

**В. А. Зуєв**, кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Академії митної служби України

### **ОСОБЛИВОСТІ МИТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ПЕРЕМІЩЕННЯ ВІДХОДІВ**

*У статті розкриваються особливості митно-правового регулювання переміщення відходів, порядок здійснення їх попереднього документального контролю, а також визначаються засади взаємодії митних та природоохоронних органів у цій сфері.*

*В статье раскрываются особенности таможенно-правового регулирования перемещения отходов, порядок осуществления их предварительного документального контроля, а также определяются направления взаимодействия таможенных и природоохранных органов в этой сфере.*

*The article is dedicated to the problems of customs and legal regulation of movement of waste, the order of their preliminary of documentary control, and also directions of cooperation customs and environmental agencies in this area, are identified.*

**Ключові слова.** Відходи, попередній документальний контроль, транскордонне переміщення відходів, Жовтий перелік відходів, Зелений перелік відходів.

**Вступ.** Проблема накопичення відходів – одна з основних глобальних екологічних проблем людства. Все більший обсяг використання природних ресурсів, розвиток промислового виробництва та потреб споживачів призводить до неминучого зростання залишків сировини, матеріалів, речовин, виробів та інших супутніх продуктів, які не мають подальшого використання або потребують додаткових зусиль для їх утилізації. Таке становище обумовлено насамперед природничими законами, зокрема законом збереження речовини, який сформулював ще М. В. Ломоносов. Виходячи з природничих і фізичних законів, утилізація відходів – складний та витратний процес, а отже природне бажання відкласти розв'язання таких проблем на тривалий час або перекласти їх на інших осіб, наприклад вивезти відходи до інших країн. Це прямо суперечить засадам сталого розвитку сформульованим у Декларації з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992). Так, принципом 14 цієї Декларації передбачено: “Держави повинні ефективно співробітничати з метою протидії або запобігання переміщенню або передачі іншим державам діяльності або речовин, які завдають серйозної шкоди навколишньому середовищу або вважаються небезпечними для здоров'я людини” [1].

Усвідомлюючи небезпеку транскордонного переміщення відходів та можливі екологічні наслідки, що можуть виникнути в результаті такого переміщення, 22 березня 1989 р. в м. Базелі (Швейцарія) було прийнято Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, яка стала першим кроком до врегулювання цих питань на міжнародному рівні [2]. Україна приєдналась до цієї Конвенції 1 липня 1999 р. [3], таким чином, саме вимоги цієї конвенції створюють підґрунтя для регулювання питань транскордонного переміщення відходів на національному рівні.

Незважаючи на велике значення проблем транскордонного переміщення відходів, слід констатувати розірваність їх теоретичного аналізу й обґрунтування та практики їх реалізації. Міждисциплінарний (митно-правовий та еколого-правовий) характер даної проблеми призвів до дискретності теоретичних досліджень. Так, спеціальних досліджень щодо митно-правового регулювання переміщення відходів на національному рівні взагалі немає. Щодо основних теоретичних засад митно-правового регулювання переміщення окремих об'єктів слід відзначити праці С. В. Додіна, Д. В. Приймаченка, О. М. Тропіної, І. В. Тулянцевої та ін. Екологічну складову міжнародно-правового регулювання поводження з відходами висвітлювали у своїх публікаціях С. М. Кравченко, В. І. Лозо, Г. І. Балюк.

© **В. А. Зуєв, 2012**

Разом з тим питання безпосередньо митно-правового регулювання переміщення відходів не було об'єктом окремого дослідження і внаслідок цього надзвичайно актуальне та цікаве для дослідження.

**Постановка завдання.** З урахуванням вищевикладеного основне завдання цієї статті полягає в аналізі особливостей митного та екологічного контролю під час переміщення відходів, визначення основних проблем, а також шляхів їх розв'язання.

**Результати дослідження.** Одним з основних напрямків розвитку митно-правового регулювання на сучасному етапі є спрощення та мінімізація митних процедур. Для виконання цього завдання й було прийнято 5 жовтня 2011 р. постанови Кабінету Міністрів № 1030 “Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України”, якою затверджено “Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України” та № 1031 “Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України”.

Прийняття “Порядку здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України” (далі – Порядок) в першу чергу підвищує відповідальність самих працівників,

що виконують митне оформлення, оскільки в п. 3 зазначено: “Відповідно до переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення їх через митний кордон України, та поданих товаросупровідних (товаротранспортних) документів посадова особа митного органу визначає вид (види) державного контролю та форму його проведення (попередній документальний контроль посадовою особою митного органу або державний контроль посадовими особами відповідних контролюючих органів).

