

відповідного законопроекту [11]. Адже запровадження інституту конституційної скарги потребуватиме змін та доповнень до Конституції України, а також Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідних положень кодексів та інших законів України, Регламенту Конституційного Суду України.

### Джерела

1. Гультай М. М. Конституційна скарга як інститут демократії // Віче. — 2012. — № 14. — С. 15–18.
2. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83–84.
3. Арутюнян Г. Г. Конституционный контроль: характер функционирования и развития системы. — М., 1997 [Електронний ресурс]. — <http://www.concourt.am/Books/harutunyan/monografia/kontr-o.html>
4. Гультай М. М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 85–90.
5. Luchterhandt Otto. Protection of fundamental rights in the Constitutional Courts on the basis of individual complaints. General survey [Електронний ресурс]. — <http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2002/101.htm>
6. Пацолан П. О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели

конституционного правосудия: Сборник материалов Международной научно-практической конференции (13–14 мая 2010 г.) — Минск: БДП, 2010. — С. 29–37.

7. Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: МП Леся, 2007. — 716 С.

8. П. 6., п. 81 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 р.) [Електронний ресурс]. — <http://www.venice.coe.int>

9. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01/ Христова Г. О. — Харків, 2004. — С. 12.

10. Рішення у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 р. № 20–рп/2011.

11. Указ Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 р. № 31/2012 [Електронний ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14411.html>; Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>

8



## Діяльність органів внутрішніх справ України із забезпечення прав і свобод людини та громадянина

Сергій ГУСАРОВ,  
доктор юридичних наук,  
ректор Харківського національного  
університету внутрішніх справ

Проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України в різні часи ставали предметом дослідження багатьох відомих учених: А. Антоновича, О. Бандурки, К. Левченка, О. Мартиненка. Проведені дослідження дали змогу виявити масштаби негативних наслідків у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ у контексті сучасної складної економічної ситуації в Україні. Беручи до уваги відомі дослідження, можна говорити про гостру потребу в подальшій розробці вищезгаданих соціально-правових проблем, виходячи з сучасних реалій українського суспільства. Автор ставить за мету визначити основні проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, висловити пропозиції щодо мінімізації негативних наслідків вищезгаданих проблем.

Підвищення рівня взаємодії та співпраці органів внутрішніх справ і громадськості необхідно визначити як основне завдання захисту прав і свобод людини. Ця взаємодія має насамперед соціальний характер, а її основою є партнерські взаємовідносини між людьми. Основною причиною виникнення проблем забезпечення прав і свобод людини та громадянина є неефективне налагодження комунікацій або неналежне розуміння поставлених завдань. У деяких випадках до цього призводить небажання співпрацювати для налагодження порозуміння.

Підвищення рівня «прозорості» та підзвітності громадянському суспільству, створення громадських рад, налагодження співпраці з громадськими та міжнародними організаціями виявили неготовність керівників підрозділів активно і всебічно співпрацювати з громадськістю. Головною причиною є нерозуміння керівництвом суті громадсь-

кого контролю за діями органів влади та важливості співпраці з правозахисною спільнотою. Піддається критиці й діяльність органів внутрішніх справ у зв'язку з корупційними зловживаннями при наданні адміністративних послуг. Не розв'язана повною мірою на законодавчому рівні проблема зняття та зберігання біометричних даних громадян, кваліфікованого розгляду звернень громадян.

Потребують удосконалення організаційно-правові заходи та координація діяльності з протидії торгівлі людьми в Україні [1].

Крім того, існує проблема неповного надання інформації про результати службових перевірок за скаргами громадян (що також є причиною численних повторних звернень), незважаючи на те, що у відомчих нормативно-правових актах не раз вказувалося на необхідність спрощення процедури ознайомлення громадян із результатами службових перевірок за їхніми заявами та зверненнями щодо неправомірних дій працівників міліції.

Вищезазвані системні проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України виникли не зненацька. Вони поступово накопичувалися та поглиблювалися. Ці проблеми ще на початковій стадії розвитку вивчав російський педагог і політолог, професор А. Антонович, який головним соціальним питанням вважав порятунок людини, збереження її особистості. На думку вченого, головне завдання суспільної науки полягає в тому, щоб знайти шляхи найбільшого суб'єктивного розвитку людини в об'єктивному середовищі. Досліджуючи розвиток європейського суспільства, А. Антонович дійшов висновку, що з кінця XIX століття воно все більше відходить від ідеалу індивідуальної свободи і все більше торує шлях до тоталітаризму.

