

**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ**  
**проекту наказу Міністерства фінансів України**  
**«Про затвердження Порядку виконання митних формальностей із**  
**застосуванням скануючих систем»**

**I. Визначення проблеми**

Захист кордонів є одним із найважливіших завдань національної безпеки кожної країни, можливість вирішення якого значною мірою залежить від широкого застосування технічних засобів виявлення порушень законодавства при перетині кордону або при пересиланні товарів через державний кордон. Тому основним завданням посадових осіб на кордоні (як прикордонників, так і митних органів) є використання новітніх технічних засобів митного контролю, що дозволить підвищити оперативність контролю та знизити витрати та час на його проведення.

Технічні засоби митного контролю – це комплекс спеціальної техніки, що застосовується митними органами у процесі митного контролю всіх видів об'єктів, що переміщуються через митний кордон, з метою перевірки декларуючих їх документів, встановлення відповідності вмісту контрольованих об'єктів представленим на них даних, а також виявлення в цих об'єктах предметів митних правопорушень.

Застосування технічних засобів митного контролю є важливим інструментом у діяльності митних органів з припинення і виявлення порушень у сфері митного законодавства. Їх використання забезпечує перевірку відповідності відомостей про декларовані товари даних, одержуваних при проведенні фактичного митного контролю.

Ураховуючи світову практику найбільшу зручність і якість огляду забезпечують неінтрузивні технології контролю – рентгено-телевізійні скануючі системи (комплекси).

Неінтрузивні технології контролю – це технічне обладнання й апаратура (наприклад, рентгенівське або гамма обладнання), яке дозволяє здійснювати перевірку вантажів без необхідності відкриття транспортних засобів, вантажу або багажу.

В умовах економічної глобалізації та зростаючих обсягів торгівлі рішення про фізичний огляд вантажу або багажу (контейнерного або іншого типу) може привести до великих часових втрат і негативно вплине на загальну пропускну спроможність митниці.

У Стандарті № 3 «першої опори» Рамкових стандартів безпеки Всесвітня митна організація (далі – ВМО) визнається корисність технологій неінтрузивного контролю для спрощення процедур торгівлі та дається рекомендація митним адміністраціям, у міру можливості, мати наявності і використовувати обладнання для неінтрузивного контролю відповідно до результатів оцінки ризиків.

ВМО постійно допомагає митним адміністраціям оптимізувати

використання неінтрузивних технологій та обладнання для поліпшення якості контрольних заходів та не порушуючи, в свою чергу, процедур спрощення торгівлі.

Установки, обладнання та апаратура для отримання зображення на основі рентгенівського або гамма випромінювання допомагають швидко перевірити вміст транспортного засобу, контейнера, вантажу або багажу без необхідності їх відкриття або розвантаження вантажу і, таким чином, підтвердити або спростувати результати оцінки ризиків. У поєднанні з іншими факторами цей метод допоможе значно знизити кількість недоцільних оглядів і скоротити часові втрати.

Також необхідно зважати на той факт, що використання скануючих систем, крім прискорення процедури митного контролю, надає можливість мінімізувати людський фактор під час проведення митного контролю.

Використання та впровадження інформаційних інтелектуальних систем митного контролю визначено одним із основних пріоритетів Уряду та Мінфіну. Зокрема, пунктом 52 розділу IX «Захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї» плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569-р, як один із заходів передбачено перегляд та актуалізацію існуючих нормативних документів, що регламентують використання митного обладнання.

Для використання у процесі митного контролю митниці Держмитслужби мають на озброєнні 125 одиниць різних за типами та призначенням скануючих систем. Однак порядку їх використання, порядку митних формальностей у разі застосування в процесі митного контролю скануючих систем, системи аналізу отриманої інформації на сьогодні не існує. Порядок митного огляду товарів і транспортних засобів з використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску через державний кордон, який був затверджений наказом Державної митної служби України від 27 липня 2009 року за № 692 та зареєстрований у Міністерстві юстиції України 28 серпня 2009 року за № 809/16825, на цей час не діє й не може застосовуватись в частині, що не суперечить законодавству, оскільки розроблявся на виконання положень минулої редакції Митного кодексу України, які визначали зовсім інші процедури митного контролю, ніж сьогоденна редакція, й не передбачає порядку застосування інших типів скануючих систем.

