

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИЦІ ЯК КАТЕГОРІЙНА ОСНОВА ДЛЯ СИСТЕМИ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МИТНОЇ СЛУЖБИ

THE FUNCTIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECT OF CUSTOMS ACTIVITY AS A CATEGORICAL BASIS FOR THE SYSTEM OF CRITERIA FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE CUSTOMS SERVICE

Маслова А.Б., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

Обґрунтовується необхідність вироблення системного підходу до визначення ефективності діяльності митниці, формування груп критеріїв її оцінювання. Зазначається, що причиною відсутності сталої митної політики є відсутність цілісного підходу до функцій митниці та розуміння як саме її оцінювати. 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.

У рамках дослідження виокремлено функціональний та інституційний аспект в діяльності митниці, обґрунтовано їх специфічні ознаки. При цьому акцентовано увагу на тому, що зазначені аспекти як доповнюють один одного, так і вступають в конфлікт інтересів при прийнятті конкретних рішень службовцями митної служби. Наведено твердження вчених, які тим чи іншим чином описують зазначену концепцію, більшість із них опосередковано. Систематизовано наукові дослідження щодо оцінки реалізації окремих функцій митниці. Визначено ефективність діяльності митних органів як ступінь виконання митними органами завдань, покладених на них митним законодавством (функціональна ефективність), а також стан інституційної спроможності митних органів (інституційна ефективність). Акцентовано увагу на необхідності відходу від підходу фінансової ефективності як основного показника в діяльності митної служби. Звернена увага на необхідність належного балансування керівництвом служби короткострокових функціональних та довгострокових інституційних завдань в розвитку митної служби в Україні.

Ключові слова: завдання митних органів, ефективність митної служби, інституційна спроможність державних органів, митна служба, функціональна ефективність митних органів.

Article substantiates necessity of the creation of the system of criteria to deal with the efficiency assessment of custom activity in Ukraine through forming indicators group for such assessment. It is noted that absence of the integral policy in goals of customs administration in Ukraine, as well as absence of criteria of progress evaluation towards those goals, is the reason for unstable policy. Insufficiently specific and clear definition in the provisions of legislation and by-laws or policy documents of the goals and performance indicators of customs authorities makes it impossible to assess its effectiveness, especially given that customs activities are characterized by being directed towards ambivalent goals and interests of different beneficiaries.

Paper as well considers functional and institutional capacity, outlining their special features. It is also stated that while being aligned in the long-term, in short-term period those functions run in contrary to one another. Several researches are cited with the notion of implicit support of suggested concept. The author defines the efficiency of the customs as the degree of fulfillment by the customs authorities of the tasks assigned to them by the customs legislation (functional efficiency), as well as the state of the institutional capacity of the customs authorities (institutional efficiency). Some systematization of the custom service efficiency related research has been performed. It is pointed out that relating to the fiscal function as a major one leads to imbalance in the system of valuation of custom function efficiency and, therefore, has to be abandoned, while the proper balance between functional and institutional aspects of custom function has to be supported by the officials.

Key words: custom service, custom service objectives, efficiency of custom function, functional efficiency of custom service, institutional potency of state entities

Постановка проблеми та завдання дослідження. Досліджуючи питання вироблення системи критеріїв ефективності здійснення митної справи, особливо в юридичній площині, надзвичайно важливою є наявність визначеності, системності таких критеріїв, відсутність внутрішньої суперечності. Разом із тим, проведений аналіз документів митних органів та матеріалів наукових досліджень вказує на наявність суперечливих, незбалансованих або надто спрощених підходів до оцінювання ефективності роботи такої складної та багатофункціональної системи як митна служба. Більше того, Митний кодекс України не задає концептуальних рамок для оцінювання ефективності діяльності митних органів.

