

майстерності, підготовки, добору. З цього приводу дослідниця зазначала, що науково обґрунтований добір кадрів у судді, представляє собою процес, який складається з декількох етапів: I етап передбачає розробку професіограми, яка включає психограму професії (короткий виклад вимог, які висуваються до психічних якостей особистості). II етап складається з розробки на основі професіограми шкали правових і психофізіологічних критеріїв, відповідність яким кандидата на посаду судді слугує однією з важливих гарантій успішного виконання ним своїх професійних обов'язків. При цьому можуть бути виділені критерії, які мають абсолютний характер, відповідність яким є обов'язковою, і критерії відносні, відповідність яким є бажаною. III етап передбачає експериментальне на основі розробленої методики співставлення сукупності якостей кандидата і тих вимог, які необхідні для виконання обов'язків судді. Цьому повинна передувати робота по збиранню інформації про передбачуваних кандидатів, а саме: отримання даних, що характеризують успішність їх діяльності в якості кандидатів у судді та даних, що свідчать про схильності до цього виду юридичної діяльності [3].

Запровадження в Україні подібної технології в доборі кандидатів на посаду суддів є вимогою сьогодення та потребує проведення комплексного науково-практичного дослідження із залученням широкого спектру знань, і в першу чергу – юридичної психології.

Література:

1. Закон України "Про статус суддів" // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Закон України "Про судоустрій" Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27 – 28. – Ст. 180 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Радутная Н.В. Народный судья: профессиональное мастерство и подготовка. – М.: Юрид. лит., 1977.

Стаття надійшла до редколегії 28.12.2009 р.

С.М. Пашков

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

З прийняттям 23 грудня 1993 р. Законів "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів"¹ і "Про забезпечення безпеки

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві"¹ Україна першою з пострадянських держав почала формувати інститут захисту учасників кримінального судочинства. Але створення цього інституту стикається з великою кількістю проблем, яким присвячено чимало наукових досліджень, зокрема В.С. Зеленецького, М.В. Куркіна², Г.О. Душейка³, В.М. Тертишника⁴, М.В. Коваля⁵, інших фахівців різних галузей права.

Мета даної статті – спираючись на аналіз діючого законодавства, праць науковців визначити головні правові та організаційні проблеми, без вирішення яких, на думку автора, неможливо подальше повноцінне формування цього інституту і, отже, забезпечення реального захисту учасників кримінального судочинства. Ці проблеми лежать в двох сферах: 1) удосконалення існуючої нормативної бази; 2) координації організаційно-управлінських заходів державних органів.

У контексті удосконалення існуючої нормативної бази невирішеними залишаються декілька стратегічних питань. Питання перше: що гарантує держава учасникам кримінального судочинства – "державний захист" чи "забезпечення безпеки"? Адже фахівці обґрунтовано доводять, що це різні поняття⁶.

Поняття "державний захист" включає і заходи соціального захисту. Якщо держава гарантує своїм громадянам "державний захист", то вона повинна гарантувати і "соціальний захист", тобто заходи "соціальної підтримки", наприклад: а) виплати у випадку загибелі (смерті) осіб, взятих під захист, членам їх сімей та особам, які перебували на їх утриманні; б) виплати у випадку завдання особам, взятим під захист, тілесних ушкоджень або іншої шкоди їх здоров'ю, які спричинили настання інвалідності; в) виплати у випадку завдання особам, взятим під захист, тілесних

¹ Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 11. - Ст. 51.

² Зеленецький В.С. Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса / В.С. Зеленецкий, Н.В.Куркин. - Харьков: Издательство "КримАрт", - 2000. - 404 с.

³ Душейко Г. О. Проблеми правового забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві / Г.О. Душейко // Запорізький юридичний ін-т. Вісник. - Запоріжжя. 2004. - № 2 (27). - С. 209 - 216.

⁴ Тертишник В. М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі / В.М. Тертишник / Міністерство внутрішніх справ України. Юридична академія. - Д., 2002. - 432 с.

⁵ Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: Навчальний посібник. [Коваль М.В., Шкарупа В.К., Андрушук В.М. та ін.] - Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2007. - 194 с.

⁶ Панасюк Т.І. Законодавство про захист свідків та потерпілих від організованих злочинних посягань (порівняльний аналіз) // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) - 2007. - № 15. Режим доступу: http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/15text/g15_26.htm. - Заголовок з екрану.

ушкоджень або іншої шкоди їх здоров'ю, які не спричинили настання інвалідності.

