

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2-2.41>**А. Б. Маслова**кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
МИТНИХ ОРГАНІВ**

Вивчивши найкращий зарубіжний досвід (Російська Федерація, США та Франція), автор на науково обґрунтованій основі визначає у статті основні загальні правила побудови та використання системи оцінювання результатів діяльності митних органів. За підсумками дослідження, формулюється висновок про те, що зарубіжний досвід оцінювання діяльності митних органів може бути використаний для побудови близького до досконалого комплексу показників ефективності управління митними органами та виконання ними покладених на них завдань. Аналіз теорії та практики оцінювання діяльності митних органів дозволяє констатувати, що воно може бути дієвим за умови дотримання низки вимог, серед яких: 1) диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митних підрозділів; 2) використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв та якомога більш точне їх вираження та вимірювання, зокрема за допомогою підрахункових формул із конкретними змінними; 3) збалансованість системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, що передбачає визначити ними ступінь досягнення митницею її усіх цілей; 4) виважене та стримане використання показників, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням; 5) автоматизація реєстрації змінних, що слугують підставою для оцінки діяльності митних органів.

Ключові слова: митна служба, митне адміністрування, критерії та показники ефективності діяльності митних органів, оцінювання результатів діяльності митних органів.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Сучасна загальна адміністративна реформа та триваючий процес оновлення інституцій та процедур митного адміністрування як її важлива складова характеризуються особливою увагою до оцінювання діяльності органів публічного управління за допомогою заздалегідь визначених цільових показників та критеріїв ефективності. Водночас, загальноновизнаною у наукових та експертних колах є складність оцінювання публічного управління. Зокрема, очевидним є те, що використання непоказових критеріїв, так само як й недостатньо конкретне та зрозуміле визначення у положеннях законодавства та підзаконних нормативно-правових актах чи політичних документах цілей

та показників діяльності митних органів унеможлиблює оцінювання її ефективності, особливо з урахуванням того, що діяльності митниці характеризується багатовекторністю та мультипринципальністю. Зважаючи на це, система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та збалансованою, для чого необхідною є розробка інтегрального показника або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття завдань, виконання яких очікується від митних органів, оскільки застосування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митниця, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень за підсумками оцінювання діяльності митних органів. Максимізуючи вірогідність успіш-

ного виконання цього завдання, слід належним чином враховувати найкращий зарубіжний досвід, визначивши на науково обґрунтованій основі загальні правила побудови та використання системи оцінювання результатів діяльності митних органів.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. З-поміж напрацювань наукового співтовариства значну цінність представляють міркування щодо критеріїв та показників для оцінювання результатів діяльності митних органів, висловлені Н. В. Архірейською, І. Г. Бережнюк, А. М. Вдовиченком, І. В. Новосад, П. В. Пашком та деякими іншими вченими.

Розпочинаючи дослідження, вважаємо за доцільне, перш за все, навести основні загальновизнані вимоги до правового регулювання та публічного адміністрування, які є застосовними до митних органів та митного законодавства з урахуванням їх галузевих особливостей.

За підсумками розробки концепції якісного нормативно-правового акту, фахівці ОЕСР дійшли висновку про те, що він має:

- слугувати чітко визначеним цілям та бути ефективним у їх досягненні;
- мати належне юридичне та емпіричне підґрунтя;
- призводити до одержання позитивних ефектів, які виправдовують витрати на управління, беручи до уваги поширення цих ефектів у суспільстві, а також враховуючи економічні, природні та соціальні фактори;
- мінімізувати витрати на забезпечення управління та пов'язані з ним викривлення ринкових відносин;
- заохочувати інновації через ринкові стимули та підходи, орієнтовані на результат;
- бути зрозумілим, простим та практичним для користувачів;
- узгоджуватись із іншими нормативно-правовими актами та основами державної політики у відповідній сфері;
- відповідати, наскільки це можливо, принципам конкуренції, стимулювання торговельної та інвестиційної діяльності на державному та міжнародному рівнях [1].

