

УДК 338.246.025.2

Тимрієнко І.Ю.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, обліку і оподаткування
Вінницького навчально-наукового інституту
Національного університету
Державної фіскальної служби України*

Стецюк О.А.

*студентка магістратури
Вінницького фінансово-економічного університету*

Сомик В.А.

*студентка магістратури
Вінницького фінансово-економічного університету*

Timrienko Irina

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Accounting and Taxation
Scientific and Educational Institute of the
National University of the State Fiscal Service of Ukraine of Vinnitsa*

Stetsyuk Elena

*Magistracy student
Finance and Economics University of Vinnitsa*

Somyk Vitalina

*Magistracy student
Finance and Economics University of Vinnitsa*

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЕС

EVALUATION OF EFFICIENCY OF CUSTOMS CONTROL IN UKRAINE INTEGRATION CONDITIONS TO EU

АНОТАЦІЯ

Швидкозмінливі умови розвитку зовнішньої торгівлі України, обумовлені, з одного боку, створенням та функціонуванням Єдиного економічного простору, а з іншого боку, інтеграцією України в ЄС, ставлять перед митною службою України нові пріоритети. Вони спрямовані на пошук адекватних способів підвищення ефективності виконання посадовими особами митних органів службових обов'язків, одним з яких є розвиток об'єктивної та комплексної системи показників оцінювання власної діяльності. Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю пошуку нових способів підвищення ефективності діяльності митних органів за рахунок внесення необхідних змін у процеси організації, внутрішньовідомчого оцінювання, розроблення та впровадження показників оцінювання економічної діяльності митних органів, продовження вдосконалення окремих методик розрахунку показників та критеріїв оцінювання їх виконання.

Ключові слова: митні органи, митний контроль, показники ефективності, результативність діяльності, митні процедури.

АННОТАЦИЯ

Быстроменяющиеся условия развития внешней торговли Украины, обусловленные, с одной стороны, созданием и функционированием Единого экономического пространства, а с другой стороны, интеграцией Украины в ЕС, ставят перед таможенной службой Украины новые приоритеты. Они направлены на поиск адекватных способов повышения эффективности выполнения должностными лицами таможенных органов служебных обязанностей, одним из которых является развитие объективной и комплексной системы показателей оценивания собственной деятельности. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью поиска новых способов повышения эффективности деятельности таможенных органов за счет внесения необходимых изменений в процессы организа-

ции, внутриведомственного оценивания, разработки и утверждения показателей оценивания экономической деятельности таможенных органов, продолжения совершенствования отдельных методик расчета показателей и критериев оценивания их выполнения.

Ключевые слова: таможенные органы, таможенный контроль, показатели эффективности, результативность деятельности, таможенные процедуры.

ANNOTATION

The rapidly changing conditions for the development of Ukraine's foreign trade, due, on the one hand, to the creation and functioning of the Common Economic Space, and, on the other hand, to the integration of Ukraine into the EU, set new priorities for the Customs Service of Ukraine. They are aimed at finding adequate ways to increase the efficiency of performance by officials of customs authorities, one of which is the development of an objective and integrated system of indicators of the assessment of their own activities. In connection with this, it is very important to develop and approve the indicators of economic activities of the customs authorities of Ukraine for all areas within its competence. Such a mechanism should have the ability to take into account the features of not only the currently involved in the evaluation of the activities of the customs authorities, but also potentially available for use. The research is aimed at studying the current state of the system of indicators of the evaluation of the activities of the customs authorities of Ukraine and the scientific and methodical apparatus for its substantiation, the search for ways of development of the scientific and methodical apparatus for the development and application of the said system in the interdepartmental practice, the substantiation of the practical recommendations that are characteristic for its improvement. The urgency of the research topic is due to the need to find new ways to improve the efficiency of customs authorities by making the necessary changes in the pro-

cesses of organizing and conducting an interdepartmental evaluation, developing and approving indicators of economic activity of customs authorities, continuing to improve certain methods of calculating indicators and criteria for evaluating their implementation. The foregoing indicates the need for further improvement of the procedure and rules for the development and application of a system of indicators for the assessment of the activities of customs authorities. The essence of the scientific task solved in this work is to develop the corresponding interdisciplinary practice of the scientific-methodical apparatus and to elaborate practical recommendations for the development and application of indicators of the economic activity of the customs authorities of Ukraine.

Key words: customs, customs control, performance indicators, performance, customs procedures.