Частиною другою статті 246 Митного кодексу України передбачено, що порядок виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, якщо інше не передбачено цим Кодексом. Положення статті 324 Митного кодексу України передбачають можливість використання посадовими особами митних органів технічних засобів митного контролю з метою скорочення часу проведення

митного контролю та підвищення його ефективності.

Розроблення нормативного документа, що визначатиме комплексний підхід в організації процесу використання скануючих систем, їх ефективної роботи, системний підхід до процесу відбору та здійснення аналізу ефективності роботи операторів скануючих систем є вкрай важливим, оскільки нераціональне й неправильне їх використання може призвести до їх пошкодження або виходу з ладу, неякісного виконання контрольних процедур, що потребуватиме додаткових витрат з держбюджету, а неякісне виконання контрольних процедур – до фіскальних ризиків.

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив\*:

| Групи (підгрупи)                             | Так | Ні |
|----------------------------------------------|-----|----|
| Громадяни                                    |     | +  |
| Держава                                      | +   |    |
| Суб'єкти господарювання,                     | +   |    |
| у тому числі суб'єкти малого підприємництва* | +   |    |

\* Питому вагу суб'єктів малого підприємництва зазначити неможливо, оскільки проблема однаково впливає на всіх суб'єктів господарювання незалежно від рівня доходу.

Врегулювання зазначеного питання не може бути здійснено за допомогою: ринкових механізмів, оскільки такі питання регулюються виключно нормативно-правовими актами;

чинного регуляторного акта, оскільки на сьогодні акт, що регулює відповідне питання, відсутній.

## II. Цілі державного регулювання

Цілями державного регулювання у цій сфері є:

зменшення суб'єктивного фактора при проведенні митних формальностей та відповідно мінімізація ризиків за рахунок більш повного застосування можливостей автоматичної системи управління ризиками;

зменшення часових витрат для суб'єктів господарювання при проходженні кордону за рахунок використання автоматизованого технічного обладнання;

ефективне використання державних коштів шляхом визначення порядку допуску до роботи із скануючими системами, що надалі знизить можливість пошкодження дорогих в обслуговуванні технічних засобів митного контролю;

удосконалення системи контролю за рухом вантажів по ланцюгу слідування від пункту пропуску до місця митного оформлення;

унікнення соціальної напруги на державному кордоні України внаслідок скупчення вантажних та інших транспортних засобів.

### III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

#### 1. Альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання

| Вид альтернативи | Опис альтернативи                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1   | Невтручання і залишення існуючої ситуації без змін.                                                                                                                                                                                                                  |
| Альтернатива 2   | Прийняття проекту наказу Мінфіну «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей із застосуванням скануючих систем» (далі – проект наказу), що забезпечить досягнення цілей державного регулювання, передбачених у розділі II аналізу регуляторного впливу. |

Слід відзначити, що альтернативного способу досягти визначених у розділі II цього аналізу регуляторного впливу цілей державного регулювання, ніж прийняття проекту наказу не існує, оскільки відповідне правове врегулювання передбачено частиною другою статті 246 Митного кодексу України.

