

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

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНОЇ СЛУЖБИ

*У статті розглянуто теоретичні проблеми і напрямки підвищення ефективності правового забезпечення діяльності митної служби України.*

*The article is devoted to the theoretical problems and directions of increase of efficiency of the legal providing of activity of Custom Service of Ukraine.*

**Ключові слова.** Природа управління, правове забезпечення діяльності, механізм організації соціальних систем, завдання правового забезпечення.

**Вступ.** Актуальність статті пояснюється тим, що тенденції суспільного розвитку та сучасні соціальні процеси обумовлюють необхідність інтенсивної розробки теоретичних проблем правового впливу на суспільні відносини, форм та засобів реалізації права, механізму правового регулювання, застосування норм права і багатьох інших питань.

Сьогодні гостро відчувається потреба в розробці механізму ефективного застосування закону та його дії на соціальні процеси, на демократизацію українського суспільства.

Зміни в характері й масштабах зовнішньоекономічної діяльності, зростання її соціально-економічного значення для кожної з країн і світового співтовариства в цілому об'єктивно потребують внесення істотних коректив практично в усі сфери митної справи, а особливо у правове забезпечення діяльності митної служби, тому зрозумілою є потреба в наукових дослідженнях у цій сфері.

Незважаючи на необхідність більш детального розгляду питання про вдосконалення правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої влади, зокрема митної служби, в науковій літературі з правознавства та управління воно не отримало належного висвітлення.

При дослідженні теми автором проаналізовано праці таких вчених України, як Н. В. Александрова, В. М. Гарашук, Є. В. Додін, В. Т. Комзюк, С. В. Кувакін, В. Б. Кухаренко, О. С. Круглов, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, В. Є. Новіков, Д. В. Приймаченко, М. Г. Шульга й ін.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення теоретичних та організаційних проблем і основ підвищення ефективності правового забезпечення діяльності митної служби України.

© Ю. Д. Кунєв, 2009

**Результати дослідження.** Думка про напрямок правового забезпечення діяльності не нова. На неї звертали увагу провідні адміністративісти: В. В. Глазирін, І. Я. Дюрягін [1], В. М. Кудрявцев, А. Е. Луньов [2], В. І. Нікітінський [3], Ю. О. Тихомиров [4], А. М. Школик та ін.

В адміністративному праві дослідження проблем та напрямків правової діяльності традиційно пов'язували з категорією правового забезпечення соціального управління. Вважаємо, що розгляд і дослідження проблем правового забезпечення управління (в широкому розумінні) сприятиме більш поглибленому дослідженню напрямків удосконалення правової діяльності митної служби України.

Фактично усі вчені-адміністративісти проголошують нерозривний зв'язок права і управління, який особливо важливий при розгляді адміністративно-правової діяльності органів виконавчої влади, дослідженні основних взаємозалежностей предметів адміністративного права.

Ю. О. Тихомиров, досліджуючи природу і види управління, виділяє два аспекти "юридичного зрізу". Перший – застосування юридичних засобів. Управління, як комплексне явище, використовує для своїх цілей різні засоби: економічні, юридичні, матеріальні, технічні, кадрові, ідеологічні тощо. Юридичні засоби мають як власне поле застосування, так і суміжне поле, де вони опосередковують використання інших засобів.

Другий аспект пов'язаний з радіусом правового відображення (маються на увазі різні види управління). Право в цілому, усі його галузі служать правовим забезпеченням управління в суспільстві, соціального управління і управління державою, державними справами. Державне управління у вузькому значенні опосередковується конституційним і адміністративним правом [4, 56].

Розуміння комплексної природи управління полегшує правильне трактування права як одного з його інструментів та складової, за допомогою якої регулюється весь процес управління. Це означає можливість виділення правового забезпечення управління. Воно характеризується системністю, цілісністю правового регулювання основних сторін управління.

Ю. О. Тихомиров виділяє правове забезпечення як самостійний вид забезпечення управління, взаємодіючий з іншими, що виражає його загальнозначущий соціальний і організаційний прояв [4, 56; 5].