А. Антонович вважав, що головне суспільне призначення держави полягає у створенні умов для «найкращого розвитку свободи особи». Для цього держава повинна: надавати повну свободу особистій енергії в усіх сферах діяльності; унеможливити пригноблення особи. Для цього слід створювати загальними зусиллями школи, шляхи сполучення тощо, забезпечувати демократичний принцип рівності всіх перед законом. Саме інтереси розвитку особи потребують визначення меж державного впливу, інакше виникає загроза прямого чи опосередкованого приниження людської особистості. А. Антонович був переконаний, що справжня міць держави полягає насамперед у розвиненому громадянському суспільстві, забезпеченні прав і свобод людини, включаючи принцип рівності у розподілі доходів держави. Історична еволюція тільки таким державам надасть право на майбутнє, бо, де немає злагоди, там слабка і пригнічена особистість, а де слабка і пригнічена особистість, там немає майбутнього для держави [2].

Особливу увагу питанням забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ у наш час приділяють міжнародні правозахисні організації. У міжнародно-правовій практиці загальний масив нормативно-правових актів, які регламентують забезпечення прав і свобод людей, становлять: Загальна декларація прав людини 1948 року; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року; Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року. Пізніше було додатково прийнято низку документів, що безпосередньо стосуються осіб, які потрапили до сфери компетенції правоохоронних органів, зважаючи на беззахисність громадян перед силою державного примусу. Особливе місце в реалізації згаданих нормативно-правових актів посідають правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ. Першочерговим завданням цих органів під час виконання своїх функцій у будь-якій правовій державі, зокрема й в Україні, має бути захист прав і людської гідності всіх осіб. Саме належне функціонування правоохоронних органів зможе забезпечити ефективність їхньої діяльності в цьому напрямі.

Сьогодні вимагає від органів внутрішніх справ досконального знання не тільки національних нормативно-правових актів та їх правильного застосування на

внутрішньодержавному рівні, а й міжнародно-правових документів, що стосуються діяльності правоохоронних органів та регламентують права осіб, які вступають у кримінально-процесуальні відносини, адже законодавство багатьох держав визнає норми міжнародного права [3].

Основним правовим документом міжнародного характеру у сфері функціонування правоохоронних органів є Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1979 рік), прийнятий у рамках ООН. У кодексі розроблено етичні норми поведінки для поліції та інших правоохоронних органів. У резолюції про прийняття кодексу вказується, що «характер функцій підтримання правопорядку в сфері захисту громадського порядку й те, яким чином вони здійснюються, безпосередньо впливають на якість життя окремих осіб, а також суспільства загалом». Розуміючи важливість завдання, яке виконують посадові особи для підтримання правопорядку, Генеральна Асамблея ООН акцентувала увагу на можливості зловживань, що пов'язані зі здійсненням цих обов'язків. В основі кодексу — твердження про те, що особи, які здійснюють поліцейські функції, повинні поважати й захищати права людини стосовно всіх осіб. Кодекс забороняє застосування тортур, а також корупційних дій та передбачає, що сила може застосовуватися тільки в разі крайньої потреби. У документі наголошується на збереженні в таємниці інформації конфіденційного характеру [4].

Загальні принципи вчинення правосуддя стосовно осіб, які скоїли злочин, закріплено Загальною декларацією прав людини 1948 року. Серед них слід виокремити: право на життя й особисту недоторканність; незастосування тортур або жорсткого, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження й покарання; рівність перед законом; ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення прав, наданих Конституцією або законом; заборона безпідставного арешту, затримання або вигнання; принцип презумпції невинуватості; заборона на безпідставне втручання в особисте й сімейне життя, безпідставне посягання на недоторканність житла, репутацію, таємницю кореспонденції, честь і гідність. Згідно з основними принципами поводження з ув'язненими всі ув'язнені користуються правами людини й основними свободами, закріпленими в загальноновизначених міжнародних актах, за винятком необхідних обмежень свободи пересування.