Разом із тим, відсутність визначеності в меті, а тим більше в критеріях її досягнення, спричиняє неможливість контролювати і реформувати зазначену сферу. Проявом цього є багаторазова та не мотивована належним чином зміна керівництва вітчизняної митної служби шляхом звільнення деяких керівників за недовиконання плану надходжень до бюджету (фіскальна функція), тоді як інших – у зв'язку із невиконанням завдань щодо реформування митниці (підвищення її інституційної спроможності).

У зв'язку із цим вважаємо за необхідне провести аналіз функцій митниці, згрупувати їх за напрямом діяльності

і виробити загальні рекомендації щодо збалансування, на перший погляд, суперечливих завдань митних органів.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Значний науковий інтерес у контексті дослідження функціонального та інституційного аспектів діяльності митниці як основи для системи критеріїв оцінювання її ефективності мають наукові положення, висновки та рекомендації, висловлені у працях вчених, з-поміж яких І. Г. Бережнюк, Н. В. Архирейська, В. М. Сороко, П. В. Пашко, О. К. Ткачова, А. М. Тибінь, Н. В. Осадча та деякі інші.

Вчені наводять різні критерії ефективності митниці. На нашу думку вартої уваги є система, запропонована В.М. Сороко і до якої входять:

1) ефективність з погляду необхідності – оцінюється з позиції виправданості існування самого органу і визначення його загальної та конкретної соціальної користі від його діяльності як у цілому, так і від окремих заходів або напрямів його діяльності, запроваджених проєктів, ухваленних нових завдань і функцій;

2) ефективність з погляду виконання плану – використовуються показники, що характеризують ступінь виконання доручень або планових завдань;

3) цільова і виконавська ефективність – розглядаються як правильність вибору і постановки цілей, та як якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань;

4) інтегральна ефективність – відповідає на питання «наскільки завдання відповідають реальним потребам, наявним у суспільстві»;

5) порівняльна ефективність – визначається як відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим у світовій практиці або середньому рівню, який відповідає рівню розвитку продуктивних сил у суспільстві, досягнутому на цей час;

6) критерій розвитку – спрямованість руху на шляху до прогресу, або відступ назад;

7) реактивна ефективність – точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства і проблеми, що стоять перед державним органом;

8) фінансова ефективність – доцільність потреби в обсязі предмету споживання чи послуг, які продукує орган публічної влади відповідно до компетенції;

9) соціальна ефективність – встановлення чітких, дієвих механізмів суспільної координації;

10) політична ефективність – пов'язана з такими явищами, як вертикаль влади, розподіл владних повноважень, легітимність, рівень демократизації суспільства тощо [1, с. 17-21].

Аналізуючи зазначені вище категорії вважаємо за необхідне розділити їх на ті, що визначають ефективність митниці стосовно її функції (ефективність з погляду необхідності, цільова і інтегральна ефективність), ті, що визначають операційну ефективність митниці (фінансова ефективність, виконавча ефективність, порівняльна ефективність) і ті, що визначають ефективність митниці як більш загального державного механізму (реактивна, соціальна та політична ефективність).

При цьому, зазначені критерії можуть використовуватись на різних рівнях діяльності митниці. Оскільки вироблення критеріїв оцінки ефективності організаційних структур нижчого рівня (підрозділу, керівника підрозділу, працівників) потребує перш за все з'ясування завдань організації і оцінки її критеріїв ефективності, то слід, перш за все, зосередити увагу на ефективності митниці в цілому і, у зв'язку із цим, виключити із поняття ефективності ті характеристики, які властиві ефективності нижчого рівня.

