УДК 342.951:351.713

З. Ю. Кунєва, здобувач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Визначено поняття "розвиток митної справи". З'ясовано різновиди діяльності, з яких складається діяльність з розвитку митної справи. Наведено приклади підходів до розвитку митної справи та митного законодавства.

Ключові слова: *митна справа; митне законодавство; розвиток діяльності; розвиток митної справи; діяльність з розвитку митної справи.*

Определено понятие "развитие таможенного дела". Выяснены виды деятельности, составляющие деятельность по развитию таможенного дела. Приведены примеры подходов к развитию таможенного дела и таможенного законодательства.

Ключевые слова: *таможенное дело; таможенное законодательство; развитие деятельности; развитие таможенного дела; деятельность по развитию таможенного дела.*

The notion of "development of customs business". Clarified activities constituting development activities of customs business. Are examples of approaches to the development of customs business and customs legislation.

Key words: *customs business; customs legislation; development activities; development of customs business; development activities of customs business.*

Постановка проблеми. Соціально-економічні перетворення останніх років спричинили корінні зміни в умовах зовнішньоекономічної діяльності у світі й стали передумовою суттєвих змін митної справи в Україні.

Існують митні системи різного інституціонального соціального рівня. З розвитком та самодостатністю відносин кожної держави з певною групою країн цей публічний інститут теж досягає вищого рівня розвитку та взаємодії. Визначення напрямків розвитку діяльності митної служби є чи не найпопулярнішим заходом кожного нового керівництва митної служби в Україні. Нове керівництво зазвичай починає з різних змін у митній службі, зокрема приймаючи чергову програму змін її діяльності, як наслідок організація митної справи залишається на колишньому рівні.

Оцінюючи організацію митної справи в Україні, можна зазначити: реальні зміни в нашій державі можуть відбутися під тиском громадянського суспільства або міжнародної спільноти, що спричинить появу політичної волі до змін, тоді в силу вступає фактор наявності механізму, здатного їх спланувати та реалізувати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною і методичною основою дослідження стали наукові розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених у сфері митного права, міжнародного митного права та державного управління. Національне митне законодавство та митна справа – це продукт митної політики держави, що реалізує моделі механізмів економічного розвитку держави. Проте залишаються відкритими питання теоретичних основ їх розвитку.

Незважаючи на суттєві розробки в теорії правознавства та управління, недостатньо уваги приділяється питанням їх застосування під час змін митного законодавства та митної справи в Україні.

© З. Ю. Кунєва, 2014

Мета статті – розробка теоретичних положень і методичних основ щодо напрямів підвищення ефективності митного законодавства і митної справи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Виконання завдання, зміст якого є предметом дослідження, потребує спочатку досягнення визначеності в таких питаннях:

1. Різновиди діяльності, які потребують розвитку в митній справі.

2. З'ясування сутності поняття "розвиток діяльності" та формулювання визначення "розвиток митної справи".

Підхід до організації розвитку діяльності органів державної влади, які здійснюють різновид державної справи, зокрема митної, досить відомий і розроблений у науці й практиці. Зазвичай відповідно до окреслених проблем та напрямків їх розв'язання виділяють три різновиди діяльності: нормотворчу, правозастосовну, організаційно-управлінську, або, за І. Я. Дюрягіним, блоки "юридичного механізму управління в суспільстві" [*1*, 52]:

1) структуру, яка відображає діяльність щодо розробки й прийняття правових норм, необхідних для управлінського впливу на відповідні об'єкти;

2) структуру, яка відображає діяльність щодо застосування норм права та прийняття рішення (правозастосовного акта);

3) структуру, яка відображає реалізацію правових норм у діяльності об'єктів управління [*1*, 56].

Цей перелік різновидів правової діяльності відомий, але потребує постійного уточнення щодо певної сфери суспільної діяльності. На сучасному етапі народ України вимагає від держави реформування її діяльності в різних сферах суспільного життя, в тому числі й щодо об'єкта нашого дослідження – митної справи.

