

УДК 342.9.51

**А. І. Годяк**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
факультету № 6  
Львівського державного університету внутрішніх справ

### **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ЄДИНОГО ВІКНА» ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ**

Постановка проблеми. Здійснення митного, ветеринарно-санітарного, екологічного та інших видів контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України, з однієї сторони, забезпечує захист національних інтересів України, а з іншої – створює перешкоди суб'єктам господарювання у веденні зовнішньоекономічної діяльності. Як наслідок, такі перешкоди затримують здійснення зовнішньоекономічних операцій, збільшують витрати суб'єктів господарювання та не виключно породжують корупцію в контролюючих органах. Боротися з цим уряд вирішив за допомогою застосування принципу «єдиного вікна» – максимального зменшення кількості процесів, строків і впливу людського фактора на здійснення відповідних видів контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України.

Стан дослідження. Порядком і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль і митне оформлення, застосування механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з порушеннями митних правил і все інше, що включає в себе поняття «державна митна справа», неодноразово були предметом дослідження таких учених, як: Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, В.Т. Комзюк, Т.В. Коренєва, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, С.І. Пахомов, Д.В. Приймаченко, О.В. Тодоцак, П.М. Шеремета та інших науковців.

Водночас питання застосування принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю є новим для законодавства України, а відтак маловивченим і таким, що потребує додаткового дослідження.

Метою статті є аналіз законодавства, яке регулює застосування принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю, дослідження особливостей такого застосування та шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення ефективності, прозорості та спрощення митних процедур і практик на кордоні є одним із зобов'язань, які взяла на себе Україна, підписавши 27 червня 2014 року Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [1]. Зокрема, про це зазначено в статті 26 Угоди – сторони домовилися, що їхнє відповід-

не торговельне та митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним і всеохоплюючим і що положення та процедури мають бути пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано й ефективно.

Саме розвиток партнерства у сфері здійснення митної справи є, на думку В.Я. Настюка, одним із відправних пунктів для подальших позитивних зрушень у ставленні Європейського Союзу до України [2, с. 26].

З метою здійснення ефективного та прозорого контролю переміщення товарів через митний кордон України Кабінет Міністрів України 25 травня 2016 року прийняв Постанову № 364 «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» [3], якою затвердив Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» з використанням електронних засобів передачі інформації. Постанова набрала чинності 1 серпня 2016 року.

Система «єдиного вікна» передбачає створення єдиної електронної бази даних, яка дозволяє різним контролюючим службам на митницях в автоматичному режимі обмінюватися інформацією про вантаж, який проходить через кордон і про результати його державного контролю. Що це дає? На думку уряду, суттєво прискорюються зовнішньоекономічні операції – тепер у контролюючих органах буде всього 4 години на прийняття рішення щодо здійснення відповідного виду контролю. Якщо немає рішення впродовж 4 годин, застосовується принцип «мовчазної згоди», тобто система автоматично вважає, що відповідний контроль пройдений; зменшуються витрати для бізнесу – проходження митниці буде швидшим, а значить і дешевшим; зменшується корупція – тепер у контролюючих органів буде набагато менше можливостей для маніпуляцій; відбувається ефективний розподіл ресурсів – тепер огляд товарів проводитиметься одночасно всіма контролюючими органами [4].

Останньою формальністю для запровадження реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного,

ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю було затвердження Міністерством фінансів України переліку документів, які необхідно подати відповідному контролюючому органу для завершення відповідного виду державного контролю; переліку місць митного оформлення товарів, у яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» з використанням електронних засобів передачі інформації; а також переліку пунктів пропуску через державний кордон України, у яких функціонують комплекси для здійснення автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин і ядерних матеріалів (наказ Міністерства фінансів України від 25 липня 2016 р. № 657 [5]).

Фактично зазначені нормативно-правові акти були прийняті на виконання статті 319 Митного кодексу України [6], частина 4 якої передбачає, що контроль за переміщенням через митний кордон України окремих видів товарів, що проводиться іншими державними органами, здійснюється за принципом «єдиного вікна» відповідно до міжнародної практики та рекомендацій міжнародних організацій із застосуванням єдиної з органами доходів і зборів інформаційно-телекомунікаційної системи.