Подібної позиції дотримуються П. В. Пашко та І. Г. Бережнюк, стверджуючи про те, що одним з найбільш важливих аспектів визначення ефективності роботи митних органів є відсутність методик визначення кінцевої мети їх роботи, однозначних підходів до критеріїв їх оцінювання. Зокрема, існуючі методичні рекомендації щодо оцінювання діяльності роботи митних органів характеризуються, з одного боку, різноманітністю підходів, з іншого – в них в силу різних причин недостатньо проглядаються принципи системності (розрив між напрямками діяльності), цілісності (результат не співвідноситься з метою діяльності). Як правило, зазначені підходи відображають діяльність митних органів за окремими напрямками, найчастіше у зв'язку зі збором митних платежів. Відмітимо, оцінювання ефективності діяльності митних органів, крім очевидних результатів їх діяльності (кількість оформлених у митному відношенні товарів і транспортних засобів, сума сплачених до бюджету митних платежів тощо), повинно враховувати також інші чинники, що впливають із результатів діяльності правоохоронних функцій митних органів, а також соціальний та споживчий ефект зазначених дій [2, с. 7]. Резюмуючи слова вчених, вважаємо за правильне, з урахуванням викладеного в попередньому абзаці уточнення, визначити ефективність митниці як ступінь реалізації державною митною службою її завдань та рівень її інституціональної спроможності. Це визначення дозволяє встановити зв'язок цілей митної служби із її метою в системі державних органів та публічними інтересами, на досягнення яких спрямовується діяльність митниці, а також підкреслити вирішальне значення належного забезпечення фінансової, реактивної

та виконавчої ефективності (інституційної спроможності) митної служби. Більше того, на основі наведеного визначення ефективності обумовлює і критерії, які мають бути окремо досліджені, які поділяються на дві групи: критерії функціональної ефективності митниці та критерії інституційної спроможності митниці.

Перша група критеріїв визначає наскільки ефективно митниця «виправдовує своє існування» і приносить користь суспільству. Друга група критеріїв визначає наскільки оптимальними є витрати на зазначені функції та оцінює здатність митниці реагувати на виклики, що можуть виникати в економічних реаліях.

Окреслений підхід дозволяє охопити все різноманіття підходів до оцінювання ефективності митних органів, яке виробила наукова думка.

Наприклад, значний інтерес у світлі вищенаведеного бачення представляє твердження О. К. Ткачової про те, що результати діяльності митних органів не завжди відповідають і загальним вимогам до якості результатів праці, з-поміж яких: чітка відповідність певним потребам, сфері застосування або призначенню; задоволення вимог замовника й споживача; забезпечення одержання прибутку або іншого позитивного результату; сумісність із стандартами, технічними регламентами або іншими спеціальними умовами; законність [3, с. 2]. Осмисливши зміст цих вимог, вважаємо, що вони охоплюються категорією інституційної спроможності митної служби.

На порівняння до міркувань О. К. Ткачової, І. В. Новосад акцентує увагу на функціональній ефективності митної служби, зауважуючи, що на сьогодні актуальним залишається оцінювання ефективності митної безпеки на основі методу побудови інтегрального показника, у методиці оцінювання якого мають братися до уваги такі групи індикаторів, що дають можливість репрезентувати виконуваним митними органами функції, а саме: показники забезпечення безпеки, фіскальної результативності інформаційно-технічного забезпечення, організація митного контролю, сприяння бізнесу, ефективності діяльності працівників митниці [4, с. 165].

Вчена вірно вказує на необхідність розробки інтегрального показника, або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття функцій і задач, що реалізовує митна служба України, оскільки застосування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митниця, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень.

Разом із тим, все ще поширеною є практика оцінювання діяльності митниці за окремими напрямками, а не за допомогою застосування інтегральних показників.

Так, наприклад, автори науково-аналітичної довідки «Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України» фокусують свою увагу на фіскальній функції, вказуючи, що ключовим з точки зору якісного функціонування публічного сектору економіки та забезпечення конструктивного діалогу бізнесу та держави є забезпечення ефективного функціонування податкових та митних органів. З одного боку, податкові та митні органи здійснюють акумулювання державних доходів, які є базою для функціонування інших органів державної влади, а з іншого – адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів передбачає постійний суспільний діалог з платниками, а тому має бути максимально прозорим і зручним [5, с. 4].

Зазначений підхід залишає поза увагою такі аспекти діяльності митниці, як забезпечення конкурентоспроможності економіки (наприклад, шляхом спрощення процедур митного оформлення), інтеграцію в Європейській економічній простір, боротьбу з контрабандою.

