньоторговельний тариф доповнюються вільним пересуванням факторів виробництва – капіталу та робочої сили, а також узгодженням економічної політики.

На п'ятому етапі формується економічний союз. Він поєднує розглянуті типи інтеграції з координацією макроекономічної політики країн-учасниць, уніфікацією законодавств і стандартів, створенням наднаціональних органів управління. Сучасні тенденції інтеграційних об'єднань створюють умови для перетворення економічних союзів на політико-економічні з набуттям наднаціональних ознак.

Як правило, економічні етапи інтеграції варіюють залежно від прийнятих інституціональних механізмів. Чим вища обрана форма інтеграції, тим вищі інституціональні вимоги, які мають бути виконані.

Серед інтеграційних об'єднань та регіональних міжнародних організацій, що мають певні істотні досягнення у гармонізації взаємовідносин з питань митної справи, можна виділити: у Північній Америці – НАФТА; Південній Америці – МЕРКОСУР; Європі – ЄС; в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні – АСЕАН; АТЕС; в Євразії – СНД, Митний союз Росії, Білорусі та Казахстану, ЄврАзЕС та ін.

Рівень успішності впровадження інтеграційних ініціатив у порівнянні інтеграційних об'єднань можна оцінювати за такою системою критеріїв [9]:

- інтеграція здійснюється в рамках певного чітко окресленого регіону, який утворюють території держав-членів;
- формування наднаціональної за своїм характером регіональної ідентичності;
- соціально-економічна однорідність країн – учасниць об'єднання.

Дотримання цих вимоги є запорукою швидких темпів формування єдиного ринку, економічного і валютного союзу:

- наявність права об'єднання, що забезпечує його ефективне функціонування, сприяє розширенню і поглибленню об'єднавчого процесу;
- формування інституційного механізму для управління інтеграційним процесом;
- здатність забезпечити на відповідних етапах синхронізацію процесів економічної та соціальної, економічної та політичної інтеграції держав – членів об'єднання з метою виходу за межі секторальної інтеграції та створення сталого і потужного геополітичного утворення;
- передбачення певної послідовності етапів міждержавного зближення;
- вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі – спільної зовнішньої та оборонної політики. Здатність об'єднання сформувати й втілити спільну зовнішню політику, а також політику у сфері безпеки й оборони засвідчує досягнення вищого рівня політичної інтеграції, що може стати підставою для трансформації міждержавного об'єднання у федеративне об'єднання.

Зрушення традиційних форм міждержавних відносин потребує прискіпливого вивчення аспектів впливу поглибленої міжнародної інтеграції на внутрішні процеси правотворення та державного управління. Помірковані висновки вітчизняного вченого В. Ченцова [5] стосовно того, що в умовах міжнародної політико-економічної інтеграції порушується баланс сил між традиційною державою і новими центрами, оскільки виникає невідповідність реальних повноважень між традиційними інститутами прийняття рішень і новими центрами, що контролюють необхідні для їх реалізації основні ресурси та економічні процеси. Ще більше рівновага порушується з делегуванням обсягу повноважень від держави наднаціональним політичним і економічним органам. Формування нової структури світового спілкування перестає бути результатом тільки міждержавних домовленостей, а самі міждержавні відносини й інститути поступаються місцем новим суб'єктам глобальної системи міжнародних відносин.

Особливості імплементаційної діяльності, яка проводиться в рамках універсальних міжнародних митних організацій, свідчать, що сучасна система універсальних міжнародних органів співробітництва держав у митній сфері характеризується чіткою функціональною спеціалізацією статутних і конвенційних органів, а міжнародно-інституційний механізм імплементації норм міжнародного митного права – різницею у ступенях його розвитку і структурованості на універсальному та регіональному рівнях [7].

Розширення та підтримка комунікаційних мереж з європейськими наднаціональними інститутами, окремими державами – членами Європейського Союзу залишається ключовим завданням для України на сучасному етапі розвитку митного співробітництва.