Ю. Д. Кунєв та Л. Р. Баязітов визначили, що "митна справа – це діяльність держави із застосування, забезпечення виконання й дотримання митного законодавства та запобігання його порушенню" [*2*, 13].

Напрямки розвитку митної справи можна виділити за різновидами митної діяльності, що наведені цими авторами, які вважають: "Якщо митну політику України розглядати як соціально-діяльнісну систему, то система передбачає розгляд підсистем за рівнями (етапами) її формування й реалізації, які в сукупності становлять замкнений цикл митної політики:

1) діяльність з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин, зокрема зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва, в частині фізичного обігу товарів у міжнародному обміні;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних торговельних і економічних відносин та міжнародного митного законодавства;

3) правотворча діяльність із реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин, пов'язаних з фізичним обігом товарів у міжнародному обміні в нормативно-правових актах митного законодавства (у контексті статті авторів);

4) публічна діяльність державних інститутів, що пов'язана з виконанням митного законодавства (митна справа);

5) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм митного законодавства;

6) зовнішня торгівля та внутрішнє виробництво у частинах, що безпосередньо не пов'язані з дотриманням правових норм митного законодавства, але залежать від моделі відносин щодо фізичного обігу товарів у міжнародному обміні.

З наведених вище діяльностей автори виділили перші три, які безпосередньо можна зарахувати до складових діяльності з формування митної політики – власне політичної діяльності. Три інших можна зарахувати до складових діяльності з реалізації митної політики. Розвиток четвертого різновиду діяльності тісно пов'язаний з рештою різновидів діяльності публічної влади в системі окреслених вище" [*3*, 15–16].

Наступним кроком дослідження є з'ясування складових предмета дослідження: "розвиток діяльності" та "діяльність з розвитку діяльності".

Під час дослідження питання розвитку діяльності перш за все необхідно розглянути поняття "розвиток", що використовується в різних науках, у яких воно має різне значення та зміст. Хоча слід зазначити, що навіть у межах однієї наукової дисципліни існують відмінні погляди та підходи до вивчення питання розвитку. Тлумачний словник С. І. Ожегова дає таке визначення: "Розвиток – процес переходу від одного стану до іншого, більш досконалого; перехід від старого якісного стану до нового, від простого до складного, від нижчого до вищого" [*4,* 523]. Сучасний філософський словник визначає розвиток як характеристику якісних змін об'єктів, появу нових форм буття, інновацій та нововведень і пов'язаний з перетворенням їх внутрішніх та зовнішніх зв'язків. У соціології поняття розвитку розглядалося разом із поняттям суспільства та через його призму й залежало від концептуальних моделей суспільства. Так, частина моделей пов'язує розвиток з ідеєю прогресу – еволюційним або революційним. Інша частина моделей уникає ототожнення розвитку і прогресу та дозволяє виділяти в процесах розвитку як нарощування, так і втрату якості, яку важливо втримати в соціокультурній системі для підтримання ідентичності та цілісності [*5,* 814].

Досить довго поняття розвитку вивчалося лише в межах психології та педагогіки. Згодом було запропоновано проблему розвитку розглядати в предметі особливої науки – теорії діяльності, її засобами, здійснюючи спеціальний методологічний аналіз.

Зазвичай, як акцентує Г. П. Щедровицький, фіксують дві ознаки розвитку: 1) структурне ускладнення наступного стану в порівнянні з попереднім; 2) обумовленість першого другим. Обидві ознаки розвитку пов'язані з особливим розумінням цілісності досліджуваного предмета. Тому в методології склалася й закріпилася позиція, що, говорячи про розвиток, ми завжди повинні мати на увазі іманентний "рух", тобто те, що відбувається всередині предмета [*6,* 709].