У зв'язку із цим вчені схильються до застосування аналітичного і синтетичного підходу в оцінці діяльності митної служби, зазначаючи, що одним із основних факторів підвищення ефективності функціонування органів

публічного сектору економіки в цілому та органів, що здійснюють адміністрування державних доходів зокрема, є розвинена система оцінювання результативності таких органів, яка, по-перше, об'єктивно відображає прогрес по конкретних напрямках діяльності та, по-друге, стимулює досягнення встановлених стратегічних орієнтирів. Світова практика управління організаціями приватного та публічного сектору свідчить, що наразі найкраще таким умовам відповідає система ключових індикаторів результативності діяльності (key performance indicators, KPI). Дана система вперше була запроваджена корпораціями розвинених країн світу та поступово була імplementована у діяльність організацій публічного сектору економіки [5, с. 4].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що KPI є дієвим інструментом в системі оцінювання діяльності, однак їх застосування має бути скориговане на зазначені вище особливості діяльності митної служби, яка є більш мультивекторною, аніж діяльність приватних організацій. Крім того, тоді як приватні організації, встановлюючи кількісні KPI, в цілому контролюють їх досягнення, митна служба частково залежить від загального стану економічної активності, у зв'язку із чим неправильне формування системи KPI призводить до помилкових управлінських рішень.

Оскільки мова йде про критерії оцінки діяльності митниці, які мають правові наслідки, юридично неприпустимим є формування критеріїв, прогрес в реалізації яких не залежить безпосередньо від діяльності митних органів, оскільки рішення, прийняті на підставі подібних критеріїв, не матимуть під собою належного правового підґрунтя.

При цьому слід вказати, що автори науково-аналітичної довідки «Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України» обґрунтовано акцентують увагу на ролі митниці в системі державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, вказуючи, що митна політика відіграє важливу роль у діяльності держави, будучи основою інституційного механізму регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), забезпечення дотримання прав осіб та організацій, що беруть у ній участь, а також поповнення дохідної частини бюджету держави. В умовах лібералізації світового економічного середовища зовнішня торгівля набуває стратегічного значення для розвитку національних економік країн, що беруть у ній участь. З цього погляду реалізація митної політики виходить з чисто економічної площини (наповнення державного бюджету) і поширюється на зовнішню політику (через стимулювання зовнішньої торгівлі, зокрема національного експорту та створення сприятливих умов для міждержавних торговельних відносин), а також стає важливим фактором інвестиційного клімату (через безпосередній вплив на умови переміщення товарів і капіталу між країнами-торговельними партнерами) [5, с. 5].

Отже, функціональна оцінка ефективності митниці є ширшою, аніж оцінка ефективності реалізації фіскальної політики.

З цього приводу А. М. Тибін, наприклад, вказує на те, що ефективність діяльності органів управління митною справою тісно пов'язана з виконанням цими органами своїх завдань з удосконалення митної справи, забезпеченні повного і своєчасного стягування податків і зборів та перерахування їх до Державного бюджету України, боротьба з контрабандою та порушенням митних правил, запобігання корупції [6, с. 53]. Не викликає жодних сумнівів те, що митній справі властива не тільки фіскальна, але і правоохоронна функція.

В той же час, П. В. Пашко та І. Г. Бережнюк справедливо зауважують, що функціональні критерії ефективності є недостатніми для повноцінного оцінювання ефективності роботи митниці, зазначаючи, що аналіз вітчизняних нормативних документів щодо оцінювання ефективності

діяльності митних органів дозволяє зробити висновки про те, що увага приділяється оцінюванню лише функціональних обов'язків митних органів з позиції контролю за виконанням визначених вищим керівництвом завдань, в результаті чого нівелюється оцінювання якості здійснення ними процедур митного контролю з позиції досягнення кінцевої мети, «стимулювання зовнішньоекономічної діяльності». Також слід відмітити, що зазначені методики не дають змоги оцінити ефективність митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів в розрізі етапів митного контролю, видів транспорту та інших ознак. На нашу думку, оцінювання митних органів має відбуватись шляхом визначення мети і цілей їх функціонування, критеріїв ефективності, урахування системи зазначених показників та визначення їх для кожного окремого критерію ефективності, їх порівняння та рейтингування з метою виявлення найбільш вузьких місць в організації цієї роботи [2, с. 7].