Участь України в міжнародному співробітництві з питань державної митної справи – складова частина її зовнішньополітичної діяльності [10].

За цих умов беззаперечний той факт, що сфера державних інтересів у регулюванні зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки формується державною економічною політикою, складовою частиною якої є митна політика [10].

Доречний для України меседж, адресований регіональному інтеграційному об'єднанню МЕРКОСУР стосовно наднаціональної ідеї. “Наднаціональність є не тільки суттєвим та необхідним елементом гарантування безперервності процесу інтеграції, але й зменшить наявну інституціональну тендітність, майбутнє якої йде разом з вітрами політичних побажань країн – членів інтеграційних утворень”. Остаточна реалізація інтеграційного процесу потребуватиме створення інститутів з комунітарними і наднаціональними характеристиками. Це нелогічно, що робота зони вільної торгівлі, створення спільних зовнішніх тарифів і узгодження макроекономічної політики може здійснюватися без існування органів, відповідальних за її розробку і виконання [1].

У процесі інтеграції національної митної політики, митного законодавства до наднаціональних інституційних умов актуальна запропонована науковцем Л. М. Пісьмаченко [11] розробка концепції митної політики в аспекті осмислення реальних економічних процесів, пов'язаних з необхідністю забезпечення економічної безпеки України в умовах глобалізації.

Дана концепція має містити:

- розроблення методологічного інструментарію дослідження митної політики за умов формування трансформаційної економіки;
- обґрунтування методологічних підходів до формування засад і принципів функціонування митної політики в глобальному ринковому середовищі та його впливу на стан і тенденції економічної безпеки України;
- аналіз сучасних моделей митної політики наднаціонального рівня та визначення можливості їх адаптації для використання в Україні з метою реалізації її економічних інтересів та інтересів національної безпеки на світовому ринку;
- дослідження місця й ролі митних регуляторів в Україні у розвитку глобальних інтеграційних процесів та їх впливу на стан економічної безпеки;
- аналіз економічних наслідків інтегрування України до світового простору на глобальному рівні в контексті забезпечення її національної безпеки;
- моделювання процесу тарифного реформування з урахуванням трансформаційних змін та вимог економічної безпеки.

Динамічний і досить прогнозований характер змін у системі світового господарства, широкомасштабна трансформація українського суспільства зумовлюють необхідність обґрунтування алгоритму оптимальної та зваженої взаємодії національної економіки з міжнародним економічним співтовариством.

Марракешською угодою про створення Світової організації торгівлі передбачено забезпечення кожним її членом відповідності своїх законів, нормативних актів та адміністративних процедур своїм зобов'язанням, що витікають зі спільних угод [12].

Участь нашої держави в міжнародних організаціях та інтеграційних об'єднаннях привела до уніфікації норм міжнародного та національного права, зокрема у сферах міжнародного і національного митного права країни. Митний кодекс України встановлює та визнає, що положення міжнародних угод, ратифікованих належним чином,

мають переважну силу над іншими положеннями національного митного законодавства. На підставі цього норми міжнародного права, які не суперечать національному митному законодавству, визначальні в регулюванні митної справи країни, тому нині можна говорити про митне право як про комплексну галузь, в якій доцільно виділити дві взаємопов'язані частини правових норм: міжнародне митне право – наднаціональна (міжнародна) частина, що регулює найважливіші суспільні відносини, норми якої приймаються на підставі міжнародних угод, і національна, норми якої приймаються відповідно до законодавчих актів України.

Глобальні інтеграційні процеси та активізація міжнародних організацій зумовили тенденцію вирівнювання умов господарювання в різних країнах і міжнародних регіонах за багатьма параметрами. В цьому контексті дослідження механізмів державного управління митною справою як фактора впливу на конкурентноспроможність національної економіки зростає, зокрема, завдяки незначній інституційній детермінованості на національному рівні та збереженню суверенних прав держави на регулювання цієї сфери [5].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Коли суверенні держави є основними правовими суб'єктами, міжнародні організації набувають усе більшого значення та пріоритету в управлінні світовими процесами в економічній та політичній сферах у формі наднаціональних інституцій. На відміну від державного уряду, наднаціональні інститути не володіють суверенітетом, який залишається виключною прерогативою держави у складі міжнародного угруповання.

