

**В. В. Романенко**, здобувач кафедри адміністративного права Національного університету "Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого"

**ПОПЕРЕДНІЙ ДОКУМЕНТАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ:  
ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*На підставі ретроспективного аналізу новітніх нормативно-правових актів, покликаних урегулювати попередній документальний контроль на митному кордоні, а також нового Митного кодексу України виявлено недоліки нормативно-правових приписів і запропоновано можливі шляхи вдосконалення чинного законодавства.*

*На основани ретроспективного аналізу новітніх нормативно-правових актів, призваних урегулювати попередній документальний контроль на таможенній границі, а також нового Таможенного кодексу України виявлені недоліки нормативно-правових приписів і запропоновано можливі шляхи вдосконалення чинного законодавства.*

*On the basis of retrospective analysis of up-to-date regulatory legal acts destined to adjust preliminary documentary control at the customs border, as well as the new Customs Code of Ukraine, there are detected disadvantages of regulatory legal mandates and suggested possible ways to improve current legislation.*

**Ключові слова.** Попередній документальний контроль, Митний кодекс України, спрощення.

**Вступ.** Глобальна ідея, що репрезентує сучасну митну політику цивілізованої держави, полягає в максимальному сприянні суб'єктам транскордонного переміщення. Таке сприяння може набувати різноманітних форм: надання тарифних пільг чи преференцій, позачергове митне декларування й оформлення (у випадку з гуманітарними вантажами), упродовження електронного митного декларування тощо. Окремо варто зупинитися на ідеї прискорення перетину митного кордону й одночасного недопущення потрапляння на митну територію держави заборонених, здатних завдати шкоди людям і довкіллю, товарів та транспортних засобів. Останнє тривалий період часу забезпечували фахівці спеціально створених служб та інспекцій. Мінімізувати обсяг необхідних формальностей – мета, яку мали ініціатори делегування від них функцій документального (на протигагу фізичному) контролю посадовій особі митного органу. Цей вид контролю отримав назву "попередній". Він став предметом жвавого обговорення з боку декларантів, об'єктом наукового дослідження [1–3].

**Постановка завдання.** На підставі ретроспективного аналізу новітніх нормативно-правових актів, покликаних урегулювати попередній документальний контроль на митному кордоні, а також нового Митного кодексу України (далі – МКУ) виявити недоліки відповідних нормативно-правових приписів і запропонувати можливі шляхи вдосконалення чинного законодавства.

**Результати дослідження.** Відповідно до ст. 27 МКУ від 11 липня 2002 р. товари, котрі перетинають кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати такому контролю: 1) санітарно-епідеміологічному; 2) ветеринарному; 3) фітосанітарному; 4) радіологічному; 5) екологічному; 6) контролю за переміщенням культурних цінностей [4].

© **В. В. Романенко, 2012**

Треба наголосити на слові "можуть". Тобто зазначені види контролю застосовують під час перевезення через митний кордон певних видів товарів. Посадові особи митної служби проводять зазначені види спеціального контролю в пунктах пропуску через державний кордон у формі попереднього документального контролю. Вони перевіряють документи та відомості щодо підконтрольних об'єктів, використовуючи дані Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби щодо переліків товарів, які підлягають відповідним видам контролю, а також зразки сертифікатів, дозволів, висновків, підписів уповноважених осіб.

Правовою підставою для такого контролю свого часу став п. 1 наразі не чинної вже постанови КМУ від 13 квітня 2005 р. № 269 "Про здійснення попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон України", яким передбачалося, що в пунктах пропуску через державний кордон санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль товарів, що ввозяться на митну територію України, та контроль за переміщенням культурних цінностей здійснюються у формі попереднього документального контролю [5].

Однак тоді, коли самої лише перевірки документів недостатньо, попередній документальний контроль посадові особи митних органів припиняють. Відповідно, посадові особи інших органів державного контролю провадять ретельнішу перевірку товарів і предметів, переміщуваних через митний кордон, або, іншими словами, "державний контроль посадовою особою контролюючого органу" [6].