З останніх праць українських вчених доцільно відзначити дисертацію А. М. Школика, який досліджує адміністративне правове регулювання управлінської діяльності в Україні [6].

Обґрунтуємо слухність застосування категорії “правове забезпечення діяльності” як категорії адміністративно-правової організації, тобто інструментальний характер права у нормуванні діяльності митної служби:

1) адміністративно-правова діяльність у митній службі має системний характер, тобто може бути подана у вигляді підсистем, однією з яких є права;

2) правова підсистема теж має системний характер і може бути подана у вигляді підсистем, що передбачає багатоаспектний характер дослідження;

3) діяльність з правового забезпечення досліджується на основі загальної та спеціальних методологій організаційної та правової наук.

Ми вже зазначали, що зв'язок і співвідношення права та управління є одним з основних питань таких фундаментальних і комплексних наук, як теорія держави і права, теорія управління, конституційне і адміністративне право.

В. М. Селіванов пише, що юридичні й управлінські відносини як конкретні соціальні явища пізнаються різними способами, методами і формами, бо завжди одночасно існують декілька протилежних, відмінних один від одного способів суспільного мислення, які намагаються витлумачити юридичні та управлінські “істини”, дані їм у досвіді, на свою користь. Саме тому інтерпретація понять права і соціального управління не була й сьогодні не лишається однозначною [7, 83].

А. Є. Луньов [2, 45] звернув увагу на той факт, що не можна визнати достатнім і правильним аналіз проблем управління поза правом і поза зв'язком з правом. Ідея про правові форми управління була розвинена і поглиблена до такого розуміння, що управління має здійснюватися відповідно до цілей, установлених правом, на основі права і в правових формах.

З іншого боку, право є основним інструментом, засобом і формою управлінської діяльності. Превалювання одного або іншого підходу залежить від багатьох факторів рівня управління, цілей, які ставляться при управлінні, важливості вирішуваних завдань тощо. Тому питання співвіднесення права і управління треба розглядати як комплексно, так і в контексті завдань конкретного дослідження.

Ці питання набувають особливої актуальності в наші дні, коли відбуваються великі зміни в соціально-політичній, економічній, духовній та організаційній сферах життя суспільства. Усе виразніше відчувається необхідність пошуку таких організаційних начал, які б гарантували стійкий розвиток суспільства.

Саме наукове визначення сучасного поняття управління і права, їх принципів, методів застосування у процесі демократичної трансформації українського суспільства, формування якісно нової національної системи державної влади, управління та самоуправління, тобто розроблення сучасної парадигми управління і права, може сприяти забезпеченню ефективного досягнення конституційно закріплених цілей відродження громадянського суспільства, забезпеченню прав і свобод людини, розвитку і зміцненню демократичної, соціальної, правової держави, пошуку міри та межі оптимального співвідношення економічної свободи й ефективності, а також соціальної справедливості та юридичної рівності [7, 85].

Право щодо керівної підсистеми є засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, стосовно керівної підсистеми – засобом організуючого впливу на свідомість і діяльність суб'єктів, якими керують. Саме тому право є не тільки формою, але й найважливішим засобом соціального управління.

Особливості взаємозв'язку права й управління в різних країнах підкреслює Глен Райт [8, 8], який розглядає два підходи до державного управління: американський і європейський. Американський підхід полягає в тому, що галузі державного управління визначають політичний процес і законодавчі рішення. При такій ситуації спостерігається змішування політико-адміністративних функцій, і основними критеріями управлінського рішення є економічність та ефективність, а правові норми забезпечують тільки широкий масштаб і мету. Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, що спирається на правову основу для визначення цих завдань. Закон як такий, що визначає державне управління в німецькому контексті, характеризується таким чином: “Завдання державного управління, а отже, і структурні передумови матеріальної правильності адміністративної дії стверджуються, згідно з німецькою традицією, насамперед за допомогою права”.

За обох підходів діють ті ж принципи державного управління, але вони пристосовані до відповідних політичних та соціальних умов.

