

них є найбільш підходящими і перспективними. Таке розуміння професійної консультації дозволяє зробити висновок про те, що даний елемент профорієнтації має проводитися спеціальними структурними підрозділами органів внутрішніх справ чи відомчих закладів освіти.

Попередня професійна діагностика як невід'ємна складова відомчої професійної орієнтації, полягає у дослідженні і оцінці властивостей індивідуальності особистості з метою проведення профорієнтації і прогнозування професійної придатності людини, раціонального розподілення кандидатів за відповідними спеціальностями правоохоронної діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України, удосконалення загальнопрофільної, ліцеїної і початкової підготовки майбутніх працівників, розв'язування інших практичних питань з оптимізації професійної діяльності. Важливим елементом професійної діагностики є її такий різновид, як психодіагностика, котра дозволяє визначити рівень розвитку загальних та професійних здібностей, ступінь сформованості різних якостей особистості, рівень інтелектуального розвитку кандидатів та їх індивідуально-типологічні особливості. Ці дані допомагають на належному рівні планувати та організувати відомчу професійно-орієнтаційну роботу. Результати професійної діагностики повинні використовуватись таким чином, щоб активізувати бажання молоді до самопізнання та самовдосконалення. Необхідно не просто діагностувати, а проводити діагностично-корекційну роботу, спрямовану насамперед на підготовку людини до вибору фаху майбутньої професійної діяльності шляхом керованого формування необхідних професійно важливих якостей особи майбутнього працівника органів внутрішніх справ. У цьому ключі слід зазначити, що професійна діагностика повинна проводитися неодноразово, а протягом тривалої спільної діяльності профконсультанта, психолога і молоді людини.

Список літератури: Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. М., 1997. 2. Клімов Г.І., Седляр І.О., Янцур М.С. Професійна орієнтація і методика профорієнтаційної роботи. К., 1995. 3. Роша А.Н. Труд работника милиции (социально-психологические проблемы. М., 1978. 4. Роша А.Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел. М., 1989. 5. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. Харків, 2000. 6. Платонов К.К. Проблема способностей. М., 1972.

Надійшла до редколегії 07.03.05

В.В. Пахомов

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ

Будь-яка управлінська діяльність, зокрема і контрольна, повинна здійснюватись відповідно до певних принципів, тобто науково розроблених та апробованих практикою організаційних і правових основ організації контролю, які б забезпечували його ефективність. Принципи контролю за дія-

льність державних органів, зокрема податкових, були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема Л.К. Воронової, В.М. Горшеньова, П.Т. Гегі, М.І. Данількевича, В.М. Кампо, М.І. Камлика, М.П. Кучерявенка, О.В. Малько, В.М. Плішкіна, В.М. Поповича, О.Ф. Скакун, В.О. Шамрая, І.Б. Шахова, В.К. Шкарупи та інших. Але беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, є необхідність у її подальшому вивченні.

Принцип (від лат. *principium*) визначається як основа, початок, керівна ідея або основне правило поведінки [1, с.382]. Принцип є багатозначним поняттям. Так, за твердженням В.С.Кузьмичова, в деяких словниках англійської мови наведено до тринадцяти значень цього терміна [2, с.5]. В одному із словників української мови принцип визначено як: а) основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; б) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; в) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці [3, с.693].

Наприклад, в теорії права принципи визначено як загальні засади, вихідні положення, які проходять через всю структуру права. Кожний принцип є ідеєю, тобто продуктом людського мислення про загальне і найбільш суттєве уявлення про право, правовий світогляд, про цінність права [4; 5; 6; 7 та ін.].

Таким чином термін «принцип» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, котрі визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. В об'єктивному розумінні принцип – це певна домінуюча ідея, яка відображає зміст і основні риси якогось явища природи чи свідомої людської діяльності. Поряд з вищенаведеними об'єктивними ознаками існує і суб'єктивна ознака принципів, яка проявляється у ставленні людей до необхідності керуватись певними засадами у своїй повсякденній діяльності.

В управлінській науці під принципами контролю розуміють розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації й здійснення контролю, що забезпечують його результативність [8, с.101–120; 9, с.32–38; 10, с.82]. У загальному вигляді *принципи здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів* можна визначити як базові ідеї, положення, обумовлені функціями, метою і завданнями контрольної діяльності в цій сфері, які стосуються всіх напрямків діяльності контролюючих органів, визначають організаційно-правові основи їх побудови та функціонування.