Якщо ж держава гарантує тільки "забезпечення безпеки", то вона не надає "соціальної підтримки". Достатньо подивитися на назви наших Законів "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" та "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" і стане зрозумілою актуальність цього питання.

До того ж, порівняльний аналіз двох законів – "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" і "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" – приводить до парадоксального висновку: в цих законах порушується конституційний принцип рівності громадян. Законом "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" певній категорії громадян (членам сімей та близьким родичам працівників суду і правоохоронних органів) надано незаслужені привілеї, які не мають ні процесуальних, ні моральних підстав. Фактично, цим особам гарантований державний захист на рівні працівників суду і правоохоронних органів.

На жаль, пересічні громадяни, безпека яких забезпечується на підставі Закону "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" перебувають в гіршому становищі. А це, на думку автора, пряме порушення ст. 24 Конституції України, в якій проголошено: "Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками"¹.

Залишається невирішеним інше принципове питання: що таке "правоохоронний орган" і його працівники? Для функціонування, наприклад, судової міліції це питання є дуже актуальним, адже постійні посилання на ст. 2 Закону України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів" вже стали хрестоматійними, але повної ясності немає через хаотичність законотворчості, безсистемні зміни статусу, структури, компетенції та повноважень правоохоронних органів.

Вже декілька років точаться дискусії щодо чіткого розмежування статусу правоохоронних органів і військових формувань. Наприклад, згідно з законодавством Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення (ст. 11 Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб")². Військова служба правопорядку у Збройних силах

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 26.

України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України (ст. 1 Закону України "Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України")¹. Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення (ст. 6 Закону України "Про Державну прикордонну службу України")². Разом з тим, вони є і військовими формуваннями.

У ст. 8 Закону України "Про основи національної безпеки України" одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки визначено: "зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом"³. Оскільки у цьому переліку розвідувальна і контррозвідувальна діяльність названа як окремий суб'єкт, то це дає підстави для висновку, що вона, за законодавством, не належить до правоохоронної діяльності. Між тим, в ст. 2 п. 1 Закону "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" сказано, що державному захисту підлягають "співробітники кадрового складу розвідувальних органів України".

Органи рибохорони⁴, державної лісової охорони⁵, Антимонопольний комітет⁶, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку України⁷ у відповідних актах визначаються як "органи виконавчої влади зі спеціальним статусом", але ніяк не "правоохоронні".

Одним з парадоксів вітчизняного законодавства можна вважати і те, що у Законі України "Про міліцію"⁸, яка є найбільшим із правоохоронних органів, слово "правоохоронний" не вжито зовсім. А в Законі України

¹ Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

² Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

³ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁴ Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства: Затверджено наказом Міністерства аграрної політики України від 12 травня 2005 року № 198 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1165.

⁵ Положення про Державний комітет лісового господарства України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 883. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1982.

⁶ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

⁷ Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Затверджено Указом Президента України від 14 лютого 1997 року № 142/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1. – Ст. 113.

⁸ Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

"Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" взагалі відсутнє визначення контрольно-ревізійної служби!"

До того ж, керуючись все тією ж ст. 2 Закону України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів", а саме формулюванням "інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції" до правоохоронних можна віднести майже всі державні органи.

Тому у проекті постанови Верховної Ради України "Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності"² пропонувалося підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність", в якому визначити виключний перелік правоохоронних органів України, а також осіб, які є їх працівниками.

О.М. Бандурка нарахував близько 40 правоохоронних відомств. За підрахунками В.І. Шакуна, правоохоронні органи щонайменше як вдвічі перевищують за чисельністю Збройні Сили України і становлять понад 1% від населення України (дані 2005 р.). Тільки загальна чисельність МВС України становить 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу. До цього слід додати ще 32700 військовослужбовців Внутрішніх військ. Значно меншою за кількістю – 50000 осіб, у тому числі 42000 військовослужбовців, є Державна прикордонна служба. Майже стільки ж налічує Служба безпеки України та близько 10000 осіб рядового і начальницького складу податкова міліція ДПС України. Окрім того, необхідно враховувати також численний склад працівників прокуратури, митної служби та кримінально-виконавчої системи. Таким чином, нескладні підрахунки показують, що один "працівник правоохоронного органу" припадає приблизно на 120 громадян України, включаючи немовлят³.

Постає питання: якщо, наприклад, штатна чисельність судової міліції складає близько 10 тис. одиниць чи реально забезпечити "державний захист працівників суду і правоохоронних органів"?

Інша принципова проблема – скоординованість організаційно-управлінських заходів державних органів. Сьогодні заходи безпеки щодо осіб, які

¹ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 13. - Ст. 110.