#### 2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

##### Оцінка впливу на сферу інтересів держави:

| Вид альтернативи | Вигоди                                                                                                                                                                                                                                             | Витрати                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1   | Відсутні. Проблеми, зазначені у розділі I аналізу регуляторного впливу, залишаються невирішеними                                                                                                                                                   | Високі.<br>За результатами проведеної Держмитслужбою оцінки капітальний ремонт 3 скануючих систем мобільного типу для огляду транспортних засобів та контейнерів Rapiscan Eagle M4507, які наразі знаходяться у непрацездатному стані, становитиме 51 млн гривень.<br>Наразі в Держмитслужбі на балансі в митницях перебувають 125 одиниць скануючих систем, з них лише 78 одиниць перебувають у технічній справності, інші потребують ремонту. |
| Альтернатива 2   | Прийняття проекту наказу дозволить:<br>1) автоматизувати окремі етапи митних формальностей;<br>2) визначити систему підготовки посадових осіб, створити умови доступу посадових осіб до скануючих зображень з метою вдосконалення системи ризиків; | Додаткові витрати відсутні.<br>Витрати на встановлення та обслуговування скануючих систем, навчання посадових осіб, доопрацювання програмного забезпечення здійснюватиметься в межах фінансування державних органів.                                                                                                                                                                                                                            |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p>3) мінімізувати вплив людського фактора та корупційні ризики при прийнятті управлінських рішень посадовими особами митниць Держмитслужби;</p> <p>4) удосконалити інфраструктуру та обладнання сфери забезпечення здійснення митного контролю;</p> <p>5) сприяти запобіганню переміщенню через державний кордон України товарів, заборонених до ввезення та товарів поза митним контролем.</p> |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

*Проект наказу не розповсюджується на сферу інтересів громадян.*

*Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання:*

| Вид альтернативи | Вигоди                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Витрати                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1   | Відсутні.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>1) проблеми, зазначені у розділі I аналізу регуляторного впливу, залишаються невирішеними;</p> <p>2) збільшення невдоволеності суб'єктів господарювання діями митних органів через тривале проведення огляду вантажів, що призводить до збільшення кількості скарг на дії митниць, направлених до вищих органів державної влади.</p> |
| Альтернатива 2   | <p>Прийняття проекту наказу дозволить:</p> <p>1) створити більш сприятливі умови для здійснення зовнішньоекономічних операцій, спрямованих на скорочення часу на пропуск товарів через митний кордон України;</p> <p>2) зменшити черги на державному кордоні України;</p> <p>3) збільшити товаропотік внаслідок збільшення кількості митного оформлення транспортних засобів.</p> | Додаткові витрати відсутні.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Станом на квітень 2021 року на обліку в митних органах перебуває понад 147 тис. суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які підпадають під дію

регулювання. З них близько 51 тис. здійснювали зовнішньоекономічну діяльність у 2020 році.

Питому вагу суб'єктів малого підприємництва зазначити неможливо, оскільки проблема однаково впливає на всіх суб'єктів господарювання, які перебувають на обліку в митних органах згідно зі статтею 455 Кодексу, незалежно від рівня доходу.

Згідно з митною статистикою у 2020 році було оформлено 4 464,6 тис. митних декларацій (з яких: 985,1 тис. (22%) – на вивезення, 3 050,8 тис. (68%) – на ввезення).

Економічне обґрунтування на прикладі розрахунку використання скануючої системи NUCTECH MB1215LC, що знаходиться на митному посту «Ягодин» (міжнародний пункт пропуску для автомобільного сполучення), у 2020 році:

1) середньостатистична кількість оформлених вантажних транспортних засобів за зміну (12 год.) на в'їзд – 300 шт.;

2) середньостатистичний час проведення митного огляду товарів та/або транспортних засобів фізично – 4 год.;

3) можлива кількість проведення фізичного митного огляду товарів та/або транспортних засобів за зміну (12 год.) – 3 (1%);

4) середньостатистична кількість спрацювання ризиків за результатами застосування системи управління ризиками – 16 (6,2%);

5) середньостатистична кількість проведення митного огляду товарів та/або транспортних засобів за зміну (12 год.) при використанні скануючої системи – 60 (23,1%);

6) підтвердження при використанні скануючої системи спрацювання ризиків – 5 (8,3%).

Таким чином, різниця між кількістю проведення митного огляду товарів та/або транспортних засобів за зміну фізичного та при використанні скануючої системи збільшується майже у 20 разів та становить 20% від загальної середньостатистичної кількості оформлених вантажних транспортних засобів за зміну (12 год.) на в'їзд.

За даними Держмитслужби, у 2020 році через державний кордон України пропущено 6 659,4 тис. од. автотранспорту. Якщо припустити, що у кожному міжнародному пункті пропуску для автомобільного сполучення застосовуватимуться скануючі системи, то додаткова пропускна спроможність на наступний рік становитиме до 11 тис. од. автотранспорту.