Достатньо популярною для адміністративістів залишається думка про те, що для юридичного “обслуговування” державного управління як різновиду соціального управління існує спеціальна правова галузь – адміністративне право, яка має своїм предметом ті суспільні відносини, які виникають (складаються), розвиваються та припиняються у зв'язку з практикою здійснення розпорядчо-виконавчої діяльності держави.

Адміністративне право додає основним виявам управлінської діяльності, що здійснюється органами держави, виконавчого та юридичного характеру.

В. М. Плішкін, розглядаючи співвідношення права й управління, робить висновок, що соціальне управління (включаючи державне) і право, перебуваючи в постійній взаємодії, розвиваються у взаємній залежності:

1) правління спрямоване на реалізацію норм права, на переведення правових, нормативних установлень у реальну поведінку людей і організацій;

2) право використовується як один з найбільш дійових засобів управління, воно забезпечує ефективну організацію державної влади, регламентує управлінську діяльність її органів;

3) саме управління є важливим об'єктом правового регулювання [9, 33].

Виходячи з аналізу перерахованих факторів, можна зробити висновок: право і управління, зберігаючи свою специфіку, перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного, причому в принципах права відображаються основні взаємозв'язки, закономірності й відносини управління, а закономірності розвитку права використовуються для вдосконалення управління. Але реальна картина не завжди відображає дефініцію, що в нормативно-правових актах відображаються основні взаємозв'язки, закономірності й відносини соціального управління. У багатьох випадках правові акти відображають політичне замовлення, не спираючись на управлінські принципи. І навпаки, управління не завжди спрямоване на реалізацію норм права, на переведення правових, нормативних установлень у реальну поведінку організацій і людей.

Право має найбільший практичний інтерес лише тоді, коли воно органічно включено в безпосередній процес управління. Поза управлінським процесом, доки відповідно до імперативних вимог принципів не здійснюється реальне управління, говорити про реалізацію принципів управління передчасно. Тому, кажучи про реалізацію принципів управління, ми можемо і повинні говорити лише про необхідність реалізації управлінського потенціалу в праві.

Тому метою державно-правового дослідження і є поєднання на основі сучасних методологічних підходів переваг кожного з напрямків досліджень (права і управління) шляхом створення комплексних моделей адміністративно-правової організації соціальних процесів і систем.

З урахуванням практичного втілення аналізованої концепції можна дійти такого висновку. Приймаючи або вдосконалюючи той або інший нормативно-правовий акт, необхідно точно визначити: по-перше, на вирішення яких суперечностей у соціальній системі спрямовані ці зміни; по-друге, на які види діяльності або соціальних відносин можуть вплинути ці зміни; по-третє, які соціальні результати, з погляду організаційного розвитку конкретних систем та процесів, очікуються. Безумовно, повинні бути враховані й інші чинники, пов'язані зі змінами в соціальних системах і процесах та закріпленням цих змін у нормативних актах. Ігнорування теоретичних та організаційних основ під час розробки й реалізації процесів змін може призвести до результатів прямо протилежних тим, на які розраховували.

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

Цілком закономірно виникає питання співвідношення двох категорій – “організація” та “управління”. Сутність поняття організації ми вже частково розглянули, але в контексті досліджуваного питання доцільно проаналізувати деякі аспекти співвідношення цих двох категорій. Більшість досліджень стосуються проявів організації в управлінні [10]. Такий підхід достатньо поширений, але не повністю відображає сутність співвідношення. Г. П. Щедровицький розглядає ці дві категорії як однопорядкові, що означають дві різні діяльності. Але, на нашу думку, Г. П. Щедровицький та інші розглядають організацію у вузькому розумінні, як різновид процесів організації в широкому розумінні, яке ми маємо на увазі, досліджуючи адміністративно-правову організацію певної соціальної системи (митної служби).

На думку О. О. Богданова, О. В. Райченка, Г. Р. Латфулліна [11, 312], до якої приєднуємося й ми, порівняння цих двох понять приводить до висновку про первинність системи організації (як процесу й системи) і вторинності системи управління нею. Тому цілком слушний висновок щодо управління і права як забезпечувальних систем, отже, закономірний і доцільний у межах дослідження адміністративно-правової організації є системний розгляд питань адміністративного, правового та управлінського видів діяльності як елементів механізму адміністративно-правової організації та розгляд питання правового забезпечення як основної діяльності системи, так і забезпечувальної, що є відображенням застосування підходів неklasичної науки.

