

After the collapse of the Soviet Union socio-economic and political factors led to the steady growth of the problem, but because the legislator had to respond by adopting new standards domestically and ratification of international standards, participation in international cooperation. Despite the attempts of the state to overcome this phenomenon through the adoption of legal acts, legislation Ukraine still needs some changes.

**Keywords:** *human, trafficking in human beings, legislation, the Criminal Code, slavery.*

*Надійшла до редакції 30.06.2014*

**Строгий В. І.**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
заслужений юрист України

**Рижов І. М.**

доктор юридичних наук, доцент  
(Національна академія Служби безпеки України)

УДК 343.341(048)

## **КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Проаналізовано функції та перспективи реалізації дієвих механізмів контролінгу в державній системі боротьби з тероризмом в Україні.

**Ключові слова:** *тероризм, терористична діяльність, державна система боротьби з тероризмом.*

**Постановка проблеми.** У будь-якій країні, дуже важливо забезпечити ефективний цивільний і демократичний контроль над діяльністю органів національної безпеки. Метою реформи будь-якого сектора безпеки повинна бути трансформація його в демократично контрольований і підзвітний механізм, при умові наявності досконалої системи управління та контролю в межах виконавчої влади й державного управління. Здійснення контролю не обмежується лише нормативно-правовою базою, що регламентує діяльність системи, так само як і не тільки цивільним контролем, який повинен здійснюватися над збройними силами, воєнізованими формуваннями й розвідслужбами та їх загальними діями підчас організації та проведення сумісних операцій на кшталт антитерористичної. Цивільний і демократичний контроль стосується певних принципів і цінностей, тому він повинен передбачати зміни в порядку роботи, зокрема, впровадження кодексу етики державного службовця для персоналу, що працює у сфері безпеки, забезпечення наявності професійних кадрів цивільних і політичних керівників для здійснення цивільного й демократичного контролю, посилення ролі громадянського суспіль-

ства в забезпеченні ефективного нагляду за діяльністю такого специфічного сектора безпеки як система боротьби з тероризмом.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Слід вказати на суттєвий внесок українських дослідників тероризму у розвиток сучасної контртерористичної парадигми: В.Ф. Антипенка, В.П. Богданова, Т.С. Бояр-Созонович, В.О. Глушкова, В.С. Горбатюка, М.Г. Гуцало, В.П. Ємельянова, В.В. Крутова, В.А. Ліпкана, О.М. Морозова, А.С. Шаповалова та інших. Більшість з них присвячено кримінологічному аспекту тероризму та розробці оперативно-тактичних прийомів боротьби з терористичною діяльністю на рівні організації та планування антитерористичних операцій. Науково-теоретичній та методологічній розробці проблем визначення та функціонального опису елементів системи протидії тероризму присвячена певна кількість праць науковців різних спеціальностей. При написанні даної статті було досліджено наукові положення, викладені у працях В.Б. Авер'янова, В.Г. Афанасьєва, О.М. Бандурки, А.С. Васильєва, В.К. Колпакова, Л.Ф. Морозова, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, А.І. Сироти, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, В.С. Шестака, К.В. Шоріної та ін. [1–16].

Утім, незважаючи на наявність значного масиву наукових досліджень, присвячених проблематиці соціального та державного контролю, поза науковим обігом залишилася сфера контролю у сфері організації боротьби з тероризмом на всіх етапах її проведення. Так само не знайдемо робіт, присвячених аналізу складових передумов визначення сучасних тенденцій цивільного контролю у згадуваній сфері, що і зумовлює актуальність теми дослідження.

**Мета** цієї статті – аналіз функцій контролінгу в державній системі боротьби з тероризмом в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Оптимізація результату антитерористичної діяльності при гарантованому дотриманні прав та свобод може розглядатися як головна мета контролінгу в державній системі боротьби з тероризмом в Україні, для досягнення якої вирішуються основні завдання – формування цілеспрямованого комплексу заходів щодо досягнення головної мети. Основні завдання такого виду контролінгу полягають в інформаційному забезпеченні орієнтованих на результат процесів розробки та позиціонування стратегій протидії тероризмові, моніторингу теророгенності суспільства, повноти виконання функцій та якості системної організації суб'єктів державної системи боротьби з тероризмом.

Всі структури – суб'єкти антитерористичної діяльності, за звітами їх керівників та колегій, працюють нормально та повністю забезпечують виконання покладених на них функцій – нейтралізація загроз. Ефективність роботи системи визначається на підставі звітів керівників підрозділів, що є суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, та, як правило, мають позитивні оцінки. Вважається, що професійний рівень суб'єктів державної системи боротьби з тероризмом як у цілому при проведенні спеціальної антитерористичної операції, так і в реалі-

зації окремих її складових, є високим і достатнім протидіяти сучасному тероризму, але наскільки ці високі показники є достовірними, і хто цю достовірність гарантує? Якщо Україна не мала проявів тероризму, відповідно, й державна система не мала реальної практики протидії, то яким чином можна оцінити її ефективність?