Ідею "кроку розвитку", яка полягає в тому, що існують три підпростори: минулого, теперішнього та майбутнього, досліджував Г. П. Щедровицький. Процес переходу між ситуаціями минулого та майбутнього може відбуватися як безпосередньо (природна еволюція), так і через третій простір. Природна еволюція – це перехід елементів однієї ситуації в іншу, а перетворення, що проходить через третій простір, – штучний, керований процес. У схемі кроку розвитку відбувається поділ світу на його минулий та майбутній стани. Майбутній стан світу в рамках одного відношення з'єднує декілька модальностей: належного, ціннісного, можливого та реального. Узгодження природної еволюції світу та його штучного перетворення є необхідним для переходу в майбутній стан. Саме розгляд майбутнього як способу самовизначення характерний для схеми кроку розвитку. Розвиток у ній починається з певного відношення та обумовленого ним погляду на світ [7].

Г. П. Щедровицький також розглядає розвиток як спосіб самовизначення. Розвиток не є якимось об'єктивно існуючим процесом, це спосіб уявлення картини світу. Він пише: "Те, чого ще немає, але те, що повинно бути, – більш реально, ніж те, що є". Тобто "те, чого немає" й не просто "те, що може бути", а "те, що повинно бути" наділено більшим статусом існування, більшою реальністю для конкретного суб'єкта, ніж те, що є "насправді". Цей дивний спосіб уявлення картини світу й подання реальності, який прямує з майбутнього в сьогоднішній день, міститься в цій "схемі кроку розвитку", в якій ми рухаємося з відмови від "того, що є" [8].

Таким чином, розвиток можна розглядати як одну з цілей діяльності або як процес. У першому випадку він є принципом, орієнтацією, на яку спрямовано діяльність. У другому – це процес, який разом із процесом функціонування відбувається в діяльності. Водночас процес розвитку пропонується розглядати як один з об'єктів процесу управління, оскільки саме завдяки управлінню стає можливим створення та запровадження моделей розвитку діяльності або діяльність з розвитку діяльності.

Діяльність з розвитку пов'язана з діяльністю зі створення нових якостей діяльності, або правильніше – розвитком діяльності.

В. Є. Лепський виділяє такі базові схеми діяльності з розвитку діяльності:

– конструювання нових видів діяльності;

– розвиток видів діяльності, які вже склалися;

– упровадження інноваційних проектів нових видів діяльності;

– супроводження видів діяльності, які склалися (нормованих);

– підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності (комунікації), яка склалася, та в окремих позиціях [*9,* 23].

Визначившись із основними поняттями, повертаємося до діяльностей, які безпосередньо впливають на розвиток митної справи. За підходом І. Я. Дюрягіна, можна виділити два основних рівні щодо розвитку митної справи: управління та виконання. До рівня управління можна зарахувати, в першу чергу, діяльність з формування нових якостей митного законодавства.

Коли розвиток стосується діяльності органів державної влади, то необхідно не тільки створювати нові норми діяльності, але й відтворювати їх у нормативно-правових актах із подальшою реалізацією в діяльності органу. Тут проглядається небезпека "зіпсованого телефону", коли норми діяльності розробляє один суб'єкт, відтворює їх модель у нормативно-правовому акті інший, а реалізовує в діяльності третій. Тоді у процес розвитку має бути включено всі види діяльності: проектування нових норм діяльності; проектування норм права, які відтворюють норми діяльності в нормативно-правових актах (нормотворчість); організація діяльності відповідно до норм права (проектування організаційних структур та внесення змін у діяльність) із суб'єктами, які відповідальні за розвиток діяльності органу державної влади [*10,* 55].

Якщо митну справу розглядати, використовуючи системодіяльнісний підхід, як систему, що складається з мети діяльності, вхідного матеріалу, способів перетворення, засобів, суб'єкта, продукту діяльності [*11,* 125–126], тоді *розвиток митної справи* розглядатиметься як свідомий, цілеспрямований процес переходу на новий якісний рівень, що передбачає зміну складових митної справи шляхом формування нових якостей митного законодавства та наповнення функціональних місць системи діяльності митної служби з реалізації митного законодавства.

Розглянемо базові схеми діяльності з розвитку митної справи.