У ПКМУ № 269 було зафіксовано три підстави такої перевірки: по-перше, якщо товар підлягає обов'язковому санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей у пунктах пропуску через державний кордон; по-друге, якщо виявлено пошкодження тари, товарів, упаковки, втрату або пошкодження митного забезпечення інших країн чи явні ознаки псування товарів; по-третє, коли відсутній хоча б один документ або відомості, необхідні для попереднього документального контролю.

На цьому етапі до роботи беруться спеціалісти відповідних контрольних органів виконавчої влади (п. 4 Інструкції з організації здійснення попереднього документального контролю товарів, що ввозяться на митну територію України [7], п. 4 Порядку здійснення попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон України, ПКМУ № 269 [5]).

Посадові особи митного органу визначають на підставі поданих документів та переліку товарів, які підлягають обов'язковому санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей у пунктах пропуску через державний кордон, необхідні види контролю транспортного засобу і товарів, а також місце їх здійснення у пункті пропуску (абз. 3 п. 4 ПКМУ від 24 грудня 2003 р. № 1989 “Питання пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними” [8]).

Відповідно до п. 7 зазначеної ПКМУ для здійснення необхідних видів контролю посадова особа митного органу передає посадовій особі відповідного контролюючого органу подані перевізником (експедитором) чи уповноваженою особою товаросупровідні (товаротransпортні) документи; у разі негативного результату контролю посадова особа відповідного контролюючого органу протягом години подає у письмовому вигляді органу охорони державного кордону і митному органу інформацію, в якій містяться назва та вага (нетто) товару, код товару згідно з УКТЗЕД, відомості про відправника та одержувача (за наявності), причину негативного результату контролю, спосіб розпорядження товаром; після здійснення необхідних видів контролю посадові особи контролюючих органів проставляють відмітки про результати такого контролю у товаросупровідних (товаротransпортних) документах, які повертаються посадовій особі митного органу для завершення митного контролю.

Від 14.10.2011, тобто дати першого офіційного опублікування ПКМУ № 1030 “Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України” [9], дещо в інший спосіб урегульовано процедуру такого виду контролю. Разом з тим відправним нормативно-правовим актом став Закон України № 2973-VI від 03.02.2011 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України” [10].

Для розвитку останнього (а також ч. 5 ст. 27 МКУ) і з метою більш чіткого розподілу повноважень і функцій між митними та іншими контролюючими органами державної влади свого часу було підготовлено проект постанови КМУ “Про затвердження Переліку товарів, що підлягають державним видам контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України” [11], якою було заплановано створити сприятливі умови для прискорення товарообігу через митний кордон, забезпечити прискорення декларування товарів і предметів, мінімізувати взаємодію підприємців з посадовими особами органів державного контролю. Кожний з п'яти видів такого контролю (санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний, контроль за переміщенням культурних цінностей) деталізовано було напрямом переміщення, а саме увезення, вивезення, транзит.

Попри назву проект нормативно-правового акта встановлював випадки, коли товар, хоча й унесено у відповідний перелік для контролю, не підпадає під його дію: п. 2.3 містив сімнадцять таких товарів (ідеться про санітарно-епідеміологічний контроль), а також на дві категорії товарів, що є в переліку для екологічного контролю – товари, використовувані під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на території інших держав, а також ті, що переміщуються трубопровідним транспортом.

Згідно з п. 2.1 проекту постанови державні види контролю товарів мали б здійснюватися посадовими особами контролюючих органів у зонах митного контролю на митній території України (крім пунктів пропуску через митний кордон України) у разі, якщо в пункті пропуску такі види контролю цими органами не завершено. Таким чином, по-перше, планувалося обмежити (і з цим варто погодитися) місця проведення таких видів контролю за винятком, коли процедура не завершено, тобто не складено відповідний завершальний офіційний акт, по-друге, екологічний та інші види державного контролю даним актом названо “державними видами контролю” (з цим важко погодитися, бо публічний характер має саме класифікаційна одиниця, а не термін “вид”).

Практично без змін (якщо не брати до уваги уточнення назв окремих органів державної влади або скорочення періоду часу, протягом якого згадані спеціально уповноважені контрольні органи влади повинні були привести свої акти у відповідність до постанови) даний проект урядового акта трансформувався у постанову від 5 жовтня 2011 р. № 1031 “Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України” [12].

