

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.8>

**О. С. Ангеловська**

здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## КОНТРОЛЬ ЗА ПЕРЕМІЩЕННЯМ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

*У статті розглянуто теоретико-правові засади здійснення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.*

*Запропоновано під «контролем за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України» розуміти вжиття посадовими особами компетентних органів сукупності контрольних-перевірочних заходів, дія яких спрямовано на дотримання законодавства України про вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та їх транзит.*

*Виокремлено систему суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей. Визначено, що інституційна система органів, які забезпечують охорону культурної спадщини, є широким поняттям і включає такі інститути: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері охорони культурної спадщини, забезпечують розроблення та прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.*

*Надано визначення поняття «суб'єкти, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей», згідно з яким це державні органи, в повноваження яких відповідно до чинного законодавства віднесено здійснення управлінських та контрольних-розпорядчих функцій за поверненням та переміщенням через митний кордон України культурних цінностей; Визначено, що компетенцією суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України є сукупність прав та обов'язків розпорядчо-владного характеру, визначених актами законодавства, положеннями, посадовими інструкціями.*

*Обґрунтовано, що важливе значення при здійсненні контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України відіграє належна ідентифікація культурних цінностей (предметів культурного призначення), під якою запропоновано розуміти процедуру щодо визначення посадовою особою відповідного органу або експертом наявності у товарі ідентифікаційних ознак, притаманних культурній цінності, що дає підстави його можливо відношення до категорії культурних цінностей.*

**Ключові слова:** культурні цінності, переміщення через митний кордон, контроль, суб'єкти, свідоцтво, процедура, об'єкти матеріальної та духовної культури, порядок, контрабанда, ввезення, вивезення, транзит.

**Вступ.** Вжиття контрольних заходів за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей має на меті запобігти незаконному обігу об'єктів культури, які мають важливе значення для відтворення відповідних історичних подій та збереження самобутності українського народу.

Митні органи виступають своєрідним запобіжним бар'єром, завдяки якому можна не тільки зупинити незаконне переміщення через митний кордон культурних цінностей, а й вилучити їх із незаконного обігу. Способи контрабанди культурних цінностей щороку мають тенденцію удосконалюватись та зростати у масштабах та гео-

графії, що зумовлює актуальність дослідження обраної теми.

Значну частину наукових праць присвятили дослідженню поняття культурної спадщини, окремим аспектам боротьби з контрабандою культурних цінностей такі зарубіжні і вітчизняні вчені як: В.І. Адамович, В.П. Верін, С.А. Гадойбоев, Є.П. Гайворонський, Є.Ф. Галанджин, Д.Д. Давітадзе, Л.В. Дорош, Ю.М. Дьомін, С.В. Дьяков, С.Ю. Иванов, М.І. Камлика, М.П. Карпушин, Т.Г. Каткова, Н.В. Качев, Г.П. Кашкін, О.О. Кравченко, В.В. Лукянов, К.Г. Марко, Є.П. Озернюк, О.М. Омельчук, В.М. Породько, О.В.Процюк, Л.Ф. Рогатин, Л.Ю. Родін, Б.В. Романюк, О.П. Сергеев, П.Н. Смоляков, Ю.І. Сучков, Б.І. Тишкевич, І.В. Тулянцеv, І.В. Фетисенко, С.О. Фомічев, О.І. Хараберюш, І.В. Шимоня та ін.

У той же час, питання забезпечення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей залишається дискусійним та малодослідженим.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження здійснення контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України.

**Результати дослідження. Слід зазначити, що досі немає однозначного підходу до визначення терміну «контроль» ані на теоретичному, ані на нормативному рівнях.**

У розумінні Словника Української мови «контроль» розглядається як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [1].

На думку ряду вчених (Р.Л. Хом'як, Н.С. Станасюк, В.М. Чубай та ін.) термін «контроль» походить від французького «*contrôle*», що в перекладі означає – «подвійний список» та має декілька значень, зокрема: 1) перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; 2) установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо; 3) заключна функція управління [2].

Вважаємо, що зазначений підхід в частині того, що контролем є заключна функція управління є не досить обґрунтованим, оскільки контроль здійснюється на всіх етапах управління.

У сфері управління підприємством «контроль» визнається як найважливіший фундаментальний елемент керування. Всі функції керування, такі як: планування, мотивація, створення організаційних структур, нерозривно пов'язані з контролем. Контроль – це процес досягнення організацією намічених цілей [3].

Загалом законодавство налічує близько 50 визначень поняття «контроль», зміст яких значно різняться один від одного в залежності від сфери застосування цього терміну.