Одним із показників результативності та ефективності застосування скануючих систем може бути визначення порушень митних правил, які були виявлені під час митного контролю під час їх застосування. Так, наприклад, за результатами застосування 7 скануючих систем стаціонарного типу у пунктах пропуску «Ягодин», «Краківець», «Шегині», «Рава-Руська», «Порубне», «Чоп», «Ужгород» протягом 2020 року складено 49 протоколів про порушення митних правил, вартість вилучених предметів становить 28,9 млн грн, вартість

вилучених транспортних засобів – 1,6 млн гривень.

У разі використання скануючих систем на інших пунктах пропуску та в місцях митного оформлення їх ефективність використання в напрямку виявлення товарів поза митним контролем або заборонених до переміщення може сягнути 60 %.

Зазначені цифри є орієнтовними, оскільки окремі підприємства можуть оформлювати понад 10 000 митних декларацій та транспортних засобів на рік.

#### IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1                                                         | 1                                                       | Не дасть змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання. Проблема залишається невирішеною.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Альтернатива 2                                                         | 4                                                       | Альтернатива 2 дозволяє повністю досягнути поставлених цілей державного регулювання, що сприятиме покращенню та прискоренню здійснення процедур пропуску на кордоні, мінімізувати вплив людського фактора, автоматизувати процеси митного оформлення під час виконання окремих митних формальностей і запобігти порушенням у сфері митного законодавства, а також забезпечити можливість суб'єктам господарювання зменшити часові та витрати при перетині кордону. |

| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) | Витрати (підсумок)                                                                                                                                                                                                         | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу                                                             |
|--------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1           | Вигоди відсутні   | Не встановлений порядок використання скануючих систем та порядок дій посадових осіб митниці Держмитслужби при здійсненні митних формальностей із застосуванням скануючих систем призведе до:<br>1) потенційного збільшення | Є найгіршою, оскільки на відміну від альтернативи 1 не дає змоги досягнути поставлених цілей державного регулювання. |

|                |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                  |
|----------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                |               | випадків пошкодження скануючих систем й як наслідок до додаткових витрат з держбюджету на їх ремонт;<br>2) збільшення черг на кордонах.                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                  |
| Альтернатива 2 | Вигоди високі | Найоптимальніша із запропонованих альтернатив, оскільки дає змогу досягнути поставлених цілей державного регулювання, та є вигідною як для суб'єктів господарювання, так і для держави:<br>1) для суб'єктів господарювання – скоротить час на проходження кордону (до 20%);<br>2) для держави – підвищить ефективність виявлення товарів поза митним контролем та заборонених до ввезення (до 60%). | Реалізація норм проекту наказу забезпечуватиметься в межах кошторисних витрат на утримання митних органів та асигнувань, передбачених у бюджеті. |

| Рейтинг        | Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи                                                                                                                                                 | Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта                                                                                  |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Альтернатива 1 | У разі обрання альтернативи 1 суб'єкти господарювання будуть позбавлені можливості зекономити часові та матеріальні ресурси, а митні органи – можливості ефективного застосування технічних засобів митного контролю на кордоні | -                                                                                                                                                           |
| Альтернатива 2 |                                                                                                                                                                                                                                 | Проект наказу є підзаконним актом, який може потребувати внесення змін у разі змін відповідних норм законодавства, у тому числі до Митного кодексу України. |



## **V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми**

Реалізація поставлених цілей державного регулювання забезпечується шляхом прийняття проекту наказу Мінфіну «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей із застосуванням скануючих систем» та скасування наказу Державної митної служби України від 27 липня 2009 року № 692 «Про затвердження Порядку митного огляду товарів і транспортних засобів з використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску через державний кордон», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 28 серпня 2009 року за № 809/16825.

Прийняття проекту наказу передбачає:

встановлення регламентованого порядку використання скануючих систем під час здійснення митного контролю митницями Держмитслужби;

встановлення порядку дій посадових осіб митних органів під час здійснення митного контролю у разі застосування різних видів скануючих систем;

автоматизацію окремих процесів (прийняття рішення щодо застосування, внесенні інформації про результати сканування до автоматизованої системи митного оформлення);

створення центральної бази зображень та порядок роботи з цією базою; звітність та моніторинг ефективності використання скануючих систем.

