

УДК 351.741

О. В. Панасюк

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Визначено сутність таких категорій, як «організація», «діяльність», «організація діяльності» та «елементи (види) організації діяльності»; з'ясовано елементи організаційної діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України.

Важливим засобом забезпечення дисципліни і законності в органах ДПС України є належна організація діяльності усіх підрозділів, яка спрямована на виконання їх повноважень. Для того, щоб стати механізмом реалізації законів, державна служба має відігравати роль дієвого засобу упорядкування самого державного апарату. Виконання законів і загальнодержавних рішень можна чекати лише тоді, коли процес реалізації вимог нормативних актів буде підкріплено злагодженою системою державної служби з чітким розподілом повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління» [1, с. 18]. Зазначене цілком справедливо можна віднести і до органів ДПС України. Організаційна діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України може регулюватись і регулюється «не тільки правовими, але й іншими соціальними нормами, у тому числі організаційними, які виробляються і виникають в процесі організаційної діяльності» [2, с. 33].

Проблема забезпечення дисципліни в органах ДПС України не залишалася поза увагою вчених, про що свідчать наукові праці Т. М. Барабаш, О. С. Башняка, А. В. Головача, О. П. Дзісяка, В. О. Кузнецова, А. М. Куліша, В. В. Мозоль, В. М. Момота, О. М. Хольченкова, В. К. Шкарупи та інших, проте вона не знайшла свого остаточного вирішення.

Метою статті є визначити елементи організаційної діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України та охарактеризувати їх. Для виконання поставленої мети слід визначити сутність таких категорій, як «організація», «діяльність», «організація діяльності» та «елементи (види) організації діяльності» та охарактеризувати їх; з'ясувати елементи організаційної діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в органах ДПС України. Для цього звернемось до тлумачних словників та визначень, що надають вчені.

Отже, у словнику української мови під «організацією» розуміється «створення, заснування, підготовка чого-небудь; об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т. ін.; особливість побудови чого-небудь» [3, с. 368].

Філософський енциклопедичний словник визначає поняття «організація» як: 1) об'єднання індивідів у єдине ціле для сумісної праці щодо реалізації програми або цілі та діючих на основі певних правил і процедур; 2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 3) внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія більш або менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його побудовою [4; 5].

«Організувати – значить або створити систему знову, або поліпшити її стан у процесі функціонування відповідно до мінливих внутрішніх і зовнішніх умов» [6, с. 141]. Як бачимо, термін «організація» визначається у багатьох аспектах. У своєму статичному значенні «організація» визначається як об'єднання групи людей, у динамічному – як діяльність, спрямована на досягнення певної мети.

Поняття «організація» неодноразово було предметом наукових досліджень в науці як адміністративного, так і інших галузей права. Так, М. І. Ануфрієв, В. С. Венедиктов, О. В. Негодченко, В. О. Соболев, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина розглядають «організацію» як спосіб упорядкування і регулювання діяльності окремих індивідів та соціальних груп [7, с. 4–22]. Як певний процес «організацію» розглядають В. Я. Малиновський, Д. М. Гвішчані, О. А. Радугін, К. А. Радугін і визначають її як: «процес побудови структури органу управління, що дає можливість службовцям ефективно взаємодіяти для досягнення мети діяльності» [8, с. 192]; «сукупність процесів або дій, які включають розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків» [9, с. 185]; «процес визначення найбільш важливих зв'язків людей, завдань і видів діяльності з метою інтеграції і координації організаційних ресурсів для ефективного виконання поставлених цілей» [10, с. 41]. При цьому О. А. Радугін і К. А. Радугін «організацію» також розглядають і з позиції управлінської діяльності. На їхню думку, термін «організація» в управлінні слід розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У широкому значенні «організація» розглядається як функціонально-цільова спільність людей з притаманною їй соціальною структурою, каналами комунікації, орієнтації, координації, управління і контролю, що формується на основі розподілу праці, спеціалізації функцій та ієрархізованої системи взаємодії між індивідами, групами і структурними підрозділами для задоволення соціальних потреб індивідів і суспільства. У вузькому значенні «організація» – це процес визначення найбільш важливих зв'язків людей, завдань і видів діяльності з метою інтеграції і координації організаційних ресурсів для ефективного виконання поставлених цілей [10, с. 41].

