

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ УГОРЩИНИ

SEPARATE QUESTIONS REGARDING THE PROVISION AND REFORM OF THE HUNGARIAN POLICE

Копча В.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри кримінального права та процесу

Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена дослідженню, щодо забезпечення поліцейських органів Угорщини, які демонструють стабільність, і значні зміни. З австро-угорських часів діяльність Поліції Угорщини була чітко регламентована на рівні законів, хоча, слід погодитися, що новий закон у цій сфері не завжди означав поліпшення або розвиток. Особливо очевидно це проявляється в нормативних актах у період 1989 років. Як правило, правоохоронні заходи служили підтриманню громадського порядку або відновленню порушеного порядку в кожний період. З іншого боку, поняття громадського порядку часто спотворювалося і поліція була змушена взяти на себе роль інструменту режиму щодо гноблення суспільства.

Особливо, як показує практика, що в Угорщині природа поліцейської роботи під час комуністичного режиму цілком відображає цю картину. Згодом не тільки політизована роль поліції вимагала фундаментальних змін на початку перехідного періоду. В цьому межі між поліцією громадської безпеки, політичною поліцією й таємною поліцією були розмиті. Поліція виступала в очах суспільства символом придушення. Поліція була організована для здійснення своєї роботи в умовах політичної диктатури; рівень злочинності штучно занижувався. Практична робота в даному напрямку, офіцерів поліції була невеликою заробітною платою, вони мали низький соціальний статус і питання добору кадрів завдавали ще більше проблем. Ще одним напрямом який є недоречним в поліції була відсутня правова база, тому що її виникнення й регулювання обумовлювалися урядовими й міністерськими постановами, а не законами, прийнятими парламентом, незважаючи на те, що поліцейські мали можливість своїми діями строго обмежувати конституційні права громадян.

Ключові слова: Угорщина, поліція, забезпечення та реформування, права людини.

The article is devoted to research on the provision of police authorities in Hungary, which demonstrate stability and significant changes. Since the Austro-Hungarian times, the activities of the Hungarian Police have been clearly regulated at the level of laws, although it must be agreed that a new law in this area did not always mean improvement or development. This is especially evident in the normative acts in the period of 1989. As a rule, law enforcement measures served to maintain public order or to restore the disturbed order in each period. On the other hand, the concept of public order was often distorted and the police were forced to assume the role of the regime's tool for oppressing society.

Especially, as practice shows, the nature of police work in Hungary during the communist regime fully reflects this picture. Subsequently, not only the politicized role of the police required fundamental changes at the beginning of the transition period. In this, the lines between public security police, political police and secret police were blurred. The police acted as a symbol of repression in the eyes of society. The police were organized to carry out their work under a political dictatorship; the level of crime was artificially lowered. Practical work in this direction, police officers had a small salary, they had a low social status and the issue of personnel selection caused even more problems. Another direction that is inappropriate in the police was the lack of a legal base, because its emergence and regulation were determined by government and ministerial decrees, and not by laws adopted by the parliament, despite the fact that the police had the opportunity to strictly limit the constitutional rights of citizens by their actions.

Key words: Hungary, police, security and reform, human rights.

Загальні напрями щодо забезпечення поліцейських органів Угорщини демонструє і стабільність, і значні зміни. З австро-угорських часів діяльність Поліції Угорщини була чітко регламентована на рівні законів, хоча, слід погодитися, що новий закон у цій сфері не завжди означав поліпшення або розвиток. Особливо очевидно це проявляється в нормативних актах у період 1989 років. Як правило, правоохоронні заходи служили підтриманню громадського порядку або відновленню порушеного порядку в кожний період. З іншого боку, поняття громадського порядку часто спотворювалося і поліція була змушена взяти на себе роль інструменту режиму щодо гноблення суспільства. Поліцейські сили Угорщини зіштовхнулися з явищем масової міграції як новим викликом, що зумовлює тісну взаємодію поліції з армією [1, с. 59].