Виходячи з визначення комплексного механізму організації соціальних систем, який складається з механізму організації діяльності, структурно-функціонального, структурно-організаційного механізму, механізму розвитку (змін) та механізму самоорганізації, зазначимо, що за допомогою права стосовно митної служби повинен бути забезпечений кожен з них, можливо, за винятком механізму самоорганізації.

Відповідно, за допомогою права організується (щодо діяльності – забезпечується) таке.

1. Організація митною службою суспільної діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії діяльностей (вплив: переконання і примус; послуги, координація, надання дозволів, захист, охорона тощо), або зовнішня адміністративно-правова діяльність. Цю діяльність розкривають через основні функції, які можна розподілити на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади.

2. Діяльність митної служби щодо організації функціонування внутрішньосистемних об'єктів, або внутрішня адміністративно-правова діяльність.

3. Діяльність з розвитку – проектну або інноваційну щодо перших двох діяльностей та формування нових знань (теорії) про неї.

4. Система і структура митної служби, її органів та підрозділів, які побудовані для забезпечення їх діяльності.

5. Діяльність інших суб'єктів, які взаємодіють з митною службою, або підпадають під регулювання їх діяльності адміністративно-правовими нормами.

6. Адміністративні відносини, від яких залишаються реальними суб'єктні права і обов'язки. Сюди також можна зарахувати повноваження відповідних суб'єктів державного управління, систему заходів юридичного примусу.

Усі названі елементи організування взаємозалежні й погоджені.

Принципове значення має комплексне правове забезпечення всієї системи адміністративно-правової організації як системи і процесу, а також правового регулювання основних сфер діяльності. Право активно впливає на підвищення рівня організованості й ефективності діяльності, на подальший розвиток економіки, науково-технічного прогресу, культури, на охорону й раціональне використання ресурсів, на підвищення рівня життя народу. У свою чергу, це сприяє посиленню і використанню організуючого потенціалу права.

Комплексна природа організації означає можливість виділення її правового забезпечення. Правове забезпечення як елемент організації характеризується системністю, цілісністю правового регулювання основних сторін його механізму. Це самостійний вид забезпечення, який взаємодіє з іншими і має загальнозначущий соціальний та організаційний прояв. Недооцінка його негативно позначається на якості системи.

З урахуванням системного характеру *правового регулювання* Ю. О. Тихомиров виділяє такі його елементи:

- а) видання правових актів з урахуванням суспільних потреб;
- б) вивчення правових актів усіма працівниками при вступі на посаду й у процесі діяльності;
- в) правове виховання як засіб підвищення правової культури і професійної кваліфікації працівників;
- г) правильне застосування юридичних норм для оптимального виконання завдань управління і господарювання;
- д) аналіз практики застосування законодавства, правових актів;
- е) контроль за дотриманням законності, відвернення й усунення її порушень, застосування заходів заохочення або покарання;
- ж) удосконалювання законодавчих та інших актів, зміна, скасування застарілих [5, 97].

Правове забезпечення має комплексний характер, що виражається, насамперед, в охопленні ним головних сфер організації: політичної, економічної, науково-технічної, соціальної, екологічної тощо.

Таким чином, правове забезпечення як елемент організації можна визначити так: комплекс організаційних, юридичних, технічних і технологічних заходів, засобів та методів, котрі вирішують питання комплексного правового забезпечення функціонування всієї системи.

У рамках правового забезпечення сполучаються різні способи правового впливу з урахуванням широкого спектра правових норм. Із цієї причини воно не зводиться до застосування норм якої-небудь однієї галузі законодавства, а передбачає дію норм конституційного, адміністративного, цивільного, трудового права тощо. Але адміністративно-правові норми, розвиваючи конституційні норми, регулюють ті сторони управління, котрі вимагають стійкості, певної однаковості та примусовості. На них, як на своєрідній осі, формуються і діють імперативні норми в інших галузях [5, 98].