Для впровадження цього регуляторного акта в дію необхідно забезпечити інформування громадськості про вимоги регуляторного акта шляхом його оприлюднення в засобах масової інформації та на офіційних вебсайтах Мінфіну та Держмитслужби.

## **VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Проект наказу не встановлює додаткових вимог чи обов'язків для суб'єктів господарювання, а виконання положень регуляторного акта не передбачає додаткових фінансових витрат суб'єктів господарювання та органів державної влади, у зв'язку з чим додатки 2 та 3 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308, не заповнювались.

Тест малого підприємництва (М-тест) не проводився, оскільки суб'єкти малого підприємництва додаткових витрат на виконання регулювання не зазнають та будуть в однакових умовах з іншими суб'єктами підприємництва.

Виконання вимог регуляторного акта буде забезпечено існуючими у структурі митних органів підрозділами та здійснюватиметься в межах кошторисних витрат на утримання митних органів та асигнувань, передбачених

у бюджеті.

## **VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Строк дії регуляторного акта не обмежується в часі, що надасть можливість розв'язати проблеми та досягнути цілей державного регулювання.

Зміна терміну дії акта можлива в разі зміни правових актів, на виконання вимог яких базується проект.

## **VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

1. Додаткових надходжень до держбюджету та місцевих бюджетів не передбачається, оскільки норми регуляторного акта не запроваджують нових податків і зборів (обов'язкових платежів).

2. Дія акта поширюється на усіх суб'єктів господарювання, які є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи (станом на квітень 2021 року – понад 147 тис. осіб).

3. У зв'язку з прийняттям акта показник витрат часу суб'єктів господарювання на проходження митних формальностей у пунктах пропуску зменшиться за рахунок застосування автоматизованих процедур огляду вантажу (до 20%), а ефективність виявлення митними органами товарів, заборонених до ввезення та/або поза митним контролем до 60%.

4. Через запропонований механізм щодо порядку допуску митних посадових осіб до роботи із скануючими системами прогнозується зменшення бюджетних витрат на їх обслуговування у разі пошкодження або виходу з ладу, а регламентований порядок митних формальностей у разі їх здійснення із застосуванням скануючих систем дозволить зменшити черги на кордоні та збільшити пропускну спроможність на наступні роки (для автомобільних пунктів пропуску до 11 тис. одиниць автотранспорту).

5. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання оцінюється як високий. Проект регуляторного акта розміщено на офіційному вебсайті Мінфіну в мережі Інтернет для отримання пропозицій та зауважень громадськості.

Після прийняття акт буде оприлюднено у засобах масової інформації для ознайомлення з ним суб'єктами господарської діяльності, а також буде доведено до відома Держмитслужби та її територіальних органів.

6. Рівень задоволеності суб'єктів господарювання взаємодією з митними органами визначатиметься під час виконання вимог регуляторного акта шляхом відстеження:

кількості оформлених митницями МД або вантажів із застосуванням скануючих систем;

кількості виявлених митницями заборонених товарів та/або поза митним контролем у разі проведення митних формальностей із застосуванням скануючих систем;

ефективності використання скануючих систем (кількість непропущених вантажів, кількість складених карток відмов, протоколів про порушення митних правил, розміщення на склад митного органу тощо).

**IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності буде здійснюватися шляхом базового, повторного та періодичного відстеження результативності регуляторного акта за результатами інформації від осіб, які є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи.

Базове відстеження результативності акта буде здійснюватися через рік після набрання чинності цим актом шляхом аналізу статистичних даних.

Повторне відстеження результативності акта буде здійснюватися через два роки з дня набрання ним чинності.

Виконавець заходів відстеження – Державна митна служба України.

У разі надходження пропозицій та зауважень щодо вирішення не врегульованих або проблемних питань буде розглядатись необхідність внесення відповідних змін.

**Міністр фінансів України**

\_\_\_\_\_ 2021 р.

**Сергій МАРЧЕНКО**