Якщо до завдань органів доходів і зборів (митниць і митних постів) належить, зокрема, здійснення саме митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України (пункт 4 частини 2 статті 544 Митного кодексу України), то до завдань інших державних органів, що також здійснюють контроль щодо товарів, які переміщуються через митний кордон України, належить здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного та радіологічного контролю (частина 1 статті 319 Митного кодексу України). Відмінність між митним й іншими видами контролю полягає в тому, що митний контроль здійснюється щодо всіх товарів, які переміщуються через митний кордон України, а інші види контролю здійснюються лише щодо окремих груп товарів. Перелік таких товарів із зазначенням відповідного виду контролю, який застосовується при їх переміщенні через митний кордон України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України» від 5 жовтня 2011 року № 1031 [7].

Застосування принципу «єдиного вікна» полягає саме в забезпеченні відповідної координації між суміжними контролюючими службами –

створення єдиної електронної бази даних, яка дозволяє в автоматичному режимі обмінюватися інформацією про вантаж, що проходить через кордон і про результати його державного контролю.

Практика «єдиного вікна» не є новою для багатьох країн світу. До того ж існують різні моделі «єдиного вікна», для яких спільним є те, що кожна з них містить ту чи іншу форму правової або регулятивної дії. Наприклад, у Сингапурі завдяки системі TradeNet кількість копій документів, що надавались на митниці, з 35 зменшилась до 1. За рік опрацьовується близько 9 мільйонів подань на торговельні дозволи (а це близько 30 тисяч за день), 90% з яких – у десятихвилинний термін. У Фінляндії багатофункціональна система PortNet – єдина для учасників торгівлі морем, радикально скоротила потребу в заповненні й обробці паперових форм. Сьогодні понад 99% усіх форм обробляються через Єдине вікно. Варто відзначити, що законодавство ЄС значно вплинуло на правову структуру системи Єдиного вікна в цій країні, однак Фінляндія суттєво його адаптувала до власних реалій.

У США запроваджене Автоматизоване комерційне середовище (Automated Commercial Environment – ACE), що з кінця грудня 2016 року мало розгорнути основні функції з оброблення торговельної інформації та стартувати як система Єдиного Вікна. 188 із 200 найбільших подавачів товарів на експорт користуються системою в 90% усіх звернень. Користування системою є добровільним і безоплатним, оскільки розробленням займається державна структура і розрахунок іде на те, щоб отримати значні заощадження, а не прибутки від користування нею [8].

Незважаючи на те, що Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» від 25 травня 2016 року № 364 набрала чинності ще 1 серпня 2016 року, Україна виявилася не готовою до роботи за принципом «єдиного вікна». За даними Федерації роботодавців України, за перший день із моменту запровадження «єдиного вікна» на українській митниці, жодний експортер або імпортер не зміг скористатися цим нововведенням. «Вже зараз можна говорити, що викликає сумнів можливість у стислий термін запустити ефективну координацію діяльності усіх служб по всій території України. Можна очікувати чимало проблем з інтеграцією в єдину електронну систему деяких відомств, що беруть участь у контролі імпортерних та експортерних вантажів. Принаймні така інтеграція по всій території України потребуватиме часу та ресурсів», – зазначав ще в серпні 2016 року експерт

Федерації роботодавців України з митних питань І. Муратов [9].

Так і сталося. Європейська Бізнес Асоціація, здійснюючи моніторинг впровадження принципу «єдиного вікна» у 2017 році, зазначила, що система «Єдиного вікна» стала пілотним проектом, який водночас потребує вдосконалення, щоб стати більш дієвим і готовим до масового користування. Для того, щоб досягнути максимального залучення компаній до роботи із системою «Єдиного вікна» необхідно владнати як базові технічні проблеми, так і більш комплексні, як-от законодавчі та регуляторні [10].

З огляду на ряд проблем, що виникли при впровадженні принципу «єдиного вікна» при здійсненні контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України, Кабінет Міністрів України Постановою від 22 листопада 2017 року № 878 вніс зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» від 25 травня 2016 року № 364. Згідно з вказаними змінами, прийнято нову редакцію Порядку інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» з використанням електронних засобів передачі інформації; центральні органи виконавчої влади зобов'язано привести до 31 грудня 2017 року власні нормативно-правові акти відповідно до цієї постанови, передбачивши в них положення щодо функціонування системи управління ризиками як підстави для здійснення контролю товарів, що підлягають державним видам контролю (зазначена норма відображена також у первинній редакції постанови, але без дати її виконання); а також схвалено рішення про обов'язкове використання принципу «єдиного вікна» на митницях з 1 лютого 2018 року (у первинній редакції використання принципу «єдиного вікна» було не обов'язком, а правом суб'єкта господарювання та поширювалося лише на операції із ввезення товарів на митну територію України та вивезення їх за межі митної території України) [11].

