

вання. 1994. №1-2(6-7). 3. Копиленко О. З історії місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі// Тези доповідей і повідомлень республіканської науково-практичної конференції. Львів, 1991. 4. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування: Монографія. К., 1993. 5. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції/ Ред. І.Бутко; Фонд сприяння і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. К., 1994. 6. Пухтинський М. Територіальна організація влади в Україні// Українське право. 1996. №1. 7. Pound R. Interpretation of Legal History, N.-Y., 1923. 8. Конституція України// Відомості Верховної Ради. 1996. №30. Ст.141. 9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV// Відомості Верховної Ради. 1999. №20-21. Ст.190 (із змінами і доповненнями). 10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР// Відомості Верховної Ради. 1997. №24. Ст.170 (із змінами і доповненнями).

*Надійшла до редколегії 10.09.04*

*В.М. Фесюнін*

### **ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДРОЗДІЛІВ ГРОМАДСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ ТА МАСОВО-РОЗ'ЯСНОВАЛЬНОЇ РОБОТИ ДПС УКРАЇНИ**

Розуміння важливості функцій зв'язків із громадськістю у демократичному суспільстві приводить до створення спеціальних підрозділів, на які покладається здійснення відповідної діяльності. Якщо на початку становлення інституту державної служби в Україні зв'язки з громадськістю здебільшого обмежувалися роботою прес-секретаря керівника органу влади, то на сучасному етапі відповідні функції здійснюють структурні підрозділи – інформаційні служби.

Відповідно до Наказу Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади» останні створюються у складі апарату центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою практичної реалізації державної інформаційної політики, забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади з засобами масової інформації та забезпечення зв'язків з громадськістю [1].

На нашу думку, вище приведений Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади» [1] потребує доопрацювання. Так, по-перше, не зовсім вдалою є назва Наказу: «Про затвердження Методичних рекомендацій...», так, як із змісту цього нормативного акту видно, що це не методичні рекомендації, а Положення про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю. Отже, доцільною була б така назва: Типове положення про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю. По-друге, у Наказі, крім

завдань та функцій управлінь (відділів) необхідно визначити також і права, обов'язки та відповідальність цих підрозділів та їх працівників.

Відповідний підрозділ по зв'язках з громадськістю був створений і в ДПА України та її територіальних органах на місцях, що відкриває широкі можливості для залучення засобів масової інформації до розв'язання завдань в сфері податкових відносин, забезпечення об'єктивного інформування населення про діяльність органів та підрозділів ДПС України. Так, у ДПА України створено Департамент громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи Державної податкової адміністрації України (далі – Департамент). До його складу входять наступні структурні підрозділи: 1) Управління громадських зв'язків, до якого входять: відділ зв'язків з громадськістю та відділ стратегічного планування PR заходів; 2) Управління по організації роботи з розгляду звернень громадян та обслуговування платників податків, до якого входять: відділ по організації роботи з розгляду звернень громадян та відділ обслуговування платників податків і організації роз'яснення податкового законодавства; 3) Управління інформаційного забезпечення, до якого входять: відділ інформаційного забезпечення веб-сайту ДПА України та відділ по роботі з платниками податків в мережі Інтернет [2].

Відповідно до Типової структури державних податкових адміністрацій, які мають загальну штатну чисельність працівників органів державної податкової служби у регіоні понад 3000 одиниць до складу відповідних ДПА входять Управління громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи які складаються з відділів: громадських зв'язків; масово-роз'яснювальної роботи; по організації роботи із зверненнями громадян [3].

Приймаючи до уваги методологію досліджень проблем правового статусу, вважаємо, що елементами правового статусу підрозділів громадських зв'язків та масово роз'яснювальної роботи ДПС України є: мета, завдання, права, обов'язки та відповідальність.

Розглянемо виділені нами вище елементи більш детальноше. Так, на нашу думку, *метою* діяльності підрозділів громадських зв'язків та масово роз'яснювальної роботи ДПС України є вплив на створення позитивного зовнішнього іміджу діяльності щодо здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесенням законом до компетенції структурних підрозділів ДПС України. Для того, щоб досягти взаєморозуміння, доброзичливих відносин та співпраці між органами та підрозділами ДПС і громадськістю, слід дотримуватися таких вимог: забезпечити широке, адекватне інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп; організувати ефективний «зворотний зв'язок» з громадськістю; залучити громадськість до участі у процесі обговорення та прийняття важливих рішень в сфері оподаткування.