Контроль є важливою ознакою і основною функцією державного управління. Відповідно, ефективність функціонування державних систем як у сфері державної безпеки в цілому, так і її складових, у тому числі державної системи боротьби з тероризмом – безпосередньо залежить від процесу прийняття оптимальних рішень і здійснення ефективного державного контролю за їх своєчасною і повною реалізацією. Ефективний контроль дозволяє оперативно коригувати процес управління та є ознакою самоорганізованої системи, виступаючи в ролі зворотного зв'язку.

У державному управлінні урядовий контроль досліджується, в основному, в контексті аналізу державного контролю або Кабінету Міністрів України як органу виконавчої влади. Сучасна ситуація в Україні зумовлює необхідність удосконалення шляхів забезпечення контролю за діяльністю державних правоохоронних систем. Слід вважати особливістю сучасного становища ангажованість правоохоронних органів певними політичними, у тому числі й опозиційно налаштованими, силами. Фактично ми маємо ситуацію, коли діяльність Кабінету Міністрів України, структури, що безпосередньо спрямована на забезпечення законності в державному управлінні України, має всі ознаки високого ступеня маргінальності. Оскільки маргінальність є необхідною умовою теророгенності соціальних систем, ми маємо певні передумови процесу протистояння не тільки між різними політичними силами, а й державними структурами влади й управління. Небезпечним фактором є використання, у тому числі й на оплатній основі, активістів партій та громадських організацій для блокування діяльності органів влади й управління, тиск на них з метою прийняття відповідних рішень, іноді економічно необґрунтованих та політично недоцільних, маючих популістський характер. Майдан породив своєрідну форму політичного терору, наслідком якого є маніпулювання свідомістю певної частини населення, на жаль, більшої, що займає нижчі щаблі стратифікаційних сходів. На фоні міфічних ідей, що генерують нечистоплотні політики, та загального правового нігілізму, як наслідку відсутності в державі контролю за виконанням норм, що приймаються законодавчою системою – ми маємо вкрай високу теророгенність нашого суспільства, яке, незважаючи на проведення демократичних виборів, так і не отримало стану суспільної рівноваги. Система протидії тероризмові, як державна, так і громадська (недержавна) її складові, є частиною соціальної системи, і не може перебувати поза межами соціального конфлікту, спровокованого, у тому числі й маніпулятивними, технологіями. Складність ситуації полягає якраз в тім, що службовці, що мають відношення до системи боротьби з тероризмом, не виражають відкрито свого ставлення до сторін соціального конфлікту. Це так звана латентна група, яка може симпатизувати опозиційно налаштованим

силам, і у будь який момент перейти на протилежний бік конфлікту, і що найнебезпечніше, у подальшому використовувати професійні навички та оперативні можливості.

Формально, відповідно до ст. 4. Закону України «Про боротьбу з тероризмом», організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України у межах його компетенції. Вважається, що питання організації та, відповідно, вдосконалення роботи державної системи боротьби з тероризмом в Україні є прерогативою Служби безпеки України як головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю. Відповідно ст. 30 Закону, контроль за здійсненням боротьби з тероризмом в Україні є невід'ємною складовою державного управління. Контроль за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України (254к/96-ВР). Контроль за діяльністю суб'єктів боротьби з тероризмом здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Конституцією і законами України.

Сутність контролю за діяльністю державної системи боротьби з тероризмом з боку Кабінету Міністрів України не визначено та зведено до формального контролю за використанням бюджетних коштів.

Під способами забезпечення законності розуміють застосування системою державних органів і суспільних організацій, на які покладено обов'язок по підтриманню та зміцненню законності у сфері виконавчої влади і які наділені юридично владними повноваженнями правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи, з метою забезпечення точного дотримання вимог законності всіма суб'єктами державного управління [4].

Незважаючи на те що Конституція України прямо не передбачає контрольну функцію Кабінету Міністрів України, це логічно впливає із змісту ст. 113, яка зазначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, тобто здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади.

При здійсненні контрольної функції Кабінету Міністрів України в першу чергу має бути посилений інформаційно-аналітичний характер контролю за органами виконавчої влади, характер діяльності яких у ході адміністративної реформи має набути якісних змін.

