

УДК 342.351

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.11>**Кульгавець Х. Ю.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри праваЛьвівського національного університету ветеринарної медицини  
та біотехнологій імені С. З. Гжицького**Талама А. В.,**

начальник

Західного міжрегіонального головного управління  
Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів  
та захисту споживачів на державному кордоні

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗМЕНШЕНОЇ ПЕРІОДИЧНОСТІ ПЕРЕВІРОК ВАНТАЖІВ ДЕРЖАВНИМИ ВЕТЕРИНАРНИМИ ІНСПЕКТОРАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**Анотація.** Пропонована стаття присвячена правовому аналізу чинних норм, що регламентують окремі аспекти державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Основна увага публікації зосереджена на тлумаченні п. 5 Розділу IV Порядку визначення та застосування періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.10.2018 № 501. З'ясовано, що зменшення періодичності фізичних перевірок та лабораторних досліджень (випробувань) може бути застосовано лише до вантажів з продуктами, які походять з потужності, щодо якої за попередні два роки відсутня історія ввезення (пересилання) на митну територію України (крім тих, що переміщуються з метою транзиту), лише після підтвердження відповідності законодавству України десяти вантажів поспіль. Визначено категорії вантажів з продуктами щодо яких можуть бути застосовані загальні умови зменшення періодичності фізичних перевірок та лабораторних досліджень (випробувань). Наведено дефініцію поняття фізичної перевірки на державному кордоні та її складові. Встановлено, що на час дії воєнного стану в Україні у державних службовців, уповноважених на проведення ветеринарного контролю на кордоні, відсутні будь-які підстави щодо перевірки/аналізу історії ввезення (пересилання) вантажів на митну територію України, а здійснення цих заходів є прямим порушенням принципів діяльності державного органу, яким є Держпродспоживслужба.

**Ключові слова:** зменшена періодичність перевірок, документальні перевірки, перевірки відповідності, фізичні перевірки, лабораторні дослідження (випробування) вантажів, відповідність вантажу законодавству України, воєнний стан.

**Kulhavets Kh. Yu., Talama A. V. Application features of the reduced periodicity of cargo checks by the state veterinary inspectors under the conditions of the state of war**

**Abstract.** The proposed article is devoted to the legal analysis of the current legislation, which regulates certain aspects of the implementation of state control measures for compliance with the legislation on food products, feed, by-products of animal origin, animal health and well-being. The main focus of the publication is on interpretation of paragraph 5 of Section IV of the Procedure for determining and applying the periodicity of documentary checks, compliance checks, physical checks, laboratory studies (tests) of goods imported (forwarded) to the customs territory of Ukraine, approved by the order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine № 501 dated 19.10.2018, is subject to interpretation. It was found that the reduction in the frequency of physical inspections and laboratory research (tests) can be applied only to cargoes with products that come from a facility for which there is no history of importation (forwarding) to the customs territory of Ukraine in the previous two years (except for those that are moved for the purpose of transit), only after confirmation of compliance with the legislation of Ukraine for ten consecutive cargoes. It was determined categories of cargoes with products for which general conditions can be applied to reduce the frequency of physical inspections. It is noted that the reduced frequency of inspections

applies exclusively to physical inspections and laboratory studies (tests). The definition of the concept of physical inspection at the state border and its components is given. It was designated that during the period of martial law in Ukraine, civil servants authorized to carry out veterinary control do not have any grounds for checking/analyzing the history of the importation (forwarding) of goods to the customs territory of Ukraine, and its implementation of these measures is a direct violation of the principles activities of the state body, which is the State Production and Consumer Service.

**Key words:** *reduced frequency of inspections, documentary inspections, compliance inspections, physical inspections, laboratory research (testing) of cargo, cargo compliance with the legislation of Ukraine, martial law.*

**Постановка проблеми.** У період дії воєнного стану особливо гостро актуалізувалось питання щодо порядку застосування державними ветеринарними інспекторами правових норм при здійсненні ними заходів державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Йдеться, насамперед, про дотримання вимог щодо періодичності проведення певних видів перевірок вантажів з продуктами, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України. Особливу увагу в контексті цього дослідження привертає норма щодо можливості зменшення періодичності фізичних перевірок та лабораторних досліджень (випробувань) (далі – лабораторні дослідження) таких вантажів. Потенційна проблема полягає у ймовірних розбіжностях щодо тлумачення, відтак хибному правозастосуванні законодавчих норм державними службовцями уповноважених на проведення заходів ветеринарного контролю.