Зокрема, в економічній сфері під терміном «контроль» розуміють:

- вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб [4];

- можливість здійснювати вирішальний вплив на управління та/або діяльність юридичної особи шляхом прямого та/або опосередкованого володіння однією особою самостійно або разом з іншими особами часткою в юридичній особі, що відповідає еквіваленту 50 чи більше відсотків статутного капіталу та/або голосів юридичної особи, або незалежно від формального володіння можливість здійснювати такий вплив на основі угоди чи будь-яким іншим чином [5].

У банківській справі «контроль» означає:

- стосовно будь-яку особу або організації (включаючи – з співвіднесеними значеннями – терміни «контрольоване», «контролює» і «перебуває під спільним контролем»), володіння, прямо або побічно, повноваженнями керувати або впливати на керівництво діяльністю і політикою такої особи або організації, будь то за допомогою володіння на правах власності акціями, що дають право голосу, або за договором або іншим чином [6];

- можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або діяльність юридичної особи, у тому числі обумовлена володінням 50 чи більше відсотками статутного капіталу, договором або будь-яким іншим чином [7].

В авіаційній сфері – «контроль» це заздалегідь спланована система професійно обґрунтованих дій перевіряючих органів виконавчої влади, спрямованих на визначання стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам та стандартам, технології роботи, з метою забезпечення якості продукції чи надання послуг при повному забезпеченні безпеки людей та навколишнього середовища [8].

Спірним, на нашу думку, є визначення поняття «контроль» зазначене в Регламенті Ради (ЄС) № 1224/2009 від 20 листопада 2009 року, де цей термін означає моніторинг та нагляд, оскільки останні є лише видами контролю і в повній мірі не розкривають його значення [9].

У митній сфері зустрічаються такі поняття як «контроль», «спільний контроль», «документальний контроль», «митний контроль».

При цьому, під «контролем» розуміється діяльність, що здійснюється співробітниками контрольних органів, визначена угодою та відповідно до національного законодавства держав сторін, а «спільний контроль» – це контроль, що здійснюється співробітниками контрольних органів у спільному пункті пропуску відповідно до міжнародних принципів «єдиного вікна», «єдиної зупинки», вибіркової перевірки транспортних засобів та товарів [10].

У розумінні міжнародних актів «митний контроль»: це сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства [11]; конкретні дії, які виконують митні органи для того, щоб забезпечити дотримання митного законодавства та іншого законодавства, що регулює прибуття, вибуття, транзит, переміщення, зберігання та кінцеве використання товарів, переміщуваних між митною територією Європейського Союзу та країнами або територіями, які не є частиною такої території, та перебування і переміщення на митній території Європейського Союзу товарів із третіх країн і товарів, поміщених під процедуру кінцевого використання [12].

В самому ж Митному кодексі України під терміном «митний контроль» розуміють сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [13].

У Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей зазначається, що контроль за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей» здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, який при виконанні покладених на нього завдань взаємодіє з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, правоохоронними органами [14].

Тобто, суб'єктами, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей можна вважати державні органи, в повноваження яких відповідно до чинного законодавства віднесено здійснення управлінських та контрольно-розпо-

рядчих функцій за поверненням та переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Компетенцією суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України є сукупність прав та обов'язків розпорядчо-владного характеру, визначених актами законодавства, положеннями, посадовими інструкціями.

Детальніше порядок здійснення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей регулюється Інструкцією про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженою наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р., положеннями якої передбачено, що у пунктах пропуску через державний кордон України контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами порядку переміщення культурних цінностей здійснює мистецтвознавець, а у разі його відсутності – посадова особа митного органу.

Мистецтвознавцем є посадова особа, призначена Міністерством культури Автономної Республіки Крим, управлінням культури обласної (міської) державної адміністрації для здійснення функцій контролю за вивезенням, тимчасовим вивезенням культурних цінностей з території України та їх ввезенням в Україну [15]<sup>2</sup>.

Таким чином, слід відвітити, що хоча у Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей зазначається, що контроль за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей» [14] та Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженій наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. [15] у тих випадках, де йдеться про контроль – не уточнюється, що цей контроль є митним, проте зміст положень зазначених нормативно-правових актів свідчить про його відношення до митних формальностей, що не в повній мірі корилується зі ст.318 Митного кодексу України, в якій передбачено, що митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до цього кодексу та інших законів України [13].

<sup>2</sup> Інструкція

У зв'язку з чим, положення нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок переміщення через митний кордон України культурних цінностей слід привести у відповідність до вимог митного законодавства.

**Висновки.** Проведене дослідження дало змогу встановити інституційну систему органів, які забезпечують охорону культурної спадщини, яка є широким поняттям і включає такі інститути: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері охорони культурної спадщини, забезпечують розроблення та прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Пропонується авторське визначення «контроль за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України» як вжиття посадовими особами компетентних органів сукупності контрольно-перевірочних заходів, дія яких спрямовано на дотримання законодавства України про вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та їх транзит.