Постановка проблеми. Розвиток міжнародної торгівлі вимагає приведення вітчизняного митного законодавства до світових стандартів. Важливим кроком на шляху до стандартизації стало прийняття Митного кодексу Європейського співтовариства (МК ЄС). У ньому враховані напрями митної політики в умовах створення Митного союзу (Customs Union), тобто важливого компонента спільного ринку, а також розширено процес його інтегрування у світову економіку.

Митний кодекс ЄС наскрізь пронизаний ідеями з міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, що встановлює стандарти й правила, необхідні для досягнення передбачуваності, послідовності та відкритості під час реалізації митної політики. У ньому міститься безліч положень щодо порядку поміщення товару під митну процедуру, митного контролю товарів і транспортних засобів. Ключовим аспектом підвищення ефективності митної діяльності в багатьох країнах стає створення об'єктивної та комплексної системи індикаторів, що відображають виконання посадових обов'язків та ступінь досягнення поставлених цілей, дають змогу сфокусувати увагу співробітників на основних пріоритетах органів влади. Для досягнення цих цілей широко використовуються різноманітні показники ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка важливих положень щодо економічних аспектів митного контролю представлені в роботах таких вчених-економістів, як М.І. Каленський, В.П. Пашко, Л.М. Деркач, І.Г. Бережнюк, С.Г. Войтов, О.П. Гребельник. Праці названих та інших авторів дали змогу осмислити та розкрити специфіку досліджуваної теми.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є комплексне дослідження інституту митного контролю, виявлення та аналізування проблем у цій галузі, внесення пропозицій щодо вдосконалення ефективності оцінювання організації митного контролю в умовах інтеграції України до ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. «Методи оцінки ефективності митної діяльності – це специфічні способи і прийоми, застосовувані для визначення ступеня досягнення результатів окремими співробітниками, митними постами, митними органами в процесі їх діяльності» [1, с. 4].

Традиційні підходи до державного управління концентрують основну увагу на питанні про те, скільки витрачено державних коштів, при цьому вимір реального результату залишається в тіні.

Головною тенденцією сучасних теорій оцінювання ефективності є зміщення акценту від вимірювання витрат на вимір та моніторинг результатів. Основний напрям удосконалення систем показників ефективності останніми десятиліттями у більшості західних країн пов'язаний з пошуком оптимального балансу між визначенням показників для органів влади й державних службовців, а також встановленням тісного взаємозв'язку між ними.

Нині найбільш поширеним є підхід, за якого на рівні органів державної влади використовуються інтегральні показники ефективності, що відображають основні політичні або економічні параметри його діяльності. Проте одна з найбільших труднощів під час побудови комплексних систем показників ефективності полягає в такому. Орієнтація на кінцеві результати, які виражаються в соціальному й економічному ефекті, приводить до складності визначення кінцевого вкладу окремо взятого співробітника митного органу в досягнутий результат, а для об'єктивного оцінювання його діяльності необхідно сформувати якомога більш чіткі показники.

Також слід зазначити, що показники ефективності багато в чому залежать від зовнішніх ефектів, на які державний службовець не може здійснювати значного впливу. На практиці виявляється дуже важко оцінити кінцеві результати діяльності співробітників митних органів у чистому вигляді, тобто без урахування впливу зовнішніх факторів.

Таким чином, необхідно сформулювати та вибрати такі показники ефективності, які максимально відображали б ступінь причетності та внеску конкретного співробітника щодо певного фактору.

Іншою проблемою є вибір оптимальної кількості критеріїв оцінювання ефективності митної діяльності. Якщо їх буде дуже багато, то складність оцінювання та витрати на моніторинг великої кількості показників можуть перевищити позитивний результат від практичного застосування показників результативності. Якщо ж показників недостатньо, то може проявитися «результат спотворюючої поведінки» з боку співробітників митних органів, коли вони переносять всю увагу на види діяльності, які, зрештою, будуть виміряні показниками, і забувають про інші посадові обов'язки [2, с. 10].

Таким чином, показники ефективності митної діяльності можуть бути набором індикаторів різного характеру. Вони можуть виражатись як у якісній, так і в кількісній формах. Найпоширенішою є практика, за якої органи влади висувують певні вимоги до показників ефективності.

Однією з найскладніших проблем є формалізація показників ефективності. Цей процес важ-

ливий як для визначення мети й планування діяльності державних службовців, так і для оцінювання результативності й визначення рівня винагороди. Кількісні показники ефективності легше оцінювати під час проведення моніторингу, крім того, вони забезпечують об'єктивність оцінки й не залежать від суб'єктивного ставлення керівників до підлеглих. Стосовно митної діяльності ці показники результативності можна представити в такому вигляді (рис. 1).