Прийнятими змінами передбачається низка змін до функціонування інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна»: принцип «єдиного вікна» буде поширений на всі без винятку операції з переміщення товарів через митний кордон у будь-якому з чотирнадцяти митних режимів, передбачених статтею 70 Митного кодексу України, а не лише при імпорті й експорті товарів, а також на переміщення товарів за періодичними митними деклараціями та попередніми деклараціями, які містять повний обсяг даних; зменшення кількості сканованих документів шляхом надання

контролюючим органам необхідних відомостей, які наявні в попередній декларації; скорочення часу, протягом якого контролюючими органами може бути призначений огляд товарів, із 24-х до 12-х робочих годин; зменшення граничного терміну прийняття рішення контролюючими органами щодо товарів, що вивозяться за межі митної території України, з 24-х до 4-х годин.

Як вплинуть нові зміни на проведення ветеринарно-санітарного контролю при переміщенні товарів через митний кордон України? Перш за все варто наголосити, що відповідно до статті 18 Закону України «Про ветеринарну медицину» [12], державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд на державному кордоні та транспорті здійснюється регіональними службами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, їх структурними підрозділами (пунктами). Відповідно до Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року № 801 [13], регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті є державним органом ветеринарної медицини, що здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд на відповідній території. Одним із основних завдань цієї служби є здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за дотриманням юридичними і фізичними особами вимог ветеринарно-санітарних заходів під час здійснення міждержавних перевезень об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду (пункт 3 Типового положення).

Саме державні інспектори ветеринарної медицини регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті та їх структурних підрозділів здійснюють ветеринарно-санітарний контроль товарів, які переміщуються через митний кордон України.

Запровадження з 1 лютого 2018 року принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України, безумовно, є прогресивним і довгоочікуваним моментом. Але водночас є ряд організаційних питань, які потребують належного опрацювання.

Перше, на що хочемо звернути увагу: відповідно до статті 318 Митного кодексу України, митний контроль товарів, транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється відповідно до типових технологічних схем митного контролю, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання даної

норми Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Питання пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» від 21 травня 2012 року № 451 [14], якою затвердив Типову технологічну схему пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, а також Типові технологічні схеми здійснення митного контролю автомобільних транспортних засобів, водних транспортних засобів, залізничних транспортних засобів, повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон. Зазначені Типові технологічні схеми є основними документами, які визначають послідовність здійснення митного та інших видів контролю під час переміщення товарів через митний кордон України. Що цікаво, незважаючи на те, що застосування принципу «єдиного вікна» передбачене вже з 1 лютого 2018 року, у Типових технологічних схемах немає жодного слова про запровадження такого «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного та інших видів контролю, про алгоритм дій працівників митниць і суміжних контролюючих органів під час здійснення митного контролю товарів, їх взаємодію тощо. Уряду необхідно в терміновому порядку внести зміни до Постанови № 451 від 21 травня 2012 року, які б забезпечили належне впровадження принципу «єдиного вікна» під час здійснення контролю товарів і його ефективне застосування.

По-друге, принцип «єдиного вікна» передбачає створення єдиної електронної бази даних, яка буде спільною для митниць та інших контролюючих органів і в якій буде здійснюватися обмін інформацією про товари, які переміщуються через митний кордон України. Адміністратором цієї інформаційної системи буде Державна фіскальна служба України, яка за зверненнями контролюючих органів надаватиме право доступу уповноваженим посадовим особам таких органів до бази даних. Кожний контролюючий орган визначатиме власного адміністратора системи, який взаємодіятиме з адміністратором інформаційної системи. Такий власний адміністратор забезпечуватиме функціонування інформаційної системи, супроводження наповнення системи управління ризиками та здійснення контролю за роботою уповноважених посадових осіб відповідного контролюючого органу в інформаційній системі. Виникає цілком закономірне запитання, чи готові контролюючі органи, зокрема регіональні служби державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль,

до роботи з такою інформаційною системою – чи є необхідне обладнання, чи є доступ у всіх структурних підрозділів регіональних служб до мережі Інтернет, чи є, нарешті, відповідна посадова особа, яка зможе працювати на рівні системного адміністратора? Невирішення зазначених питань до 1 лютого 2018 року може призвести до ряду проблем при застосуванні принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю.