Україна визнає пріоритет міжнародного права і, як повноправний член міжнародної спільноти, постійно підвищує рівень виконання згаданих міжнародно-правових актів. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України є досить прогресивною в цьому сегменті. Нині відбувається переоцінка критеріїв діяльності органів та підрозділів, що входять до системи органів внутрішніх справ України. Досить тривалий час ці критерії ґрунтувалися виключно на численних показниках розкриття та розслідування злочинів. Нині постійний контроль міністерства за діяльністю власних підрозділів є одним із основних способів забезпечення законності та дисципліни, без його належної організації та здійснення значно знижується рівень ефективності діяльності правоохоронців. Будь-які рішення у сфері державного управління передбачають контроль за їх виконанням, бо в іншому разі вони не матимуть сенсу. Контроль є чинником, що дисциплінує поведінку працівників ОВС, робить прозорою їхню діяльність для суспільства. Вимога Міністра внутрішніх справ України Віталія Захарченка, щоб головним критерієм оцінки роботи міліції став рівень безпеки та довіри громадян, має втілюватися в життя щоденно.

Слід також відзначити позитивний досвід роботи мобільних груп, які здійснювали моніторинг забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності територіальних органів і підрозділів внутрішніх справ головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті. До складу таких груп залучалися працівники міліції та представники громадських організацій у сфері



захисту прав людини, зареєстрованих у встановленому порядку. Відповідно до свого правового статусу мобільні групи поєднували функції внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ. Правовий статус мобільних груп унікальний, адже вони мали широкі владні повноваження, могли будь-коли без попереднього узгодження входити та оглядати територію й приміщення органів та підрозділів внутрішніх справ, зокрема приміщення чергових частин, а також мали негайний доступ до місць тримання затриманих, доставлених і взятих під варту, затриманих в адміністративному порядку осіб та осіб, які відбувають адміністративне стягнення у вигляді арешту тощо. Вони включали до свого складу не лише працівників ОВС, а й представників громадських організацій у сфері захисту прав людини (по два представники в складі кожної групи). Такий підхід до комплектування мобільних груп давав змогу максимально дотримуватися принципу прозорості в системі контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, запобігати можливим випадкам необ'єктивності під час роботи таких груп. Цей досвід потребує поглибленого дослідження для застосування в майбутньому.

Важливим інструментом забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ є громадські ради при ГУМВС, УМВС. За правовим статусом це консультативно-дорадчі органи, які надають консультативно-методичну допомогу МВС України, ГУМВС та УМВС у реалізації завдань відомства щодо дотримання прав людини, здійснюють громадський контроль за дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ. Діяльність громадських рад дає змогу здійснювати зовнішній контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина в органах внутрішніх справ, а ефективність здійснення передбачених функцій забезпечується залученням до участі в їх діяльності представників правозахисних організацій.

Проте, на думку автора, громадські ради в нинішніх умовах не можуть виражати сповна громадську думку. У громадянському суспільстві вона проявляється в різних формах. У нашій державі тільки формується ефективне громадянське суспільство. Тому варто звернути увагу на особливості прояву громадської думки в різних типах суспільства. Так, за тоталітаризму громадська думка вимушена завжди бути адекватною владним вимогам. Вона не може ефективно виконувати функцію соціального контролю та активного учасника суспільного життя. У розвиненому демократичному суспільстві громадська думка, яка дає оцінку обговорюваній проблемі з різних точок зору та різних джерел, водночас пропонує таку ж різноманітність варіантів можливого її розв'язання. Тож якщо влада прислухається не лише до власних міркувань і поглядів, а й до думки громадськості та враховує її під час прийняття рішень, громада справді виступає як активний член суспільного життя, що є підтвердженням демократичності держави. Громадську думку щодо діяльності ОВС трактують як узагальнений результат переконань окремих громадян, колективів та груп населення, що відображає їхнє ставлення до процесів, явищ, фактів реальної чи бажаної ефективності діяльності працівників міліції. При цьому громадська думка про ОВС формується крізь призму попередньої діяльності цих органів державної влади. Адже громадяни добре пам'ятають нещодавні часи, коли забезпечення охорони громадського порядку та безпеки часто реалізовувалося за допомогою безальтернативних примусових методів [5].

