

ED 12.05.21



The world business organization

N 354  
11 08 20 21

Міністерство фінансів України

Державна регуляторна служба України

Копія: Міністерство юстиції України

*Про результати опрацювання проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»*

Міністерство фінансів України  
№ 11-40881 від 12.08.2021



Шановні панове,

Український національний комітет Міжнародної Торгової Палати (ICC Ukraine) (далі – УНК МТП) засвідчує свою повагу, та як повноважний представник міжнародної організації, яка користується беззаперечним авторитетом у розробці сучасних правил та стандартів, які визначають ведення міжнародного бізнесу, спрощення правил та процедур міжнародної торгівлі, та уповноважений представляти на національній території сучасні тенденції бізнесу та сприяти розвитку міжнародного співробітництва звертається із наступним.

Фахівцями УНК МТП опрацьовано проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», оприлюднений 16.07.2021 на офіційній сторінці Міністерства фінансів України (далі – Проект).

**I. За результатами опрацювання Проекту повідомляємо наступне.**

1. Як вбачається з наявних пояснювальних матеріалів (пояснювальна записка, аналіз регуляторного впливу), потреба у розробленні та наступному схваленні Проекту Кабінетом Міністрів України обумовлена в основному наявністю чотирьох проблем.

Зокрема:

а) потреба унормування окремих, досі не унормованих на рівні підзаконних актів, аспектів інституту «загальної декларації прибуття» (ст.ст. 194<sup>1</sup> та 194<sup>2</sup> Митного кодексу України), введеного у національну практику Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» (від 02.10.2019 № 141-IX) (далі – проблема (а));

б) виявлення невідповідності окремих норм окремих Типових технологічних схем (затверджених постановою КМУ від 21 травня 2012 р. № 451) законодавчим

нормам – нормам Закону України «Про прикордонний контроль» та Митного кодексу України (далі – проблема (б));

в) потреба перегляду порядку взаємодії в пунктах пропуску через державний кордон України у зв'язку з дотичними змінами, які випливають із Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» (від 06.09.2018 № 2530-VIII) (далі – проблема (в));

г) виявлення несумісності існування окремої постанови КМУ від 02.04.2009 № 320 поряд з типовими технологічними схемами, затвердженими постановою КМУ від 21 травня 2012 р. № 451 (далі – проблема (г)).

2. Як вбачається з тексту «Змін що вносяться до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451», способами вирішення окреслених проблем розробником обрано:

- проблеми (а) – внесення до Типової технологічної схеми пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними (далі – ТТСП) трьох пунктів, які б мали підтвердити виконання Кабінетом Міністрів України відповідних приписів закону;

- проблеми (б) – вилучення з ТТСП та Типової технологічної схеми здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон (далі – ТТСМК ВТ) визначення поняття «інформаційна система портового співтовариства» та норм, які визначають питання створення, функціонування, адміністрування та використання системи, яка існує під цим найменуванням; на заміну вилученому поняттю та вилучених норм до тих же ТТСП та ТТСМК ВТ внести нове поняття «інформаційні системи електронної взаємодії» та нові норми щодо можливості створення, функціонування, адміністрування та використання таких систем;

- проблеми (в) – додавання в окремі пункти ТТСП та ТТСМК ВТ невиключної вимоги щодо подання документів та відомостей через єдиний державний інформаційний вебпортал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі»;

- проблеми (г) – перенесення до ТТСП лише однієї норми, яка стосується прийняття рішення про застосування «вільної практики»; щодо інших норм (включаючи ті, які не дублюються у ТТСП та ТТСМК ВТ) – автоматичне вилучення з втратою чинності постановою КМУ від 02.04.2009 № 320.

3. З сукупного аналізу Проекту та наявних пояснювальних матеріалів впливають два висновки.

Перший. Жодна з перелічених у матеріалах проблем не виглядає переконливою з точки зору потреби прийняття в одному акті Кабінету Міністрів України настільки різномірних змін, як це пропонується у Проекті. Перелічені ж проблеми (зокрема, (а), (б), (в), (г)) виглядають лише формальними приводами для обґрунтування вирішення однієї неназваної у матеріалах проблеми – існування та функціонування інформаційної системи портового співтовариства.