Прямого закріплення у законодавстві переліку принципів контролю не існує, їх сукупність щодо того чи іншого напрямку контрольної діяльності може бути встановлена на підставі наукового узагальнення і аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів контролю та їх посадових осіб. Вважаємо доцільним виділити загальні та спеціальні принципи здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів. Так, до *загальних принципів* контролю ми відносимо: законність; гласність; науковість; плановість; системність; систематичність;

об'єктивність; професіоналізм; відповідальність. *До спеціальних:* спеціалізацію контролю; відповідність заходів впливу, що застосовуються до правопорушників; повноту; комплексність; неупередженість; дієвість; оперативність; офіційність; принцип взаємодії; принцип раціональності розподілу контролюючих повноважень між контролюючими органами; економічність.

Розглянемо виділені нами принципи більш детально. Так, сутність такого загального принципу здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів, як *законність* полягає у суворому дотриманні норм чинного законодавства та відповідних підзаконних актів контролюючим органом (посадовою особою) під час проведення контрольних дій. Це принцип спрямований на захист прав і законних інтересів, перш за все, об'єкта контрольної діяльності, у нашому випадку – податкових органів. Це означає, що контроль повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить контроль; б) компетентними посадовими особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням термінів контролю; д) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю.

Принцип *гласності* контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів полягає в доступному характері контрольної діяльності, в налагодженій системі поінформованості про зміст контрольних дій, звичайно, з урахуванням специфіки діяльності податкових органів. Важливу роль в цьому відіграє врахування громадської думки, що забезпечує оптимальну узгодженість всієї контрольної діяльності, і як результат – високу ефективність контрольного режиму. Принцип гласності полягає також у широкому і регулярному інформуванні громадян про діяльність податкових органів, реальний стан дотримання режиму законності (порушення дисципліни серед податківців, вчинення корупційних діянь тощо), що досягається за допомогою системи обов'язкових звітів податкових органів перед населенням, доступності інформації про їх діяльність, обговоренні найважливіших питань і рішень, що приймаються. Гласність припускає можливість, а в деяких випадках навіть обов'язковість, доведення інформації про результати контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. Добре відомо, що порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, не може бути належним чином виправлене. Разом з тим залишається значна доля ймовірності його повтору.

Принцип *науковості* означає, що необхідно привести систему і механізм контрольної діяльності у відповідність із рівнем розвитку суспільних відносин. Науковість передбачає використання контролерами в своїй діяльності сучасної техніки (де це потрібно), наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольних дій. Сутність принципу науковості полягає у виробленні найбільш правильних, ефективних та науково-обґрунтованих форм та методів контрольної діяльності. З метою підвищення ефективності контрольної діяльності необхідно систематично проводити науковий аналіз, уза-

гальнувати практику цієї діяльності і розробляти на цій основі відповідні практичні рекомендації.

Принцип *плановості* полягає у визначенні: об'єкта контролю (коли у плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); напрямків (або предмета) контролю (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); суб'єкта контролю (вирішується, хто з фахівців або який контролюючий підрозділ буде здійснювати контроль); термінів контролю; завдань, форм та методів контрольної діяльності. Досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил, їх правильне розташування і використання, що досягається своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців. У планах, як правило, передбачаються такі питання: спільне вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню порушень, внесення спільних пропозицій щодо їх усунення; спільна робота з особами, схильними до вчинення правопорушень та ін.

Принцип *систематичності* втілюється у тому, що передбачається проведення контролю не одноразово, від випадку до випадку, а за певною схемою, тобто постійно. Сутність цього принципу полягає у тому, що на керівників усіх рівнів покладено обов'язок щодо здійснення повсякденного контролю за виконанням функціональних обов'язків підлеглими. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом планової організації контролюючих органів, з тією тільки різницею, що вказує, на відміну від останнього, не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику держави у цьому питанні.

Принцип *системності* контролю спрямований на з'єднання (при відповідній диференціації) окремих видів контрольної діяльності на основі загальної мети – забезпечення законності в податкових органах. Тому цей принцип передбачає, що дії різних суб'єктів контрольної діяльності повинні становити цілісну цільову програму, де окремі суб'єкти цієї діяльності, їх завдання виступають як взаємопов'язані елементи, наділені своїм місцем та роллю.

