

Ю. Д. Кунєв, доктор юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін Академії митної служби України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ

З РОЗВИТКУ МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАКОНОДАВСТВА

Статтю присвячено розглядові змісту й сутності заходів з розвитку основної діяльності митної служби та нормативного закріплення моделі митної діяльності в законодавчих актах. Дії щодо розвитку розглянуто через категорію “правова організація діяльності”, яка полягає в організації систем заходів з реалізації норм права та організації системи норм, що визначають діяльність.

Статья посвящена рассмотрению содержания и сущности мероприятий по развитию основной деятельности таможенной службы и нормативного закрепления модели таможенной деятельности в законодательных актах. Действия по развитию рассмотрены через категорию “правовая организация деятельности”, которая заключается в организации систем мероприятий по реализации норм права и организации системы норм, которые определяют деятельность.

The article examines the content and nature of the developing the major activities of the customs service and the statutory model of customs activities in legislative acts. Activities of development have been considered by the category of “legal organization of activities”, which content the process of organizing systems of the implementation in the legal terms and system of rules that determinate this sort of activity.

Ключові слова. Методологія діяльності з розвитку, митна діяльність, модель митної діяльності, митне законодавство, правова організація діяльності.

Вступ. Аналізуючи стан розвитку вітчизняної державно-правової науки, можна виокремити необхідність більш широких і активних зусиль щодо розвитку методологічної та прикладної основи наукових досліджень. Актуальні питання розв’язання ряду концептуальних, методологічних проблем, загальних для різних сфер державно-правової діяльності й сучасних умов розвитку науки та суспільства.

Методологія має забезпечити дослідження окремих процесів і явищ у середовищі й системі та на основі утворення моделей системи, вивчення її зв’язків розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності митної служби найперспективнішим шляхом – покращанням заходів з розвитку.

Для юридичної науки й практики важливе питання методологічних підходів до їх розвитку. Дослідження організаційних аспектів і закономірностей функціонування державно-правових інститутів і є тим підґрунтям, на якому необхідно будувати нові підходи до формування сучасного права.

У сфері державно-правової організації соціальних систем істотне значення має нормативно-правова база їх функціонування. Зміна нормативно-правової бази може призвести до стану кризи організаційного розвитку системи або групи систем. Зміна цієї бази означає не тільки прийняття нових або зміну чинних законодавчих актів, але й інших нормативних (підзаконних) актів. Тому будь-які передбачувані зміни в нормативно-правовій базі слід ретельно проаналізувати з погляду наслідків їх впливу на соціальні системи [1, 61].

© Ю. Д. Кунєв, 2011

Постановка завдання. Мета статті – визначення основних проблем і напрямків удосконалення методологічних основ діяльності з розвитку митної діяльності та законодавства. Результати дослідження можуть стати важливою складовою в розвитку юридичних, управлінських, економічних та інших наук.

Результати дослідження. Щоб удосконалити певну систему та процеси в ній, необхідно знати, що і як змінити в структурі, у розподілі завдань і функцій, чим вплинути, як і на кого. Для цього треба знати ідеальне й реальне і наближуватися до ідеального за допомогою перебудови та послідовного наближення. Діяльність з розвитку і полягає в побудові певної ідеальної моделі діяльності, а потім структури, яка її реалізовуватиме. Розвиток – це поступове та послідовне наближення існуючої в системі діяльності до ідеальної, знаходження невідповідностей і розривів та їх ліквідація.

Якщо розвиток стосується діяльності органів державної влади, то необхідно не тільки створювати нові норми діяльності, але й відтворювати їх у нормативно-правових актах з подальшою реалізацією в діяльності органу. Тут проглядається небезпека “зіпсованого телефону”, коли норми діяльності розробляє один суб’єкт, відтворює їх модель у нормативно-правовому акті (НПА) інший, а реалізовує в діяльності третій. Тоді в 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.

