

Є. В. Додін

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

За останні роки значно зріс рівень загальноосвітньої та професійної підготовки співробітників митних органів. Як справедливо визначає Б. А. Пережняк, працівник митної служби повинен володіти не тільки загальними юридичними знаннями і мати загальне поняття про митну справу, про що повинно бути визначено в навчальних планах тих вузів, які взяли на себе обов'язок готувати такого роду фахівців, а й ґрунтовно опанувати базовими знаннями з митної справи. У таких навчальних закладах підготовку фахівців для митної служби необхідно здійснювати відповідно до: а) замовлення центральних органів цієї служби; б) кваліфікаційних вимог до працівників митних органів тих чи інших ланок; в) кваліфікаційних вимог до працівників цих ланок, які виконують різні функціональні обов'язки в галузі митної справи.

Він обґрунтовано довів, що сьогодні цим вимогам в організації навчального процесу підготовки митників відповідають лише два навчальних заклади — Академія митної служби України та Одеська національна юридична академія, на факультеті державного управління та міжнародно-правових відносин якої створено спеціалізацію «Митне право».

До заняття тієї чи іншої посади в митній службі допускаються особи, які володіють знаннями та навиками, що містяться в різного роду актах: починаючи від посадових інструкцій і закінчуючи так званими професійними вимогами. Тому знання, якими повинна володіти особа, яка вирішує конкретні правові питання, що виникають в процесі виконання повноважень, складаються із трьох пластів: загальновідомих знань; загальних юридичних знань, що відповідають спеціальності «правознавство», та особливих юридичних знань, які притаманні тільки особам, що працюють у сфері митної справи.

Аналіз практики кадрової роботи в системі митної служби свідчить про існування стійкої тенденції зростання серед працівників митної служби чисельності осіб, які окрім загальновідомих знань мають вищу юридичну освіту, в тому числі тих, що:

а) мають загально визнані юридичні знання, відповідні вимогам спеціальності «Правознавство»;

б) мають додаткові фахові юридичні знання, які передбачені кваліфікаційними вимогами ДМС України.

У зв'язку з чим виникає запитання — до якого виду належать знання, якими повинен володіти співробітник митних органів, що вирішує правові питання при здійсненні своїх повноважень? Відповідь на це запитання залежить від ставлення до науковців та законодавця, визначення їх місця в системі знань.

Ще декілька років тому в структурі правової науки України не визнавалася

така її галузь, як митне право. Але створення своєї митної політики, розвинутої інфраструктури та законодавства для її ефективного здійснення обумовили увагу плеяди науковців до теоретичних розробок проблем, які виникли при здійсненні митної справи в Україні, та основ митного права як навчальної дисципліни, що поступово входить до кола загальнообов'язкових навчальних дисциплін у вітчизняній системі вищого юридичного навчання.

У цих умовах в митному праві (галузі знань) треба вичленити коло знань, відомих як для митників, так і для інших суб'єктів митної справи (декларантів, митних брокерів, митних перевізників та ін.), але невідомих навіть для практикуючих юристів, які мають вищу юридичну освіту.

Більш того, ст. 62 Митного кодексу України визначає, що для здійснення митного контролю в порядку, встановленому законодавством України, можуть використовуватися технічні та спеціальні засоби, безпечні для життя і здоров'я людини, тварин та рослин, і такі, що не завдають шкоди товарам та транспортним засобам.

Збільшення застосування такого роду засобів митної справи є одним із головних напрямків підвищення ефективності митного контролю. Урядова програма «Контрабанді — стоп!» передбачає технічне переоснащення митних органів, впровадження нових засобів в практику їх діяльності, що повинно різко скоротити час митного контролю, покращити його результати, а також поставити кордон щодо використання митником його суб'єктивного ставлення до предмета дослідження (а також до власника цього предмета). Наразі коло технічних засобів митного контролю є досить великим.

У зв'язку з чим ДМС України закріплює в правилах, що направлення запитів в експертні підрозділи Управління проводиться митними органами при здійсненні ними митного оформлення товарів чи по справах про порушення митних правил, якщо виникла необхідність у спеціальних знаннях з різних галузей науки, техніки, мистецької творчості і таке інше чи в використанні спеціального обладнання та техніки.

Тобто однією із підстав для необхідності експертних досліджень є визначення, що із допомогою тієї спецтехніки, яка є у розпорядженні особи, що здійснює митний контроль та митне оформлення, не можливо вирішити питання. Для цього, як стверджується, повинні бути використані «спеціальні обладнання та техніка». Відмітимо, що така підстава для проведення експертних досліджень в митній справі визначена лише в процитованому вище документі, оскільки акти, що встановлюють статус експертних закладів митниць, встановлюють, що підставою їх здійснення є лише необхідність для вирішення окремих питань застосування спеціальних знань.

