



## СЕКЦІЯ 7

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;

# ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.743(477)

### **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬ ПРАВООХОРОННУ ФУНКЦІЮ ДЕРЖАВИ**

Безпалова О.І., д. ю. н., доцент  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Е статті визначено особливості діяльності окремих спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави; окреслено перспективні напрями підвищення ефективності такої діяльності, приведення її у відповідність до європейських стандартів, а також внесено певні пропозиції щодо оптимізації системи спеціальних суб'єктів.

**Ключові слова:** спеціальні суб'єкти, органи державної влади, правоохоронна функція держави, реалізація, ефективність, європейські стандарти, оптимізація.

В статье определены особенности деятельности отдельных субъектов реализации правоохранительной функции государства; очерчены перспективные направления повышения эффективности такой деятельности, приведения ее в соответствие с европейскими стандартами, а также внесены предложения по оптимизации системы специальных субъектов.

**Ключевые слова:** специальные субъекты, органы государственной власти, правоохранительная функция государства, реализация, эффективность, европейские стандарты, оптимизация.

Bezpalova O.I. FEATURES ADMINISTRATIVE AND LEGAL POWERS OF CERTAIN PUBLIC BODIES IMPLEMENTING THE LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS OF THE STATE

The features of realization of some special law enforcement function of the State; outlined promising areas of efficiency of such activity, bringing it in line with European standards and made certain proposals for optimization of specific subjects.

**Key words:** specialized entities, public authorities, law enforcement function of the state, the implementation, effectiveness, European standards, optimization.

**Постановка проблеми.** У результаті аналізу національного законодавства (зокрема, законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. № 3781, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135) можна виокремити ті органи державної влади, які також належать до числа спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави: установи та органи виконання покарань; органи фіiscalnoї служби; органи державного фінансового контролю; органи охорони державного кордону; органи Військової служби правопорядку у Збройних силах України; Службу зовнішньої розвідки України; управління державної охорони; розвідувальний орган Міністерства оборони України та ін. У попередніх статтях нами розкрито особливості діяльності спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави: органів внутрішніх справ України, органів прокуратури, органів Служби безпеки та судових установ. Доцільність окремих досліджень специфіки діяльності зазначених суб'єктів зумовлена їх вирішальним значенням у механізмі реалізації правоохоронної функції держави, а також широким колом завдань, покладених на них. Проте наведеними

органами не обмежується весь перелік спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

**Мета статті** – розглянути місце інших органів державної влади у системі суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави та особливості виконання ними покладених обов'язків.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим напрямом реалізації правоохоронної функції держави є здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, обов'язок щодо виконання якої покладено на Державну кримінально-виконавчу службу України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» від 02.07.2014 р. № 225, основними завданнями, покладеними на Державну пенітенціарну службу, є: реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; забезпечення формування системи наглядових, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; контроль за дотриманням прав людини



і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту [1].

У ході виконання покладених на неї обов'язків в контексті реалізації правоохранної функції держави Державна пенітенціарна служба України бере участь у розробленні та виконанні державних комплексних програм протидії злочинності; організації здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; забезпечені виявлення кримінальних правопорушень, учинених в органах і установах; організації та контролі виконання вироків суду та інших судових рішень; організації і контролі оперативно-розшукувої діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, налагоджені взаємодії з органами, до складу яких входять підрозділи, що провадять таку діяльність [1], тощо. Особлива увага приділяється вдосконаленню соціально-виховної роботи із засудженими.

Отже, коло повноважень Державної пенітенціарної служби України щодо реалізації правоохранної функції держави обмежується установами виконання покарань, у яких персонал даної служби виконує покладені на нього обов'язки щодо забезпечення законності та правопорядку в установах, дотримання прав і свобод засуджених, встановленого законом порядку відбування покарань, забезпечує підготовку засуджених до звільнення тощо.

Державна пенітенціарна служба України в ході виконання покладених на неї завдань має право налагоджувати взаємодію з іншими суб'єктами реалізації правоохранної функції держави за такими напрямами: підготовка засуджених до звільнення з установ виконання покарань; боротьба з тероризмом; впровадження національних превентивних механізмів. За першим напрямом Державна пенітенціарна служба України налагоджує взаємодію з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Що стосується боротьби з тероризмом, то в рамках цього напряму відбувається взаємодія безпосередньо з Антитерористичним центром при Службі безпеки України. У ході такої взаємодії забезпечується спільне здійснення заходів щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об'єктах органів і установ виконання покарань.