² Про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності: проект постанови Верховної Ради України № 6142 від 13.09.2004 р. // Режим доступу: http://www.gksa2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc41?id=&pf3511=18865. - Заголовок з екрану.

³ Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнародного "круглого столу" (Київ, 14 жовтня 2005 р.) / Верховна Рада України. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. За заг. ред. О.С. Бодрука.- К.: НІПМЕ, DCAF. - 124 с. Дод. англ.

беруть участь у кримінальному судочинстві, так чи інакше забезпечують вісім державних органів: органи Служби безпеки; органи охорони державного кордону; розвідувальний орган Міністерства оборони; органи управління Військової служби правопорядку у Збройних силах; органи і установи виконання покарань; органи внутрішніх справ; органи прокуратури і суд (які приймають рішення про застосування заходів безпеки). Але практично відсутня міжвідомча координація їх діяльності в цій сфері, тому що дотепер немає міжвідомчої програми забезпечення безпеки (або державного захисту) осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві.

Основними пунктами майбутньої програми мають бути наступні: 1) програма має бути середньостроковою (3 - 5 років); 2) заходи програми не повинні дублювати заходів, передбачених відомчими програмами (наприклад, Програмою забезпечення матеріально-технічного оснащення та охорони приміщень судів на 2007 - 2009 роки, затвердженою Державною судовою адміністрацією та МВС); ресурсне забезпечення програми повинно здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету; 3) координатором програми повинно бути МВС (як орган, підрозділи якого виконують основний обсяг заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві) або Генеральна прокуратура (як орган, здійснюючий нагляд за дотриманням законодавства про захист осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві (згідно ст. 24 Закону "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", ст. 28 Закону "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві")); 4) поточний контроль за ходом реалізації програми та координацію діяльності учасників здійснюватиме міжвідомча робоча група, яка формується із представників органів - учасників програми; 5) учасники програми щорічно уточнюватимуть витрати за програмними заходами, беручи до уваги результати застосування заходів державного захисту та виділені на реалізацію програми фінансові кошти; 6) уточнення витрат, викликане необхідністю змінити обсяг фінансування окремих заходів, здійснюватиметься координатором програми в межах виділених коштів за узгодженням з Міністерством фінансів; 7) координатор програми щорічно (наприклад, не пізніше 1 квітня), представляє Міністерству фінансів України звіт про використання фінансових коштів, підготовлений на підставі наданих йому учасниками програми матеріалів. Доповідь про результати виконання програми за минулий рік подається координатором до Кабінету Міністрів України щорічно (наприклад, не пізніше 1 травня).

До речі, подібну програму - Державну програму "Забезпечення безпеки потерпілих, свідків та інших учасників кримінального судочинства на 2006 - 2008 роки" розроблено міжвідомчою робочою групою під керів-

ництвом Міністерства внутрішніх справ РФ (утвореною розпорядженням Уряду РФ від 2 березня 2005 р. № 225-р)¹ і в цілому успішно виконано.

Таким чином, викладене дає автору підстави для наступних висновків:

1) З 1993 року в цілому накопичена значна правова база щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві. Але концептуальна невизначеність понять "державний захист" і "забезпечення безпеки" породжує численні колізії в правовому регулюванні, знижує ефективність правозастосування і тому потребує уніфікації. Без такої уніфікації неможливо подальше повноцінне формування зазначеного інституту.

2) Поняття "правоохоронна діяльність" і "правоохоронні органи" належним чином не визначені, внаслідок чого склад і компетенція правоохоронних органів неприпустимо розширені. Поки не буде чіткого переліку правоохоронних органів, у органів, які приймають рішення про застосування заходів безпеки постійно будуть виникати труднощі із застосуванням ст. 2 Закону України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів".

3) запровадження міжвідомчої програми забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві, дасть можливість: накопичити практичний досвід застосування конкретних заходів безпеки; узгоджено планувати пропозиції щодо удосконалення законодавства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади у сфері забезпечення безпеки осіб, взятих під захист; а також розробити єдині показники ефективності реалізації заходів державного захисту, методику та критерії їхньої оцінки.

Стаття надійшла до редколегії 20.01.2010 р.

Д.О. Бабічев

**ПРАВОВА ПРИРОДА РІШЕНЬ
ПРО ПРОВЕДЕННЯ
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ**

Ефективність ОРД, що законодавчо визначена як система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, котрі здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-техніч-

¹ Государственная программа "Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2006-2008 годы": Гос. программа: Утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2006 г. № 200 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 16. - С. 4831- 4847.