Постає цікаве питання щодо того, які види діяльності виконує нормотворець і керівник, або якими видами діяльності він мусить володіти.

Це питання дуже тісно пов'язано з питаннями співвідношення права та управління і предметів наук адміністративного права та державного управління.

У цьому контексті цікава пропозиція щодо розгляду правової організації діяльності як основи процесу правового регулювання, де передбачається, що правова організація – це основа процесу розвитку діяльності. Розроблювані моделі модернізованої діяльності стають основою для подальшого створення моделей норм, зокрема норм права.

Тому основним для організації діяльності митної служби, на нашу думку, є право, яке має статус норми (інструмента), напрямку й форми організації діяльності, або *правова організація діяльності*.

Після визначення предмета дослідження він стає об'єктом і потребує подальшого опредмечення. Отже, предметами дослідження стають норми вже існуючої діяльності митної служби, правові норми, що її регламентують, та її організаційно-правові моделі.

Упорядкування або організації потребує система норм, що визначає або регулює діяльність об'єкта – митної служби, та безпосередньо правова діяльність митної служби з нормування діяльності, застосування та реалізації норм права. Таким чином, в об'єкт організації залучається певна система об'єктів різного типу, які потребують упорядкування та узгодження: діяльність органу виконавчої влади за посередництва норм права; норми права за посередництва діяльності органу виконавчої влади; зв'язки "норма – діяльність"; механізми процесів і зв'язків взаємодії й розвитку об'єктів.

Розглянуті складові та прояви організації у сфері людської діяльності дозволяють стверджувати, що *організація – це впорядкування, узгодження цілеспрямованої діяльності учасників процесів і станів систем, необхідних для набуття якостей і закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток соціальних процесів і систем.*

Тоді модель організації буде сукупністю проєкцій, які складаються із системного та процесного зображення організації за такими напрямками:

- організація як система або впорядкованість складових елементів соціальної системи: людина, колектив, спільнота і зв'язки між ними (структура соціальної системи);
- організація як сукупність елементів (механізмів, засобів), залучених до сфери діяльності людей, які утворюють соціальну систему;
- організація як процес (технологія) перетворення вхідних матеріалів (інформації – матерії – енергії) для отримання продукту соціальної системи;
- організація як діяльність щодо виконання суб'єктами перетворення основних завдань соціальної системи;
- організація як діяльність з узгодження спільних дій суб'єктів перетворення (управління, самоуправління тощо);
- організація як кооперація або об'єднання декількох різновидів діяльності для їх системного розгляду;
- організація як діяльність із розвитку, пов'язана зі створенням нових якостей діяльності, точніше розвиток діяльності тощо.

Предметом діяльності з розвитку митної діяльності, у першу чергу, є заходи з розвитку моделі основної діяльності митної служби та нормативне закріплення моделі цієї діяльності в законодавчих актах. Виходячи з предмета дослідження – правової організації діяльності митної служби, зазначимо, що діяльність з розвитку за змістом переважно проєктна – правотворча.

Правова організація – це один із предметів, за допомогою якого можна описати більшість знань і побудувати моделі, необхідні для державно-правового дослідження. Слід зазначити, що правова організація є комплексним предметом, який передбачає дослідження її сутності, змісту й складових.

Найважливішою та найсуттєвішою складовою, яка поєднує різні підсистеми й напрямки діяльності соціальної системи, особливо якщо це стосується органів влади, є правова організація їх діяльності. Під *правовою організацією соціальних систем і процесів* розуміємо наукову інтерпретацію організації соціальних систем і процесів, їх елементів, механізму взаємодії між ними. Правова організація вказує на неодмінний елемент механізму організації – право.

Правову організацію діяльності можна визначити як упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм діяльності й норм права, необхідних для набуття якостей і закріплення закономірностей, котрі забезпечать результативність і розвиток певної діяльності та відповідної соціальної системи.