У світлі вищевикладеного, вважаємо за необхідне більш докладно розглянути складові елементи функціональної та інституційної ефективності митниці.

Так, Міністерство фінансів України в 2017 році пропонувало встановлення KPI за 19 напрямками роботи митниці, зокрема: законодавство; організація і управління; управління кадровими ресурсами; митна етика; навчання; комунікація; митні зобов'язання; сприяння торгівлі; безпека ланцюга постачання; управління ризиками; контроль на кордоні та всередині країни; правоохоронна та слідча діяльність; митний транзит; пост-митний контроль і митний аудит; права інтелектуальної власності; інформаційні та комунікаційні технології; інфраструктура та обладнання; митна лабораторія; внутрішній аудит [7, с. 2].

Зазначимо, що відсутність поділу зазначених напрямів на функціональні та інституційні призводить до певної безсистемності у змісті зазначеного документу і, відповідно, до відсутності пріоритетів між суперечливими функціями, такими як сприяння торгівлі та безпека ланцюга постачання.

Останній план реформування митниці дещо виправив ситуацію, встановивши наступні напрями реформування та розвитку митних органів: оптимізація організаційної та функціональної структури; удосконалення процедури адміністративного оскарження; управління інформаційними системами та технологіями; розвиток персоналу; реформи для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи; прозорість та контрольовані реформи; сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури електронних технологій та сервісів міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва [7, с. 7-8].

Крім того, зазначений план також виділяє основні напрями реформи митниці за трьома категоріями:

1. Контроль:

- IT (блокування кнопки/ мінімізація людського фактору);
- обладнання (сканери, ваги, камери, пломби, експрес тести);
- моніторинг (спецгрупа центрального апарату);
- розділення аналітичного та фізичного контролю;
- створення єдиної юридичної особи;

2. Митник:

- тести на знання та експертиза доброчесності;
- мотивація за рахунок базової зарплати та бонусів;
- розвиток самоповаги за рахунок форми;
- спорядження (ліхтарик, камери, комп'ютери)
- захист та покарання;

3. Бізнес:

- зрозумілі правила;
- спрощення та відповідальність (розділення на добросовісних і недобросовісних);
- невтручання правоохоронних органів;
- зручні ІТ сервіси [7, с. 2].

На наш погляд, цей план реформування митниці повною мірою охоплює діяльність митниці, як її розуміє Міністерство фінансів, однак для вироблення належних критеріїв оцінки ефективності діяльності митниці вищезазначені напрями потребують більш детальної систематизації.

У зв'язку із цим ми пропонуємо розподілити напрями оцінювання ефективності митниці (і, відповідно, напрями її розвитку та реформування) загалом на функціональні, тобто спрямовані на підвищення ефективності реалізації митною службою її функцій, та інституціональні, спрямовані на розвиток митниці як організації, спроможної реагувати на виклики економічної реальності.

Слід зробити застереження про те, що при виробленні критеріїв оцінки ефективності діяльності митниці належить мати на увазі те, що функціональна та інституційна спроможність підсилюють одна одну, а тому досягнення кращих показників за одним із двох напрямів за рахунок послаблення іншого не може вважатись ефективним управлінням митницею.

Щодо подальшого розподілу, то функціональна ефективність митниці може бути розглянута за відповідними функціями, серед яких, з огляду на позицію міністерства фінансів, належить виділити наступні узагальнені функції митниці:

- 1) фіскальна (збирання митних платежів);
- 2) контролююча (за дотриманням приписів митного законодавства під час переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через кордон);
- 3) частково правоохоронна (в частині запобігання та протидії контрабанді);
- 4) сервісна (щодо обслуговування підприємств та громадян);
- 5) сприяння міжнародній торгівлі.