Конструювання нових видів діяльності

Щодо конструювання нових різновидів митної справи зазначимо: конструювати особливо нічого не потрібно. Конструкції сучасної митної справи у світі вже розроблено, потрібно їх відтворити й адаптувати до вітчизняного законодавства та вітчизняних технологічних схем реалізації митної справи. На законодавчому рівні відмінностей в основних положеннях митної справи, визначених нормативно-правовими актами, можна не помітити або їх зовсім не буде. Проте моделі організованостей митної справи при цьому відрізнятимуться суттєво, від того, яка ставиться мета публічною адміністрацією під час організації конкретної системи організованостей митної справи як сукупного бар'єра вільному обігу товарів.

Основу цього напрямку розвитку діяльності митної справи в Україні доцільно розглядати, спираючись на такі чинники:

1) діяльність з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин, зокрема зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва, в частині фізичного обігу товарів у міжнародному обміні;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних торговельних та економічних відносин і міжнародного митного законодавства;

3) правотворча діяльність з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин, пов'язаних з фізичним обігом товарів у міжнародному обміні в нормативно-правових актах митного законодавства.

Продуктом цих різновидів діяльності щодо розвитку є:

1) міжнародні ратифіковані нормативно-правові акти, рекомендації та передовий досвід міжнародних митних організацій. Детальніше міжнародні правові акти, які є джерелом, продуктом і підставою розвитку митної справи в Україні;

2) напрямки адміністративної реформи та національне законодавство.

Ці напрямки розвитку визначаються законодавчими актами України, що діють і приймаються у сфері діяльності митної служби як інституту держави.

Формування та реалізація програм стратегічного рівня розвитку можливі, коли є наступність, узгодженість і комплексність підходу до розробки стратегій і, відповідно, програм розвитку законодавства та правозастосовної практики.

Схему розвитку видів діяльності, які склалися, можна уявити у складі таких компонентів: соціальне середовище, на фоні якого провадиться діяльність (суспільний лад в Україні), у контексті якого важливий перехід до більш цивілізованих форм суспільного ладу в державі; норма діяльності (митне законодавство), яка визначає складові діяльності, зокрема: цілі, засоби, способи, матеріал, продукти, процес та позицію суб'єкта діяльності (завдання норми передбачає: визначення завдань (функцій), для виконання яких організована діяльність; визначення обов'язків суб'єктів діяльності; визначення прав і повноважень, необхідних для виконання завдань і обов'язків; визначення відповідальності); суб'єкт діяльності (індивід, група, організація).

Для розвитку діяльності, пов'язаної з переходом на нову норму, суб'єкт має побудувати нову модель норм діяльності. У практиці такий перехід можливий за допомогою колективу системних аналітиків, експертів, науковців та фахівців у певній справі.

Існують і негативні складові організації будь-якої діяльності, що заважають її розвитку. Це своєрідні недосконалі моделі діяльності, які поділяємо на нормативні моделі та моделі реалізації норм діяльності. Отже, недосконалість цих двох моделей – проблеми або розриви в нормативній моделі та проблеми реалізації цієї моделі в життя. Відповідно потрібно мінімізувати проблеми та розриви за допомогою таких забезпечувальних діяльностей: 1) діяльність із виявлення проблем та розривів; 2) діяльність із розвитку моделей норм діяльності; 3) діяльність із розвитку моделей реалізації норм діяльності.

Якщо йдеться про відхилення від норм діяльності, то залишаються перший і другий різновиди діяльності. За усунення розбіжностей між нормою та її реалізацією й наявністю проблем і розривів потрібно переходити на вищий рівень формування діяльності – зміни її норм.

З визначення митної справи можна з'ясувати напрям розвитку основної діяльності митної служби як правозастосовного органу, що полягає у ліквідації розривів щодо мінімізації перешкод (митних бар'єрів), створених поза встановленими законом межами. Сюди належать напрямки з виявлення проблем і негативних явищ: недотримання вимог законодавства; хибна відомча нормотворчість; бюрократизм; корупція тощо.