Приймаючи до уваги те, що в чинному Положенні про Департамент громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи Державної податкової адміністрації України [2] та у відповідних положеннях на місцях [4]

відсутня мета діяльності досліджуваних підрозділів, вважаємо доцільним в Загальних положеннях цих нормативних актів визначити, що: «Метою діяльності підрозділів громадських зв'язків та масово роз'яснювальної роботи ДПС України є вплив на створення позитивного зовнішнього іміджу податкової служби, організація взаємодії органів та підрозділів ДПС із засобами масової інформації, громадськими формуваннями, зв'язку з трудовими колективами, окремими платниками податків для об'єктивного висвітлення їх діяльності».

До основних *завдань* підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи віднесено: створення та підтримка позитивного іміджу діяльності органів державної податкової служби України; пропаганда податкового законодавства з метою профілактики щодо його порушення; організація роботи державних податкових органів із проведення інформаційної та ідеологічної роботи з актуальних питань податкової політики та діяльності державної податкової служби України; організація своєчасного розгляду звернень громадян в органах ДПС та організація особистого прийому громадян посадовими особами ДПА України; інформаційне забезпечення веб-сайту (спільно з управлінням по зв'язках із ЗМІ (прес-службою) ДПА України) [2; 4].

На нашу думку, завдання підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи слід доповнити такими, як: інформування населення про зміни в податковому законодавстві, підзаконних нормативних актах, проблемах, які стоять перед органами та підрозділами ДПС України; надання організаційної та методичної допомоги органам та підрозділам ДПС щодо проведення роз'яснювальної роботи серед населення; формування громадської думки, направленої на всебічне ствердження законності і податкової дисципліни, підвищення рівня правової свідомості населення; підвищення авторитету працівників органів та підрозділів системи ДПА України; забезпечення підготовки тематичних телевізійних та радіопередач з проблем податкових правовідносин; вивчення громадської думки про діяльність органів та підрозділів системи ДПА України, аналіз, вироблення відповідних пропозицій і рекомендацій; участь у проведенні пропагандистсько-роз'яснювальної роботи серед населення в разі виникнення конфліктних та екстремальних ситуацій з питань фінансової діяльності; інформування громадськості про факти порушення законодавства працівниками органів та підрозділів ДПС, та заходи, які до них прийняті; підготовка звітів керівного складу ДПА в областях перед громадськістю, трудовими колективами про результати діяльності. Відповідні зміни та доповнення необхідно внести до відповідних Положень про підрозділи громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи, як на рівні ДПА України, так і на місцях.

Недоліком Положень, які визначають правовий статус підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи є відсутність переліку їх прав та обов'язків. Так, наприклад деякі із прав та обов'язків несправедливо віднесено до функцій цих підрозділів [2; 4].

Вважаємо, що до *прав* підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи слід віднести такі: розробка та внесення пропозицій керівництву ДПА України щодо вдосконалення організації роботи із зверненнями громадян, обслуговування платників податків та організації масово – роз'яснювальної роботи; узгоджувати та вирішувати питання щодо координації та взаємодії, як із структурними підрозділами Державної податкової адміністрації України, так і підрозділами інших відомств; представляти органи та підрозділи ДПА у стосунках з підприємствами, організаціями та установами, їх трудовими колективами та окремими громадянами; оприлюднення матеріалів про діяльність органів державної податкової служби; отримання від структурних підрозділів ДПА України та органів державної податкової служби аналітичних та інших матеріалів, що стосуються розгляду звернень громадян; участь у підготовці змін та доповнень до проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з питань що відносяться до їх компетенції.

Необхідним елементом взаємодії держави, права та особистості є юридичний обов'язок. Юридичний обов'язок – це об'єктивно необхідна, встановлена законом міра належної поведінки. Першоприрода обов'язків така, що вони покликані бути зворотною стороною суб'єктивного права як стимулюючі засоби [5, с.271]. Функціональне призначення обов'язків полягає в забезпеченні самого існування і реалізації прав. Права та обов'язки невід'ємні одне від одного, взаємообумовлені і не можуть існувати ізольовано. Обов'язок завжди передбачає право, хоча б право вимагати виконання обов'язку.

