

УДК 351.713 : 339.543 : 656.13 (477)

Герман О. О., аспірант кафедри морського та митного права НУ «ОЮА», статист на посаді прокурора Котовської прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері

Деякі питання функціонування пунктів пропуску для автомобільного сполучення на державному кордоні України: нормативно-правовий аналіз

Стаття присвячена розгляду актуальних питань функціонування пунктів пропуску для автомобільного сполучення на державному кордоні України. Зроблено акцент на тому, що Україна знаходиться на перехресті міжнародних транспортних коридорів (трансконтинентальних і регіональних торговельних маршрутах), що перетинають її територію. Враховуючи географію територіальних меж нашої держави з територіальними межами суміжних країн (з якими Україна має спільну лінію державного кордону) та специфіку розбудови національних товарно-транспортних шляхів в Україні, цілком закономірним є й те, що переважна кількість вітчизняних пунктів пропуску на державному кордоні, утворенні саме для міжнародного, міждержавного, місцевого автомобільно-транспортного сполучення.

Ключові слова: пункт пропуску для автомобільного сполучення, пропускна спроможність пункту пропуску, контрольні процедури у автомобільному пункті пропуску для автомобільного сполучення.

Стаття посвящена рассмотрению актуальных вопросов функционирования пунктов пропуска для автомобильного сообщения на государственной границе Украины. Сделан акцент на том, что Украина находится на перекрестке международных транспортных коридоров (трансконтинентальных и региональных торговых маршрутах), которые пересекают её территорию. Учитывая географию территориальных рубежей нашей страны с территориальными рубежами сопредельных стран (с которыми Украина имеет общую линию государственной границы), специфику развития национальных товарно-транспортных путей в Украине, совершенно закономерным является то, что преимущественное количество отечественных пунктов пропуска на государственной границе Украины созданы именно для международного, межгосударственного, местного автомобильно-транспортного сообщения.

Ключевые слова: пункт пропуска для автомобильного сообщения, пропускная возможность пункта пропуска, контрольные процедуры в автомобильном пункте пропуска для автомобильного сообщения.

The article considers the topical issues of functioning of the checkpoint for motor connection on the state border of Ukraine. It is emphasis on the fact that Ukraine is situated at the intersection of international transport corridors (transcontinental and regional commercial routes) crossing through. Paying attention to the foregoing, as well as to geography of territorial boundaries of our country together with frontiers of adjacent countries (with which Ukraine shares state borders), specific character of expansion of commercial and transport ways in Ukraine, it is quite natural, that most of interior checkpoints at Ukraine boundary are formed precisely for international, inter-state, local motor-transport connection.

Keywords: checkpoint for motor connection, checking capacity of a checkpoint, control procedures at motor checkpoint.

Актуальність статті. Зручність у процесі конвеєрного виробництва автомобільного транспорту сприяє його комерціалізації та поширеному застосуванню в різноманітних сферах суспільного життя. Цьому сприяє й висока маневреність, гнучкість, динамічність, висока швидкість доставки, розгалужена інфраструктура складова автомобільного господарства (автошляхи, сервісні зони (станції технічного обслуговування) тощо). Також автотранспорт є більш дешевшим аналогом в питаннях його технічної експлуатації з-поміж інших видів

транспорту, що суттєво впливає на попит його використання як при доставці вантажу подрібненими партіями «від дверей до дверей» чи при інтермодальних, мультимодальних вантажних перевезеннях, так і при разових або багаторазових переміщеннях громадян з різними потребами через міжнародні державні кордони.

В цьому питанні не є виключенням й державні кордони України, які оснащені міжнародними, міждержавними, місцевими пунктами пропуску для автомобільного сполучення, з урахуванням при цьому європейських норм та стандартів.

Аналіз дослідження. Проблемними питаннями належного функціонування пунктів пропуску на державному кордоні України опікувались такі вчені-правознавці та практики митної галузі, як О.О. Зотенко, Є.В. Додін, Б.А. Кормич, В.П. Науменко, П.В. Пашко, С.С. Терещенко, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, О.П. Федотов та інші.