Одним із важливих напрямів реалізації правоохранної функції держави є реалізація державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Обов'язок щодо забезпечення належного функціонування даного напряму покладається на органи фіскальної служби. Центральним органом виконавчої влади, який відповідає за даний напрям реалізації правоохранної функції держави, є Державна фіскальна служба України, яка була створена замість Міністерства доходів і зборів України 21.05.2014 р. відповідно Постановою Кабінету Міністрів України [2].

Однак, незважаючи на те, що вже пройшло достатньо часу з моменту ліквідації Міністерства доходів і зборів України (01.03.2014 р.) та створення нового центрального органу виконавчої влади, її досі наявні численні неузгодженості норм законодавства щодо адміністративно-правового статусу даного органу. Так, відсутні відповідні зміни в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохранних органів» від 23.12.1993 р. № 3781 [3], в якому надається перелік правоохранних органів. У тому трактуванні пункту, який є на даний момент, досі вживается словосполучення «органи доходів і зборів». Аналогічна ситуація спостерігається і щодо ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукуву діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135 [4], яка встановлює перелік органів, що мають право здійснювати оперативно-розшукуву діяльність. У зв'язку з наведеним виникає цілком логічне питання про те, чи можна відносити органи фіскальної служби до числа правоохранних органів та органів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукуву діяльність, якщо на законодавчому рівні це не передбачено. На нашу думку, в даному випадку мова йде про технічну помилку, внаслідок якої з урахуванням величезного масиву нормативно-правових актів, прийнятих останнім часом, законодавець не встигає вносити своєчасно всі зміни до законодавства. Тим більше що в п. 58 ст. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби України» від 21.05.2014 р. № 160 зазначено, що на даний орган покладається обов'язок щодо проведення, відповідно до закону, оперативно-розшукувої діяльності та досудового розслідування. З урахуванням цього необхідно внести відповідні зміни та доповнення до нормативно-правових актів.

У рамках реалізації правоохранної функції держави особлива увага в діяльності Державної фіскальної служби України приділяється здійсненню: а) організації відпрацювання підприємств реального сектору економіки – користувачів послуг «конвертаційних центрів» з метою забезпечення повноти сплати податків до бюджету; б) боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями; в) організації та участі у здійсненні: переміщення товарів під негласним контролем; контролюваних поставок наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів; г) викриттю правопорушень у сфері розкрадання державних коштів та їх легалізації, забезпечення здійснення оперативного супроводження правопорушень та відшкодування збитків, завданих державі; д) організації проведення комплексу заходів, спрямованих на викриття правопорушень, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, забезпеченням проведення оперативного супроводження правопорушень та відшкодування збитків, завданих державі; е) організації роботи щодо виявлення податкових злочинів, скоеніх службовими особами суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із використанням новітніх технологій; є) припиненню та розслідуванню проти-



правних фактів, спрямованих на розкрадання бюджетних коштів при проведенні тендерних закупівель організаціями, що фінансуються з державного бюджету; ж) забезпеченням до судового розслідування кримінальних правопорушень, підслідних слідчим підрозділам фінансових розслідувань, та гарантуванню відшкодування завданих злочинами.

Перспективними напрямами, які заслуговують особливої уваги з боку керівництва Державної фіiscalної служби України, можна визначити такі: а) онлайн-моніторинг найбільш ризикових зовнішньоекономічних операцій, митне оформлення яких здійснюється митницями даного органу; б) організація проведення позапланових документальних перевірок суб'єктів господарювання з метою виявлення та/або відпрацювання операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або іншими правопорушеннями; в) організація розшуку осіб, які переховуються від органів розслідування та суду за кримінальні правопорушення у сфері оподаткування, митні та бюджетні сферах; г) виявлення та припинення каналів незаконного переміщення товарів через митний кордон України; д) забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень, підслідних слідчим підрозділам фінансових розслідувань, забезпечення відшкодування завданих злочинами збитків; е) здійснення аналізу зовнішньоекономічних операцій та товаропотоків з метою виявлення чинників, які негативно впливають на стан дотримання законодавства України з питань державної митної справи; є) забезпечення співпраці з міжнародними правоохоронними організаціями з питань виявлення, запобігання та боротьби з податковими правопорушеннями.

