



**Раздорожна С. В.,**  
магістр права,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»  
(м. Одеса, Україна)

УДК 339.54 (477+478)

## СПІЛЬНИЙ МИТНИЙ КОНТРОЛЬ НА КОРДОНІ МІЖ УКРАЇНОЮ І РЕСПУБЛІКОЮ МОЛДОВА

Статтю присвячено дослідженню спільного митного контролю між Україною та Республікою Молдова, а також ключових аспектів процесу становлення спільного митного контролю на кордоні між Україною та Республікою Молдова, його правової регламентації. Відзначається роль Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). Звертається особлива увага на те, що інтегроване управління кордонами, особливо на кордоні України та Молдови є позитивним кроком у розвитку митних відносин двох країн, сприяє покращенню взаємодії між контролюючими органами України та суміжної країни, а також мінімізує можливості переміщення товарів з порушенням митних правил та корупційні ризики з боку посадових осіб контролюючих органів.

**Ключові слова:** спільний митний контроль, Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), забезпечення безпеки кордонів між Республікою Молдова і Україною, митна інтеграція, «єдине вікно», «єдина зупинка».

***Svetlana Razdorozhnaia. Common Customs Control Border Between Ukraine and the Republic of Moldova. – Article.***

The article is devoted to the study of joint customs control between Ukraine and the Republic of Moldova, as well as key aspects of the process of establishing a common customs control on the border between Ukraine and the Republic of Moldova, its legal regulation. The role of the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) is noted. Special attention is paid to the fact that integrated border management, especially on the border of Ukraine and Moldova, is a positive step in the development of customs relations between two countries, promotes better interaction

between controlling bodies of Ukraine and the adjacent country, and also minimizes the possibility of moving goods in violation of customs rules and corruption risk, from the part of controlling governmental workers.

**Keywords:** joint customs control, EUBAM mission, security of borders between the Republic of Moldova and Ukraine, customs integration, «single window», «one stop control».

*Раздорожная С. В. Совместный таможенный контроль на границе между Украиной и Республикой Молдова. – Статья.*

Статья посвящена исследованию совместного таможенного контроля между Украиной и Республикой Молдова, а также ключевых аспектов процесса становления совместного таможенного контроля на границе между Украиной и Республикой Молдова, его правовой регламентации. Отмечается роль Миссии Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM). Обращается особое внимание на то, что интегрированное управление границами, особенно на границе Украины и Молдовы является позитивным шагом в развитии таможенных отношений двух стран, способствует улучшению взаимодействия между контролирующими органами Украины и сопредельной страны, а также минимизирует возможности перемещения товаров с нарушением таможенных правил и коррупционные риски со стороны должностных лиц контролирующих органов.

**Ключевые слова:** совместной таможенный контроль, Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM), обеспечение безопасности границ между Республикой Молдова и Украиной, таможенная интеграция, «единое окно», «единая остановка».

Проблема забезпечення безпеки кордонів між Республікою Молдова і Україною є однією з найбільш складних проблем, з якими стикаються дві держави в своїх двосторонніх відносинах і які з часом стали постійним і спірним питанням порядку денного зустрічей на найвищому рівні. Коріння цих проблем слід шукати в перетворенні адміністративних кордонів колишнього СРСР, встановлених у протиріччі з історичними аргументами, на кордони між новими незалежними державами. Після встановлення і поступової консолідації державності, а також виходячи з необхідності ефективного забезпечення безпеки кордонів у зв'язку з погрозами все більш гостро проявляються на регіональному рівні, дані держави приступили до складного процесу регулювання двосторонніх відносин у цій сфері.

Регулювання правового статусу кордонів і прикордонних зон, делімітація і демаркація кордонів, створення і організація контрольно-пропускних пунктів і контроль «зеленої ділянки» – на всі ці процеси

вплинули відсутність коштів і досвіду, а також численні юридичні та технічні проблеми, що мали важливий вплив психологічного та економічного характеру в зонах, де нові міждержавні кордони накладали істотні обмеження на історичні відносини або навіть приводили до їхнього розриву. При цьому найважливішим фактором впливу на ці процеси стала політична кон'юнктура, що визначила на різних історичних етапах впровадження «з різною швидкістю» або навіть з різними цілями заходів, що застосовуються в даній області.