Підтвердженням цьому припущенню є відсутність протягом останнього року будь-якої нормотворчої активності в частині вирішення проблем (а) та (в), які рік тому позиціонувалися розробником в якості головної мотивації прийняття проекту постанови КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451» (був оприлюднений на сайті Мінфіну 24.07.2020). Більше того,

зміст пункту 4 наданих того часу пропозицій (лист УНК МТП від 21.08.2020 № 220) був обумовлений розумінням потреби якнайшвидшого (як виявляється сьогодні – це було помилкове судження) вирішення однієї з порушених проблем – проблеми (а):

*«4. Мінфіну розглянути питання виділення з проекту норм (зокрема, підпункту 2 пункту 1 «Змін, що вносяться до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451»), які стосуються реалізації відсильних норм частин 1, 4 ст. 194<sup>1</sup> Митного кодексу України, в окрему постанову з назвою, яка відтворює зміст таких відсильних норм».*

Тобто виглядає нелогічною позиція розробника, за якою до двох окреслених рік тому проблем (одну з яких можна було б легко вирішити), через рік просто додаються ще дві, і під приводом наявності вже чотирьох невирішених проблем подається проект, який несуттєво відрізняється від минулорічного. Логічним при цьому виглядає питання «Чи дійсно розробнику потрібне вирішення проблем, які офіційно позиціонуються як підстави для витрачання робочого часу, енергії, інтелектуальних ресурсів і розробника, і задіяних в обов'язкових або факультативних процедурах погодження державних і недержавних структур?»

Другий. Надмірна сфокусованість розробника на вирішенні вищезазначеної, і як вбачається – найбільш реальної (з точки зору розробника), проблеми призвела до послаблення уваги до ступеню вирішеності (або наслідків вирішення) офіційно оприлюднених проблем – зокрема, (а), (б), (в), (г) (деталі висновку наведено в додатку).

## **II. Виходячи з наведеного, пропонуємо:**

1. Проект відкликати (зняти з обговорення).
2. Висловлені до окремих норм Проекту зауваження прийняти до уваги під час подальшої роботи щодо врегулювання офіційно оприлюднених проблем.
3. У разі, якщо факт існування та функціонування інформаційної системи портового співтовариства дійсно становить проблему для органів виконавчої влади, – організувати публічне, за участі усіх заінтересованих сторін, обговорення цієї проблеми.

Про результати розгляду цього листа просимо повідомити.

Додаток – на 4 арк.

З повагою,

Президент,  
член Урядового Комітету КМУ,  
член Світової Ради МТП

  
В. І. Щелкунов

Вик.: Л.Баязітов т. +380 67 243 6391

**Деталі висновку щодо ступеню вирішеності (або наслідків вирішення) офіційно оприлюднених проблем**

1. Проблема (а) виглядає врегульованою лише частково.

Із запропонованих для доповнення ТТСП пунктів 3<sup>1</sup> – 3<sup>3</sup> тільки пункт 3<sup>1</sup> містить одну норму, яка певним чином кореспондується зі змістом відповідного законодавчого припису. Інші пункти таких норм не містять. Прийом, за допомогою якого сформульовано зміст пункту 3<sup>2</sup> (відтворення чинних норм закону, зі зміною порядку розташування речень та вилученням важливої частини законодавчої норми) взагалі позбавляє сенсу факт існування такого пункту. Формулювання ж пункту 3<sup>3</sup> не містить жодного випадку, як цього вимагає відповідний законодавчий припис. Натомість, у цьому пункті встановлюються умови, яким мають відповідати відсутні у законі «інформаційні системи електронної взаємодії». При цьому такі умови суттєво відрізняються від умови, встановленої законодавцем для можливості використання, для цілей подання загальної декларації прибуття, «комерційних портових або транспортних інформаційних систем». Фактично, розробником в пункті 3<sup>3</sup> сформульовано самостійну норму, яка є заміною норми другого абзацу частини 4 ст. 194<sup>1</sup> МКУ.

2. Проблеми (б), яка виглядає найретельнішим чином відпрацьованою у проекті, насправді не існує, принаймні у контексті спрямованості Проекту.

Це добре видно за результатами аналізу наступного фрагменту Пояснювальної записки, оприлюдненої разом з Проектом.

*«Крім того, типові технологічні схеми, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451, розроблено відповідно до Закону України «Про прикордонний контроль» та Кодексу, проте у них відсутні спеціальні положення про використання в морських портах державними органами та суб'єктами господарювання виключно інформаційної системи портового співтовариства.*

*Водночас після внесення до Кодексу змін відповідно до Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» з'явилося поняття про застосування портових та інших інформаційних систем без окремої деталізації таких систем на інформаційну систему портового співтовариства та інші системи.*

*У зв'язку з цим проектом постанови пропонується надати можливість учасникам портового співтовариства під час провадження своєї діяльності використовувати як інформаційну систему портового співтовариства, яка наразі функціонує в портах, так й інші інформаційні системи, які будуть впроваджені учасниками портового співтовариства».*

Перший абзац цього фрагменту, будучи сформульованим на підставі занадто узагальненої інформації (як про зміст постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451, так і про законодавчі підстави для прийняття цієї постанови), за своїм змістом може сприйматися як приховане звинувачення на адресу деяких попередніх Урядів України у перевищенні визначених законом повноважень. Другий абзац, відповідно, може сприйматися як доречна нагода виправити незручне становище, що склалося внаслідок попереднього перевищення повноважень.