Однак, на жаль, у Митному кодексі України ні статус експертних установ (ст. 18), ні статус експерта (ст. 369) практично не визначені, а із відомчими документами, які роблять спроби ліквідувати цю прогалину, значна більшість науковців незнайома, то ж в правовій літературі призначення експерта в митній справі пов'язується лише з його участю в провадженні по справах про порушення митних правил та контрабанду [1]. Науковці інших країн також бачать

експерта як особу, що бере участь лише в провадженні про порушення митних правил та контрабанду [2].

Таке ж ставлення до статусу експерта закріпилось в адміністративно-правовому та адміністративно-процесуальному законодавстві.

Так, статус експерта визначений у ст. 273 Кодексу України про адміністративні правопорушення (гл. 21 «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення»), в якій закріплено положення про те, що «експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях». Тобто потребу в знаннях експерта законодавець визначає необхідною тільки при скоєнні правопорушень.

Але головне призначення митної справи, як це визначено у ст. 3 МК України, організація порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання та інші завдання митної справи, одним з яких є «боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил», у той час, коли головним призначенням судових і слідчо-прокурорських органів є вирішення питань, пов'язаних із застосуванням (або не застосуванням) санкцій правових норм. А вирішення більшої частини питань митної справи здійснюється митними органами шляхом застосування диспозиції, тобто використання своїх повноважень відносно належної організації митної справи, причому підставою для цього, у значній мірі, є зацікавленість осіб, що переміщують через митний кордон ті чи інші предмети. В деяких випадках вирішення цих питань потребує спеціальних знань, якими не володіє особливий склад митних органів, а в деяких — й використання тих зразків спеціальної техніки, які не належать до інфраструктури того чи іншого митного органу. Тому, наприклад, у «Технологічній схемі взаємодії митної лабораторії Східної регіональної митниці з іншими підрозділами Східної регіональної митниці, митницями, підпорядкованими регіональній, та сторонніми організаціями» вона здійснює експертні дослідження з таких питань:

- дослідження наркотиків і речовин, які належать до контрольних списків;
- дослідження нафтопродуктів (бензини, дизельне паливо, газ, нафтомастила та інше);
- дослідження спиртовмістних речовин, етилового спирту і лікєро-горілчанних виробів;
- дослідження фармацевтичної продукції та інші;
- дослідження продукції органічної та неорганічної хімії тощо.

У той же час відповідно до наказу Держмитслужби «Про затвердження положення про Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи» встановлено значно більший перелік видів експертиз і досліджень товарів та предметів, які проводить Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи за запитами митних органів.

Дійсно, є різниця між визначенням компетенція цих двох спеціалізованих митних установ. Це має просте роз'яснення. По-перше, науково-технічний прогрес дав змогу значно розширити коло методів пізнання, тому наприкінці 2004 р.,

коли був затверджений акт, який визначив повноваження Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи, значно зріс рівень наукових досліджень взагалі, експертних досліджень, що здійснюються у сфері митної діяльності; по-друге, деякі унікальні прилади для таких досліджень або дуже коштовні, або існують у одиничних екземплярах, тому ДМСУ не має змоги обладнати лабораторії митних органів цими приладами.

Відсутність необхідного обладнання та належних фахівців в лабораторіях митниці обумовлює необхідність звернення для вирішення значної кількості питань, пов'язаних із переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон України, до Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи, що стримує проведення митного оформлення таких товарів, викликає соціальну напругу та затримання надходжень до Державного бюджету України від митної служби. Із ціллю розв'язання цієї ситуації громадськими та державними органами пропонуються деякі шляхи. Один із них запропонований в рамках реалізації Державної програми протидії контрабанді «Контрабанда — стоп!» та планування заходів, направлених на боротьбу з потоком контрабандних товарів, а також удосконалення системи проходження вантажів через морські торговельні порти України об'єднанням «Укрморпорт». У п. 5 вказано щодо необхідності створення відповідних умов здійснення лабораторних досліджень та аналізу складу вантажів безпосередньо у пунктах призначення для імпорتنних вантажів та у пунктах відправлення для експортних вантажів відповідно.

Вказана пропозиція була подана Мінтрансу зв'язку через вимушені (до 1 місяця) затримки вантажів на територіях портів, пов'язані з проведенням аналізів та лабораторних досліджень зразків вантажів щодо їхньої відповідності вимогам державних норм і стандартів та інформації, вказаної у документах. З точки зору «Укрморпорту», вимушені затримки вантажів (в т. ч. і в контейнерах) через очікування результатів цих досліджень призводять до скупчення вантажів на територіях портів та ускладнюють вжиття заходів до виявлення контрабандної діяльності.

Варіант вирішення цієї проблеми був запропонований зборами підприємців, які відбулися при Західній регіональній митниці. Держмитслужба запропонувала ліквідувати перелік товарів, які належать обов'язковій лабораторній перевірці. Такі перевірки здійснюються тільки у спірних випадках першої поставки за умовами зовнішньоекономічного контракту, а далі — за принципами негайності, виборності, аналізу і селекції ризиків [3].

На наш погляд, для прискорення процедури митного контролю та митного оформлення слід використати в тій чи іншій мірі дві пропозиції. Щодо змісту першої із них, яка має суттєве значення для прискорення та підвищення цих процедур, то реалізація її залежить від можливостей Мінтрансу України. Це визначено у ст. 114 Митного кодексу України.