Особливий вплив на забезпечення безпеки кордонів спричинив «заморожений» конфлікт у східному регіоні Республіки Молдова. Ця обставина завадила центральній конституційній владі організувати контроль на т. зв. «придністровській ділянці» протяжністю в 443 км і провести на даній ділянці заходи щодо посилення контролю, аналогічні зробленим на решті частини молдовсько-українського кордону.

З плином часу негативні явища, що випливають з неіснуючого контролю влади Республіки Молдова на цій ділянці кордону, набули небувалого масштабу. Контрабанда, що оцінюється в сотні мільйонів доларів щорічно, зокрема, контрабанда тютюнових виробів, нафтопродуктів і спиртних напоїв, незаконне перевезення зброї, наркотиків і людей стали головними і найбільш негативними факторами впливу на безпеку і економіку Республіки Молдова, будучи при цьому і основним джерелом виживання сепаратистського режиму. Така ситуація сприяла появі та подальшому розвитку конфлікту інтересів між різними політичними, економічними, а також злочинними силами цих та інших держав, яким нерідко вдавалося нав'язати свої аргументи лідерам і урядам Республіки Молдова та України і зірвати не одну ініціативу і процес, спрямовані на забезпечення ефективної безпеки кордонів [5, с. 3].

У цьому сенсі красномовним прикладом є вирішення вказаної проблеми за допомогою спільного (або змішаного) контролю на молдовсько-українському кордоні. Впровадження цієї форми контролю, визнаної як найбільш ефективна і вигідна по відношенню до традиційного роздільного контролю, а також найбільш адекватна існуючим положенням і перспективам відносин між даними двома державами, поступово перетворилося на гостру політичну проблему.

Питання організації митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон розглядаються у роботах таких українських фахівців в галузі митного права, як Д. А. Біленець та Б. А. Кормич [1],

Т. В. Корнева [2], А. В. Мазур [3], С. А Трофімов [4] тощо. Разом з тим, саме тема спільного митного контролю, незважаючи на високу актуальність, у спеціальній літературі практично не розглядається. Виключенням є лише публікації місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (*EUBAM*) та повідомлення Державної фіскальної служби (ДФС).

Тож, в рамках даної статті ми розглянемо ключові аспекти процесу становлення спільного митного контролю на кордоні між Україною та Республікою Молдова та його правової регламентації.

Організація спільного контролю на кордоні між двома державами, яка також зустрічається під назвою змішаного контролю, є досить поширеною практикою в європейських державах. По суті, ця форма контролю передбачає високий рівень взаємодії між службами прикордонного і митного контролю двох держав, які з метою виконання своїх функціональних обов'язків розміщені в прикордонних контрольно-пропускних пунктах на території однієї держави, лише на одній стороні кордону.

Організація спільного контролю на кордоні базується на стандартах Розділу 3 «Митне оформлення та інші митні формальності» Загального додатку Міжнародної Конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) [5]. При чому стандартне (обов'язкове) правило 3.3. вимагає лише узгодження робочого часу та повноважень митних органів суміжних країн, розташованих у спільному пункті пропуску. Безпосередньо питання спільного контролю Конвенція Кіото відносить до правил з перехідним терміном, що залишають державам свободу розсуду щодо їх імплементації. Так, правило 3.4. пропонує здійснювати спільний митний контроль у пунктах перетину спільного кордону лише у випадках, «коли це можливо». А правило 3.5. передбачає взаємодію митних служб з метою розташування поруч митних органів для спрощення спільного митного контролю.