Таким чином, *правова організація діяльності забезпечує цілісність та ефективність систем норм права і діяльності й полягає в організації систем з реалізації норм права та організації системи норм, що визначають діяльність.* До цієї системи залучаються різні суб'єкти, які визначаються досліджуваними видами діяльності.

Щодо певного органу виконавчої влади, то основним є процес його публічної діяльності, який, у першу чергу, визначає організованість процесів і структури систем органу.

Можна стверджувати, що за допомогою права регулюється весь процес державно-правової організації соціальних систем. Право опосередковує процеси організації, зокрема управлінську діяльність, і повинне створювати для неї оптимальний правовий режим, тому важливе значення має права організація управління. Без цього знижується ефективність діяльності державних органів, послаблюється вплив на державні, господарські й соціальні справи.

Після визначення основних напрямів розвитку митної служби України постає питання, як їх організувати, керувати при цьому службою для їх реалізації. Отже, потрібно визначити методологічні підходи діяльності з розвитку. Це одне з основоположних питань правової організації діяльності митної служби України.

Якщо взяти розвиток як мету державно-правової організації соціальних процесів і систем та різновид діяльності, то необхідно далі визначитися із системою. Управляють людьми та діяльністю як універсальною категорією, до котрої люди включені як елементи, суб'єкти й об'єкти. Думка щодо управління суспільними процесами залишається дискусійною, оскільки суспільні процеси відображають системи діяльності вищого рівня або ширшого кола суб'єктів та об'єктів. Тому ми й використовуємо категорії державно-правова й правова організація, які більш універсальні.

Діяльність буває різна: з відтворення діяльності, проектування, технічна тощо. У нашому випадку – це організація діяльності з розвитку, а розвиток пов'язаний зі створенням нових якостей. Розвиток діяльності завжди пов'язаний зі створенням нового або розв'язанням проблем у діяльності з відтворення. Відповідно виділяють такі базові методологічні схеми організації діяльності з розвитку організації соціальних процесів і систем:

- конструювання нових видів діяльності;
- розвиток видів діяльності, які вже склалися;
- упровадження інноваційних проектів нових видів діяльності;
- супровід видів діяльності, які склалися (нормованих);
- підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності (комунікацій), що склалися, та в окремих позиціях [2, 23].

З проектної діяльності видано значну кількість наукової та навчальної літератури. Але суттєвими залишаються питання щодо методологічних основ її здійснення. Найцікавіші сучасні підходи до загальної методології пізнання запропоновані Г. П. Щедровицьким, системомислєдїяльнісна (СМД) методологія створена московським методологічним гуртком, до якого входила група науковців.

На нашу думку, основною в розгляді діяльності з розвитку митної служби має бути СМД-методологія, яку багато вчених визнають найбільш передовою, обґрунтованою і розвиненою. Основні положення й категорії СМД-методології викладено у працях Г. П. Щедровицького [3–6].

Розглянемо деякі методологічні положення, які стосуються організації діяльності з розвитку.

Узагальнюючи погляди Г. П. Щедровицького, з багатьох характеристик діяльності з розвитку виділимо три основні. По-перше, всі логіко-епістемологічні організованості діяльності – це об'єкти свідомих, цілеспрямованих дій окремих керівників, учених, експертів, фахівців або їх колективів. По-друге, ці організованості виступають функціональними елементами або засобами людської діяльності, вписані в неї і “живуть” за її законами. По-третє, ці організованості мають інерційність (наступні форми залежать від попередніх), відповідно реалізувати поставлені цілі й завдання можна лише в напрямках можливого розвитку цих організованостей, які формуються на основі складного співвідношення між планами й програмами дій, залежно від культурної традиції (організаційної культури), знань, наявної ситуації та природної інерційності систем діяльності.