Відзначимо сполучення загального, особливого й одиничного на різних рівнях організації митної справи (діяльності). Мається на увазі правове забезпечення організації та управління в масштабах країни, економіки країни, адміністративно-територіальної одиниці, галузі й сфери, органу.

Розвиток видів правового забезпечення за рівнями передбачає розгляд їх елементів, тому особливе значення має методика планування правового забезпечення (за Ю. О. Тихомировим). Він підкреслює два основні положення. Перше пов'язано з типовою структурою правового забезпечення на всіх рівнях:

а) застосування правових засобів для підвищення ефективності економіки держави, зокрема зовнішньоекономічної діяльності;

- б) забезпечення правовими засобами захисту інтересів громадян і держави;
- в) зміцнення довірливих відносин;
- г) дотримання законодавства про працю;
- д) забезпечення законності та якості правових актів, що видаються;
- е) інформування громадян про чинне законодавство, правовиховна робота.

Друга обставина стосується юридичної служби та інших адресатів правового забезпечення. Маються на увазі всі функціональні й галузеві підрозділи митної служби, усі категорії посадових осіб, працівників, покликаних у дорученій їм сфері послідовно реалізовувати вищезазначені елементи як одну з важливих функцій.

Ще одним різновидом правового забезпечення є застосування його для вирішення основних функціональних завдань, для зміни ситуації тощо. Такими є розділи про правове забезпечення в рамках цільових програм, планів заходів, великих комплексних актів. Їх треба складати у зв'язку з колом виконуваних завдань і накреслюваних дій [5, 102].

Завдання правового забезпечення функціонування систем управління різноманітні. В узагальненому вигляді (за В. М. Плішкіним) вони зводяться до такого:

- точний розподіл функціональних ролей працівників управління, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин;
- розмежування і розподіл збирання, обробки інформації й надсилання результатів її аналізу на різні рівні управлінської структури;
- раціональна побудова системи прийняття рішень і точного співвіднесення її з інститутом відповідальності;
- нормативне визначення компетенції посадових осіб для прийняття ними управлінських рішень;
- розподіл часу, необхідного працівникам для виконання управлінських функцій;
- зв'язок результатів праці з точними критеріями оцінки, у тому числі з розміром оплати, системою морального заохочення тощо [9, 589].

Кожне із названих загальних завдань містить багато часткових, правове забезпечення виконання яких здійснюється у різних формах.

В органах державної влади більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через установлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів під час прийняття правових актів органами державної влади.

**Висновки.** У більшості наукових робіт з адміністративного права, конституційного права і державного управління здебільшого розглядалися окремо право і управління, які мають свої основи і забезпечують виконання один одного як окремих утворень. На нашу думку, ці категорії потрібно досліджувати в межах одного процесу, який має одну методологічну основу – системомиследіальність.

Розкриваючи сутність питання, ми розглянули існуючі погляди на правове забезпечення діяльності, зокрема В. М. Плішкіна, Ю. О. Тихомирова та інших. Але необхідно відзначити, що у своїх працях вони розкривають лише напрямки діяльності з правового забезпечення, не розкриваючи її механізм та динаміку, що є суттєвим недоліком та основним напрямком подальшого удосконалення правової діяльності митної служби України.

#### Література

1. Дюрягин И. Я. Право и управление [Текст] / И. Я. Дюрягин – М. : Юрид. лит., 1981.
2. Лунев А. Е. Правовые проблемы науки управления [Текст] / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1966.
3. Эффективность правовых норм [Текст] / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самошенко, В. В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980.
4. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс [Текст] : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998.
6. Школик А. М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. М. Школик / НАН України. – К., 2000. – 20 с.
7. Селіванов В. М. Теоретико-методологічні засади реформування державного управління [Текст] / В. М. Селіванов // Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи [колектив авторів, наук. керів. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – С. 67–127.
8. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994.
9. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручн. / В. М. Плішкін / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999.
10. Allen L. A. Management and Organization [Text] / L. A. Allen. – N. Y., 1985.
11. Теория организации [Текст] : учебник / Г. Р. Латфуллин, А. В. Райченко. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с. : ил.