Більш детально, питання спільного митного контролю визначено нормами ст. 6 Додатку 8 Міжнародної конвенції про гармонізацію контролю товарів на кордоні, підписаної в Женеві 21 жовтня 1982 р. Дана стаття встановлює мінімальні вимоги щодо функціонування пунктів пропуску, через які здійснюється міжнародне перевезення товарів. Однією з таких вимог є створення умов для «спільного контролю між сусідніми країнами (технологія однієї зупинки), 24 години

на день, якщо це виправдовується потребами торгівлі та в рамках правил дорожнього руху» [6].

Суть спільного контролю полягає у встановленні тісного співробітництва між прикордонними службами, що має безпосередній вплив на якість як самого контролю, так і обслуговування пропуску через кордон, зокрема в результаті скорочення часу на його перетин. Спільний контроль вважається найбільш оптимальною формою організації пропуску через кордон для держав, які бажають полегшити процедури перетину кордону [5, с. 4].

Спільні контрольно-пропускні пункти є відносно новою формою контролю, але вона вже отримала широке поширення в країнах Європейського Союзу, а також у багатьох інших країнах світу. Як правило, організація прикордонно-митного контролю в такій формі свідчить про наявність загальних політичних і економічних завдань, високого рівня взаємної довіри між двома країнами і є результатом чітко вираженої політичної волі, спрямованої на спрощення прикордонних процедур і полегшення пересування людей і товарів.

У європейській політиці організації кордонів спільний контроль розглядається як перший етап процесу митної інтеграції і встановлення режиму вільної торгівлі між державами, при цьому наступний етап передбачає заміну спільних контрольно-пропускних пунктів на контактні центри, що функціонують тільки для обміну інформацією.

На національному рівні питання організації спільного митного контролю визначені, насамперед, Митним кодексом України (ст. 328), яка передбачає можливість здійснення спільного митного контролю з митними органами суміжних держав «на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону» [7].

Крім того, питання організації спільного митного контролю порушуються у Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. Зокрема, дана Концепція передбачає реалізацію таких заходів, як:

– організація спільної оперативної охорони державного кордону з державами-членами Європейського Союзу – Республікою Польща, Словацькою Республікою, Румунією та Угорщиною, а також з Республікою Молдова, зокрема удосконалення спільного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон, спільного патрулювання державного кордону,

впровадження спільних механізмів з питань обміну інформацією та аналізу ризиків, розвитку співпраці оперативних органів, розширення мережі та функцій контактних пунктів;

– узгодження з компетентними органами держав, що межують з Україною, пропускної спроможності пунктів пропуску через державний кордон під час їх проектування (реконструкції) [8].

Слід зазначити, що Україною та Молдовою було здійснено вже декілька спроб встановлення спільного митного контролю на кордоні. Вперше такий контроль здійснювався з грудня 1993 року по вересень 2001 року на чотирьох пунктах пропуску через молдовсько-український кордон (Крива-Мамалига, Брічень-Россошань, Медвежа-Зелена і Ларга-Келменци) і регулювався на міжвідомчому рівні. Встановлений спочатку як тимчасова форма контролю, спільний контроль у цей період був обґрунтований логікою процесу становлення державності двох країн, економічною політикою, сформульованою під впливом приналежності до СНД, а також відсутністю адекватних і достатніх персоналу та інфраструктури [5, с. 4].

Наступний етап було розпочато після підписання 11 березня 1997 року Угоди між Урядом Республіки Молдова і Урядом України про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через молдовсько-український кордон [9]. На підставі зазначеної угоди в період з 1997 по 2001 роки спільний контроль був здійснений в семи пунктах пропуску через кордон для переміщення автомобільного транспорту через державний молдовсько-український кордон (Крива-Мамалига, Медвежа-Зелена, Ларга-Келменци, Брічень-Россошань, Первомайськ-Кучурган, Удобне-Паланка-Маяки, Джурджулешти-Рені). На всіх зазначених пунктах пропуску через кордон, за винятком пункту Удобне-Паланка-Маяки, спільний контроль здійснювався на українських теренах.