Здійснення фінансового контролю є також одним із важливих напрямів реалізації правоохоронної функції держави, оскільки під час його проведення перевіряється стан дотримання законодавства України в частині використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, ефективності використання коштів та майна тощо. Центральним органом виконавчої влади, уповноваженим здійснювати заходи в рамках фінансового контролю, є Державна фінансова інспекція України.

До числа основних повноважень Державної фінансової інспекції України, які здійснюються в рамках реалізації правоохоронної функції держави, слід віднести такі: аналіз стану дотримання фінансової дисципліни та повідомлення про його результати державним органам та органам місцевого самоврядування; здійснення контролю за: виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів; вжиттям заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства; застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства; передача правоохоронним органам матеріалів перевірок державних закупівель у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають

кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь; звернення до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів [5] тощо.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 06.08.2014 р. № 310, даний центральний органи виконавчої влади в рамках реалізації правоохоронної функції держави має право здійснювати такі заходи: а) накладати у випадках, передбачених законом, адміністративні стягнення; б) порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених з порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства; в) призупиняти в межах повноважень, передбачених законом, бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами в установленому законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу в разі виявлення порушень законодавства; г) проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою документального та фактичного підтвердження виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їх реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюється [5], та ін.

Проведений аналіз компетенції Державної фінансової служби України дозволив дійти висновку, що діяльність цього органу безпосередньо спрямована на забезпечення фінансової безпеки держави шляхом підвищення ефективності використання державних фінансів; підвищення рівня культури державного управління; запровадження сучасної моделі фінансового контролю з урахуванням базових правових документів Європейського Союзу (зокрема, мова йде про вироблення якісно нової методології здійснення контролю); вироблення та впровадження дієвих механізмів контролю в діяльності органів державного і комунального сектору.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» від 05.11.1991 р. № 1777, захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [6]. Діяльність щодо забезпечення безпеки державного кордону складається з системи різноманітних заходів, які відрізняються залежно від напряму застосування та сфери впливу. Реалізація зазначених заходів здійснюється військовими формуваннями та відповідними правоохоронними органами, які координуються Державною прикордонною службою України.



Аналіз основних функцій, покладених на Державну прикордонну службу України, дозволяє виокремити ті з них, що мають безпосереднє відношення до реалізації правоохоронної функції держави. Крім здійснення заходів щодо охорони державного кордону України, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, на даний орган покладаються ще такі функції:

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контролюваних прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних

правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контролюваних пунктах в'їзду – виїзду [7].

Під час реалізації правоохоронної функції держави важливого значення набуває також забезпечення законності та правопорядку в самих суб'єктах реалізації правоохоронної функції держави, охорона та захист прав і свобод працівників відповідних органів державної влади. Саме з цією метою створено Військову службу правопорядку як спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України.

Ключовими завданнями Військової служби правопорядку при Збройних силах України в контексті реалізації правоохоронної функції держави є: а) виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; б) розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби); в) запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних силах України; г) участь в охороні військових об'єктів та забезпечення громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; д) забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів; е) участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах; є) сприяння у межах своєї компетенції органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органам досудового розслідування та суду, органам державної влади,

органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків [8].

Служба зовнішньої розвідки України, відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135 [4], належить до числа органів, які мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Отже, доцільність його включення до числа спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави не викликає жодних сумнівів.

Основними завданнями Служби зовнішньої розвідки України, які цей державний органи виконує в рамках реалізації правоохоронної функції держави, можна визначити такі: а) добування, аналітична обробка та надання розвідувальної інформації Президентові України, Голові Верховної Ради України, Прем'єр-міністрові України та іншим визначенім Президентом України споживачам; б) участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією; в) вживтя заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України [9].

Служба зовнішньої розвідки України для ефективного виконання покладених на неї обов'язків застосовує різноманітні методи та засоби оперативно-розшукової діяльності у передбаченому законодавством порядку. Грамотне застосування зазначених методів та засобів дозволяє створити належні умови для отримання необхідної розвідувальної інформації, забезпечити безпеку розвідувальних заходів та джерел розвідувальної інформації, вжити дієвих заходів щодо захисту власних засобів, інформаційних систем, у яких зберігається розвідувальна інформація.