Використання громадської думки як критерію визначення ефективності діяльності міліції є пропозицією, яка заслуговує на значно більшу увагу та впровадження в повсякденну діяльність ОВС. За розпорядженням Управління зв'язків із громадськістю МВС України на місцях щоквартально проводиться анонімне опитування населення (не менш як 300 осіб). Але результати опитування не завжди враховують у подальшій діяльності конкретного ОВС. Окрім того, на практиці трапляються випадки звільнення з посад працівників, які проводили опитуван-

ня, через те, що отримані результати не влаштовують керівництво підрозділу. Знайти пояснення таких випадків досить важко. Зрозуміло, що громадська думка не може бути єдиним критерієм оцінки ефективності роботи міліції. Найдоцільніше оцінювати діяльність конкретного підрозділу міліції, спираючись на громадську думку та статистичні дані, що стосуються його роботи.

Одним із чинників, який негативно впливає на громадську думку щодо діяльності органів внутрішніх справ, є те, що за своєю специфікою ці органи державної влади використовують не лише гласні, а й негласні методи роботи. Це призводить до слабкої поінформованості населення про роботу міліції та інколи справляє враження, ніби в ході проведення оперативно-розшукових дій (ОРД) масово порушуються права людини. Коли відсутній контроль з боку громадськості, недобросовісні співробітники мають змогу зазіхати на права людей, прикриваючись службовою таємницею. З розробленням оперативно-розшукового законодавства, ядром якого є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», що визначає головні задачі здійснення цієї діяльності, а також окреслює права та обов'язки працівників оперативних підрозділів, ситуація поступово почала змінюватися. Важливим інструментом забезпечення законності є наявність не лише відомчого, а й прокурорського та судового контролю за здійсненням оперативно-розшукової діяльності.

Незважаючи на широкий спектр органів, покликаних забезпечувати належне дотримання прав і свобод людини та громадянина в правоохоронній діяльності, в оперативних підрозділах ОВС України порушення законності все ще трапляються. Одним із головних чинників, що сприяє таким порушенням, є недосконалість чинного законодавства якраз у цій сфері правосвідомості. Це явище пояснюється певними об'єктивними обставинами. Злочинність зростала досить швидкими темпами, водночас змінювався якісний склад злочинів. На сьогодні найгострішою проблемою є боротьба з транснаціональною організованою злочинністю, яка завдає мільярди збитків державі, не кажучи вже про людські жертви. Унаслідок потужного фінансування, підтримки окремих корупціонерів у владних колах та політичних лобістів, значно поширилися деякі види злочинності. Боротися з нею сучасними методами досить складно, необхідно розробляти нові методики протидії цьому антисуспільному феномену та закріплювати їх на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що масивна та складноієрархізована система ОВС вирізняється консерватизмом. Ця обставина робить систему юстиції й кримінального законодавства залежною не так від чинників внутрішнього саморозвитку, як від зовнішніх впливів і навіть активності кримінальних організацій. Через це законодавча база та правоохоронна практика формуються здебільшого не для недопущення «злочинів майбутнього», а як реакція на вже сформовані девіації суспільного життя. Яскравим прикладом стало закріплення в кримінальному законодавстві відповідальності за кіберзлочини. У правовому полі створюється певний розрив між своєчасним реагуванням на правопорушення й практичними ситуаціями, які через свою новизну викликають труднощі під час їх правової оцінки й вирішення. Відставання кримінально-правової бази від реального розвитку злочинного світу має хронічний характер, тож правоохоронні органи щоденно відчують неефективність законодавства [6]. Прикладом цього є й деякі положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». З моменту його прийняття було внесено зміни та доповнення, які не мали кардинального впливу на ситуацію. Про те, що чимало його положень є застарілими і не відповідають реаліям правового життя держави, наголошувалося й до прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України. Сьогодні назріла гостра потреба ухвалення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» у якісній новій редакції, спрямованій на демократизацію діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

За словами очільника МВС, нині триває поступове реформування, наведення порядку у лавах міліції, усу-

нення бюрократичних процедур під час надання послуг громадянам та підвищення якості цих послуг. Крім того, вартість надання окремих послуг істотно знижено, а більшість із них можна отримати в режимі «єдиного вікна» в нещодавно створених спеціалізованих центрах.

Завдяки такій системній роботі кількість скарг на роботу служб, які постійно контактують із громадянами (наприклад, інспекторів ДАІ), порівняно з 2011 роком значно зменшилася.