З точки зору управлінської діяльності «організацію» розглядають також Є. Б. Кубко та В. В. Цветков. Зокрема Є. Б. Кубко зазначає, що «організація є універсальною ознакою будь-якої діяльності, в тому числі і управлінської. Поняття «організація» є ширшим за

поняття «управління», воно охоплює і впорядкування діяльності неуправлінського характеру, без якого процес управління не може здійснюватися. В широкому загальносоціальному контексті організація направлена на різні соціальні об'єкти і на впорядкування процесів взаємодії з метою вирішення певних соціальних завдань. На рівні державного управління організація передбачає впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, системи управління в цілому і усього процесу державно-владного впливу з метою вирішення завдань, що стоять перед державою» [11]. У свою чергу, В. В. Цветков наголошує, що «організація» – це «функція управління, що трактується як частина змісту самого управлінського процесу» [12, с. 57]. При цьому науковець зазначає, що суть організації як специфічної функції управління полягає в тому, щоб виконати рішення організаційно, створити мережу організаційних відносин, які забезпечують, передусім, цілісність керованої системи, найбільш ефективні взаємовідносини між її компонентами, доцільні відносини координації та субординації між ними. Водночас функція організації передбачає формування і керуючої системи, здатності доцільно впливати на керовану систему, щоб забезпечити виконання поставлених завдань, використовуючи найбільш ефективні методи та засоби. У процесі здійснення функції організації формуються й канали зв'язків, що забезпечують безперешкодну циркуляцію інформації від суб'єкта до об'єкта та навпаки. Без вирішення означених організаційних питань процес управління є неможливим. «Організація» є ширшим поняттям, ніж «управління», «управлінська діяльність», «управлінська праця». Воно охоплює і впорядкування діяльності неуправлінського характеру, без якого процес управління не може здійснюватися [12, с. 67].

А. Стинчкомба розглядає «організацію» з позиції системного підходу і визначає її як систему «стійких соціальних відносин, свідомо сформованих з ясно вираженим і безперервним спрямуванням на досягнення певних специфічних цілей і завдань» [13, с. 142].

З позиції комплексного підходу до визначення дефініції «організація» підходить А. В. Коваль, який виділяє три основні випадки використання терміна «організація»: 1. Словом «організація» можуть називатися державні, громадські, самоуправлінські побудови, утворені для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру. Тут організація є соціальним інститутом із певним статусом. 2. Термін «організація» може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків, координацію. Тут організація – дія, процес, вплив. 3. Організація – це явище, фактор, а відповідно, поняття й категорія, протилежні дезорганізації, невпорядкованості, невизначеності, хаосу, мірою яких є ентропія (міру впорядкованості організації, навпаки, називають пігентрагією) [14, с. 19].

З метою більш ґрунтовного дослідження саме «організації діяльності» слід зупинитись на визначенні поняття «діяльність», яке теж

використовується доволі часто і має велику кількість визначень в залежності від сфери застосування.

Так, юридична діяльність – це опосередкована правом професійна, державно-владна, управлінська, трудова діяльність компетентних органів і посадових осіб, пов'язана з виконанням суспільних функцій [15, с. 67]; поліцейська діяльність – це окремий вид державної управлінської діяльності, спрямованої на підтримання громадського порядку, громадської та іншої безпеки, пов'язаної із застосуванням адміністративного примусу [16, с. 9]; контрольно-наглядова діяльність – це особливий вид управлінської діяльності спеціальних, об'єднаних в ієрархічну структуру суб'єктів, спрямований на забезпечення належного стану об'єктів для досягнення найбільш ефективним і безпечним способом поставленої мети управління в певній сфері шляхом реалізації відповідних завдань і функцій контролю та нагляду [17, с. 46]; фінансова діяльність – це система форм і методів, які використовуються для фінансового забезпечення функціонування підприємств та досягнення ними поставлених цілей, тобто це та практична фінансова робота, що забезпечує життєдіяльність підприємства, поліпшення її результатів [18, с. 15]; правозастосовча діяльність – це складний процес, який виступає як спосіб і засіб організації реалізації права; як стадія правового регулювання; як юридичний факт; як елемент механізму правового регулювання. Застосування права – це завжди дія, акт поведінки уповноваженої особи, державного органу, спрямований на реалізацію норми права. Застосування права – це владна організуюча діяльність компетентних суб'єктів з реалізації вимог норм права шляхом конкретизації загальних приписів для індивідуального випадку [19, с. 304]; банківська діяльність – це система дій спеціальних суб'єктів, що здійснюються ними як учасниками єдиної банківської системи з приводу грошей, цінних паперів і валютних цінностей як засобів платежу, збереження та якому [20, с. 16, 21].

З огляду на визначення понять «організація» та «діяльність» вбачається, що основною формою «організації» є «діяльність», що полягає у її забезпечувальному характері, тобто її основним завданням є забезпечення дотримання дисципліни та законності органами ДПС України. Адже організуюча діяльність завжди має мету – отримання певних результатів чи поведінки і, в кінцевому підсумку, продуктів діяльності людей [21, с. 55; 22, с. 193]. Тому слід погодитися з твердженням Г. В. Атаманчука, що організувати значить розташовувати людей у просторі (територія, споруди) та у функціональних (соціальні ролі, види робіт) координатах, з'єднувати їх засобами та знаряддями праці, забезпечувати їх взаємодію та взаємозаміну у праці та громадському житті, розширювати їх можливості шляхом узгодження та концентрації зусиль [23, с. 28]. Автор цілком справедливо наголошує, що можна так охарактеризувати організацію: це формальне явище, утворене шляхом

виділення з якого-небудь цілого його певної частини з метою покладання на неї (частину) адекватних їй функцій цілого; це взаємодія елементів частини як всередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій цілого; це стійка (у часі і просторі) взаємодія елементів, що додає частині певні контури і зміцнює її силу за допомогою спеціалізації і кооперації можливостей цих елементів. Головне в організації полягає не в наборі, кількості і якості елементів, що її складають, а в їх взаємозв'язках, взаємодії [23, с. 130–131].