Попередній документальний контроль здійснюється посадовими особами митних органів шляхом перевірки та аналізу інформації, яка міститься в товаросупровідних (товаротранспортних) документах, документах, поданих відповідно до п. 4 цього Порядку, переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України, та Єдиній автоматизованій інформаційній системі Держмитслужби” [4].

Отже, саме працівник митного органу зобов’язаний визначити, чи належать переміщувані товари до Переліку товарів, що підлягають державному контролю (в тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України [5] та визначити потрібні види контролю. Стосовно відходів, які містяться в зазначеному переліку та під час переміщення підлягають обов’язковому контролю, в тому числі екологічному, в п.4 Порядку передбачено: “Для здійснення попереднього документального контролю товарів перевізник або експедитор, чи уповноважена особа подає посадовій особі митного органу документи, необхідні для здійснення відповідного виду державного контролю, зокрема:

... 4) для здійснення екологічного контролю товарів:

висновок (оригінал або його копія, засвідчена нотаріально чи суб’єктом зовнішньоекономічної діяльності, якому видано такий документ) Мінприроди про те, що відходи, які включені до Зеленого переліку відходів, не підпадають під дію пунктів 6–33 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 (Офіційний вісник України, 2000 р., № 29, ст. 1217) (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних відходів);

свідоцтво (оригінал документа) про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів (під час ввезення на митну територію України, транзиту митною територією України небезпечних вантажів згідно із Законом України “Про перевезення небезпечних вантажів”);

свідоцтво (оригінал документа) про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (під час ввезення на митну територію України або транзиту небезпечних вантажів згідно із Законом України “Про перевезення небезпечних вантажів”);

сертифікат якості хімічної продукції (оригінал або його копія, засвідчена нотаріально чи виробником) (під час ввезення на митну територію України)”.

Таким чином, слід констатувати, що формально Порядком визначено перелік документів, які подаються для здійснення екологічного контролю в процесі попереднього документального контролю.

Більше того, п. 7 Порядку передбачено: “Здійснення попереднього документального контролю припиняється, якщо:

відсутній хоча б один документ або відомість, необхідні для здійснення попереднього документального контролю;

державними органами здійснюються протиепідемічні заходи, ветеринарно-санітарні заходи під час карантину тварин, запроваджено карантинний режим, виявлено вогнище карантинних організмів у країні походження, реекспорту або транзиту;

під час проведення митного огляду товарів і транспортних засобів:

– виявлено пошкодження упаковки, яка безпосередньо контактує з товаром;

– є явні ознаки псування товарів;

– виявлено, що транспортний засіб, яким перевозяться небезпечні вантажі, не відповідає встановленим вимогам екологічної безпеки (для автомобільного транспортного засобу);

– виявлено, що строк придатності товарів закінчився.

У разі припинення попереднього документального контролю посадова особа митного органу негайно вживає заходів для залучення посадової особи контролюючого органу, яка для здійснення відповідного виду державного контролю товару прибуває в пункт пропуску через державний кордон України”.

Разом з тим ця процедура логічна та цілком обґрунтована в умовах добросовісності та сумлінності оформлення перевізником, експедитором чи уповноваженою особою документів, необхідних для проведення відповідного виду державного контролю. Однак не виключено випадки, коли з метою позбавлення від відходів, утилізація яких є досить витратною, відходи можуть бути оформлені, наприклад, як сировина для виробництва, після чого просто покинуті в Україні, а витрати на їх утилізацію буде покладено вже на органи державної влади та місцевого самоврядування. Подібна ситуація мала місце в 1998 р. на Закарпатті, коли фірма “Озон” під виглядом сировини закуповувала в угорської фірми Eltex – гіганта європейської хімічної промисловості, перемелену суміш токсичних відходів. За офіційною версією, речовина під назвою “премікс” призначалася для виробництва автомобільних шин. Насправді ж із завезених 1,5 тис. т суміші лише 412 т було реалізовано підприємствам України, а решта з порушенням правил складування залишилася для зберігання в різних місцях. Цю речовину в 2006 р. експерти Інституту гігієни та медичної екології ім. О. Марзеєва класифікували як речовину першого класу безпеки – особливо небезпечні відходи, а Генеральна прокуратура порушила кримінальну справу за фактом неналежного виконання обов’язків митниками та за фактом контрабанди на територію України відходів виробництва за

попередньою змовою [6]. Більше того, ситуація стала предметом розгляду профільного комітету Верховної Ради України, який прийняв Рішення “Про стан поводження з небезпечними відходами у Закарпатській області”: “Протягом 1999–2005 років приватне підприємство “Озон” на підставі угоди, укладеної з фірмою “ELTEX” (Угорщина, м. Дебрецен), здійснювало поставки в Україну суміші мінеральних речовин “Премікс”, які за класифікаційною експертизою, проведеною центральною митною лабораторією Держмитслужби України від 20.02.1998 р. № 31/350-269, та рішеннями про визначення коду товару Закарпатської митниці від 10.11.2003 р. № КТ-334 та від 28.12.2004 р. № КТ-302/461/04 класифікується як суміш порошкоподібної речовини, що використовується в технологіях виготовлення систем гальмування, теплостійкий наповнювач і не потребує додаткової екологічної експертизи...