Принцип *об'єктивності* контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення має елемент суб'єктивності, однак воно повинно базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Об'єктивність контролю випливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, які перевіряються зацікавленими особами, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. Об'єктивність контролю зумовлює незалежність контрольних апаратів від того, кого перевіряють. Принцип об'єктивності невід'ємний від реальності контролю, але на відміну від останнього виражає кінцеву стадію контролю, тобто статистику. Реальність та об'єктивність контролю мають важливе значення для виведення об'єктивної картини справ на підконтрольному об'єкті, у тій чи іншій підконтрольній сфері. Це сприяє усуненню недоліків, правильному обранню стратегічного курсу розвитку об'єкта контролю.

Принцип *професіоналізму* в контрольній діяльності передбачає відповідну професійну підготовку і володіння професійним досвідом суб'єктів, які в силу своїх повноважень мають право здійснювати контрольну діяльність. Влучно, на нашу думку, зазначає В.М.Горшеньов: «Лідуючий суб'єкт контролю повинен бути професійно вищим, ніж підконтрольний суб'єкт, тому що будь-які професійні витрати в контрольній діяльності прямо відображаються на престижі... держави, принципах її діяльності, ефективності здійснення контрольної функції, кінцевому результати діяльності підконтрольного об'єкта [11, с.101]. Таким чином, професіоналізм передбачає наявність високої фахової підготовки у контролерів, що унеможливує обман фахівця, який здійснює контроль, з боку зацікавлених підконтрольних структур чи осіб. Цей принцип водночас є запорукою об'єктивності та реальності контролю, які забезпечуються наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів.

Відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю є продовженням загального принципу законності, який до того ж вказує на один із шляхів його реалізації. Саме цей принцип є відбиттям конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст.3 Конституції України). На практиці він застосовується ширше, тобто контролюючий орган за припущені помилки або зловживання відповідає не тільки перед фізичними, а й перед юридичними особами. Таке положення дисциплінує контролерів, сприяє підтриманню належного порядку у сфері державного управління. Принцип відповідальності в контрольній діяльності полягає в тому, що будь-яке правопорушення, скоєне підконтрольним суб'єктом, повинно бути розглянуто, винна особа – понести покарання. Слід відзначити, що ефективність юридичної відповідальності буде реальною тільки у випадку, коли справи про правопорушення будуть неодмінно набувати публічного розголосу. За неналежне виконання своїх службових обов'язків або зловживання ними підконтрольні суб'єкти можуть бути притягнуті до дисциплінарної, цивільної (матеріальної) та кримінальної відповідальності.

Тепер розглянемо *спеціальні принципи* здійснення контролю за правозастосовою діяльністю податкових органів, до яких ми віднесли: спеціалізацію контролю; відповідність заходів впливу, що застосовуються до правопорушників; повноту; комплексність; неупередженість; дієвість; оперативність; офіційність; принцип взаємодії; принцип раціональності розподілу контролюючих повноважень між контролюючими органами; економічність.

Так, *спеціалізація* передбачає організацію та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю. Зміст цього принципу полягає у тому, що певний суб'єкт під час виконання контрольних завдань повинен виконувати передбаченні відомчими нормативно-правовими актами тільки йому властиві завдання та обов'язки. Наявність регламентованої нормативними актами спеціалізації допомагає суб'єктам контрольної діяльності уникати паралелізму і дублювання.

Принцип *відповідності* заходів впливу, що застосовуються до порушників, здійсненим правопорушенням тісно пов'язаний із принципами законності та професіоналізму. У випадку виявлення порушень, законодавство вимагає від контролерів прийняття відповідних заходів щодо порушників або самостійно (якщо це їх компетенція), або шляхом повідомлення про виявлені порушення відповідним державним структурам, у тому числі правоохоронним. Цей принцип передбачає уміння контролера зробити вибір з різних існуючих норм однієї (конкретної), яка відповідає характеру виявленої ним помилки (порушення).

Принцип *повноти* передбачає, що у роботі контролюючого органу не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною. Цей принцип, тісно пов'язаний з принципами реальності та об'єктивності, є водночас і їх наслідком, і обов'язковою передумовою.