Слід визнати (це підтверджує жваве обговорення представниками митних брокерів практики реалізації норм, спрямованих начебто на спрощення митних процедур), що поки рано говорити про істотні переваги попереднього документального контролю [13]. Залишаються до кінця не вирішеними такі питання:

відсутність деталізації в переліку ПКМУ № 1031 окремих товарних кодів (можливість як рослинного, так і тваринного походження товару, наприклад), неможливість для декларанта оперативно одержати від отримувача вантажу завірену копію дозвільного документа, нічим не виправданого дублювання процедури екологічного контролю на кордоні й митниці призначення, необґрунтоване вимагання посадовими особами митної служби оригіналу митної декларації відправника вантажу або оригіналу міжнародного санітарного сертифіката тощо.

Більше того, труднощі проведення контрольних митних процедур, які потребують залучення спеціальних фахових заходів з оцінки ризику щодо перетину державного кордону України, набувають, на думку окремих експертів, ознак загрози національній безпеці держави [14]. Як варіант виходу із ситуації, коли за браком спеціальних знань з переважно формальних причин доводиться припиняти попередній документальний контроль та залучати до здійснення контролю спеціаліста, який володіє відповідною кваліфікацією та знаннями, але перебування якого в пункті пропуску визнано недоцільним, пропонується внести зміни в чинний МКУ й дещо уточнити визначення поняття “попередній документальний контроль”. Це, на думку авторів законопроекту, дасть можливість органам державної влади, що здійснюють державний санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний контроль та контроль за переміщенням культурних цінностей, *постійно перебувати в пунктах пропуску через державний кордон України*. Вважається, що митні органи мають у такому випадку визначати види контролю за переміщенням на територію України вантажів (товарів) та координувати діяльність зазначених вище органів. Утім, на наш погляд, подібний розвиток подій заперечував би саму ідею попереднього документального контролю, яка полягає в тому, щоб звести до мінімуму кількість державних чиновників на кордоні.

На виконання вимог п. 1.2 листа Державної митної служби України від 23.12.2011 № 11.1/1-16.3/17082-ЕП митниці аналізують випадки припинення попереднього документального контролю в розрізі підприємств і з метою прискорення здійснення митних процедур у пунктах пропуску у взаємодії з митницями, в зоні діяльності яких зареєстровано суб’єктів ЗЕД, формують бази даних дозвільних документів, визначених п. 4 Порядку здійснення попереднього документального контролю, затвердженого постановою КМУ від 05.10.2011 № 1030 (див. лист Сумської митниці від 23.12.2011 р. № 17/8524-ЕП [15]). Це, поза всяким сумнівом, красномовно свідчить про недостатню готовність і суб’єктів транскордонного переміщення, і митних органів до роботи в повноцінному режимі попереднього документального контролю.

За таких умов, якими є правові перспективи більш оптимального унормування попереднього документального контролю? Окреслити їх можна з огляду на приписи новоприйнятого МКУ від 13 березня 2012 р., проте, даному виду державного контролю присвячено лише ст. 4, 319, 561 цього закону.

Так, у п. 42 ст. 4 попередній документальний контроль означено як “контрольні заходи, які полягають у перевірці документів та відомостей, необхідних для здійснення державного санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю та здійснюються митними органами в пунктах пропуску через державний кордон України щодо товарів, у тому числі продуктів та сировини тваринного походження, що переміщуються через митний кордон України” [16].

Зазначеним видам державного контролю присвячено ст. 319 нової редакції МКУ, в ч. 2 якої наголошено на підставах прийняття рішення про заборону транскордонного переміщення й залучення посадовців відповідних державних органів для проведення саме ними цих видів контролю: а) виявлення пошкодження упаковки або явних ознак псування товарів; б) закінчення строку придатності товарів; в) відсутність хоча б одного документа чи відомостей, необхідних для здійснення попереднього документального контролю; г) невідповідність умов переміщення встановленим законодавством вимогам; д) наявність інформації державного органу про заборону переміщення цих товарів через державний кордон України.

Окрім інформаційної складової взаємодії митних органів зі спеціально створеними контрольними органами у перебігу попереднього документального контролю важливою є норма ч. 6 ст. 319: “...*вичерпні переліки товарів* (з описом та кодом згідно з УКТЗЕД), що підлягають державному контролю (в тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення через митний кордон України, а також порядок здійснення попереднього документального контролю затверджує Кабінет Міністрів України”.