Основним джерелом отримання результату порівняння позитивних і негативних моделей діяльності є правозастосовна практика за напрямками діяльності, що окреслені вище:

1) публічна діяльність державних інститутів, що пов'язана з виконанням митного законодавства (митна справа);

2) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм митного законодавства;

3) зовнішня торгівля та внутрішнє виробництво в частинах, що безпосередньо не пов'язані з дотриманням правових норм митного законодавства, але залежать від моделі відносин щодо фізичного обігу товарів у міжнародному обміні.

Про перший різновид діяльності все більш-менш зрозуміло щодо суб'єктів діяльності та суб'єктів аналізу правозастосовної практики: по-перше, це митна служба, яка, зокрема, розробляє плани й програми розвитку власної діяльності та бере участь у розробці змін до митного законодавства, по-друге, представники громадськості, пов'язані з реалізацією 2-го і 3-го різновидів діяльності. Аналіз правозастосовної практики за цими різновидами перш за все мають здійснювати безпосередньо представники громадськості та відстоювати власні інтереси перед інститутами публічної влади. Крім того, об'єктом аналізу правозастосовної практики є не тільки правозастосовна діяльність митної служби, але й правозастосовна діяльність (юрисдикційна та неюрисдикційна) у сфері, безпосередньо пов'язаній з митною діяльністю інших суб'єктів публічної влади (суди, органи державної влади, органи місцевого самоврядування).

Схема підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності (комунікації), яка склалася в окремих позиціях

На відміну від схеми розвитку діяльності, орієнтованої на стратегічні питання реорганізації діяльності, схема підтримання суб'єктів діяльності призначена для тактичного та оперативного підтримання суб'єктів управлінської діяльності для вирішення конкретних проблем. На відміну від розглядуваного раніше виду скоріше колективної діяльності, ця діяльність має переважно індивідуальний характер і вся відповідальність за результати лягає на суб'єкт управлінської діяльності. У суб'єкта виникають проблеми нового класу, де нормативна модель спрощена й необхідні складніші підходи, які полягають в інтеграції нормативно-діяльнісного та суб'єктних підходів.

Ця діяльність складається з двох: діяльності суб'єкта управління та фахівців груп підтримки (системні аналітики, референти, помічники), які володіють основами творчого мислення, що дозволяє об'єднати соціальний, корпоративний та індивідуальний досвіди.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. *Розвиток митної справи* – це свідомий, цілеспрямований процес переходу на новий якісний рівень, який передбачає зміну складових митної справи шляхом формування нових якостей митного законодавства та наповнення функціональних місць системи діяльності митної служби з реалізації митного законодавства.

Запропоновані підходи до діяльності з розвитку митної справи можуть отримати подальше наукове дослідження за рівнями розвитку не тільки митного законодавства, але й правозастосовної практики.

Література

1. Дюрягин И. Я. Право и управление / Дюрягин И. Я. – М. : Юрид. лит., 1981. – 168 с.

2. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : "Право". – 2013. – № 1. – С. 7–14.

3. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття: митна політика / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : "Право". – 2013. – № 2. – С. 7–18.

4. Ожегов С. И. Словарь русского язика : около 57 000 слов / Ожегов С. И. ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд. – М. : Рус. яз., 1988. – 750 с.

5. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – 3-е изд., исправл. – Мн. : Книжный дом, 2003. – 1280 с.

6. Щедровицкий Г. П. Избранные труды. – М. : Шк. культ. полит., 1995. – 800 с.

7. Содин С. Л. Развитие в рамках представлений о "едином" (развитие и осмысленность действия) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fondgp.ru/lib/mmky71

8. Щедровицкий П. Г. Лекции о развитии. Лекция 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fondgp.ru/lib/mmkyi8

9. Лепский В. Е. Эскиз субъектно-ориентированной концепции социального управления / В. Е. Лепский // На пути к постнеклассическим концепциям управления. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с.

10. Кунєв Ю. Д. Методологічні основи діяльності з розвитку митної діяльності та законодавства / Ю. Д. Кунєв // Вісник Академії митної служби України. Серія : "Право". – 2011. – № 2. – С. 54–61.

11. Щедровицкий Г. П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности / Г. П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – 345 с.