Мета статі спрямована на дослідження нормативно-правових актів, що регулюють певні аспекти діяльності транспортно-прикордонної інфраструктури, якою являється пункт пропуску.

Виклад основного матеріалу. Важливим елементом як транспортної, так і митної логістики при перетинанні державних кордонів автотранспортом є пункти пропуску для автомобільного сполучення (далі – пункт пропуску для автосполучення), що функціонують на лініях цих кордонів. На державному кордоні України функціонують міжнародні, міждержавні, місцеві пункти пропуску для автосполучення, що відкриті відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо визначення цих пунктів для автосполучення на підставі угод між Україною та урядами суміжних з Україною держав. Тобто, пункти пропуску через державний кордон України відкриваються за рішенням та в порядку, встановленому Українським Урядом [1]. Відповідно до наказу Адміністрації державної прикордонної служби України від 12 січня 2004 р. № 31 [2], усі пункти пропуску для автосполучення віднесені до міжнародних (або міждержавних) чи місцевих за категорією, а за характером перевезень – вантажних та пасажирських.

Також, ті чи інші пункти пропуску для автосполучення на державному кордоні України включені до низки переліків пунктів пропуску через державний кордон України, що затверджені українським Урядом, через які ввозяться з метою імпорту, експорту, транзиту: товари підакцизної групи, високоліквідні товари, бюджетоутворюючі товари, товари з високим ступенем ризику в питаннях оподаткування тощо [3; 4; 5; 6].

Загальні вимоги щодо інженерно-конструкторського, будівничого, технічного облаштування пунктів пропуску через державний кордон України для автосполучення, затверджені українським Урядом [7].

В обов'язковому порядку у пунктах пропуску для автомобільного сполучення на державному кордоні України виділені окремі смуги руху для транспортних засобів («зелений коридор», або смуги спрощеного контролю) та смуги руху для транспортних засобів, що переміщують товари та транспортні засоби, які підлягають письмовому декларуванню, оподаткуванню. Також ці пункти пропуску облаштовані камерами віддаленого відеоспостереження (ведуть on-line трансляцію в зонах митного контролю пункту пропуску), ваговими комплексами, засобами рентген-сканування, службовими приміщеннями, сервісними приміщеннями, режимними територіями (місцями митного оформлення, стоянками (службового автотранспорту), майданчиками (затриманого автомобільного

транспорту), боксами поглибленого огляду автотранспорту, складськими об'єктами) та рядом інформаційних матеріалів, зокрема:

- єдиними інформаційними стендами органів доходів і зборів та прикордонної служби (деякими мовами, наприклад: українською та польською; українською та угорською; українською, молдавською та російською тощо);

- дорожньою розміткою, яка вказує напрям руху;

- інформаційними знаками у в'їзній та виїзній частинах пунктів пропуску, які вказують напрямок руху для автомобільних видів транспорту. На зонах повинні бути виділені смуги спрощеного контролю для автобусів, легкових автомобілів («зеленим кольором»), смуги для дипломатичних представників (значки «CD»), смуги для загального порядку контролю, смуги для мікроавтобусів та вантажних автомобілів тощо;

- інформаційними дошками з роз'ясненнями порядків декларування, митного оформлення (товарів та транспортних засобів), переміщення громадянами товарів (у тому числі товарів продуктової групи), предметів, транспортних засобів тощо.

Треба відзначити, що контроль усіх суміжних державних (територіальних підрозділів) органів виконавчої влади, які задіяні у реалізації різноманітних контрольних-наглядних функцій на державному кордоні України (у межах пунктів пропуску для автосполучення), що не вимагає поглибленого догляду, відбору зразків та спеціальних досліджень тощо, відбувається (в переважній більшості) у спеціально обладнаних приміщеннях («єдиних офісах») разом із митним та прикордонним видами контролю. У в'їзній та виїзній частинах пунктів пропуску для автомобільного сполучення на державному кордоні України встановлюються шлагбауми або ворота, які можуть застосовуватися як в разі загострення певних ситуативних моментів, що можуть виникнути у пункті пропуску на державному кордоні України, так й можуть застосовуватися частково – при виникненні черг автотранспорту тощо, тобто в інший час ці «пасивні» засоби захисту в'їзної та виїзної частин пунктів пропуску для автомобільного сполучення є відкритими. При цьому дорожні шляхи, що прямують на межі пунктів пропуску та державного кордону України ні шлагбаумами, ні воротами не обмежуються.