Наприкінці 2001 року через бракування необхідних умов (недостатність інфраструктури і комунікацій, відсутність додаткових протоколів, передбачених в Угоді 1997 р., а також документів про готовність пунктів пропуску через кордон здійснювати спільний контроль) українська сторона відмовила в знаходженні представників прикордонних контрольних органів Республіки Молдова в пунктах пропуску через кордон на своїй території і відповідно покинула пункт пропуску Паланка. На думку молдовської влади, а також численних незалежних експертів обох країн, припинення діяльності спільних контрольно-

пропускних пунктів було продиктовано політичними причинами і зростаючим впливом українських інтересів в східному регіоні Республіки Молдова, які перебувають поза контролем конституційних властей.

У липні-серпні 2005 року був відновлений спільний контроль на чотирьох з семи передбачених Угоди 1997 року пунктах пропуску через кордон, а на вищому рівні Європейський Союз був запрошений здійснити моніторинг на молдовсько-українському кордоні. У цьому ж році почала свою роботу Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). Вона сприяє нормам та процедурам прикордонного контролю та митної справи, які відповідають стандартам ЄС та задовольняють потреби її двох країн-партнерів. Це – консультативно-технічний орган зі штаб-квартирою в Одесі (Україна). Правовою основою EUBAM є Меморандум про Взаєморозуміння, підписаний наприкінці 2005 року Європейською Комісією та Урядами Республіки Молдова та України, а керівним органом Місії є Консультативна Рада [10]. Мандат Місії продовжувався вже п'ять разів (у 2007, 2009, 2011, 2015 та 2017 роках).

Разом з тим залишалось проблемною організація контролю на так званій «придністровській ділянці» кордону між Україною та Республікою Молдова. Практичні заходи з вирішення цього питання були здійснені лише у 2015 – 2017 рр. Зокрема, за цей період було підписано три Протоколи про організацію спільного митного контролю у міжнародних пунктах пропуску «Кучурган – Первомайськ» (2015) [11] та «Рені – Джорджюлешть» (2017) [12], за якими контроль здійснюється на українській території, тим самим надаючи можливість контрольним органам Республіки Молдова здійснювати формальності щодо товарів, які перетинають «придністровську ділянку». Крім того, було врегульоване питання реалізації спільного контролю у пункті пропуску «Маяки – Удобне – Паланка» [13], який здійснюється на території Республіки Молдова, що є важливим з точки зору забезпечення транзиту товарів у південні райони Одеської області України.

Нарешті, 6 жовтня 2017 року була підписана Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон [14]. А 1 березня 2018 р. відбулася ратифікація цієї Угоди Верховною Радою України [6]. Дана Угода припиняє дію Угоди 1997 р., але

спільний контроль у пунктах пропуску «Мамалига – Крива», «Кельменці – Ларга», «Россошани – Брічень», «Кучурган – Первомайськ», «Маяки – Удобне – Паланка», «Рені – Джорджюлешть» здійснюється відповідно до раніше укладених міжнародних договорів (п. 3 ст. 3).

Слід зазначити, що під час підготовки цієї угоди було враховано найкращі європейські практики інтегрованого управління кордонами, зокрема, передбачається, що спільний контроль «здійснюється співробітниками контрольних органів у спільному пункті пропуску відповідно до міжнародних принципів «єдиного вікна», «єдиної зупинки», вибіркової перевірки транспортних засобів та товарів» (ст. 2).

Крім того, важливим положенням є можливість під час здійснення спільного контролю делегування (передачі) контрольними органами однієї Сторони виконання своїх службових повноважень (функцій) контрольним органам іншої Сторони (п. 4 ст. 4).

Окрім того було підписано План заходів прикордонних та митних відомств України і Республіки Молдова щодо інтенсифікації співпраці на українсько-молдовському державному кордоні на 2017-2018 роки, який має забезпечити розбудову об'єкту прикордонно-митної інфраструктури за європейськими стандартами. Дані заходи сприяли тому, що товарообіг між Україною та Молдовою у поточному році збільшився майже на 240 млн грн., що складає 730 млн грн. [8].