**Стан дослідження проблеми.** Дослідження особливостей здійснення періодичності перевірок вантажів загалом (документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень), а також застосування зменшеної періодичності перевірок зокрема, досі не були предметом наукових розвідок. Відтак, на основі аналізу нормативно-правових актів, що регламентують заявлену проблематику, є потреба в доктринальному тлумаченні правової норми, що регулює цей важливий напрям діяльності державних ветеринарних інспекторів.

**Мета публікації** полягає у наданні правової оцінки щодо дотримання вимог державними ветеринарними інспекторами при визначенні та застосуванні періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну тери-

торію України, включно з урахуванням вимог воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Звертаємо увагу, що види перевірок вантажів із продуктами на призначеному прикордонному інспекційному посту та загальні вимоги щодо їх проведення передбачені статтею 42 Закону України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (далі – Закон № 2042) [1].

Разом з тим, відповідно до п. 5 Розділу IV Порядку визначення та застосування періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України, затвердженим наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.10.2018 р. № 501 (далі – наказ № 501) [2], зменшена періодичність фізичних перевірок та лабораторних досліджень застосовується до вантажів з продуктами, які походять з потужності, щодо якої за попередні два роки відсутня історія ввезення (пересилання) на митну територію України (крім тих, що ввозяться (пересилаються) з метою транзиту), лише після підтвердження відповідності законодавству України десяти вантажів поспіль.

З метою з'ясування правильності застосування державними ветеринарними інспекторами вимог, викладених у п. 5 Розділу IV наказу № 501, проведено ґрунтовний розбір приписів нормативно-правових актів, що висновується у низці тез.

Передусім сумніву не підлягає той факт, що коментована норма може бути застосована виключно до *вантажів з продуктами*. Згідно з п. 32 ч. 1 ст. 1 Закону № 2042, продукти – харчові продукти тваринного походження (у тому числі композитні продукти), корми тваринного

походження, сіно, солома, побічні продукти тваринного походження. При цьому необхідно враховувати Перелік продуктів, які підлягають державному контролю на призначених прикордонних інспекційних постах, ізатверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.03.2018 р. № 159 [3].

Окрім того, загальні умови зменшення періодичності фізичних перевірок вантажів з продуктами передбачені ч. 1 ст. 44 Закону № 2042. До таких вантажів належать ті, які: 1) походять з країни, що внесена до реєстру країн та потужностей, з яких дозволяється ввезення (пересилання) продуктів на митну територію України; 2) походять із потужності, яка внесена до реєстру країн та потужностей, з яких дозволяється ввезення (пересилання) продуктів на митну територію України; 3) супроводжуються оригіналами міжнародного сертифіката та інших документів, які вимагаються згідно із законом [1].

Водночас, зменшена періодичність перевірок підпадає лише щодо *фізичних перевірок та лабораторних досліджень*. Натомість не підлягає застосуванню зменшена періодичність документальних перевірок та перевірок відповідності вантажів.

Норми законодавства, а саме: п. 39 ч. 1 ст. 1 Закону № 2042 визначає *фізичну перевірку на державному кордоні* (далі – фізична перевірка) як форму державного контролю на державному кордоні України, що може включати перевірку транспортних засобів, упаковки, маркування, температури, відбір зразків, проведення простих та/або лабораторних досліджень з метою перевірки відповідності вантажу, що ввозиться (пересилається) на митну територію України, законодавству про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження [1].

Таким чином, з дефініції поняття «фізична перевірка» випливає, що проведення простих та/або лабораторних досліджень *може бути* включено до проведення фізичної перевірки, проте здійснення таких процедур не має обов'язкового характеру. Тим самим нормою надаються дискреційні повноваження державним ветеринарним інспекторам, тобто на власний розсуд в межах закону визначати необхідність проведення лабораторних досліджень. Водночас, зауважуємо, що у контексті вимог антикорупційного законодавства корупційні

ризик у межах таких повноважень мають бути максимально мінімізовані.

Повертаючись до аналізу формулювання, викладеного у п. 5 Розділу IV наказу № 501, доходимо висновку, що *лабораторні дослідження* відокремлюються від фізичних перевірок, а, отже, є самостійним видом контролю щодо якого може застосуватись зменшена періодичність.

Пунктом 11 ч. 1 ст. 1 Закону № 2042 визначено *документальну перевірку на державному кордоні* (далі – документальна перевірка) як форму державного контролю на державному кордоні України вантажу, що ввозиться (пересилається) на митну територію України, яка полягає у здійсненні перевірки міжнародного сертифіката та інших документів, що вимагаються згідно із законом, та/або інших документів, які вимагаються згідно з митними правилами та містять інформацію щодо відповідності вантажу законодавству про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження [1].