Фактично зазначені п'ятеро функцій повністю охоплюють діяльність митниці стосовно зовнішнього середовища. Як ми вище зазначали, фіскальна та сервісна, контролююча та сприяння міжнародній торгівлі функції знаходяться у певній суперечності одна щодо іншої, у зв'язку із чим досягнення стовідсоткової ефективності в одній із них призведе до погіршення іншої. У зв'язку із цим Кабінету Міністрів України в урядових стратегічних документах належить визначити пріоритет у реалізації зазначених функцій. Водночас, слід вказати, що наразі можливе покращення в кожній із них без погіршення інших, оскільки діяльність митних органів не є максимально ефективною за кожним напрямом.

Щодо інституційної спроможності, то її розвиток, беручи до уваги вищенаведені законодавчі та доктринальні джерела, можливий за такими напрямками, як:

- 1) розвиток персоналу;
- 2) розвиток інфраструктури та забезпечення наявності необхідного обладнання;
- 3) вдосконалення внутрішніх процедур та правил;
- 4) вдосконалення організаційної структури і забезпечення її керованості.

Таким чином, п'ять функціональних та чотири інституційних елементи повністю розкривають діяльність митниці і, відповідно, мають служити основою системи оцінювання її ефективності.

Зазначене узгоджується із твердженням П. В. Пашко та І. Г. Бережнюка про те, що особливістю оцінювання діяльності митних органів за митними інтересами є значне розширення діапазону оцінки. Зокрема, передбачається здійснення оцінки не лише за такими критеріями як «повнота

справляння податків і зборів», «боротьба з контрабандою» чи «захист прав інтелектуальної власності» та інше, але й «створення сприятливих умов для полегшення торгівлі», «створення умов для активізації розвитку економічних суб'єктів» тощо. Важливою складовою оцінювання ефективності роботи митних органів є оцінка результатів спільної діяльності різних державних органів, які приймають участь у забезпеченні митних інтересів, зокрема, митних і податкових органів з проведення пост-аудит контролю; митних і фінансових органів з введення контролю за рухом усередені країни імпортованих товарів; митних і контролюючих органів з контролю за якістю імпортованих товарів; митних і правоохоронних органів з упередження ввезення контрабандних товарів тощо [2, с. 8].

Таким чином, система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та, водночас, належно структурованою і збалансованою.

Слід також звернути увагу на твердження В. В. Суворова, яке відображає глибоке розуміння проблематики визначення ефективності митниці і в якому вчений зазначив, що розглянуті показники ефективності є досить умовними через обмеженість можливостей митних органів впливати на підвищення такої ефективності. Головним фактором, який впливає на надходження податків і зборів від митної служби, є обсяги імпорту товарів, на збільшення якого митні органи впливати об'єктивно не можуть. Саме тому принциповим є перехід від практики планування митних платежів до їх прогнозування. Крім того, функції та завдання митної служби України значно ширші, вони не обмежуються справлянням податків і зборів. Отже, розглянуті показники не повинні отожднюватись із ефективністю діяльності митної служби в цілому. Справляння митних платежів не повинно виступати головним завданням для сучасної митної служби, це необхідно враховувати при трансформації митної справи України. Перехід від митної служби як суто фіскального органу, що забезпечує більшу частину податкових надходжень державного бюджету, до контролюючого органу, пріоритетом діяльності якого є забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи, повинен стати головною метою трансформації митної справи України [8, с. 67].

Зазначений висновок підкріплює не лише із основних тези цієї статті, але й є сумісним із запропонованим урядом напрямом реформ. У зв'язку із цим слід відмітити зміну пріоритетів у діяльності митної служби з фіскальних на сервісні і контролюючі, принаймні на декларативному рівні.