Нині одним з можливих варіантів оцінювання результативності досягнення головної стратегічної мети, що полягає в підвищенні рівня дотримання митного законодавства України, забезпеченні повноти та своєчасності сплати митних зборів, є використання таких показників:

- рівень збирання митних платежів;
- рівень нелегального ввезення товарів.

Рівень збирання митних платежів пропонується розраховувати як відношення (дріб) таких показників один до одного. У чисельнику зазначається фактично перерахована до бюджету сума митних платежів за звітний бюджетний період, а у знаменнику – розрахункова величина митних платежів, обчислена з огляду на фактичні макроекономічні показники звітного бюджетного періоду. Іншими словами, пропонується зіставити, скільки митних платежів має бути перераховано, виходячи з фактичних макроекономічних параметрів, і скільки реаль-

но перераховано до бюджету. Однак цей показник теж має недолік, оскільки оперує врахованими об'ємними показниками та не бере до уваги невраховані обсяги ввезення товарів, тобто нелегального імпорту [3, с. 146].

У зв'язку з цим можна використовувати такий показник, як рівень нелегального ввезення, який розраховується як відношення обсягу імпорту товарів на підставі офіційної статистики України до обсягу експорту товарів до України з країн контрагентів на підставі даних платіжного балансу НБУ та статистики Міжнародного валютного фонду.

Як додатковий показник можна використовувати суму недоотриманих митних платежів у зв'язку з нелегальним ввезенням товарів, обчислених з огляду на обсяги нелегального ввезення та фактичного середнього рівня оподаткування у звітному бюджетному періоді. При цьому на одному рівні з абсолютним показником можна використовувати відносний показник, розрахований як відношення (дріб) фактично перерахованої суми митних платежів у звітному бюджетному періоді до розрахункової суми недоотриманих митних платежів у зв'язку з нелегальним ввезенням товарів.

Щоб оцінити якість наданих митними органами послуг, пропонується ввести такий показник, як частка товарів, за якими виявлені порушення в результаті перевірочних заходів, вжиття яких відбувається після митного