Необхідно відмітити, що важливою специфічною рисою діяльності пункту пропуску для автосполучення є його пропускна спроможність (за добу, за тиждень, за місяць, за рік). Оскільки це має велике значення як для пасажиропотоку, так і для товаропотоку між Україною та суміжними країнами, які можуть зменшитися внаслідок різноманітних чинників, які сприяють дестабілізації законодавчо встановлених процесів на державному кордоні.

Під зменшенням пропускної спроможності пункту пропуску розуміється комплекс зовнішніх та внутрішніх обставин, що виникають раптово та наростають у неконтрольований спосіб, спричиняючи порушення в організації прикордонного руху або громадського порядку на території пункту пропуску, а також таких обставин, що мають вплив на пропускну спроможність пункту пропуску [8, п. 1]. Це визначення було закріплене у наказі колишньої центральної державної митної адміністрації України, який, до речі, було скасовано. Тобто, на сьогодні органи доходів і зборів не мають у своєму розпорядженні нормативно-правового акта, який би регламентував їх дії з попередження, виправлення та стабілізації пропускної спроможності пункту пропуску, коли кількість оформлених

автотранспортних засобів є нижчою за оптимальну кількість оформлених автотранспортних засобів, визначених для цього чи іншого пункту пропуску, а час очікування транспортних засобів у черзі становить: у пасажирському русі – більш ніж 2 години; у вантажному русі – більш ніж 6 годин) [8, п. 2].

Акцентуючи увагу на митницях Міндоходів (Львівській, Східній, Чопській, Ягодинській та в деякій мірі й Південній), в зоні діяльності яких розташована значна кількість пунктів пропуску для автосполучення, можливо зазначити, що середня пропускна спроможність пунктів пропуску кожної з указаних нами митниць Міндоходів є вкрай високою та буде дорівнювати таким показникам: вантажні автомобілі – від 100 до 500 од.; легкових автомобілів – від 2000 до 4400 од.; автобусів – від 70 до 100 од.; громадян – від 6000 до 25 000 осіб. При цьому вагомим аспектом є також відстань між розташованими безпосередньо на лінії кордону з суміжними державами (наприклад, Республікою Польщею) пунктами пропуску. Віддаленість вітчизняних пунктів пропуску від пунктів пропуску суміжних держав складає в середньому від 5 до 70 км один від одного.

Однією з важливих складових пропускної спроможності пункту пропуску через державний кордон України є часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України (працівники митниць, військові прикордонних нарядів, працівники підрозділів інших контролюючих органів, що здійснюють визначенні законодавством види державного контролю у пунктах пропуску на державному кордоні України, а також в деяких випадках й представники Місії ЄС в Україні).

Так, для автомобільних пунктів пропуску на державному кордоні України встановлені наступні часові нормативи (наведені у таблиці) щодо здійснення митного контролю автотранспортних засобів та товарів, що переміщуються цим видом транспорту [9].

Вид контролю Вид пункту пропуску	Часові нормативи		
	Особа	Автомобільний транспортний засіб	Товар
Митний пункт пропуску для автомобільного сполучення (паромного сполучення – у разі перевезення легкових автомобілів)	до 2 хв.	до 10 хв. (з урахуванням часу на проведення перевірки за базою даних викрадених) <i>легкові автомобілі</i>	до 5 хв.
Митний пункт пропуску для автомобільного сполучення (паромного сполучення – у разі перевезення автобусів)	до 2 хв.	до 10 хв. <i>автобуси</i>	до 2 год.
Митний пункт пропуску для автомобільного сполучення (паромного сполучення – у разі перевезення вантажних автомобілів)	до 2 хв.	до 10 хв. <i>вантажні автомобілі</i>	до 2 год.

Відповідно до зазначеного наказу встановлено, що вказані тимчасові нормативи можуть не дотримуватися в разі наявності достатніх підстав вважати, що особи, товари й транспортні засоби переміщуються через державний кордон України з порушенням норм законодавства України про державний кордон України, митних правил, інших норм законодавства [9, п. 7].