Так само, відповідно до фундаментальних положень практики Європейського

суду з прав людини, яка знайшла своє відображення у його рішенні у справі «Гробельний проти Польщі», принцип належного врядування, коли метою є досягнення суспільного інтересу, покладає на органи державної влади та місцевого самоврядування обов'язок діяти своєчасно, належним чином та з якнайбільшою послідовністю, особливо у справах, які мають особливе значення для фізичних осіб, таких як соціальне забезпечення та право власності. Зокрема, помилки компетентних владних структур не мають виправлятися за рахунок заінтересованих приватних осіб (Гробельний проти Польщі, заява № 60477/12, п. 61-68) [2].

При цьому, видається очевидним те, що вкрай важливою передумовою належного оцінювання результатів діяльності митних органів є визначення їх ефективності за об'єктивними, чіткими та показовими критеріями із виведенням інтегрального показника, який характеризує її з урахуванням різновекторності та інших особливостей митного адміністрування. Досягнення розробників зарубіжних закріплених у нормативно-правових документах систем оцінювання ефективності митних органів розглянемо як наступний крок цього дослідження.

Насамперед, зауважимо, що значного зрушення у бік розробки комплексного та детально опрацьованого механізму оцінювання діяльності митних органів досягли митниця Російської Федерації. Йдеться про те, що Наказом Федеральної митної служби Російської Федерації (ФМС Росії) «Про затвердження показників результативності та ефективності діяльності ФМС Росії, територіальних митних органів та центрального апарату ФМС Росії» від 30 жовтня 2017 р. № 1720 визначено:

а) показники результативності та ефективності (індикативні показники) контролю-наглядової діяльності митниці, з-поміж яких:

- обсяг збитків, відвернутих за рахунок донарахування митних платежів на підставі рішень митних органів про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;

– обсяг шкоди, яка була відвернена митними органами та могла бути заподіяна введенням в цивільний обіг на території країни товарів, що порушують права інтелектуальної власності;

– задовільна оцінка учасників зовнішньоекономічної діяльності митних органів із забезпечення дотримання обов'язкових вимог із загальної кількості опитаних;

– кількість посадових осіб, у посадові обов'язки яких входить виконання контрольно-наглядових функцій, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;

– доля рішень митних органів за митною вартістю, що не скасованих судовими органами, в загальній кількості коригувань митної вартості

– скорочення часу здійснення митних операцій при випуску товарів, поміщених у митний процедуру імпорту чи експорту;

б) показники результативності діяльності, показники ефективності діяльності (включаючи встановлені значення) та індикативні показники територіальних митних органів, з-поміж яких:

1) результативності – зокрема,

– виконання контрольного завдання, встановленого митним органам з метою забезпечення виконання федерального бюджету (не менше 100%);

– час здійснення митними органами формальностей, пов'язаних із здійсненням державного контролю в автомобільних пунктах пропуску;

– скорочення часу здійснення митних формальностей під час випуску товарів;

– підвищення результативності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів

– митний контроль митної вартості окремих товарів в рамках саме системи управління ризиками;

2) ефективності, зокрема:

– частка сплачених (стягнутих) митних платежів в загальній сумі митних платежів, додатково обчислених за результатами митного контролю;

– ефективність митних оглядів (не менше 27%);

– частка порушень, виявлених із застосуванням системи управління ризиками,

в загальній кількості порушень, виявлених за результатами проведення митного контролю (не менше 85%);

3) індикативні, зокрема:

– частка економічно ефективних митних перевірок після випуску товарів;

– кількість виявлених контрафактних товарів;

– судова практика щодо рішень про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;

– ефективність використання єдиної бібліотеки рішень про класифікацію товарів;

– частка позовів (заяв) до митних органів, за якими судами прийняті рішення не на користь митних органів, в загальній кількості позовів (заяв) до митних органів, розглянутих судами;

– підвищення результативності, ефективності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів;

в) показники результативності та ефективності діяльності (індикативні показники) центрального апарату митниці, з-поміж яких:

– частка посадових осіб, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;

– кількість проектів законодавчих та нормативних правових актів, спрямованих в міністерство фінансів (з них кількість прийнятих / виданих);

– кількість державних програм, дорожніх карт, міжвідомчих та відомчих планів, національних проектів (програм), федеральних проектів, відомчих проектів на виконанні [3].