Разом з тим, навіть невелика деталізація взаємозв'язків між актами, зазначеними у першому абзаці фрагменту Пояснювальної записки, знімає будь-які питання щодо ймовірного перевищення будь-ким своїх повноважень.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451 затверджено п'ять Типових технологічних схем – одна ТТСП (як того вимагає абзац третьої частини 2 статті 25 Закону України «Про прикордонний контроль») та чотири ТТСМК (як того вимагає частина 4 статті 318 Митного кодексу України).

У самих законодавчих нормах, які передбачають існування Типових технологічних схем, жодних обмежень, вимог або умов щодо змісту (чи будь-яких «спеціальних положень») цих Типових технологічних схем немає:

### **Закон України «Про прикордонний контроль»**

*Стаття 25. Взаємодія державних органів влади України під час здійснення пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів у пунктах пропуску через державний кордон*

*2. Взаємодія контрольних органів і служб, загальний порядок та послідовність проведення всіх видів контролю в пункті пропуску через державний кордон визначаються технологічною схемою пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів.*

*Технологічна схема пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів через державний кордон затверджується для кожного пункту пропуску через державний кордон керівником органу охорони державного кордону за погодженням з митним органом та керівниками контрольних органів і служб, а також підприємств, на території яких розміщено пункти пропуску через державний кордон.*

*Типова технологічна схема пропуску через державний кордон у пунктах пропуску для автомобільного, повітряного, морського (річкового), поромного та залізничного сполучення затверджується Кабінетом Міністрів України.*

### **Митний кодекс України**

*Стаття 318. Загальні принципи здійснення митного контролю*

*4. 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.*

Натомість, різниця між статусами та цільовим призначенням затверджуваних Типових технологічних схем, яка впливає з контексту відповідних законодавчих актів, знімає питання, представлені розробником як проблему.

Законодавчий припис з Митного кодексу України визначає чотири затверджених ТТСМК як документи прямої дії, за якими в пунктах пропуску здійснюється митний контроль.

Законодавчий же припис із Закону України «Про прикордонний контроль» не визначає ТТСП ні як документ прямої дії, ні як документ, який регламентує будь-який вид контролю. Цільове призначення ТТСП, як впливає з назв відповідного розділу та відповідної статті закону – взаємодія та співпраця в пунктах пропуску через державний кордон України.

У цьому контексті доцільно підкреслити, що відповідні зміни щодо офіційного визнання інформаційної системи портового співтовариства як інструмента взаємодії було внесено саме і тільки в ТСПП. При цьому, у пояснювальній записці до проекту постанови Кабінету Міністрів України, яку було прийнято 03.07.2013 за № 553, необхідність здійснення процесів контролю, оформлення за допомогою інформаційної системи, аналогічної інформаційним системам провідних портів

Європи, жодним чином не приховувалась, а навпаки – була представлена в якості одного з головних обґрунтувань для схвалення проекту членами Кабінету Міністрів України.

Виходячи з наведеного, теза розробника, викладена у першому абзаці процитованого вище фрагменту Пояснювальної записки, не відповідає дійсним обставинам та умовам, за яких здійснювалося унормування застосування інформаційної системи портового співтовариства.

Стосовно тези розробника у другому абзаці цього фрагменту про появу «поняття про застосування портових та інших інформаційних систем», необхідно звернути увагу на довільно перекручене формулювання прямої норми закону. Пряма норма закону вводить поняття «комерційні портові або транспортні інформаційні системи». З урахуванням виявленої помилки (про яку було повідомлено зокрема у листі УНК МТП від 21.08.2020 № 220) це поняття становить, за повною аналогією з європейським законодавством, вичерпний перелік трьох різновидів інформаційних систем – «комерційні інформаційні системи», «портові інформаційні системи», «транспортні інформаційні системи», і не передбачає заздалегідь невизначених «інших систем».

Навіть залишаючи поза увагою факт, що контекстом, у якому Митним кодексом України застосовано це нове поняття, є лише одна операція (альтернативний спосіб подання загальної декларації прибуття), поява цього поняття не створює жодної проблеми, тим більше – підстав для запропонованих розробником змін у цій частині.