До того ж, *перевірка відповідності на державному кордоні* (далі – перевірка відповідності) – форма державного контролю на державному кордоні України, що полягає у візуальному огляді та проводиться з метою перевірки, чи міжнародний сертифікат (сертифікати) та/або документи, які супроводжують вантаж, відповідають маркуванню та вмісту вантажу, що ввозиться (пересилається) на митну територію України (п. 28 ч. 1 ст. 1 Закону № 2042) [1].

Разом з тим, наказом Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 12.12.2018 р. № 1019 затверджено періодичність перевірок вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України (далі – наказ № 1019) [4]. Відповідно до цього документу, здійснення фізичних перевірок становить в межах 20–50% (залежно від групи товару згідно з УКТ ЗЕД) від загальної кількості вантажів відповідного виду зі всіх видів перевірок при перетині вантажів, проведення лабораторних досліджень – лише 5%, тоді як документальні перевірки та перевірки відповідності застосовуються до 100% вантажів. Тоді як Методичними рекомендаціями щодо визначення показників лабораторних досліджень, що здійснюються у рамках державного контролю, згідно з наказом № 1019,

періодичність фізичних перевірок на деякі групи товарів зменшена до 10%, а лабораторні дослідження інколи встановлені на рівні 0% [5].

Зауважимо, що застосуванню зменшеної періодичності фізичних перевірок та лабораторних досліджень до вантажів з продуктами передуює *перевірка історії ввезення* вантажу, тобто т.зв. процедура встановлення державним ветеринарним інспектором наявності (чи відсутності) випадків ввезення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності будь-яких вантажів із заявленої потужності (виробництва) за попередні два роки. У випадку відсутності інформації щодо ввезення таких вантажів із цієї потужності за попередні два роки, інспектор здійснює *перевірку відповідності законодавству України* десяти вантажів поспіль.

На основі аналізу чинних нормативно-правових актів є підстави вважати, що задля повного і об'єктивного підтвердження відповідності вантажу законодавству України, державним ветеринарним інспекторам необхідно застосовувати проведення документальної перевірки, перевірки відповідності та фізичної перевірки комплексно. При цьому лабораторні дослідження здійснюються за потреби на підставі відповідного рішення державного ветеринарного інспектора.

Принагідно доходимо висновку про те, що законодавство не містить чітких критеріїв щодо обчислення категорії *«десять вантажів поспіль»*, тому межі її встановлення є недостатньо зрозумілими.

Водночас нормою п. 9 розділу першого наказу № 501 встановлено, що станом на 31 грудня кожного року фактична кількість проведених протягом відповідного року документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень вантажів, ввезених (пересланих) на митну територію України не може перевищувати визначену компетентним органом періодичність.

Разом з тим, залишається відкритим питання, яке на сьогодні не врегульоване ані законодавчими, ані підзаконними нормативно-правовими актами, щодо *нижньої межі* можливої зменшеної періодичності фізичних перевірок та лабораторних досліджень.

На наше переконання, з метою усунення корупційних ризиків у діяльності державних

ветеринарних інспекторів та недопущення порушень принципів дерегуляції підприємництва у діяльності суб'єктів ЗЕД, було б доцільно доповнити норми законодавства щодо встановлення нижньої межі зменшеної періодичності фізичних та лабораторних перевірок, які застосовуються до вантажів з продуктами.

На період дії воєнного стану особливості проведення державного контролю вантажів державними ветеринарними інспекторами регламентовані урядовою постановою від 07.05.2022 р. № 537 *«Деякі питання проведення заходів державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, державного ветеринарно-санітарного контролю і ввезення вантажів на митну територію України у період воєнного стану»* (далі – постанова КМУ № 537) [5].

Принагідно звертаємо увагу на норми статей 19 та 116 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Цим конституційним нормам співставляються приписи Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII *«Про Кабінет Міністрів України»*, стаття 3 якого встановлює принципи верховенства права, законності, поділу державної влади як ключові у діяльності уряду. Втім у цьому випадку колізійність норм не спостерігається, оскільки пунктом 6<sup>1</sup> Розділу X *«Прикінцеві та перехідні положення»* Закону № 2042 передбачена можливість Кабінету Міністрів України встановлювати певні особливості здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин щодо вантажів із продуктами, живими тваринами, харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України [1].

Постанова КМУ № 537 містить бланкетну (відсилочну) норму, визначену пунктами 1, 2

і 4 частини першої статті 45 Закону № 2042, якою передбачений виключний перелік випадків, за яких вантажі з продуктами підлягають фізичній перевірці на державному кордоні та лабораторним дослідженням, а саме: 1) останній попередній вантаж, що походить з тієї самої потужності, за результатами лабораторного дослідження визнано небезпечним; 2) компетентним органом отримано офіційну інформацію, у тому числі через Систему швидкого повідомлення про загрози, пов'язані з харчовими продуктами та кормами (The Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF), про появу (наявність) в країні-експортері небезпечного фактора, який може бути присутнім у вантажі, що ввозиться (пересилається) на митну територію України; 4) за результатами огляду, органолептичних досліджень або простих фізичних та хімічних досліджень вантажу з'явилася обґрунтована підозра щодо невідповідності.