На нашу думку, до *обов'язків* підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи слід віднести: проведення масово-роз'яснювальної роботи серед населення; проведення моніторингу громадської думки; надання методичної та практичної допомоги органам державної податкової служби з питань організації проведення інформаційної та ідеологічної роботи з актуальних питань податкової політики; поширення передового досвіду роботи органів державної податкової служби; проведення заходів, спрямованих на підтримку позитивного іміджу державної податкової служби України; контроль за особистим прийомом громадян посадовими особами Державної податкової адміністрації України; проведення аналізу звернень громадян; поширення передового досвіду обслуговування платників податків; проведення заходів, спрямованих на формування високої податкової культури населення, утвердження ідеології добровільної сплати податків; оприлюднення законодавчих та нормативно-правових актів з питань оподаткування; взаємодія та співпраця із зовнішньою громадськістю (ЗМІ, підприємствами, організаціями, установами, їх трудовими колективами, окремими громадянами тощо).

Відносно сутності та призначення юридичної відповідальності існує кілька поглядів. Так, І.С.Самощенко та М.Х.Фарукшин [6, с.48] вважають, що юридичну відповідальність не можна відносити до структури правового статусу, оскільки вона не повністю належить до цієї категорії, а М.В.Вітрук – через те, що цей юридичний феномен є гарантією правового

статусу [7, с.33]. «З точки зору природи та характеру нормативного режиму елементів структури правового статусу – зазначав В.М.Горшеньов, – доцільно включати до його складу суб'єктивні права, юридичні обов'язки, юридичні свободи та юридичну відповідальність» [8, с.51-58]. Вважають, що юридична відповідальність є складовою частиною правового статусу, також А.І.Петелін [9, с.13] та Н.І.Матузов. Останній підкреслює, що без таких елементів як права і свободи, юридичні обов'язки та відповідальність правове положення було б юридично не забезпеченим [10, с.66].

Отже, відповідальність необхідна як завершальна ланка того регулятора відносин в управлінні, яким є право. Без цього елемента правовий регулятор практично не здатний здійснювати свої функції, в тому числі і таку важливу функцію як організація [11, с.75]. Відповідальність інтегрує усі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень в процесі їх реалізації.

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України ряду законів, якими було встановлено відповідальність юридичних осіб. Такі норми містять, наприклад, Закони України «Про зайнятість населення», «Про об'єднання громадян», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про електроенергетику» тощо.

Є безсумнівним, що юридичні особи можуть виступати як суб'єкти цивільно-правової відповідальності. Відповідно до Цивільного кодексу України, в зобов'язаннях із заподіяння шкоди вина юридичної особи проявляється у винних діях чи бездіяльності її працівників, вчинених під час виконання ними трудових (службових) обов'язків [12].

Певну увагу проблемам інституту відповідальності юридичних осіб, зокрема адміністративної, було приділено на Першій національній науково-теоретичній конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування», яка відбулася 18–21 червня 1998 року в м. Яремче Івано-Франківської області. В Концепції реформи адміністративного права України, проект якої було представлено на конференції, зазначено, що потребує обговорення необхідність введення в адміністративне законодавство термінів «фізичні особи» і «юридичні особи» як суб'єктів адміністративного проступку [13].

Одним з маловивчених є питання про суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян. За положеннями сучасної правової науки однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності. Отже, адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ні як відповідальність посадової осо-

би, ні як відповідальність адміністрації, ні як відповідальність колективу організації. Це нове явище в адміністративному праві, народжене соціально-економічними перетвореннями в українському суспільстві.

Встановлення юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності є одним із ефективних засобів забезпечення дотримання учасниками правовідносин приписів правових норм. З огляду на це, практичне значення нормативного визнання підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян суб'єктами адміністративної відповідальності полягає в тому, що в ряді випадків при порушенні порядку і правил, встановлених законодавством, не має можливості встановити відповідальність безпосередньо посадових осіб. Наслідком безкарності правопорушень стає зниження ефективності державного управління у певних сферах, нанесення збитків інтересам держави і суспільства.