Слід обов'язково наголосити на тому, що наприкінці 2013 р., враховуючи суттєві зміни, що відбулись внаслідок скорочення часових нормативів при огляді зовнішньоекономічних вантажів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечував формування та реалізацію державної податкової і митної політики підготував та оприлюднив з метою громадського обговорення низку проектів регуляторних актів. Так, це проект наказу Міндоходів України, МВС України, Мінінфраструктури України, Мінохорони здоров'я України, Мінагрополітики України, Мінекоресурсів України, Міністерства культури України *«Про визнання таким, що втратив чинність, спільний наказ від 28 листопада 2005 року № 1167/886/824/643/655/424/858/900»* та проект наказу Міндоходів України *«Про затвердження Граничних часових нормативів проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України»* [10]. Однак на сьогодні проекти цих регуляторних актів жваво проходять громадське обговорення і як результат - так і не були затвержені та запроваджені у практику державної митної справи.

Обов'язково слід відмітити, що головним аспектом забезпечення на належному рівні пропускової спроможності на державному кордоні України є технологічний процес здійснення певних видів державного контролю в автотранспортних пунктах пропуску на державному кордоні України, що ґрунтується на положеннях Митного кодексу України [11] та закону України *«Про прикордонний контроль»* [12].

Одним із ключових нормативно-правових актів, що в значній площині колись регламентував порядок здійснення прикордонного та митного видів державного контролю у автотранспортних пунктах пропуску через державний кордон України є технологія прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України для автосполучення (далі – Технологія), що була запроваджена у службову діяльність державного прикордонного та митного відомств України ще у 2008 р. [13]. Необхідно підкреслити, що зазначена Технологія, на наш погляд, мала ряд суттєвих недоліків. До них, зокрема, належать: сприяння автотранспортним чергам внаслідок дублювання функцій щодо проведення контрольних операцій або здійснення спільного огляду працівниками митниць, військовими прикордонними нарядами, працівниками підрозділів інших контролюючих органів, що здійснюють визначені законодавством види державного контролю у пунктах пропуску на державному кордоні України; нарікання з боку громадян щодо порядку здійснення технічного процесу перевірки проходження прикордонного та митного контролю транспортних засобів з використанням двох різних Контрольних талонів: для проходження *«зеленим коридором»* (автотранспортного засобу без причепа та без товарів, що підлягають обов'язковому письмову декларуванню та (або) оподаткуванню); для проходження *«червоним коридором»* (транспортного засобу з причепом та з товарами, що підлягають обов'язковому письмову декларуванню та (або) оподаткуванню) тощо. Ще одним недоліком Технології було те, що такі обов'язкові елементи облаштування пункту пропуску для автосполучення, як *«червоний коридор»*, *«зелений коридор»* або окрема смуга руху могли навіть й не

розмежовуватися у пункту пропуску, якщо цьому не сприяли певні умови (не дозволяв рельєф місцевості, не вистачило достатньо території на місцевості за технічними схемами у межах пункту пропуску або бракувало належного бюджетного фінансування чи міжнародної технічної допомоги тощо). При наявності таких умов у пунктах пропуску для автосполучення створювалися тільки «зелений коридор» та окрема смуга руху, де і здійснювалися митні процедури по відношенню до автотранспорту, що перетинав державний кордон України. Тим самим, суттєво звужуючи права та свободи громадян, які декларуються Конституцією України [14], оскільки громадяни мають право вибору свого безперешкодного пересування «червоним» або «зеленим» коридорами, а не задовольнятися, наприклад, тільки смугою спрощеного контролю (якщо пункт пропуску оснащено тільки зеленим коридором), коли у громадян є товари, що потребують обов'язкового декларування. Відповідна ситуація щодо неналежного облаштування прикордонної інфраструктури «червоними» коридорами простежується у таких пунктах пропуску на ділянці (з українського боку) державного кордону України з Придністровською Молдавською республікою, як «Тимкове», «Йосипівка», «Великопольське», «Слов'яносербка» митних постів «Котовськ», «Роздільна» Південної митниці. Про це свідчать плани-схеми цих пунктів пропуску на державному кордоні України. Однак, внаслідок ключових та докорінних змін, що відбулись у сфері державної митної справи впродовж 2012-2013 р.р., ця Технологія, що цілком вірно, втратила свою юридичну силу [15]. При цьому, замість того, щоб врахувати ті чи інші зауваження за цією Технологією (наприклад, використання Контрольного талону одного зразка для проходження автотранспортного засобу будь-якою смугою руху («червоним» чи «зеленим» коридорами)) з урахуванням європейських норм та стандартів та розробити новітній проект цього технологічного процесу, посадовці митних постів та військові прикордонних загонів продовжують використовувати норми наказу від 11.06.2008 р. № 505/642 в частині, що не суперечить діючому законодавству! [16].