Основним підходом СМД-методології є особливе подання акту діяльності як системи, що складається з таких елементів: продукту діяльності; вихідного матеріалу для перетворення; дій, що докладаються до матеріалу; зовнішньо виражених засобів, що використовуються для дій; знань, що фіксуються в спеціальних знакових формах; самого індивіда (суб'єкта); його свідомості; його внутрішніх засобів і здібностей; мети діяльності; норми діяльності [3, 125–126].

Основна складність будь-якого дослідження полягає у “зшиванні” різних проекцій зображення систем діяльності, яке приводить до потрібних результатів. Тобто у процесі кооперації діяльностей виявляються *розриви (проблеми й суперечності), з'єднати які – основне призначення розвитку діяльності* з організації соціальних процесів і систем.

Схема розвитку видів діяльності, які склалися. За основу схеми розвитку доцільно взяти ідеї нормативно-діяльнісного підходу Г. П. Щедровицького. Схема складається з таких компонентів: соціальне середовище, на фоні якого відбувається діяльність; норма діяльності, яка визначає посадову позицію суб'єкта діяльності (норма передбачає: визначення завдань (функцій), для виконання яких організовано 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 вийти з колишньої в нову позицію (рефлексивну) для побудови нової моделі норм діяльності. У практиці проектної діяльності

рефлексивний вихід здійснюється колективами розробників, системних аналітиків, експертів або фахівців, які виконують основну діяльність.

У соціальній системі стратегічне управління стає основним напрямком діяльності керівництва з розвитку правової організації діяльності соціальної системи, яке здійснюється на основі рефлексії мислення та свідомості. Це складна творча діяльність, що може ґрунтуватися на застосуванні різних методик, наприклад на використанні організаційно-діяльнісної гри.

Схема підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності (комунікації), що склалися, та в окремих позиціях. На відміну від схеми розвитку діяльності, яка орієнтована на стратегічні питання реорганізації діяльності, схема підтримання суб'єктів діяльності призначена для тактичного й оперативного підтримання суб'єктів адміністративно-правової діяльності під час розв'язання конкретних проблем. Раніше ми розглядали, ймовірно, колективну діяльність, а ця діяльність має переважно індивідуальний характер, і вся відповідальність за результати лягає на суб'єкт діяльності з прийняття рішень. Вона передбачає визначення типу "точки розриву діяльності" (діяльнісна, суб'єктна, інструментальна), виявлення причин виникнення "точок розриву діяльності" та пропозицій щодо усунення розривів [2, 38]. Перед суб'єктом постають проблеми нового класу, де нормативна модель спрощена, тому потрібні складніші підходи, які полягають в інтеграції нормативно-діяльнісного підходу (за Г. П. Щедровицьким) і суб'єктних підходів (за В. А. Лефевром [7, 61–68] та іншими).

У дискусіях Г. П. Щедровицького з В. А. Лефевром зафіксовано, що теоретик, визначаючи умови перетворення суспільного буття, у яке він включений, має зайняти особливу перетворювальну позицію щодо форми й умов життя, в яких він існує. Вихід у подібну перетворювальну позицію пов'язаний з формуванням теоретичної ідеалізації, ідеального бачення – своєрідного рефлексивно-розуміючого органу, що дозволяє побачити граничні умови існування даної форми суспільного буття. Теоретична свідомість, яка нездатна виробити ідеалізації, спрямовані на перетворення суспільного буття, перебуває всередині нього, належить йому, повністю ним визначається. Якщо теоретик виходить у позицію щодо перетворення суспільного буття, він мусить формувати інший тип науковості для забезпечення своєї роботи – науковість проектно-програмного типу. Теоретик, що зайняв перетворювальну позицію, вивчає й досліджує не те, що існує, не те, що вже є; він визначає межі, вихід за які передбачає створення (проектування, конструювання) того, чого немає [8, 294].