Як вже визначалося, Наказом ДМСУ № 576 від 5 серпня 2004 р. визначено «проведення лабораторних досліджень як обов'язкової форми контролю для товарів «групи ризику». Коло цих товарів увесь час змінюється, і це має об-

ґрунтування: науково-технічний, культурний та інші напрямки розвитку сучасного суспільства обумовили появу на світовому ринку новітніх товарів (вони з'являються практично кожен годину, а скоріш всього, кожен хвилину), більшість з них не може знайти свого місця в УКТ ВЕД, у зв'язку з чим службові особи, що здійснюють контроль та оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України, не в змозі, навіть використовуючи свій досвід, методичні вказівки та рекомендації ДМСУ, а також табельні засоби митного контролю, зробити висновок відносно коду того чи іншого товару. Тому, на наш погляд, для митників існування товарів, що визначаються як товари групи ризику, обумовлює необхідність застосування інших спеціальних знань, окрім тих, якими повинні вони володіти для визначення належності товарів до того чи іншого коду УКТ ВЕД. У той же час, враховуючи вимоги прискорення митних процедур з цієї групою товарів, ДМСУ повинна коректувати перелік товарів, які належать до групи ризику й потребують для визначення їх митної вартості (та інших чинників, що впливають на розмір митних зборів та податків) спеціальних знань із техніки, культури тощо та спеціальної техніки. Тобто перед експертними установами ДМСУ завжди будуть виникати питання відносно вирішення цих проблем.

Тому у системі експертних закладів України митні лабораторії займають особливе місце, оскільки вони:

а) здійснюють експертні дослідження по справах про контрабанду та порушення митних правил (застосування санкцій правових норм);

б) по справах про надання дозволів на здійснення операцій, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон України, вибору митного режиму та інших операцій, які здійснюються з участю фізичних та юридичних осіб (застосування диспозиції правових норм). Але, незважаючи на таке значення висновків митних лабораторій для вирішення важливих питань, пов'язаних із переміщенням товарів, вони ні в кримінальному, ні в цивільному, ні в господарському процесах не визнаються доказами. Це пов'язано з тим, що митні лабораторії не входять до переліку установ, які здійснюють судову експертизу. Цей перелік встановлений Законом України «Про судову експертизу» від 25.09.1994 р. Слід зазначити, що під час його дії цей перелік постійно розширявся, але для митних лабораторій чомусь місця не знайшлося. Необхідно для прискорення судочинства, а також досудового слідства включити експертні установи ДМСУ до цього переліку.

Ще одне зауваження. Підтримуючи рішення ДМСУ щодо підвищення статусу ЦМЛ (тобто перетворення її на Головне управління апарату), не можна не звернути увагу на те, що воно було прийняте всупереч чинному законодавству, зокрема вимогам ст. 18 МКУ, у якій визначено, що в митній службі України створюється Центральна митна лабораторія, яка є спеціалізованою митною установою, і митні лабораторії, які є структурними підрозділами регіональних митниць, митниць. Тому необхідно внести зміни до цієї статті МКУ.

Література

1. Каляйпова Л. В. Експертиза при провадженні справ про порушення митних правил та контрабанду. — О., 2001. — 19 с.
2. Таможенное право. Особенная часть: Курс лекций. — М.: Экспоника, 1999. — С. 506–507.
3. У рамках програми «Контрабанді — стоп» // Моряк України. — 2005. — 9 марта.

УДК 35.08:331.108.43(477)

*Л. Р. Біла***ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ АТЕСТАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Ефективність діяльності державних органів залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому важливого значення набуває оцінювання показників діяльності державних службовців, яке є однією з найважливіших проблем державного управління. Термін «оцінювання» є досить універсальним і може бути використаний у багатьох видах діяльності. Французький вчений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян [1].

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання в галузі державного управління вперше виникла у 60-х роках у США, а у Німеччині та Франції — у 70-х роках ХХ ст.

В Україні поки що не розроблено відповідної теорії та методики, яка давала б об'єктивну інформацію та оцінку результатів діяльності службовців.

Відсутність такої системи унеможливорює отримання достовірної інформації для поліпшення показників роботи, ускладнює відбір найкращих спеціалістів на вищі посади чи просування по службі. А тому управління людськими ресурсами вимагає розробки системи оцінювання результатів діяльності службовців.

У теорії управління найчастіше поняття «оцінювання показників діяльності» визначається як «процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади» [2].

Водночас уявляється, що не можна процес оцінювання показників діяльності зводити лише до функції контролю. Він виконує більш широке коло завдань, якими передбачається досягнення таких цілей:

- допомогти службовцям зрозуміти призначення виконуваних ними функцій, організаційні цілі органу;
- спрямовувати у потрібному напрямку діяльність і виконавську дисципліну службовця;
- отримувати інформацію, яка допомогла б оцінювати управлінські рішення;