Як зазначив Віталій Захарченко, громадяни встигли відчувати зміни в роботі відомства. Це підтверджується й результатами минулорічних соціологічних досліджень. Зокрема, правоохоронцям довіряє кожен четвертий опитаний громадянин, а понад 28 відсотків готові допомагати міліції в будь-якій ситуації. Цей серйозний ресурс небайдужих громадян правоохоронці мають використовувати, вирішуючи питання суспільної безпеки в Україні.

Підсумовуючи, слід відзначити, що в нашій державі поступово розвивається громадянське суспільство, проте все ж таки в діяльності органів внутрішніх справ України ще наявні факти порушення прав і законних інтересів людей та громадян.

За загальної тенденції зменшення кількості злочинів з'являються нові їх види, які дедалі складніше виявляти, а також встановлювати осіб, що їх вчинили. Злочинці набувають професіоналізму, широко використовують досягнення науки й техніки, спеціальні засоби та канали зв'язку, системний підхід до підготовки злочинів. А недосконалість вітчизняного законодавства зумовлює відставання рівня матеріально-технічного оснащення ланок ОВС, котрі один на один стикаються з організованими злочинними угрупованнями. Забюрократизовані тактика і стратегія діяльності правоохоронних органів. Іноді норми нормативно-правових актів не дають реальної можливості виявляти й припиняти злочинну діяльність, а в деяких випадках і перешкоджають цьому. Усе це тільки сприяє злочинцям.

Маємо надію, що новий Кримінальний процесуальний кодекс України стане тим відправним фактором, який підніме на якісно новий рівень забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів

внутрішніх справ України. Адже дотримання прав і свобод особи є важливим ціннісним орієнтиром суспільного розвитку та необхідною умовою стабільності громадянського суспільства, забезпечення гармонійної взаємодії індивіда, суспільства та держави.

Згідно з останніми результатами вивчення громадської думки, українські громадяни вже помітили позитивні зміни в роботі правоохоронців. Водночас міліція у своїй діяльності потребує активної громадської підтримки.

## Джерела

1. Левченко К. Б. Щодо оцінки організаційно-правових заходів та координації діяльності з протидії торгівлі людьми в Україні // Право і безпека. — 2004. — № 3. — С. 7–10.
2. Чисніков В., Буран В. Держава і свобода особи (за А. Антоновичем) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10-ти т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко та ін. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. — Т. II. Права людини в контексті поліцейської діяльності. — С. 121.
3. Криволапчук В. О., Шапочка Т. І. Порівняльний аналіз змісту основних прав людини на життя та здоров'я, свободу пересування, вільний вибір місця проживання в міжнародних документах і законодавстві України // Наука і правоохорона. — 2009. — № 3(5).
4. Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка / Права людини: Збірник документів / Укл. В. С. Семенов, О. Н. Ярмиш та ін. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. — 202 с.
5. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ через громадську думку: Бюлетень з обміну досвідом роботи. Науково-практичне видання. Методичні рекомендації. Додаток № 1/2006. — К.: Видавничо-поліграфічний центр при МВС України, 2006. — 35 с.
6. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. — Х.: Изд-во ХНУВС, 2005. — 496 с.



## Конституційні зміни в Угорщині 2012 року: основні новації та їх вплив на суспільно-політичний розвиток держави



Ігор ІЛОВ,  
аспірант відділу міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Київського інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України

Після Другої світової війни, із приходом до влади в Угорщині пробільшовицької Угорської партії трудящих, у серпні 1949 року Державними зборами країни було схвалено Конституцію (Закон XX 1949 року), розроблену на кшталт Основного Закону СРСР 1936 року. Відтак, за прізвищами натхненника та одного з редакторів останньої в угорській фаховій літературі нова Конституція дістала назву «сталінської», або «бухаринської».

Її «демократизація» відбулася тільки у 1987–1997 роках у результаті внесення Державними зборами (парламентом) низки поправок до попереднього тексту закону

під час так званих двох великих хвиль принципових змін і доповнень. Під час першої з них поправки було внесено 1989 року ще «старорежимним» складом парламенту, чим закріплювалися головні засади домовленостей між опозицією та правлячою на той час Угорською соціалістичною робочою партією стосовно мирного переходу до нової демократичної Конституції та проведення парламентських виборів за багатопартійною системою. Друга «хвиля» змін стала результатом домовленостей переможців перших демократичних виборів до Державних зборів Угорщини 1990 року — Угорського