Позиція, в якій виявляються принципи перетворення сформованої системи діяльності (у разі нецільового розвитку, коли не визначено параметри майбутньої системи), виробляються проекти нових форм організації діяльності, визначаються програмні кроки реалізації проектів (у разі цільового розвитку), є позицією управління розвитком. Розвиток розглядається як штучно-природний процес, що, з одного боку, визначається природно складними тенденціями зміни системи діяльності, а з іншого – будується відповідно до накреслених штучних перетворень [8, 295].

Діяльність з розвитку складається з 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 досвід. Основа підходу – СМД-методологія, різниця – в об'єкті дослідження. Залежно від виду діяльності, масштабу системи, рівня управління змінюються складність завдань або розв'язуваних проблем і вимоги до вмінь особи, яка приймає рішення, творчо мислити. Діяльність з розвитку – творча, вона потребує системних і творчих підходів від суб'єктів її реалізації.

Науковий творчий пошук рішення може відбуватися на трьох основних рівнях:

- 1) виконання конкретного завдання (розв'язання проблеми);
- 2) виконання завдання (проблеми) загального значення для організації або групи організацій, спільноти;
- 3) виконання соціально-наукового комплексу завдань (проблем) [9, 453–468].

Перший рівень відповідає виконанню завдань, розв'язанню проблем на оперативному й тактичному рівнях управління організації, другий – на стратегічному рівні управління соціальних систем, третій – означає розв'язання проблем подальшого розвитку людства у межах, наприклад, "каналів реальності" [10, 73], спільних для всього людства, створення цивілізаційних інститутів тощо.

Може бути й інший варіант розподілу рівнів, наприклад за рівнями конкретної організації, хоча існує зв'язок рівнів з розмірами організації.

На кожному рівні можуть виконуватися різні за масштабом завдання, провадитись наукові розробки. Виконання завдань стратегічного значення неможливе без уміння ставити й виконувати завдання оперативного і тактичного значення. Виконати завдання стратегічного рівня, як свідчить практика, не можна без виконання завдань першого й другого рівня. Щоб перейти на виконання завдань другого рівня, часто необхідно виконати не одне, а декілька завдань першого рівня. І посада, яку обіймає керівник стратегічного рівня, не означає, що він здатний виконувати завдання першого управлінського рівня.

Запитання: "А хто приймає рішення? Як бути з упевненістю, що фактично кожна особа може бути ефективним правотворцем або керівником? Чи вміють управляти наші керівники та розробляти норми права правотворці?" Питання складні, а відповіді на них очевидні.

Керівник може залишитися на нульовому творчому рівні. Наявність посади ще не означає вміння творчо мислити, виконувати завдання або розв'язувати проблеми. Перехід на перший рівень – значне досягнення. Тут важливо розуміння керівником обмеженості своїх можливостей і необхідності створення структури або групи людей – працівників організації, які допомагатимуть йому виконувати одне з основних завдань з управління розвитком організації. Одним із основних елементів розвитку стає діяльність підрозділів, які забезпечують розробку головних напрямків розвитку організації та її діяльності. У митній службі свого часу було ліквідовано Управління досліджень і стратегічного розвитку ДМСУ, яке розробило Концепцію модернізації митної служби України, розробляло та впроваджувало практичні рекомендації щодо модернізації митної служби за основними напрямками її діяльності. Крім цього, визначальними в діяльності з проектування розвитку стають наукові розробки прикладного характеру за різними напрямками розвитку діяльності митної служби, які формують теоретичну базу здійснюваних та перспективних змін. На наш погляд, це мусить бути сполучення діяльності Управління досліджень і стратегічного розвитку ДМСУ, творчого наукового колективу Академії митної служби з питань управління та його правового забезпечення, залучених керівників підрозділів ДМСУ, які мають необхідний творчий потенціал.