Встановлено, що для підвищення ефективності здійснення контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України видається за необхідне створення ефективного механізму охорони культурних цінностей, в тому числі із виокремленням системи суб'єктів, які забезпечуватимуть контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей, супроводженням їх діяльності сучасними інформаційними ресурсами та технічними засобами.

### Список використаної літератури:

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. Стор. 271. URL: <http://sum.in.ua/s/kontrolj>.
2. Контроль і ревізія: навч. посіб. / Р. Л. Хом'як, Н. С. Станасюк, В. М. Чубай та ін. ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України. 2-ге вид, виправл. та доповн. Львів: Магнолія 2006, 2013. 315 с. : табл., схеми. (Вища освіта в Україні). Бібліогр.: с. 310–314 (62 назви). ISBN 978-966-2025-94-1.
3. Контроль як функція управління сучасного підприємства. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/management/14696/>.
4. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/ed20200213#Text>.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/ed20201004#Text>.
6. Стандартні положення та умови Європейського банку реконструкції та розвитку ЄБРР: Міжнародний документ від 01.02.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985\\_001/ed19990201/find?text=%CA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985_001/ed19990201/find?text=%CA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text).
7. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України: постанова Національного банку України від 28.03.2007 р. № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07/ed20181203#Text> (втратили чинність).
8. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: наказ Державіаслужба від 25.11.2005 р. № 895 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-05#Text>.
9. Регламент Ради (ЄС) № 1224/2009 про встановлення контрольної системи Союзу для забезпечення дотримання правил спільної рибогосподарської політики та про внесення змін і доповнень до регламентів (ЄС) № 847/96, (ЄС) № 2371/2002, (ЄС) № 811/2004, (ЄС) № 768/2005, (ЄС) № 2115/2005, (ЄС) № 2166/2005, (ЄС) № 388/2006, (ЄС) № 509/2007, (ЄС) № 676/2007, (ЄС) № 1098/2007, (ЄС) № 1300/2008, (ЄС) № 1342/2008 та скасування регламентів (ЄС) № 2847/93, (ЄС) № 1627/94 та (ЄС) № 1966/2006: Міжнародний документ від 20.11.2009 р. № 1224/2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_006-09/ed20091120#n32](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_006-09/ed20091120#n32).
10. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон: Міжнародний документ від 06.10.2017 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498\\_005-17/ed20180301#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_005-17/ed20180301#Text).
11. Додаток II до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Загальний додаток): Міжнародний документ від 26.06.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976\\_007/ed20110915/find?text=%CC%E8%F2%ED%E8%E9+%EA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_007/ed20110915/find?text=%CC%E8%F2%ED%E8%E9+%EA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text).
12. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) про встановлення Митного кодексу Союзу: Міжнародний документ від 09.10.2013 р. № 952/2013. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_009-13/ed20131009#n70](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-13/ed20131009#n70).
13. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/print>.



- 
- |   |   |
|---|---|
| 14. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України. від 21.09.1999 р. № 1068-XIV. URL: <a href="https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text">https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text</a> . | зення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України: наказ Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. URL: <a href="https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02#Text">https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02#Text</a> . |
| 15. Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове виве-   |   |
- 

**Anhelovska O. S. Control of the movement of cultural values across the customs border of Ukraine**

*The article considers the theoretical and legal bases of control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine.*

*It is substantiated that the legal basis for the movement of cultural values across the customs border of Ukraine is a holistic system, the elements of which are in hierarchical subordination.*

*It is proved that the issue of movement of cultural values across the customs border of Ukraine is regulated by a large number of normative legal acts, a significant part of which are international acts and bylaws.*

*It is proposed that «control over the movement of cultural property across the customs border of Ukraine» be understood as the use by officials of the competent authorities of a set of control and verification measures aimed at compliance with Ukrainian legislation on export, import, return of cultural property and their transit.*

*The system of subjects of control over the movement of cultural values is singled out. It is determined that the institutional system of bodies that ensure the protection of cultural heritage is a broad concept and includes the following institutions: a) public administration entities that determine the main directions of state policy in the field of cultural heritage protection, ensure the development and adoption of laws; executive authorities, coordinate their activities, implement and ensure the effective implementation of public policy; b) entities that manage and control the movement of cultural values across the customs border of Ukraine.*

*The definition of «entities that manage and control the movement across the customs border of Ukraine of cultural property» is given, according to which these are state borders, the powers of which in accordance with current legislation include the implementation of management and control functions for return and movement through It is determined that the competence of the subjects of control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine is a set of rights and responsibilities of administrative nature, defined by legislation, regulations, job descriptions.*

*It is substantiated that the proper identification of cultural values (objects of cultural purpose) plays an important role in the control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine. which gives grounds for its possible relation to the category of cultural values.*

**Key words:** *cultural values, movement across the customs border, control, subjects, certificate, procedure, objects of material and spiritual culture, order, smuggling, import, export, transit.*