З напрямку з закону зважити на конституційні аспекти поліцейської діяльності в Угорщині, то слід розпочати з того, що в Основному законі Угорщини 2011 р. у статті 46 який встановлює, що «основним завданням поліції є попередження злочинів, розкриття злочинів, захист суспільної безпеки, громадського порядку і державних кордонів» частина перша; «діяльністю поліції управляє Уряд» частина друга; «члени професійного кадрового складу поліції і служб національної безпеки не можуть бути членами партій і не можуть займатися політичною діяльністю» частина п'ята. Основний закон також відсилає до кардинального закону, який мав урегулювати «детальні правила структури, діяльності поліції» частина шоста статті 46 [5].

Щодо роботи то за різними кроками відрізнявся від попереднього конституційного визначення в Конституції Угорської Республіки в 1949 р., а стаття 40А якої передбачала, що «основним завданням поліції є забезпечення суспільної безпеки і внутрішнього порядку» [6, с. 118].

Як показує практика, що в Угорщині природа поліцейської роботи під час комуністичного режиму цілком відображає цю картину. Згодом не тільки політизована роль поліції вимагала фундаментальних змін на початку перехідного періоду. В цьому межі між поліцією громадської безпеки, політичною поліцією й таємною поліцією були розмиті. Поліція виступала в очах суспільства символом придушення. Поліція була організована для здійснення своєї роботи в умовах політичної диктатури; рівень злочинності штучно занижувався. Практична робота в даному напрямку, офіцерів поліції була невеликою заробітною платою, вони мали низький соціальний статус і питання добору кадрів завдавали ще більше проблем. Ще одним напрямом який є недоречним в поліції була відсутня правова база, тому що її виникнення й регулювання обумовлювалися урядовими й міністерськими постановами, а не законами, прийнятими парламентом, незважаючи на те, що поліцейські мали можливість своїми діями строго обмежувати конституційні права громадян. До прийняття Закону про поліцію в 1994 р. основними актами, що регулювали діяльність поліції, були 17 статутних правил 1974 р. «Про державну і громадську безпеку», постанова Ради міністрів «Про поліцію» № 39/1974 (XI.1) з поправками і 22 ста-

тутних правила 1963 р. про використання поліцією вогнепальної зброї. Крім того, деякі акти, що регулюють діяльність поліції, мали закритий характер. Доступ громадян до них був обмеженим, що викликало серйозні нарікання. Тільки в 1990 р. громадяни змогли одержати відкритий доступ до наказу міністра внутрішніх справ № 1/1990 (1.10) «Про управління службою поліції».

Демократичні зміни в Угорщині, як і в інших постсоціалістичних державах, призвело до нової ситуації в сфері громадської безпеки. Деякими свідченнями величезних кількісних і структурних змін було зростання кількості зареєстрованих злочинів більш ніж на 21% у 1989 р. і більш ніж на 52% у 1990 р., порівняно зі щорічним приростом у 4–5% у попередні роки. В умовах вже в перші місяці після початку правових перетворень в реформуванні поліції було поставлені два завдання підвищення поліцейського професіоналізму й ефективності, з одного боку, та утвердження демократичних цінностей.