Висновок. Проблемні питання щодо належного функціонування пунктів пропуску на державному кордоні України гостро постали перед нашою державою 27 лютого 2014 р. Проте, на наш погляд, не весь обсяг проблемних питань, що супроводжують процес пропуску товарів та пасажирів через державний кордон України з використанням можливостей пунктів пропуску для міжнародного чи міждержавного або місцевого автосполучення, можливо покласти на органи доходів і зборів. Розуміючи це, вважаємо, що Міндоходів України, вже нарешті зобов'язані затвердити проект наказу Міндоходів України *«Про затвердження Граничних часових нормативів проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України»*, а також підготувати проект наказу з питань дій посадових осіб органів доходів і зборів під час зменшення пропускнуої спроможності пункту пропуску через державний кордон України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 р. № 751 // Митна газета. – 2010. – № 18. – С. 4-5.
2. Про затвердження Переліку пунктів пропуску через державний кордон: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 12.01.2004 р. № 31 (зі змінами).
3. Про визначення пунктів пропуску через державний кордон України, через які здійснюється

переміщення підакцизних товарів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. № 390 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст.1504.

4. Про затвердження переліку пунктів пропуску через державний кордон, в яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 435 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 94 (4738). – С. 13.

5. Про затвердження переліку пунктів пропуску через державний кордон, через які здійснюється переміщення товарів військового призначення та ядерних матеріалів: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.2010 р. № 1057 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 88. – Ст.3097.

6. Про затвердження переліку пунктів пропуску через митний кордон України, через які дозволяється переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1950 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст.2371.

7. Про затвердження загальних вимог до облаштування пунктів пропуску через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 1142 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст.1580.

8. Про затвердження Порядку дій керівників та посадових осіб митного органу під час зменшення пропускнуєї спроможності пункту пропуску через державний кордон України: наказ Державної митної служби України від 27.05.2011 р. № 440 (втратив чинність).

9. Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України: наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства культури і туризму України, Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 р. № 1167/886/824/643/655/424/858/900 // Таможенные аспекты логистики: Практические рекомендации по организации работы грузового таможенного комплекса с использованием механизма «единого окна» / Баязитов Л.Р., Егоров А.Б., Платонов О.И., Шейко А.П. – Киев: АЛЛЕГО – ПЛАСКЕ. – 2009. – С. 308-314.

10. Повідомлення про оприлюднення регуляторних актів // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2013. – № 47. – Ст. 10.

11. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86 (4730). – Ст. 9-26.

12. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 93. – Ст. 3150.

13. Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України від 11.06.2008 р. № 505/642 // «Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів»: збірн. нормат. докум. і відомчих роз'яснень. Підготовлено за сприянням Південної митниці та за інформаційно-методичною підтримкою Академії митної служби України. У II томах (Випуск другий). Том II. – Одеса: «ПЛАСКЕ» ЗАТ. – 2011. – С. 163-174 (втратив чинність).

14. Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (Спеціальний випуск). – Ст.2598.

15. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України від 11 червня 2008 р. № 505/642: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства доходів і зборів України від 25.01.2014 р. № 60/78 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 15. – Ст.455.

16. Лист митного поста «Котовськ» Південної митниці Міністерства доходів і зборів України від 26.02.2014 р. № 839/15-70-66-39.