Успішний розвиток митної служби визначається багатьма факторами, зокрема: “ззовні” – підтримання та забезпечення розвитку, виходячи з людиноцентричних позицій під час визначення показників діяльності митної служби, – визнання того, що для держави пріоритетна правоохоронна й правозахисна, а не фіскальна діяльність митної служби; “зверху” – дуже багато залежить від керівництва ДМСУ, його бажання й уміння розвивати службу; “знизу” – розуміння співробітниками митної служби сутності та необхідності безпосередньої участі в розвитку системи. Діяльність щодо розвитку митної служби полягає в результативному сполученні управлінських діяльностей на всіх рівнях державного управління.

Системодіяльнісний підхід до вивчення соціальних полісистем передбачає не тільки встановлення причинно-наслідкових залежностей і зв'язків, а й одночасний розгляд та співвіднесення взаємопов'язаних сторін цих об'єктів: культури, політики, права, економіки, управління, мистецтва тощо.

Відповідно, перспективи розвитку митної служби полягають у розумінні необхідності змін керівництвом митної служби України, організації розробки науково обґрунтованих програм та впровадження реального механізму (організаційного – на всіх рівнях та напрямках правової організації діяльності системи), безперервного й творчого підходу до цього питання.

Висновки. Правова організація діяльності – це, в першу чергу, наукова “інженерія” правової (правотворчості, правозастосування) та адміністративної діяльності, яка максимально використовує формалізовані підходи до державно-правової організації соціальних процесів і систем.

Для відтворення й розвитку поліструктурної діяльності важливі два напрямки її реалізації: 1) інженерія діяльності на основі наукових підходів до пізнання реальності та її розвитку на основі СМД-методології; 2) використання інтуїтивних (позасвідомих каналів реальності) основ прийняття рішень щодо розробки та реалізації розвитку поліструктурної діяльності. Але публічна діяльність виявляється демократичнішою, якщо побудова та реалізація адміністративно-правової діяльності ґрунтується на інженерії. Інженерія є провідною, тому що наше суспільство за культурним розвитком не досягло того рівня, який робить можливим превалювання позасвідомого в державно-правовій організації соціальних процесів і систем.

Література

1. Кубко Е. Б. Современные концепции организационного развития социальных систем / Е. Б. Кубко // Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / [Е. Б. Кубко, В. Ф. Сиренко, В. И. Крюков и др.] : под общ. ред. Е. Б. Кубко. – К. : Юринком, 1997. – 192 с.
2. 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.
3. 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.
4. Щедровицкий Г. П. К характеристике категориальных определений деятельности [Электронный ресурс] / Щедровицкий Г. П. // Проблема деятельности в советской психологии : тезисы докладов к V Всесоюзному съезду Общества психологов. – М., 1977. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/43/>.
5. Щедровицкий Г. П. Путьодитель по методологии Организации, Руководства и Управления : хрестоматия по работам Г. П. Щедровицкого / Щедровицкий Г. П. – М. : Дело, 2003. – 160 с.
6. Щедровицкий Г. П. Философия. Наука. Методология / Щедровицкий Г. П. ; [редакторы-составители: А. А. Пископель, В. Р. Рокитянский, Г. П. Щедровицкий / Г. А. Давыдова, Г. П. Щедровицкий]. – М. : Шк. Культ. Политики, 1997. – 656 с.
7. Лефевр В. А. О самоорганизующихся и саморефлективных системах и их исследовании / Лефевр В. А. // Проблемы исследования систем и структур. – М. : Наука, 1965. – С. 61–68.

8. Громько Ю. В. Московская методологическая школа / Громько Ю. В. // Методология: вчера, сегодня, завтра [в 3 т.]. – М. : Шк. Культ. Полит., 2005. – Т. I. – 472 с.
9. Альтшуллер Г. С. Как стать гением / Г. С. Альтшуллер, И. М. Веткин. – Минск : Беларусь, 1994. – 540 с. – С. 453–468.
10. Буров В. А. Постнеклассическое знание навигатора. Управление генетическими программами автопоэзиса / Буров В. А. // На пути к постнеклассическим концепциям управления. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с. – С. 70–78.