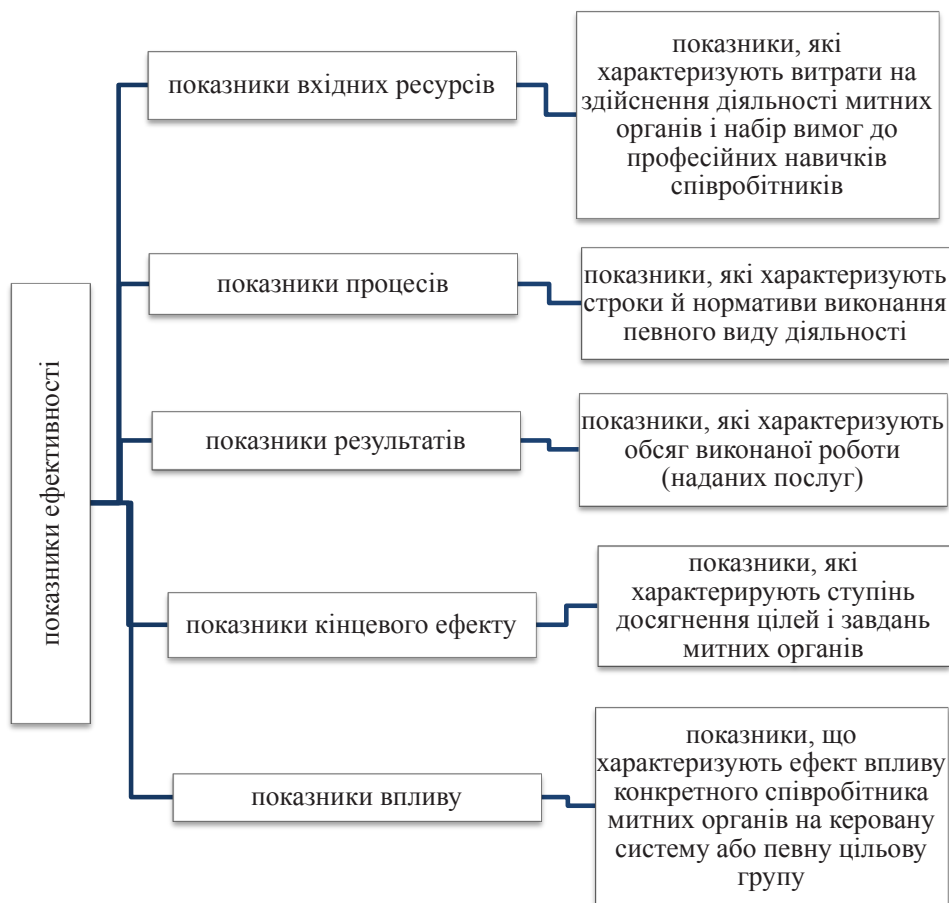


Рис. 1. Типологія показників ефективності стосовно митної діяльності

оформлення, до загального обсягу оформлених товарів. При цьому повинні враховуватися всі подальші перевірочні заходи як вищестоящих митних органів, так й інших державних контрольно-митних органів.

Для оцінювання витрат держави на здійснення послуг з митного оформлення та митного контролю пропонується використовувати агрегований показник, такий як питоми доходи держави на кожну гривню, вкладену в митну службу. Обчислювати цей показник пропонується як відношення суми митних платежів, перерахованих за звітний період до бюджету, до суми витрат на утримання митної служби за звітний період» [4, с. 205].

Для оцінювання динаміки витрат учасників ЗЕД на послуги з митного оформлення пропонується використовувати показник середньозваженої частки витрат учасників ЗЕД на митні процедури в загальній собівартості переміщуваних товарів. Цей показник можна визначити під час вибіркового або цільового перевірок учасників ЗЕД. Крім того, як один з методів визначення цього показника можна використовувати опитувальний лист учасників ЗЕД. До цієї роботи для об'єктивності повинні бути залучені бізнес-асоціації, зацікавлені у вдосконаленні ЗЕД.

Зрештою, необхідно мати систему показників для оцінювання діяльності всіх митних органів загалом.

Наведемо приклади побудови такої системи показників.

Рівень ефективності митної служби. Під час побудови системи показників ефективності мит-

ної служби доцільно враховувати й аналізувати такі складові:

- цілі діяльності митної служби;
- системні функції (державні);
- показники ефективності за кожною функцією (за їх наявності);
- фактори, що визначають еволюцію кожного показника та ступінь їх впливу;
- розбивка показників за категоріями (якісні, кількісні);
- можливості наявного методичного та інформаційного забезпечення для формулювання й оцінювання показників;
- адміністративні та інші обмеження [5, с. 40].

Приклад взаємозв'язку системних функцій митної служби, системи показників ефективності, що формується в обсяги повного набору системних функцій у цьому прикладі, а також часткових показників за окремими системними функціями демонструється в табл. 1.

Нині оцінювання діяльності митної служби одним показником на підставі тільки формалізованих процедур з огляду на специфіку митної діяльності практично неможливе, тому в цей процес залучаються експерти. Експерти оцінюють внесок у загальну ефективність діяльності митниці кожної системної функції. Вплив на результативність діяльності митниці напрямів діяльності за результатами експертного опитування показаний у табл. 2.

Як приклад застосування цієї методики оцінимо ефективність роботи Вінницької митниці. Дані узагальнено у табл. 3.

Загалом можна сказати, що «система якісних і кількісних показників діяльності митного

Таблиця 1

Показники ефективності митної діяльності ДФС

Системні митні функції	Сукупний показник ефективності	Часткові показники ефективності
Фінансово-економічна	Фінансова результативність	1) Питома вага (частка) митних платежів (МП) в держбюджеті (ДБ) України: $\Delta MP = MP / DB$; 2) рівень виконання планових показників (ПП) за фактичними платежами (ФП) в ДБ: $\Delta MP = (ФП - ПП) \setminus ПП$; 3) рівень потенційних втрат митних платежів: $\Delta B = (ПП - ФП) \setminus ПП$; 4) відношення МП за період часу до вартості утримання та забезпечення діяльності митних органів (ВМУ) (економічна ефективність ЕЕ): $EE = (MP_{\Delta t}) \setminus \Delta VMU_{\Delta t}$
Митний контроль	Сукупний результат митного контролю	1) Кількість митних оформлень N за звітний період Δt ; 2) кількість осіб, вантажів і транспорту, що підлягали митному огляду тощо
Правоохоронна	Сукупний результат правоохоронної діяльності	1) Кількість виявлених порушень митних правил (ПМП); кількість заведених справ (ЗС); кількість виграних справ – (ВС); 2) інтенсивність правоохоронної діяльності: $IPD = (ПМП + ЗС + ВС) \setminus N_{\text{днів}}$
Митне регулювання	Сукупний результат регулювання	
Інформаційно-аналітична	Сукупний результат регулювання інформаційно-аналітичної діяльності	1) Оперативність надання інформації (год.); 2) обсяг інформаційної моделі ЗЕД; 3) оперативність внесення змін до інформаційної моделі ЗЕД