Також, привертає увагу те, що вищеведеним нормативно-правовим актом запроваджена диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митниць. Передбачається як можливість непокладення дотримання загальних показників на певні митниці або встановлення різних показників до різних територіальних мит-

них підрозділів, залежно від певних економічних чинників. Більше того, зразком для наслідування може бути реалізоване у положеннях вищезгаданого нормативно-правового акту прагнення до якомога більш точного та об'єктивного вираження та вимірювання показників ефективності та результативності діяльності митниці, для чого широко використовуються підрахункові формули із конкретними змінними.

Не меншим розвинутими є критерії ефективності митниці та порядок їх використання, що реалізовані у положеннях французького митного законодавства та практиці управління митною службою. За висновками авторитетних аналітичних досліджень, французька митниця досягла відносно стабільного інструментарію оцінювання діяльності митниці із консолідованим та послідовним комплексом показників, а також детально опрацьованими механізмами їх використання.

Так, загальні завдання Директорату митниці та акцизів Франції митне законодавство прийнято ділити на: 1) соціально-економічні, які відповідають очікуванням громадян; 2) якості обслуговування, які відповідають очікуванням підприємств, які хочуть, щоб митні формальності та послуги надавались із меншими втратами для підприємств та лише з позитивним впливом на їх фінансові результати; 3) ефективності управління, які відповідають очікуванням платників податків, які хочуть, щоб на утримання митниці витрачалось якомога менше коштів, а бюджет якнайбільше поповнювався від митних зборів. Зважаючи на це, французька митниця прагне, зокрема, підвищити ефективність у боротьбі з шахрайством та масштабною торгівлею людьми, збільшити швидкість митного оформлення, збільшити ефективність виконання на місцях, ефективніше націлювати митні інспекції, контролювати витрати на утримання митниці. Грунтуючись на вищезазначених напрямках діяльності митниці, для її оцінювання визначено близько 32 показників, деякі ключові з яких відображаються у щорічній підсумковій доповіді [4, с. 61-62, 65]

Приклади цих показників висвітлені

у нижчевикладеній таблиці з переліком показників оцінювання ефективності діяльності митних органів Франції в розрізі цілей [5].

Поруч із категоризацією критеріїв оцінювання ефективності діяльності французьких митних органів за їх основними напрямками діяльності, особливе значення для того, щоб вони були якомога більш показовими та мали якомога більший вплив на митне адміністрування, мають принципи розробки та використання цих критеріїв.

Йдеться про те, що як зазначає колектив авторів монографії «Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності» за загальною редакцією Бережнюка І. Г. кожен із пропонованих показників повинен відповідати наступним критеріям: він повинен бути відповідним, тобто давати можливість оцінювати певний ефект або ж тенденцію; він має бути корисним і значимим – досягнутий результат повинен мати пояснення і бути доступним; він повинен бути стійким – граничні значення повинні бути чітко визначеними, а складові елементи мають бути об'єктивними і вимірюваними; він повинен бути надійним та достовірним – математичні розрахунки, що використовуються для отримання результатів, повинні бути зрозумілими та незмінними. Також, слід взяти до уваги те, що розробка показників оцінювання ефективності функціонування митних органів у Франції передбачає те, що показник повинен бути спрямований на отримання об'єктивного результату і може бути автоматизований та використовуватись як елемент інформаційної системи. Розрахунок показників ефективності діяльності митних органів здійснюється автоматично в єдиній інформаційній мережі [6, с. 51].

Крім закріплення у нормативно-правових актах допустимості використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв, а також автоматизації реєстрації змінних, пов'язаних з діяльністю митних органів, для визначення показників їх ефективності, французький досвід оцінювання діяльності митних органів примітним є ще й тим,