Отже, незалежно від наявної чи відсутньої історії ввезення (пересилання) на митну територію України вантажів, державний ветеринарний інспектор під час дії постанови КМУ № 537 може застосувати фізичну перевірку на державному кордоні та лабораторні дослідження, виключно у випадках, визначених пунктами 1, 2 і 4 частини першої статті 45 Закону № 2042. Інших випадків застосування фізичної перевірки на державному кордоні та лабораторних досліджень на час воєнного стану не передбачено.

Окрім того, у період дії воєнного стану, згідно з постанови КМУ № 537, не підлягає застосуванню пункт 3 частини першої статті 45 Закону № 2042, а саме: можливість проведення лабораторних досліджень згідно щорічно плану державного моніторингу, щорічного плану державного контролю або рішення компетентного органу про затвердження періодичності лабораторних досліджень вантажів, що ввозяться.

Відповідно, на час дії постанови КМУ № 537, зменшена періодичність фізичних перевірок та лабораторних досліджень до вантажів з продуктами не застосовується. Тим самим

у ветеринарного інспектора відсутні правові підстави здійснювати перевірку/аналіз історії ввезення (пересилання) вантажів на митну територію України.

Водночас необхідно також зважати на вимоги п. 8 ч. 5 ст. 21 Закону № 2042, згідно якого, у разі відбору зразків в межах фізичної перевірки вантажу, в акті відбору зразків зазначається відповідний пункт частини першої статті 45 цього Закону, який є підставою для здійснення такого відбору. Таким чином, посилення на будь-який підзаконний акт в акті відбору не допускається, оскільки вимоги п. 2 ч. 5 ст. 21 та ч. 1 ст. 45 Закону № 2042 є імперативними, і дозволяють здійснювати лабораторні дослідження виключно у випадках, зазначених в статті 45 Закону № 2042.

**Висновки.** Таким чином, здійснення перевірки історії ввезення (пересилання) вантажів на митну територію України під час дії воєнного стану, та/або ж застосування фізичних перевірок та лабораторних досліджень до вантажів з продуктами, які походять з потужності, щодо якої за попередні два роки відсутня історія ввезення (пересилання) на митну територію України з посиланням на Порядок, затверджений наказом № 501, є прямим порушенням принципу діяльності державного органу, яким є Держпродспоживслужба, а саме «дозволено лише те, що передбачено законом».

Слід зазначити, що застосування такого принципу забезпечує використання органами державної влади владних повноважень виключно в межах закону, і тим самим істотно обмежує можливі зловживання з боку держави та її органів. Вчинення ж державним органом чи його посадовою особою дій у межах компетенції, але непередбаченим способом чи у непередбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та рішень, прийнятих у процесі їх здійснення, неправомірними, що впевнено підтверджується судовою практикою (до прикладу, рішення Верховного Суду у справі № 9901/58/20, адміністративне провадження № П/9901/58/20) [7].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text> (дата звернення: 01.12.2022).

2. Про затвердження Порядку визначення та застосування періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.10.2018 р. № 501. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1298-18#Text> (дата звернення: 01.12.2022).

3. Про затвердження Переліку продуктів, які підлягають державному контролю на призначених прикордонних інспекційних постах : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.03.2018 р. № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0463-18#Text>.

4. Про затвердження періодичності перевірок вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України : Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 12.12.2018 р. № 1019. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/12/uploaded-files/nakazu/nakaz-1019-periodichnist.pdf> (дата звернення: 12.12.2022).

5. Деякі питання проведення заходів державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, державного ветеринарно-санітарного контролю і ввезення вантажів на митну територію України у період воєнного стану : Постанова КМУ від 07.05.2022 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2022-%D0%BF#Text>.

6. Методичні рекомендації щодо визначення показників лабораторних досліджень (випробувань), що здійснюються у рамках державного контролю згідно з Періодичністю, затвердженою наказом Держпродспоживслужби від 12.12.2018 р. № 1019 для вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України відповідно до Переліку продуктів, які підлягають державному контролю на призначених прикордонних інспекційних постах, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.03.2018 р. № 159 : Наказ голови Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 11.06.2021 р. URL: <https://nir.gov.ua/old/doc/metodothergoods.pdf>.

7. Рішення Верховного Суду у справі № 9901/58/20, адміністративне провадження № П/9901/58/20. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=98278187&red=100003cd87ffca22607415301324a9b6415c&d=5>.