3. Проблема (в), за рахунок некоректної її постановки, виглядає врегульованою лише поверхнево.

Як в описі проблеми, так і в редакції Проекту йдеться про необхідність втілення до ТСПП (зокрема, доповненням пунктів 4, 5, 14) норм Митного кодексу України, які містять приписи щодо використання єдиного державного інформаційного вебпорталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі».

Однак, розробником залишено поза увагою факт існування виданого в межах виконання Закону України від 06.09.2018 № 2530-VIII Порядку взаємодії між декларантами, їх представниками, іншими заінтересованими особами та митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, з використанням механізму «єдиного вікна», затвердженого постановою КМУ від 21 жовтня 2020 р. № 971.

Цей факт (з урахуванням побудованої системи комунікацій) обов'язково постане як проблема, що підлягає детальному вивченню та врегулюванню на рівні втілення до реальних технологічних схем.

4. Проблема (г) визнана проблемою необґрунтовано, принаймні в контексті спрямованості Проекту.

У фрагменті Пояснювальної записки представлено загальний опис проблеми:

*«Крім того, пропонується визнати такими, що втратили чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 № 320 «Про затвердження Порядку переміщення товарів у пунктах пропуску через державний кордон, що розташовані на території морських портів України, під час контейнерних перевезень у прямому змішаному сполученні», а також зміни до цієї постанови, внесені постановами Уряду, оскільки технологію здійснення пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних*

транспортних засобів перевізників і товарів, у тому числі вантажів, що переміщуються ними через державний кордон, визначення послідовності здійснення прикордонного і митного контролю, а також інших видів контролю під час пропуску через державний кордон встановлено Типовою технологічною схемою пропуску, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451.

У зв'язку з цим пропонується доповнити Типову технологічну схему пропуску нормами щодо застосування до суден «вільної практики».

Як видно з цього фрагменту, розробник співвідносить сферу дії постанови Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 № 320 лише зі сферою дії ТТСП – однієї з п'яти Типових технологічних схем, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451. Про необхідність співвіднесення зі сферою дії ТТСМК (зокрема, на водному транспорті) розробник взагалі не згадує.

Натомість, Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 № 320, містить норми, які є суттєвими (але розробником залишено поза увагою і жодним чином не прокоментовано) для змісту ТТСМК. Як мінімум, це пункти 12, 13, 14, 16, зміст яких стосується окремих форм митного контролю, деталізуючи загальне поняття «здійснення митного контролю». Аналоги таких пунктів у чинній редакції ТТСМК відсутні.

Зважаючи на припис частини 4 статті 318 Митного кодексу України, де йдеться про пряме застосування в пунктах пропуску ТТСМК, розробнику варто було б включити до проблематики та проаналізувати на нормативному рівні питання перенесення вищеперелічених та інших пунктів до ТТСМК, зокрема, її розділу «Митний контроль транспортних засобів і товарів, що переміщуються на судах закордонного плавання».

У питанні доповнення ТТСП нормами щодо застосування до суден «вільної практики» теж вбачається недоопрацьованість самої проблематики.

Справа в тому, що термін «вільна практика» (але з посиланням на Конвенцію ФАЛ) існував в нормативно-правовому полі з березня 2009 року (його було введено до постанови КМУ від 24.12.2003 № 1989 та збережено у початковій редакції постанови КМУ від 21.05.2012 № 451) по липень 2015 року (вилучено постановою КМУ від 07.07.2015 № 491).

У 2015 році, одночасно з вилученням цього терміну, було внесено редакційно незначні, але змістовно – кардинальні, зміни до шостого (у чинній редакції – сьомий) абзацу п. 10 цієї ТТСП. Це обумовило кардинальну зміну загальної спрямованості рішень уповноважених органів – замість «вільна практика як виключення» втілено більш сучасне «комісійний огляд як виключення». За таких змін потреби у застосуванні терміну «вільна практика», принаймні на морському транспорті, не вбачалося.

Редакція п. 10 ТТСП, як впливає з пропозиції розробника, міститиме одразу дві нормативні підстави для прийняття відразу двох, протилежних за наслідками, рішень – «про застосування вільної практики (за відсутності необхідності перебування контролера на судні)» та «про незастосування вільної практики (за наявності необхідності перебування контролера на судні)».

З огляду на характер змін, які раніше вносилися до п. 10 Типової технологічної схеми пропуску саме в частині таких рішень, вважаємо за недоцільне переносити з постанови КМУ від 02.04.2009 № 320 норми щодо «вільної практики» як такі, що вже зазнали позитивної трансформації.