Таблиця 1

**Перелік показників оцінювання ефективності діяльності
митних органів Франції в розрізі цілей**

№ з/п	Основне завдання	Ціль	Показники ефективності
1.	Соціально-економічна ефективність (з точки зору суспільства)	Підвищити ефективність боротьби з контрабандою	1. Кількість спірних вимог щодо високої вартості 2. Кількість випадків вилучення тютюну та тютюнових виробів. 3. Кількість випадків вилучення наркотичних засобів. 4. Кількість розслідувань щодо незаконного перевезення тютюнових виробів. 5. Кількість вилучених контрафактних товарів.
2.	Якість митних послуг (з точки зору користувачів)	Підвищити швидкість здійснення митного оформлення	6. Час проходження товарів у митниці. 7. Загальний індекс безпаперового документообігу
3.	Ефективність управління (з точки зору платників податків)	Збільшити присутність співробітників на робочих місцях	8. Коефіцієнт використання груп митного оформлення та контролю.
		Спрямувати заходи митного контролю на основі оцінювання ризику більш ефективно	9. Обсяг самостійно визначених митним органом зобов'язань зі сплати митних платежів. 10. Кількість значних неузгоджених зобов'язань на 10 000 перевірених декларацій
		Контроль митних витрат на управління	11. Співвідношення вартості заходів митного оформлення та контролю до доходів від сплати митних платежів

що використовуються ці показники досить виважено та стримано.

Відповідно до загальноприйнятих управлінських практик, пов'язаних з оцінюванням ефективності діяльності французьких митних органів, показники визнаються корисними інструментами управління, але самі по собі не можуть вказувати на шляхи перетворень у структурі та порядку діяльності митних органів. Показники можуть мати мобілізуючий ефект через те, що посадові особи митних органів сприйматимуть той чи інший напрям діяльності чи результат як стратегічний. Показник дозволяє вимірювати прогрес, але не визначає, яких заходів необхідно вжити для досягнення прогресу. Інакше кажучи, метою показників є забезпечення керівництва митних органів об'єктивними відомостями про результати діяльності служби, але вони є лише одним з джерел відомостей для прийняття рішень. Політичні, соціальні, економічні та природоохоронні міркування також беруться до уваги [4, с. 81].

Також, значна увага приділяється збалансованості показників таким чином, щоб прагнення досягти поставлених цілей

відповідало завданням митниці без пріоритетизації одного над іншим. Наприклад, французька митна служба закликає її функціональні підрозділи зменшувати кількість митних формальностей та забезпечити те, щоб все більша частина здійснених формальностей тягла за собою нарахування зобов'язань зі сплати митних платежів, які мають значний розмір або особливу важливість, або переслідування порушників (у зв'язку з незаконним ввезенням наркотичних речовин, зброї, контрабанди та контрафактних товарів тощо), що у подальшому не визнаватиметься неправомірним під час адміністративного або судового оскарження [4, с. 71].

Таким чином, вищенаведений досвід Франції показує важливість збалансованості системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, а також їх виваженого та стриманого використання, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням.

Переходячи до огляду наукових та нор-

мативно-правових джерел, присвячених оцінюванню митного адміністрування компетентних митних органів США, зазначимо, що стандартною практикою використання критеріїв ефективності їх діяльності та цільових показників для зіставлення з фактичними та урахування їх під час ухвалення стратегічних та управлінських рішень. Так, Митна та прикордонна служба США щорічно доповідає про стан дотримання показників діяльності служби за найбільш актуальними напрямками. Як зазначає колектив дослідників, з-поміж яких Г. В. Баландіна, Ю. Ю. Пономарьов, С. Г. Синельников-Мурильов та А. В. Точін, усього цих показників 9, з яких особливий інтерес представляють рівень збирання імпорتنих митних платежів та частка товарів, які ввозяться у США учасниками торговельних партнерських програм, що реалізуються Митною та прикордонною службою США [7, с. 42].

Рівень збирання імпорتنих митних платежів – оцінка на основі статистичного визначення розриву між сумами митних платежів, які потенційно мали бути зібрані відповідно до митного законодавства та фактично зібраними сумами митних платежів. При цьому, тоді як в 2016 році зазначений показник становив 100 %, Митна та прикордонна служба зафіксувала результат виконання в розмірі 99,06 %, пояснивши недосягнення встановленого показника тим, що для ефективного управління ввезенням на митну територію обсягом \$ 2,4 трлн Митна та прикордонна служба застосовує багатоцільовий підхід до спрощення процедур торгівлі та забезпечення дотримання митного законодавства, включаючи профілактику порушень. Незважаючи на зусилля служби, єдиний спосіб успішно зібрати 100 % усіх зібраних доходів – переглянути всі 160 млн комерційних товарів, що надійшли на митну територію [7, с. 42].