З метою виявлення проблемних питань, які виникають у ході розвідувальної діяльності, Служба зовнішньої розвідки України систематично проводить комплексний огляд моделі сектору безпеки (в тій частині, що стосується повноважень даного органу). За результатами оглядів повинні прийматися рішення про своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів зовнішнім та внутрішнім загрозам; забезпечуватися розмежування повноважень органів державної влади, уповноважених вживати заходів щодо належного функціонування сектору безпеки; враховуватися думка громадськості щодо заходів контррозвідувальної діяльності.

Проведений аналіз особливостей здійснення розвідувальної діяльності у різних сферах свідчить про існування трьох органів, які відповідають за забезпечення розвідувальної діяльності, а також інформаційно-аналітичної роботи у сфері національної оборони і безпеки: розвідувальні та контррозвідувальні органи Служби безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України та розвідувальний орган Міністерства оборони України. На нашу думку, наявність трьох органів, які відповідають за реалізацію практично одного



і того самого напрямку діяльності в різних сферах, призводить до дублювання повноважень зазначених органів, відсутності єдиної, узгодженої за усіма напрямами системи плавування розвідувальної діяльності, що вкрай негативно може позначатися на кінцевому результаті. Вважаємо за необхідне створити спеціальний орган державної влади, в якому повинні бути зосереджені усі повноваження щодо здійснення розвідувальної діяльності, координації зусиль для забезпечення інтегральної оборони держави.

**Висновки.** Таким чином, у рамках даної статті з'ясовано місце та роль окремих спеціальних суб'єктів у механізмі реалізації правоохоронної функції держави, проаналізовано особливості їх діяльності щодо реалізації правоохоронної функції держави, окреслено перспективні напрями підвищення ефективності такої діяльності, приведення її у відповідність до європейських стандартів, а також внесено певні пропозиції щодо оптимізації системи спеціальних суб'єктів. Особливу увагу приділено вдосконаленню національного законодавства в частині закріплення адміністративно-правового статусу окремих спеціальних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, упорядкування чинного законодавства шляхом скасування недіючих нормативно-правових актів та внесення змін та доповнень до інших.

УДК 342.7(477)

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОМБУДСМЕНА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Боднарчук О.І., старший викладач

Національний університет державної податкової служби України

У статті проаналізовано особливості впровадження уповноваженого з прав дитини в Україні. Особлено окремі проблеми у цій сфері. Внесено пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності омбудсмена.

**Ключові слова:** безпритульність, безпритульні діти, омбудсмен, уповноважений з прав дитини.

В статье проанализированы особенности внедрения уполномоченного по правам ребенка в Украине. Очерчены отдельные проблемы в этой сфере. Внесены предложения по повышению эффективности деятельности омбудсмена.

**Ключевые слова:** беспризорность, беспризорные дети, омбудсмен, Уполномоченный по правам ребенка.

Bodnarchuk O.I. ACTIVITIES OF OMBUDSMAN IN PROTECTION OF CHILDREN IN UKRAINE

This paper examines the implementation of the Commissioner for Children's Rights in Ukraine. Outlined some of the problems in this area. Deals with proposals to improve the performance of the Ombudsman.

**Key words:** homelessness, homeless children, the ombudsman, the Commissioner for Children's Rights.

**Постановка проблеми.** Розбудова України як демократичної правої держави потребує конкретного аналізу законодавства прав і свобод людини. Особливо це стосується такої категорії населення, як діти. Оскільки головною проблемою сьогодення є дитяча безпритульність та сирітство, постає питання щодо захисту дітей. Як видно із досвіду демократичних країн, подолання цієї проблеми можливо внаслідок об'єднання всіх існуючих соціальних програм для безпритульних дітей та створення єдиного державного інституту,

що буде опікуватися дітьми. Один із варіантів вирішення цієї проблеми – запровадження спеціалізованого омбудсмена з прав дітей.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання впровадження уповноваженого з прав дитини в Україні є предметом дослідження багатьох учених. Особливі аспекти функціонування цього інституту відобразили у своїх працях такі науковці, як Закрицька В., Карпачова Н., Крестовська Н.Н., Марцеляк О.В., Опацький Р.М., Фоменко М.В., Широ С.В. та ін.