Отже, організація діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України – це сукупність дій з реалізації завдань ДПС України в означеній сфері. Вона поділяється на такі аспекти:

- 1) організація людей для колективного вирішення професійного завдання;
- 2) взаємоузгодженість дій працівників ДПС, спрямованих на недопущення проявів порушення дисципліни та законності;
- 3) чітка субординація;
- 4) сукупність дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між окремими ланками податкової служби;
- 5) процес побудови структури органів ДПС, що дає можливість службовцям ефективно взаємодіяти для досягнення мети діяльності.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що організаційна діяльність щодо забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України складає сферу правового регулювання, правового забезпечення такої діяльності. Вдосконалюючи організаційні сторони функціонування підрозділів ДПС України, неможливо досягнути бажаних результатів без відповідної оптимізації правового регулювання діяльності. Тобто організаційні і правові засади в забезпеченні дисципліни та законності тісно пов'язані між собою, вони взаємоузгоджені і мають найбільшу ефективність лише у взаємозв'язку. Отже, щодо предмету дослідження, з метою створення організаційних засад дотримання дисципліни та законності в підрозділах ДПС України слід врахувати найбільш значущі структурні елементи організації відповідної діяльності.

Список літератури: 1. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 239 с. 2. Горшенев В. И. Юридическая процессуальная форма (теория и практика) / В. И. Горшенев, П. Е. Недбайло. – М. : Юрид. лит., 1976. – 280 с. 3. Тлумачний словник української мови / уклад. Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с. 4. Философская энциклопедия / сост. А. А. Кисиль. – М. : Сов. энцикл., 1970. – 740 с. 5. Философский энциклопедический словарь / Губский Е. Ф., Кораблева Г. В., Лутченко В. А. – М. : Инфра-М, 1997. – 876 с. 6. Управление социалистическим производством : словарь / под ред. О. В. Козловой. – М. : Экономика, 1983. – 458 с. 7. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України : навч.-метод. посіб. / [Ануфрієв М. І., Венедиктов В. С., Негодченко О. В. та ін.]. – Д. : Наука і освіта, 2000. – 164 с. 8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. /

В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **9.** Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – М. : Наука, 1972. – 530 с. **10.** Радугин А. А. Введение в менеджмент: социология организаций и управления / А. А. Радугин, К. А. Радугин. – Воронеж : Изд-во ВЮИП, 1995. – 210 с. **11.** Кубко Є. Б. Теорія організації і структури державного управління / Є. Б. Кубко // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [кол. авт.: В. В. Цветков (наук. керів.), С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник та ін.]. – К. : Оріяни, 1998. – С. 64. **12.** Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. керів. Цветков В. В. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. – 580 с. **13.** Stinchcombe, A. L. Social Structure and Organizations / Arthur L. Stinchcombe // Handbook of Organizations / ed. by J. G. March. – Chicago : Rand McNally, 1965. – P. 142–193. **14.** Коваль Л. В. Адміністративне право України : підручник / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1999. – 154 с. **15.** Мельников Ю. И. О процессуальном в юридической деятельности / Ю. И. Мельников, Ю. Д. Рудкин // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. – Ярославль : ЯрГУ, 1989. – С. 60–70. **16.** Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 9. **17.** Баклан О. Поняття та зміст контрольно-наглядової діяльності / О. Баклан // Прокуратура – Людина – Держава. – 2004. – № 10. – С. 41–47. **18.** Фінанси підприємств : підручник / за ред. проф. А. М. Поддєрьогіна. – К. : КНЕУ, 1998. – 368 с. **19.** Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – М. : Юрист, 1998. – 416 с. **20.** Олейник О. М. Основы банковского права : курс лекций / О. М. Олейник. – М. : Юрист, 1997. – 424 с. **21.** Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении / В. Ф. Сиренко. – К. : Наукова думка, 1980. – 180 с. **22.** Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В. Ф. Сиренко. – К. : Наук. думка, 1982. – 214 с. **23.** Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

Определена сущность таких категорий, как «организация», «деятельность», «организация деятельности» и «элементы (виды) организации деятельности»; выяснены элементы организационной деятельности по обеспечению дисциплины и законности в органах государственной налоговой службы Украины.

Essence of such categories, as «organization», «activity», «organization of activity» and «elements (kinds) of organization of activity», is certain; the elements of organizational activity on providing of discipline and legality in the organs of the state tax service of Ukraine are found out.