Джерело: авторська розробка

Таблиця 2

Вплив на результативність діяльності митниці напрямів діяльності за результатами експертного опитування

Вид діяльності	Митні платежі	Пропуск транспорту	Результати правоохоронної діяльності
Управлінська	0,061	0,076	0,0133
Оперативна	0,255	0,386	0,375
Правоохоронна	0,144	0,121	0,253
Економічна	0,313	0,27	0,15
Забезпечувальна	0,069	0,036	0,038
Інформаційно-технічна	0,144	0,154	0,106

Джерело: складено на основі [6]

Таблиця 3

Показники ефективності діяльності Вінницької митниці за 2017 рік

Системні митні функції	Сукупний показник ефективності	Часткові показники ефективності
Фінансово-економічна	Фінансова результативність	1) Питома вага (частка) митних платежів (МП) в держбюджеті (ДБ) України, млрд грн: $\Delta MP = MP / DB$; $\Delta MP = 2677 / 721398 = 0,0037$, або 0,37%; 2) рівень виконання планових показників (ПП) за фактичними платежами (ФП) в ДБ, млрд грн: $\Delta MP = (ФП - ПП) / ПП$; $\Delta MP = (2677 - 2057) / 2057 = 0,301$, або 30,1%; 3) рівень потенційних втрат митних платежів: $\Delta B = (ПП - ФП) / ПП$, млрд грн; $\Delta B = (2057 - 2677) / 2057 = -0,301$, або -30,1%; 3) відношення МП за період часу до вартості утримання та забезпечення діяльності митних органів (ВМУ) (економічна ефективність ЕЕ): $EE = (MP_{\text{гр}}) / \Delta VMU_{\text{т}}$; $EE = 2677000 / 34740 = 77,06$
Митний контроль	Сукупний результат митного контролю	1) Кількість митних оформлень N за звітний період становить 10 246; 2) кількість тонн вантажів, пропущених через митний контроль становить 1 210 тис.; 3) кількість транспортних засобів, що підлягали митному огляду, становить 320 тис.; 4) кількість громадян, пропущених через митний контроль, становить 2 092 тис.; 5) кількість переміщень вантажів у режимі транзиту становить 29 814
Правоохоронна	Сукупний результат правоохоронної діяльності	1) Кількість виявлених порушень митних правил (ПМП) становить 901; кількість заведених справ (ЗС) становить 901; кількість виграних справ (ВС) становить 775; 2) інтенсивність правоохоронної діяльності: $IPD = (ПМП + ЗС + ВС) / N_{\text{днів}}$; $IPD = (901 + 775 + 675) / 360 = 6,5$
Митне регулювання	Сукупний результат регулювання	1) Збільшення бази оподаткування в результаті здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів становить 323,7 млн грн; 2) сума додаткових надходжень до Держбюджету в результаті здійснення коригування митної вартості товарів становить 81,7 млн грн; 3) кількість винесених рішень про коригування митної вартості становить 30; 4) кількість винесених рішень про зміну коду товарів становить 59; 5) сума збільшення митних платежів в результаті класифікаційної роботи становить 10 650 тис грн; 6) загальний економічний ефект за результатами роботи щодо контролю за країною походження товарів становить 1 075 тис. грн; 7) кількість додаткових надходжень внаслідок декларування невідомою країною походження становить 336 тис. грн

Джерело: складено особисто на основі [6]

органу визначається функціями і завданнями, що стоять перед ними, а також конкретним завданням системного аналізу» [7, с. 305]. За таких умов не існує універсального набору показників митної діяльності, однак може бути запропонований єдиний алгоритм їх формування (рис. 2).

Висновки. Удосконалення системи показників та методології оцінювання ефективності роботи митних органів є одним з найбільш правильних шляхів підвищення рівня контрольних функцій, поліпшення управління митною справою та підйому економіки країни.



Рис. 2. Єдиний алгоритм формування набору показників митної діяльності

Ці вимоги стосуються як кількісних, так і якісних показників. Як правило, під час постановки якісних показників органами влади видаються інструкції, в яких чітко визначаються критерії якісної діяльності.