По-третє, Типова технологічна схема пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 року № 451, передбачає відсутність посадових осіб суміжних контролюючих органів безпосередньо в пункті пропуску. У ряді випадків, коли контроль товарів (зокрема ветеринарно-санітарний) здійснюється посадовими особами таких контролюючих органів, вони залучаються працівниками митниць для проведення відповідних видів контролю та перебувають у пункті пропуску через державний кордон України. Водночас застосування «принципу єдиного вікна» передбачає наявність таких посадових осіб безпосередньо в пункті пропуску. У цьому теж наразі є законодавча прогалина.

Висновки. Застосування принципу «єдиного вікна» під час здійснення ветеринарно-санітарного контролю є, безумовно, позитивним аспектом у плані реалізації тих зобов'язань, які взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. Інше питання, чи готова Україна до запровадження цього принципу з 1 лютого 2018 року. Як буде насправді, покаже час. Однак вже можна наголосити, що є ряд проблем, які потребують законодавчого врегулювання.

### Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
2. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2005. 36 с.
3. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364. Офіційний вісник України. 2016. № 46. Ст. 1667.
4. Мінфін завершив усі формальності для запуску «Єдиного вікна» на митниці з 1 серпня. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249216887>.

5. Про затвердження переліків даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів: наказ Міністерства фінансів України від 25 липня 2016 р. № 657 URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitnezakonodavstvo/nakazi/69188.html>.

6. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.

7. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031. Офіційний вісник України. 2011. № 78. Ст. 2883.

8. Горобець В. «Єдине вікно» на митниці: як не провалити довгоочікуваний запуск. URL: [https://biz.censor.net.ua/columns/3008083/34dine\\_vkno34\\_na\\_mitnits\\_yak\\_ne\\_provaliti\\_dovgoochkuvaniyi\\_zapusk](https://biz.censor.net.ua/columns/3008083/34dine_vkno34_na_mitnits_yak_ne_provaliti_dovgoochkuvaniyi_zapusk).

9. Єдине вікно на митниці – моніторинг ситуації. URL: <http://fru.ua/ua/events/yedune-vikno-namutnytsi-monitorynh-sytuatsii>.

10. Прес-реліз Європейської Бізнес Асоціації від 27 квітня 2017 р. Робота системи «Єдине вікно» у регіонах – очікування та реальність. URL: [https://eba.com.ua/static/News\\_Release\\_Single\\_Window\\_Regions\\_27042017.pdf](https://eba.com.ua/static/News_Release_Single_Window_Regions_27042017.pdf)

11. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 р. № 878. Офіційний вісник України. 2017. № 95. Ст. 2900.

12. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.

13. Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 р. № 801. Офіційний вісник України. 2009. № 58. Ст. 2039.

14. Питання пропуску через державний кордон України осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і това-

рів, що переміщуються ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. Офіційний вісник України. 2012. № 40. Ст. 1546.

#### Анотація

**Годяк А. І. Деякі аспекти застосування принципу «єдиного вікна» при здійсненні ветеринарно-санітарного контролю.** – Стаття.

У статті аналізується законодавство, яке регулює застосування принципу «єдиного вікна» при здійсненні ветеринарно-санітарного контролю. Автор розкриває особливості такого застосування та наголошує на потребі його вдосконалення.

*Ключові слова:* єдине вікно, митний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, пункти пропуску, переміщення товарів.

#### Аннотация

**Годяк А. И. Некоторые аспекты применения принципа «единого окна» при осуществлении ветеринарно-санитарного контроля.** – Статья.

В статье анализируется законодательство, регулирующее применение принципа «единого окна» при осуществлении ветеринарно-санитарного контроля. Автор раскрывает особенности такого применения и подчеркивает необходимость его совершенствования.

*Ключевые слова:* единое окно, таможенный контроль, ветеринарно-санитарный контроль, пункты пропуска, перемещения товаров.

#### Summary

**Hodyak A. I. Some aspects of the application of the principle of «single window» in carrying out the veterinary and sanitary inspection.** – Article.

The article deals with the analysis of the legislation regulating the application of the principle of “single window” in carrying out the veterinary and sanitary inspection. The author reveals the features of this application and emphasizes the necessity of its improvement.

*Key words:* single window, customs control, veterinary and sanitary inspection, border crossing points, transit of goods.