У нормативно-правових актах, які регламентують діяльність підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи ДПА України визначено, що керівник несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на його підрозділ. Працівники цих підрозділів несуть відповідальність за невиконання обов'язків, визначених посадовими інструкціями. Таким чином, за невиконання або неналежне виконання обов'язків, визначених посадовими інструкціями, працівники підрозділів громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи ДПА України притягаються до дисциплінарної, матеріальної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством України. Більш того, за порушення певних правил та норм, наприклад в сфері електроенергетики, водокористування, зайнятості населення тощо, до юридичної відповідальності може бути притягнуто і ДПА, як юридичну особу.

**Список літератури:** 1. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади: Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Міністерства юстиції України від 26 березня 2003 року № 314/7. 2. Про затвердження Положення про Департамент громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи: Наказ ДПА № 155 від 22 березня 2004 р. 3. Про організаційну структуру органів державної податкової служби: Наказ ДПА України № 355 від 16 липня 2003 р. 4. Положення про Управління громадських зв'язків та масово-роз'яснювальної роботи ДПА в Харківській області: Наказ ДПА в Харківській області № 231 від 22 червня 2004 року. 5. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 6. Самошенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. 7. Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. 8. Горшенев В.М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977г. // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977г. Саратов, 1980. 9. Петелин А.И. Некоторые методологические проблемы исследования юридической ответственности // Проблемы юридической ответственности по социалистическому праву: Сб. статей / Ред А.И. Петелин. Томск, 1977. 10. Матузов Н.И. Правовой статус личности: понятие и структура // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Консти-

туції СССР 1977 г. Саратов, 1980. 11. Ответственность в управлении / И.Л. Бачило, П.Г. Шекочихин, С.В. Катрич и др.; Отв. ред.: А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. М., 1985. 12. Цивільний кодекс України. 13. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. К., 1999.

*Надійшла до редколегії 17.08.04*

*Є.Є. Бараш*

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ**

Сучасний період розвитку юридичної науки в Україні пов'язаний з необхідністю вирішення цілої низки проблем, серед яких значне місце посідають питання пенітенціарної діяльності. Розгляд цих питань неможливий без глибокого, неупередженого дослідження історії розвитку системи виконання покарань. Дослідженню історичних аспектів становлення та розвитку інституту виконання покарань були присвячені наукові праці багатьох вчених, зокрема О.В.Беца, О.Г.Гамалій, О.М.Джужи, М.В.Салтєвського, В.М.Синьова, М.В.Костицького, В.І.Кривуши, В.А.Левочкина, М.І.Немченка, Г.О.Радова, В.П.Севостьянова, І.С.Сергєєва, В.М.Трубникова, С.Я.Фаренюка, І.В.Штанька, О.Н.Ярмиша, І.П.Яцини та інших. Але, приймаючи до уваги складність досліджуваної проблеми вона ще залишається дуже актуальною. Означена проблематика визначена однією із пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Аналіз нормативних документів першої половини XII ст. – початку XXI ст. дозволяє розділити історію розвитку інституту виконання покарань на такі періоди: допенітенціарний (I Пол. XII – перша пол. XVIII ст.); філантропічний (II половина XVIII ст. – перша пол. XIX ст.); період державної політичної підтримки (II половина XIX ст. – поч. XX ст.); період «застою» та початок реформування пенітенціарної системи (40 роки XIX ст. – по теперішній час).

Так, розкриваючи *перший період*, можна зазначити, що основними нормативними документами, які регулювали діяльність осіб, що виконували покарання у той період часу були: «Мирная грамота новгородцев с немцами» від 1195 р.; «Статут великаго княжества литовскаго» від 1566 р.»; «Права за якими судиться малоросійській народ» від 1743 р. На підставі цих документів можна стверджувати, що першими місцями позбавлення волі були погребі [1, с.11], які повинні міцно закриватись і пильно охоронятись. У історико-правовій науці відсутнє комплексне дослідження цього періоду, хоча питанням змісту каральної політики самодержавства, механізму її реалізації, ролі репресивного апарату в державному механізмі дореволюційної Росії, до складу якої входило більшість українських земель, приділялася значна увага. За визначенням російського дослідника С.В.Познишева, тюрми існують з сивої давнини, але предметом серйозної громадської уваги і об'єктом наукового вивчення вони стали лише на рубежі XVIII–XIX ст. [2, с.1].