Практика свідчить, що система контролю, яка існує в Кабінеті Міністрів України, як це не прикро, охоплює вузьке коло контрольних питань – в основному, відслідковує терміни виконання встановлених завдань. Для вирішення цієї проблеми у складі Управління моніторингу необхідно створити сектор аналітичної роботи, тобто треба відходити не лише від строків виконання, а й здійснювати контроль за якістю виконання у встановлені строки. Проведення аналітичної роботи має позитивно вплинути і на забезпечення законності як

при проведенні експертизи законопроекту, так при здійсненні моніторингу. Контрольна діяльність Кабінету Міністрів України стосовно органів виконавчої влади не повинна зводитися лише до перевірки виконання як такого, а має враховувати якість виконання, своєчасне виявлення проблем та концентрацію зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань.

Перспективу подальших досліджень у цьому напрямі складають визначення та удосконалення гарантій та шляхів забезпечення законності у державному управлінні України.

Система цивільного контролю багатоаспектна. Тут і парламент, який повинен контролювати спецслужби своєї країни, і мас-медіа, і неурядові організації, і багато інших механізмів впливу на дії виконавчої влади, у тому числі й у сфері розвідки й контррозвідки. Але такий демократичний контроль не варто розуміти як повну відкритість спецслужб. Природно, спецслужби повинні мати свої сфери закритості, конфіденційності і т.д., без цього просто неможлива їхня ефективна діяльність, але загальні напрямки їх роботи повинні бути чітко позначені й регламентовані. У демократичному суспільстві існує механізм твердого контролю діяльності цих служб. Скажемо, в американському парламенті існує спеціальна комісія з розвідки, де працюють люди, що мають спеціальні повноваження. Вони мають право проникати буквально в усі сфери діяльності спецслужб, за винятком конкретних оперативних сфер. Цей механізм був впроваджений внаслідок реформи американських спецслужб після подій 11 вересня, коли розвідка й контррозвідка США змушені були зізнатися у власній безпорадності.

Однією з головних вимог до співробітників правоохоронних органів і спецслужб є дотримання ними в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності прав і свобод громадян. Слід, однак, також підкреслити, що цілий ряд міжнародних угод – Міжнародний пакт про цивільні й політичні права (1977 р.), Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод (1954), а також Конвенція СНД про права людини й основні свободи (1995 р.) – передбачає можливість законодавчого обмеження прав і свобод громадян у випадках, необхідних, за загальним правилом, у демократичному суспільстві з метою охорони державної або національної безпеки, власного порядку, здоров'я або моральності населення, а також прав і свобод інших осіб. На наш погляд, дотримання принципів й норм, що наведені в Кодексі поведінки посадових осіб, відповідальних за підтримку правопорядку, а також в інших рекомендаційних документах ООН, мають бути включеними до функцій цивільно-правового контролю.

В Україні подібні механізми контролю в стадії розробки. Існуючі законодавчі акти у сфері демократичного контролю, насамперед Закон "Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією й правоохоронними органами" від 19 червня 2003 року, стосуються тільки деяких аспектів контролю, наприклад участі підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і антитерористичних діях, спільних вій-

ськових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва.

Статтею 30 Закону «Про боротьбу з тероризмом» регламентовано порядок контролю за здійсненням боротьби з тероризмом. Він обмежується контролем за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом, що здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України, хоча у явному виді такий порядок до повноважень Верховної Ради України не належить (п. 33 Стаття 85 здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією), та контролем за діяльністю суб'єктів боротьби з тероризмом, що здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Конституцією і законами України. Статтею 31 цього ж Закону передбачено, що нагляд за додержанням вимог законодавства органами, які беруть участь в антитерористичних заходах, здійснюється Генеральним прокурором України та уповноваженими ним прокурорами в порядку, визначеному законами України. Громадського контролю за діяльністю державної системи боротьби з тероризмом цим Законом не передбачено, що протирічить п. 6. Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», яким визначено в якості суб'єктів цивільного контролю громадян України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід констатувати, що механізм реалізації функцій контролю за державною системою боротьби з тероризмом, особливо стосовно проведення антитерористичної операції, має будуватися на принципах взаємної зацікавленості органів державного управління та громадських організацій. Розуміючи складність та специфіку такої діяльності, наголошуємо на доцільності проведення публічного обговорення шляхів створення механізмів демократичного контролю за системою протидії тероризму не тільки для пошуку недоліків, а й з метою всебічної допомоги та публічної підтримки. Такий механізм може складатися з двох взаємодоповнюючих систем – внутрішнього контролю, функції якого виконуватимуть уповноважені державні інституції, та зовнішнього, за сприяння громадських організацій. Мова йде про змішану державно-громадську форму контролю, яка з урахуванням специфіки антитерористичної діяльності є оптимальною.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Авер'янов В. Б.* Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини / В.Б.Авер'янов // Українське право. – 2005. – № 1. – С. 267–276.
2. *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні : проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Юрій Григорович Барабаш. – Х., 2003.
3. *Битяк Ю. П.* Совершенствование контроля в советском государственном управлении / Ю. П. Битяк // Социалистическая законность в советском государственном управлении. – Х., 1987. – С. 34–44.
4. *Братель С. Г.* Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.07 / Сергій Григорович Братель. – К., 2007.

5. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х., 2002.

6. *Горшенев В. М.* Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М., 1987.

7. *Дайле А.* Практика контроллинга / Дайле А. – М., 2001.

8. *Кобринський В. Ю.* Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Віталій Юрійович Кобринський. – К., 2008.

9. *Ліпкан В.А.* Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : монографія / В. А. Ліпкан. – К., 2005.

10. *Нижник Н. Р.* Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К., 1997.

11. Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных документов / сост.: С. О. Шохин, В. И. Шлейников ; под. ред. С. О. Шохина. – М., 1998.

12. *Мартиненко В. М.* Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ХарПІ НАДУ. – Вип. 2 (21). – У 2 ч. – Ч. 2. – Х., 2004. – С. 124–129.

13. *Рижов І.М.* Основи теророгенності соціальних систем : монографія / І.М. Рижов. – К., 2010.

14. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів, 2002.

15. *Хан Д.* Планирование и контроль: концепция контроллинга / пер. с нем. под ред. А.А. Турчака, Л.Г. Головача, М.Л. Лукашевича. – М., 1997.

16. *Шестак В. С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Валентин Сергійович Шестак. – Х., 2002.

17. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР : учебное пособие / Е. В. Шорина. – М., 1981.

**Строгий В. И., Рыжов И. Н.** Контроль за деятельностью государственной системы борьбы с терроризмом как элемент политики национальной безопасности. Проанализированы функции и перспективы реализации действенных механизмов контроллинга в государственной системе борьбы с терроризмом в Украине.

**Ключевые слова:** терроризм, террористическая деятельность, государственная система борьбы с терроризмом.

---

**Strogyy V. I., Ryzhov I. M.** Control over activities of the state system of fighting against terrorism as element of national security policy. The authors have analyzed the functions and prospects of implementing effective mechanisms for controlling the state system to fight against terrorism in Ukraine.

Control over observance legislation during the fight against terrorism is made by the Verkhovna Rada of Ukraine in the manner specified by the Constitution of Ukraine. The control over activities of fighting terrorism is made by the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the manner specified by the Constitution and laws of Ukraine.

The essence of control over the state of the anti-terrorism by the Cabinet of Ministers of Ukraine is not defined and reduced to formal oversight of public funds. In carrying out the control functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine should be enhanced information-analytical control of the executive power, the nature of which in the course of administrative reform is to take quality changes.

The system of civilian control has many aspects, including: the parliament, which should control the security services of the country, the media, NGOs, and many other mechanisms to

influence the actions of the executive branch, including in the area of intelligence and counterintelligence. But such democratic control should not be understood as a complete openness of special services.

The mechanism of realization of control functions of the state system to combat terrorism, particularly in relation to the counterterrorist operation should be based on the principles of mutual interests of government and NGOs. The author have emphasized the feasibility of a public discussion of ways to create mechanisms of democratic control over the system to counter terrorism not only to find flaws, but also to comprehensive care and public support. This could consist of two complementary systems - internal control function which will perform authorized state institutions, and external, with the assistance of NGOs.

**Keywords:** *terrorism, terrorist activity, the state system to combat terrorism.*

*Надійшла до редакції 18.05.2014*

**Христов О. Л.**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

## **УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОПЕРАТИВНИХ І СЛІДЧИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОВС ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ МАТЕРІАЛІВ ОРД**

Сформульовано основні напрями приведення відомчих нормативних актів у відповідність до чинного законодавства України, які регулюють питання взаємодії оперативних і слідчих підрозділів ОВС під час реалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності.

**Ключові слова:** *взаємодія, реалізація, матеріали оперативно-розшукової діяльності, оперативний та слідчий підрозділ ОВС, нормативно-правовий акт.*

**Постановка проблеми.** Діяльність оперативних і слідчих підрозділів ОВС спрямована на боротьбу зі злочинними посяганнями стосовно громадян, їхнього майна, держави та суспільства в цілому.

Спільна діяльність цих підрозділів може бути зведена до виконання завдань кримінального провадження, які визначені у ст. 2 Кримінального процесуального кодексу (далі - КПК) України від 13.04.2012 № 4651-VI. Зокрема, до таких належать: захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [1].