Комплексність вимагає від контролерів проводити перевірки не тільки повно, а й комплексно, тобто звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольних дій, незважаючи на те, що певна ділянка, питання або напрямок роботи підконтрольної структури за планами конкретної роботи перевіряє.

Неупередженість досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах. Цей принцип є одним із найбільш видимих продовжень принципу законності, тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності. Відхилення від принципу неупередженості може тягти за собою кримінальну відповідальність контролерів за посадовий підлог, вчинення корупційного діяння або дисциплінарне стягнення.

Принцип *дієвості* контролю полягає в обов'язку суб'єкта контролю не лише виявляти допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту і негайно усунути допущені помилки. Тобто, виявивши порушення законності чи дисципліни, зазначений суб'єкт має прийняти відповідні заходи щодо припинення протиправних дій, проаналізувати причини та умови такого порушення і дати конкретні рекомендації щодо їх усунення, надавши таким чином практичну допомогу особі, яка перевіряється.

Оперативність полягає у швидкому проведенні контрольних дій за відповідними повідомленнями про виявлення порушень, а також з метою попередження правопорушень і усунення причин, що їм сприяють. У протилежному разі така форма державного управління, як контроль, взагалі не матиме сенсу. Чітке додержання цього принципу є показником високого професіоналізму контролерів, є запорукою того, що правопорушники не встигнуть приховати «сліди» правопорушення, що, в свою чергу, сприятиме їх покаранню.

Офіційність означає, що коло контролюючих органів та посадових осіб, які здійснюють контроль від імені держави, окреслені у відповідних нормативних актах. Їх права та обов'язки, процедура контролю закріплені у нормах права і не можуть будь-ким піддаватися сумніву, свавільно змінюватися чи скасовуватися.

Принцип *взаємодії* контролюючих органів між собою витікає з принципу гласності контролю, але торкається лише юридичної та організаційної (або технічної) сторони принципу гласності. Питання взаємодії контролюючих органів врегульовані відповідними нормативними актами, що передбачають обов'язковість (за наявності підстав) такої роботи.

Принцип *раціонального розподілу* контрольних повноважень між контролюючими органами дозволяє уникнути дублювання у роботі контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямку контролю.

Принцип *економічності* контрольної діяльності складається з двох моментів: з одного боку, вимоги щодо швидкості контрольної діяльності, яка запобігає усіляким затримкам та зволіканню, а з іншого – вимога, щоб вона здійснювалася з якомога меншими витратами сил і часу учасників контрольного процесу. Елементами економічності являються також різні строки, в межах яких проводять ті чи інші контрольні дії.

Підводячи підсумок, зробимо такі висновки:

1. Принципи здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів слід визначити як базові ідеї, положення, обумовлені функціями, метою і завданнями контрольної діяльності в цій серії, які стосуються всіх напрямків діяльності контролюючих органів, визначають організаційно-правові основи їх побудови та функціонування.

2. Виділено загальні та спеціальні принципи контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів. Так, до загальних принципів контролю відносяться: законність; гласність; науковість; плановість; системність; систематичність; об'єктивність; професіоналізм; відповідальність. До спеціальних: спеціалізацію контролю; відповідність заходів впливу, що застосовуються до правопорушників; повноту; комплексність; неупередженість; дієвість; оперативність; офіційність; принцип взаємодії; принцип раціональності розподілу контролюючих повноважень між контролюючими органами; економічність.

Список літератури: 1. Философский словарь / Под ред. И.Т.Фролова. М., 1987. 2. Кузьмичов В.С. Слідча діяльність: сутність, принципи, криміналістичні прийоми та засоби здійснення: Автореф. дис... док. юрид. наук. К., 1996. 3. Словник української мови / Ред. кол. І.К.Білодід. Т.7. К., 1976. 4. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Х., 2001. 5. Малько О.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997. 6. Байтин М.И. Теория государства и права: Курс лекций / М.И.Байтин, Ф.А.Григорьев, И.М.Зайцев и др. / Под. ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько. М., 1997. 7. Явич Л.С. Сущность права: Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л., 1985. 8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 9. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 10. Контролинг как инструмент управления предприятием/Под ред. Н.Г. Данилочкиной. М., 1998. 11. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности., 1987.

Надійшла до редакції 15.05.05