Основоположними принципами Світової організації торгівлі як одного з найважливіших наднаціональних інститутів з питань митної взаємодії є торгівля без дискримінації, взаємне надання режиму найбільшого сприяння і спільне надання національного режиму товарам іноземного походження, регулювання торгівлі виключно тарифними методами, відмова від кількісних та інших обмежень, транспарентність торгової політики, розв'язання торгових спорів шляхом консультацій і переговорів.

Проте існування унікального у своєму роді об'єднання – Європейський Союз – не позбавлено суперечностей на наднаціональному рівні, незважаючи на поміркованість спільного законодавства в митній сфері. Це також питання формування бюджету Союзу та бюджету держав від справляння митних платежів, логістика контролю товарних потоків митними адміністраціями держав тощо.

Отже, можна дійти висновку, що конкурентноспроможність національної економіки, участь у міжнародних інтеграційних об'єднаннях, дотримання вимог наднаціональних органів управління та перехід на якісно новий рівень розвитку будуть ефективними за умови створення в країні гідних умов для розвитку національного економічного середовища через інтеграцію на рівноправних підставах.

Список використаних джерел:

1. Fontes M. Mercosul and Supranationality How to Overcome Brazilian Constitutional Obstacles – Supervisor: Prof. Roberto Mangabeira Unger [Електронний ресурс] / Fontes M. – Режим доступу : <http://www.hottopos.com/harvard4/max.htm>
2. Ильин И. Вопросы преобразования международных организаций в институты глобального управления [Електронний ресурс] / Ильин И. – Режим доступа : http://www.socionauki.ru/journal/files/vg/2014_2/032-038.pdf
3. Шумський Н. Інтеграція пострадянських держав: можливості і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Шумський Н. – Режим доступу : <http://evolutio.info/content/view/376/51>

4. Мисько О. Н. Международная экономическая интеграция / Мисько О. Н. – СПб. : Университет ИТМО, 2015. – С. 9.
5. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою : монографія / В. В. Ченцов ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Акад. митної служби України. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2012. – 491 с.
6. Bedjaoui M. International law: Achievements and Prospects [Електронний ресурс] / Bedjaoui M. – Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 1991. – 1000 p. – Режим доступу : <https://books.google.co.uk/books?id=jrTsNTzcY7EC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>
7. Клян Ф. Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 “Міжнародне право” / Ф. Г. Клян. – К., 2011. – 197 с.
8. Міжнародна економіка : підручник / за ред. А. О. Задой, В. М. Тарасевича. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – С. 362.
9. Яковюк І. Теоретичні основи європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Яковюк І. – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63681/59179>
10. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
11. Пісьмаченко Л. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. Пісьмаченко. – К., 2008.
12. Марракешська угода про створення COT [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wto.gost.ru/wps/portal/content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=wto/wto/wto/marrakeshagreement



УДК 338.246.025.2:339.56(477)

Г. Ю. Разумей, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів
М. М. Разумей, головний державний інспектор відділу моніторингу ризикових операцій Дніпропетровської митниці ДФСУ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

Розглянуто особливості використання засобів інтегрованого управління кордонами з метою забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі України. Акцентовано увагу на інноваційних технологіях побудови “інтелектуального кордону”. Запропоновано шляхи підвищення ефективності забезпечення зовнішньоторговельної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: зовнішньоторговельна безпека держави; інтегроване управління кордонами; інтелектуальний кордон; міжнародні стандарти безпеки; обмін даними; електронна митниця.

© Г. Ю. Разумей, М. М. Разумей, 2016