Ефективність митного контролю можна виразити також через цільові та витратні критерії. На основі першого критерію ефективність митного контролю буде залежати від реалізації його основної мети, що полягає в забезпеченні дотримання митного законодавства учасниками ЗЕД, тобто від його результатів з виявлення та попередження порушень митного законодавства. Також митний контроль повинен сприяти зовнішній торгівлі. Чим більше він буде відповідати цим цілям, тим вище буде його ефективність.

За другим критерієм ефективність буде визначатися співвідношенням результатів митного контролю та витрат на його здійснення. Це приводить до необхідності використовувати для аналізу три показники ефективності митного контролю, такі як тривалість, надійність, вартість.

Надійність є відображенням цільового критерію, оскільки показує ступінь досягнення основної мети митного контролю, що полягає в забезпеченні дотримання митного законодавства учасниками ЗЕД. Тривалість і вартість є різними аспектами витратного критерію, оскільки перший показник відображає витрати учасника ЗЕД, а другий – рівень витрат на утримання митних органів та інших контрольних структур, задіяних у митній справі.

Наведені показники досить складно оптимізувати. Необдумане зниження тривалості митного контролю може привести до падіння його надійності, а заходи з підвищення надійності митного контролю за скорочення його тривалості можуть вести до зростання витрат на його здійснення.

Проте за правильної організації митного контролю, використання його передових методів таку оптимізацію можна зробити.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Каленський М.І. Митний контроль у системі фінансового контролю в Україні. *Вісник Академії митної служби України*. 2008. № 2. С. 3–9.
2. Пашко В.П. Щодо окремих питань забезпечення ефективності митного контролю. *Митна безпека*. 2010. № 1. С. 6–13.
3. Деркач Л.М. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. Київ : Державна митна служба України, 2017. 542 с.
4. Бережнюк І.Г. Актуальні питання теорії та практики митної справи : монографія. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. 428 с.
5. Войтов С.Г. Сучасна зумовленість та проблеми становлення національної системи митного постаудиту. *Формування системи митного аудиту України* : матеріали науково-практичного семінару, 22 квітня 2013 року. Хмельницький : Держ. наук.-дослід. ін.-т митної справи, 2013. С. 38–41.
6. Підсумки роботи митних органів України за 2017 рік : інформаційно-аналітичний збірник / відп. ред. А.Р. Носков. Київ : ДФСУ, 2018. 99 с.
7. Гребельник О.П. Основи митної справи : посібник. Київ : ЦУЛ, 2013. 600 с.

REFERENCES:

1. Kalenskyi M.I. (2008) Mytnyi kontrol u systemi finansovoho kontroliu v Ukraini [Customs control in the system of financial control in Ukraine]. *Bulletin of the Academy service of Ukraine*, vol. 2, no. 2, pp. 3–9.
2. Pashko V.P. (2010) Shchodo okremykh pytan zabezpechennia efektyvnosti mytnoho kontroliu [Concerning certain issues of ensuring the effectiveness of customs control]. *Customs safety*, no. 1, pp. 6–13.
3. Derkach L.M. (2017) *Ukrainska mytnytsia: vchora, sohodni, zavtra* [Ukrainian Customs: Yesterday, Today, Tomorrow]. Kyiv : State Customs Service of Ukraine (in Ukrainian).

4. Berezniuk I.H. (ed.) (2013) *Aktualni pytannia teorii ta praktyky mytnoi spravy* : monohrafiia [Topical questions of the theory and practice of customs : monograph]. Khmelnytsky : PP Melnik AA. (in Ukrainian).
5. Voitov S.H. (2013) Suchasna zumovlenist ta problemy stanovlennia natsionalnoi systemy mytnoho postaudytu [Modern conditionality and problems of establishing a national customs system]. Proceedings of the *Formuvannia systemy mytnoho audytu Ukrainy (Ukraine, Khmelnytsky, April 22, 2013)*, Khmelnytsky : Derzhavnyi naukovo-doslidnyi instytut mytnoi spravy, pp. 38–41.
6. Noskov A.R. (ed.) (2018) *Pidsumky roboty mytnykh orhaniv Ukrainy za 2017 rik* : informatsiino-analitychnyi zbirnyk [Results of the work of the customs authorities of Ukraine for 2017 : information and analytical collection]. Kyiv : State Fiscal Service of Ukraine (in Ukrainian).
7. Hrebelyk O.P. (2013) *Osnovy mytnoi spravy* : posibnyk [Basics of Customs : A Guide]. Kyiv : ZUL (in Ukrainian).