Доповнюючи вищезазначене, звернемо увагу на те, що про необхідність створення всеохоплюючої і збалансованої системи оцінки йдеться у наукових працях Н. В. Осадчої, яка, досліджуючи систему збалансованих показників як напрям регулювання організації праці в митних органах, зазначає, що для митних адміністрацій будь-якої країни головними цілями мають бути забезпечення економічних інтересів держави, економічної та екологічної безпеки, захист кордонів, формування позитивного міжнародного іміджу держави. Збалансована система показників дозволяє створити стратегію організації за чотирма взаємопов'язаними складовими: фінанси, клієнти, внутрішні процеси, навчання і розвиток персоналу. При цьому робота з реалізації стратегії в кожному з чотирьох напрямів повинна бути спрямована на реалізацію єдиної мети, тобто ефективне навчання й розвиток персоналу мають ефективно впливати на реалізацію внутрішніх процесів. Ефективна реалізація внутрішніх процесів впливає на задоволення клієнтів, а задоволення клієнтів має вплив на фінансові результати діяльності митного органу [9, с. 56].

Більше того, вчена наводить напрями реформування митниці, які певним чином подібні до запропонованої нами системи, а саме зазначає, що задовольняючи інтереси клієнтів та виконуючи свої фінансові завдання, Держ-

митслужба має діяти за трьома стратегічними напрямками: підвищення фактору зовнішньоекономічної конкурентоспроможності, ефективне реформування та організаційне вдосконалення [9, с. 59].

Висновки з дослідження. Підбиваючи підсумки дослідження питань визначення ефективності діяльності органів, що забезпечують реалізацію державної митної політики, маємо підстави констатувати те, що ефективність діяльності митних органів є ступенем виконання митними органами завдань, покладених на них митним законодавством (функціональна ефективність), а також стан інституційної спроможності митних органів (інституційна ефективність). Наприклад, інституційний критерій ефективності діяльності митниці поділяється на напрями, відповідно до внутрішніх аспектів організації реалізації митної справи: розвиток персоналу; розвиток інфраструктури та забезпечення наявності необхідного обладнання; вдосконалення внутрішніх процедур та правил; оптимізація організаційної структури і забезпечення її керованості тощо.

Водночас, недостатньо конкретне та зрозуміле визначення у положеннях законодавства та підзаконних нормативно-правових актах чи політичних документах цілей та показників діяльності митних органів унеможливує 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, поруч із тим, належно структурованою і збалансованою. Слід мати на увазі те, що функціональна та інституційна спроможність підсилюють одна одну, а тому досягнення кращих показників за одним із двох напрямів за рахунок послаблення іншого не може вважатись ефективним управлінням митницею. Вкрай важливою 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.
2. Пашко П.В., Бережнюк І.Г. Захист митних інтересів як критерій оцінювання ефективності митних органів. URL: <http://ndi-fp.nusta.edu.ua/report/publication/20170629100129.pdf>.
3. Ткачова О.К. Актуальні проблеми підвищення якості управління в митній службі. *Актуальні проблеми державного управління*, № 1. 2011. С. 227-233
4. Новосад І.В. Діагностика фіскальної складової митної безпеки України. *Світ фінансів*. 2017. С. 157-166.
5. Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України : Науково-аналітична доповідь. Д. Серебрянський, А. Вдовиченко, А. Зубрицький, М. Стадник, Г. Орос. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2015. 59 с.
6. Тибінь А.М., Тибінь О.А. Ефективність діяльності органів управління митною справою в Україні. URL : <http://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/iloverpdf.com-52-60.pdf>.
7. План дій з реформування митниці. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_250141228/План%20дій%20-%20митниця.pdf.
8. Міністерство фінансів України. План підвищення ефективності роботи митної служби. URL : <https://mof.gov.ua/storage/files/CUSTOMS.pdf>.
9. Осадча Н. В. Система збалансованих показників як напрям регулювання організації праці в митних органах. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Економіка, № 1, 2011. С. 53-61.