Що ж до контролю за переміщенням через митний кордон культурних цінностей, то ст. 561 зазначеного акта передбачено його провадження так саме у формі попереднього документального контролю, але у взаємодії з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації.

Таким чином, цитовані норми основного кодифікованого акта в галузі митної справи слугують своєрідним правовим базисом для врегулювання механізму попереднього митного контролю на рівні підзаконних актів. Саме в них мають знайти своє вирішення завдання інформаційного, кадрового, матеріально-технічного супроводу аналізованого виду державного контролю.

**Висновки.** Залишається сподіватися, що, по-перше, Кабінет Міністрів України протягом місяця з моменту офіційного опублікування оновленого кодифікованого акта в галузі митної справи, як він того вимагає, уточнить перелік товарів, щодо яких здійснюватиметься попередній документальний контроль; по-друге, буде скасовано акт, що дублює, часом дуже невдало, кабмінівський перелік [17]; по-третє, сигнали

митних брокерів про “збої” у функціонуванні механізму попереднього документального контролю будуть адекватно сприйняті тими, від кого залежить практичне його здійснення, а також керівниками спеціально уповноважених контрольних служб та інспекцій.

#### Література

1. Федотова І. О. Деякі актуальні питання правового регулювання та організації здійснення попереднього документального контролю митними органами / І. О. Федотова // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – С. 25–30.
2. Піскун Є. П. Міжнародна співпраця зі спрощення митних процедур / Є. П. Піскун // Вісник НГУУ “КПП”. Політологія. Соціологія. Право. – 2011. – Вип. 3 (11). – С. 176–178.
3. Прокопенко В. В. Митні формальності: поняття, зміст (міжнародно-правовий аспект) / В. В. Прокопенко // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – С. 61–69.
4. Митний кодекс України. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2008. – 216 с.
5. Про здійснення попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон України : ПКМУ від 13.04.2005 № 269 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 760.
6. Про затвердження Порядку справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон : ПКМУ від 24 жовтня 2002 р. № 1569 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 44. – Ст. 2004.
7. Про затвердження Інструкції з організації здійснення попереднього документального контролю товарів, що ввозяться на митну територію України : наказ Держмитслужби України, Адміністрації держкордонслужби, МОЗ України, Мінагрополітики України, Мінприроди України, МКТ України від 31.08.2005 № 819/641/435/441/310/592 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 38. – Ст. 2400.
8. Питання пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : ПКМУ від 24.12.2003 № 1989 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2778.
9. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон : ПКМУ від 05.10.2011 № 1030 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – Ст. 2882.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України : Закон України № 2973-VI від 03.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 33. – Ст. 326.
11. Про затвердження Переліку товарів, що підлягають державним видам контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України : ПКМУ (проект від 14.04.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art\\_id=2618780&cat\\_id=302550](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2618780&cat_id=302550).
12. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України : ПКМУ від 5 жовтня 2011 р. № 1031 // Урядовий кур’єр від 14.10.2011. – № 190.
13. Коментарі : Введення в дію попереднього документального контролю... (Сообщение № 544384 на форумі сайту WWW MD Office) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/MDOSForum.GetANS?p\\_id=544384](http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/MDOSForum.GetANS?p_id=544384).
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Митного кодексу України” (щодо уточнення порядку проведення попереднього документального контролю) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=42094&pf35401=209523](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42094&pf35401=209523).
15. Про надання інформації : лист Сумської митниці від 23.12.2011 р. № 17/8524-ЕП [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-nadannja-informaciyi-5bshodo-analizu-vipadkiv-gripinennj-doc82786.html>.
16. Митний кодекс України від 13.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40331](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331).
17. Про затвердження Переліку товарів, які підлягають обов’язковому санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей у пунктах пропуску через державний кордон : наказ ДМСУ, Адміністрації Держприкордонслужби, Мінагропромполітики України, Мінохоронприроди України, МОЗ України, Мінкультури і туризму України, Мінтрансу та зв’язку України від 27.03.2009 р. № 265/211/191/210/14/147/326 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 28. – Ст. 953.