За висновками фахівців, фактично з Угорщини на територію України під назвою “Теплостійкий наповнювач “Премікс” було ввезено суміш різноманітних речовин, які є промисловими відходами, що за своїм складом шкідливі для життя і здоров’я людей та довкілля, і їх використання у будь-якому виробництві, а також утилізація є неможливими.

Таким чином, подальше зберігання речовини “Премікс” на відкритих територіях Закарпатської області є вкрай небезпечним для людей та навколишнього природного середовища”.

Було також рекомендовано Мінприроди, МОЗ, Держмитслужбі, Держкомкордону посилити вхідний контроль за дотриманням вимог чинного законодавства під час операцій щодо транскордонного перевезення відходів і небезпечних хімічних речовин та спільно опрацювати питання щодо можливості відновлення екологічного контролю на легкових напрямках у пунктах пропуску на кордоні [7].

Природно, що в подібних випадках працівник митного органу повинен виявити підміну та своєчасно відреагувати, припинивши митне оформлення та залучивши представників природоохоронних органів. Разом з тим важко очікувати ефективного реагування в такій ситуації через достатньо пасивну позицію природоохоронних органів. Так, відповідно до вимог Базельської конвенції Кабінет Міністрів України затвердив “Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням”, “Жовтий перелік відходів” та “Зелений перелік відходів” [8]. Аналіз змісту цього Положення свідчить про значну роль, яку повинні виконувати працівники Міністерства екології та природних ресурсів України в процесі експорту, імпорту або транзиту небезпечних відходів.

Цим же Положенням у п. 31 визначено: “Будь-яке транскордонне перевезення небезпечних відходів вважається незаконним обігом, якщо воно здійснюється:

- а) без повідомлення всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням;
- б) без згоди всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням;
- в) зі згодою, яка була отримана від заінтересованих держав шляхом фальсифікації, перекручення чи обману;
- г) як таке, що не відповідає зазначеному в документах, які регламентують це перевезення;
- г) способом, який призводить до навмисного видалення (наприклад, скиду) небезпечних відходів на порушення цього Положення і відповідних норм міжнародного права”.

Однак аналіз нормотворчої діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України свідчить, що воно фактично не вживає профілактичних заходів щодо запобігання фальсифікації даних під час перевезення відходів, а також запобігання їх навмисному видаленню. Методологічна діяльність, спрямована на забезпечення взаємодії природоохоронних та митних органів, не провадиться. Навіть після аналізованого випадку ввезення “преміксів” не з’явилося жодних нормативних актів або рекомендацій щодо унеможливлення повторення таких випадків.

**Висновки.** Запобігання незаконному транскордонному переміщенню небезпечних відходів, незважаючи на їх велике соціальне й екологічне значення, ще не стало одним з пріоритетів діяльності природоохоронних та митних органів. Унаслідок цього Україна може опинитись у стані загальноєвропейського звалища промислових відходів. Нині слід констатувати, що законодавство України в цілому передбачає адекватні заходи щодо регулювання транскордонного переміщення небезпечних відходів. Разом з тим потрібна цілеспрямована політика Мінприроди та Держмитслужби щодо запобігання такому переміщенню та розробки таких заходів.

#### Література

1. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455/card6#Public](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455/card6#Public).
2. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_022](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_022).
3. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України № 803-XIV від 01.07.1999 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1266.
4. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1030 від 05.10.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – Ст. 2882.
5. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1031 від 05.10.2011 // Офіційний вісник України. – № 78. – Ст. 2883.

6. Стельмашова Б. Нашу страну превращают в токсический клондайк Европы! / Б. Стельмашова, В. Кацман // Журналістське розслідування на екологічну тему : практичний посібник. – К., 2008. – С. 47.

7. Про стан поводження з небезпечними відходами у Закарпатській області : Рішення Комітету ВР України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи № 13/18 від 08.11.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1064.1192.0>.

8. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1120 від 13.07.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 1217.