На сьогоднішній день, відповідно до укладених раніше міжнародних угод, спільний контроль осіб, товарів і транспортних засобів на українсько-молдовському кордоні здійснюється вже в шести пунктах пропуску для автомобільного сполучення: «Рені – Джорджюлешть» (Одеська митниця ДФС); «Кучурган – Первомайськ» (Одеська митниця ДФС); «Маяки – Удобне – Паланка» (Одеська митниця ДФС); «Россошани – Брічень» (Чернівецька митниця ДФС); «Кельменці – Ларга» (Чернівецька митниця ДФС); «Мамалига – Крива» (Чернівецька митниця ДФС) [6]. І вже найближчим часом на українсько-молдовському кордоні буде введено в дію нові пункти спільного контролю «Платоново-Гоянул Ноу» та «Кучурган-Новосавицьке», що позитивно позначиться на торговельних відносинах, комфортному переміщенню громадян та транскордонній співпраці у цілому [8]. У спільному контролі на українсько-молдавському кордоні, як і раніше, беруть участь представники місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) [3].



Щодо подальшого розвитку українсько-молдавського спільного митного контролю, то у 2018 році одним з пріоритетних напрямів співпраці ДФС та Місії EUBAM має стати розширення застосування спільного контролю на українсько-молдовському кордоні, що, зокрема, включає завершення проєктів зі створення необхідної інфраструктури, а також удосконалення процедур та технологічних схем здійснення такого контролю [1].

Можна констатувати, що здійснення спільного митного контролю у формі інтегрованого управління кордонами, особливо на кордоні України та Молдови, особливо на невідконтрольній Молдові території, є позитивним кроком у розвитку митних відносин двох країн, який дає змогу пришвидшити процес перетину державного кордону за рахунок прискорення митного та прикордонного контролю, оскільки співробітники митних та прикордонних відомств України та суміжної держави знаходяться територіально в одному місці. Крім того, це сприяє покращенню взаємодії між контролюючими органами України та суміжної країни, а також мінімізує можливості переміщення товарів з порушенням митних правил та корупційні ризики з боку посадових осіб контролюючих органів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кормич Б. А. Біленець Д. А. Режим зони митного контролю: адміністративно-правові основи: монографія. – Чернівці, 2017. 180 с.
2. Корнева Т. В. Митний контроль в Україні: організаційно-правові питання: автореф. канд. юр. наук: спец. 12.00.07. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2003. 18 с.
3. Мазур А. В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні: автореф. к. ю. н.: спец. 12.00.07. – Х.: Націон. Юрид. академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. 18. с.
4. Трофімов С. А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті : автореф. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Х. 2008. 19 с.
5. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур. Редакція від 26 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 43 / № 18, 2011. Ст. 727 / Ст. 2865.
6. International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods. Done at Geneva on 21 October 1982. Economic Commission for Europe Inland Transport Committee. ECE/TRANS/55/Rev.2. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/ECE-TRANS-55r2e.pdf>
7. Митний кодекс України, 2012. // Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.
8. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. // Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3047.

9. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про організацію спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 11 березня 1997 р. // Офіційний вісник України. 1998. № 37. Ст. 1345.
10. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова від 07 жовтня 2005 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 16. Ст. 1248.
11. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою при Міністерстві фінансів Республіки Молдова щодо організації спільного контролю у міжнародному пункті пропуску «Кучурган – Первомайськ» на території України від 04.11.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 102. Ст. 3573.
12. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова щодо організації спільного контролю у міжнародному пункті пропуску «Рені – Джурджулешть» на території України від 05.06.2017 р. // Офіційний Вісник України. 2017 р. № 71. Ст. 2195.
13. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова щодо організації спільного контролю в міжнародному пункті пропуску «Маяки – Удобне – Паланка» на території Республіки від 05.06.2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 71. Ст. 2194.
14. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 06 жовтня 2017 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/498\\_005-17](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/498_005-17)