Інший показник, виділений вищезгаданими вченими – частка товарів, що імпортуються в США учасниками торговельних партнерських програм – є величиною, яка визначає відсоток товарів, які імпортуються особами, включеними в торговельні партнерські програми, що реалізуються Митною та прикордонною службою США, в порів-

нянні із загальною вартістю всього імпорту. Відомо, що умовою включення в добровільну програму співробітництва із митницею є вжиття суворих заходів забезпечення безпеки уздовж всього міжнародного ланцюжку постачання. У партнерські програми включаються імпортери, перевізники, брокери, консолідатори, постачальники логістичних послуг, морські портові адміністрації та термінальні оператори, а також іноземні виробники. При цьому, статистика показує, що у 2016 році в США 53% імпорту було здійснено учасниками торговельних партнерських програм [7, с. 42-43].

Висновки з дослідження. Взавши до уваги вищевикладене, доходимо висновку про те, що зарубіжний досвід оцінювання діяльності митних органів може бути використаний для побудови близького до досконалого комплексу показників ефективності управління митними органами та виконання ними покладених на них завдань. Аналіз теорії та практики оцінювання діяльності митних органів дозволяє констатувати, що воно може бути дієвим за умови дотримання низки вимог, серед яких: 1) диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів, залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митницях та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митних підрозділів; 2) використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв та якомога більш точне їх вираження та вимірювання, зокрема за допомогою підрахункових формул із конкретними змінними; 3) збалансованість системи критеріїв для оцінювання діяльності митниці, що передбачає визначати ними ступінь досягнення митницею її усіх цілей; 4) виважене та стримане використання показників, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням; 5) автоматизація реєстрації змінних, що слугують підставою для оцінки діяльності митних органів.

Список використаної літератури:

1. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2005, 'OECD Guiding principles for regulatory quality and performance', viewed 19 August 2010, www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf.
2. Grobelny v. Poland, application no. 60477/12, 5 March 2020. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201526>.
3. Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2017 г. № 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России». Дата обновления: 25 октября 2019 года. URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/17pr1720/>.
4. *The World Bank* (2013) Reform by numbers: measurement applied to customs and tax administrations in developing countries; edited by Thomas Cantens, Robert Ireland, Gaël Raballand. Washington DC. 174 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/431821468157506082/reform-by-numbers-measurement-applied-to-customs-and-tax-administrations-in-developing-countries>.
5. Le forum de la performance, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM302.htm>.
6. Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності: монографія; за заг. ред. І. Г. Бережнюка. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2015. 196 с.
7. Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю. Синельников-Мурылев С. Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 100 с.

Maslova A. Foreign experience of legal regulation and organization of assessment of activities of customs authorities

Having studied the best foreign experience (France, Russian Federation, USA), the author on a scientifically sound basis defines in the article the fundamentals for construction and use of the system of evaluation of results of activities of customs authorities. According to the outcomes of the research, it is concluded that foreign experience in evaluating the activities of customs authorities can be used to build a close to a perfect set of indicators of management efficiency of customs authorities and performance of their tasks. Analysis of the theory and practice of evaluating the activities of customs authorities allows the authors to state that this evaluation system can be effective provided it is aligned with the following requirements: 1) differentiation of performance and efficiency of customs authorities indicators, depending on the technological features of customs administration at these customs and other special circumstances, influencing the use of general criteria for evaluating the activities of specific customs units; 2) the use of only indicative, measurable, clear and objective criteria and their most accurate expression and measurement, in particular using calculation formulas with concrete variables; 3) the balance of the system of criteria for evaluating the activities of customs, which provides for them to determine the degree of achievement by customs of all its objectives; 4) balanced and restrained use of indicators, which requires mandatory consideration of the macroeconomic environment and other circumstances that are important and complement the performance indicators of customs authorities as a basis for organizational transformation and shifts in management of customs administration; 5) automation of registration of variables that serve as a basis for assessing the activities of customs authorities.

Key words: customs, customs administration, criteria and indicators of efficiency of activities of customs, evaluation of outcomes of activities of customs.