Далі за демократичної революції 1989 р. реформа поліції стала одним із основних проєктів. Вибраний новий уряд уже в 1989 р. втілює декілька першочергових кроків щодо реформування поліції, зокрема провів її деполітизацію. Половина керівного складу поліції були звільнені, однак, у силу того, що вони були наділені правом щод подати повторну заяву на заміщення посад, половина з них повернулися на посади. Крім того, всім співробітникам поліції, як і всім військовослужбовцям, було заборонено до членство в будь-якій політичній партії. Для подальших регуляторних актів заборонили політичну діяльність працівників поліції, таких як демонстрація партійних символів у приміщенні поліції, обговорення політики на мітингах або політична агітація в поліцейській формі. Все таки, у перші роки перехідного періоду залишалося дещо незрозумілим, які види політичної діяльності насправді дозволено співробітникам поліції. Оскільки співробітники поліції мали активне і пасивне право голосу, певну кількість політичних агітацій було дозволено, коли вони знаходилися поза службою. Новий закон про поліцію 1994 р. підтвердив таку заборону. У 1999 р. така заборона була підтверджена ще раз Європейським судом з прав людини у справі «Реквіні проти Угорщини». Крім деполітизації поліції, іншою короткостроковою реформою було запровадження демократичного контролю над поліцією. Але ці два напрями реформи перебували в конфлікті один із одним, оскільки часто важко відрізнити демократичний контроль від політичного впливу. Справді, на практиці часто буває важко визначити чітку межу між основними принципами та повсякденною роботою. Наприклад, відповідно до Закону 1994 р. міністр внутрішніх справ може призначити поліцейське розслідування, але він не може заборонити розслідування. За допомогою цього положення міністр не може захищати політичних друзів від поліції, але він міг би протистояти політичним ворогам за допомогою поліції. Зменшення прямого політичного впливу, посада національного начальника поліції було введено вже в 1989 році. Він знаходиться на вершині ієрархії поліції, і всі співробітники поліції можуть приймати лише розпорядження з ієрархії поліції, а не від міністра внутрішніх справ чи будь-якого іншого політика. Більшість прохань міністра внутрішніх справ до поліції надсилаються до національного начальника поліції.

Документ про поліцію (АКТ) 1994 р. (далі – Закон) [9, с. 377–394] створив законодавчі підстави для організації та діяльності Поліції Угорщини.

Правовим законодавством визначено, що завдання поліції як «охорону суспільної безпеки і внутрішнього порядку». Згідно нього поліція була наділена такими повноваженнями: а) забезпечення досудового слідства, попередження і розкриття злочинів; б) забезпечення функцій органів влади щодо порушень норм, сприяє в попередженні і розкритті таких правопорушень; в) здійснення

завдань, пов'язаних із в'їздом іноземних громадян, їх перебуванням і переселенням, а також здійснення завдань, пов'язаних зі справами біженців, їх правоохороною; г) здійснення завдань влади, які пов'язані з виробництвом, реалізацією і використовуванням деяких, небезпечних з погляду суспільної безпеки, засобів і речовин; д) здійснення владних завдань і правоохорони щодо забезпечення руху; е) здійснення правоохоронних функцій, пов'язаних із дотриманням порядку на публічних територіях; є) здійснення захисту життя особливо поважних з огляду на інтереси Угорщини осіб, що перебувають під охороною, їх особистої недоторканості, охорону визначених будівель і приміщень; ж) видача дозволів і здійснення нагляду за приватною охоронною діяльністю щодо осіб і майна; з) здійснення виконання заходів покарання; и) вирішення завдань, пов'язаних із забезпеченням порядку у разі введення надзвичайного або загрозливого стану. Закон містить вказівку, згідно якої поліція при виконанні своїх завдань поступає незалежно від партійних впливів (§2).

За Законом поліція – це «державний озброєний орган правоохорони, що здійснює завдання з попередження, слідства, державного управління і охорони правопорядку» (§3).

Структура Поліції Закон визначає через Всеугорське поліцейське управління, обласні поліцейські управління і місцеві відділи поліції. Закон визначає, що в рамках обласних і місцевих підрозділів утворюються поліцейські дільниці.

Виконання до §54 Закону співробітник поліції може використовувати зброю у випадках, які показують мету такого заходу: а) запобігти прямій загрози життю або нападу на нього; б) запобігти прямому нападу, що суттєво загрожує фізичній цілісності; в) запобігання або припинення вчинення злочину, що спричиняє суспільну небезпеку, терористичний акт чи викрадення літака; г) запобігти вчиненню правопорушення за допомогою зброї, вибухових речовин або інших засобів, придатних для вчинення убивства; е) запобігти дії, спрямовані на незаконне придбання зброї або вибухових речовин шляхом насильства; є) запобігання збройному нападу, спрямованому проти об'єкта, що має важливе значення для функціонування держави чи постачання населення; ж) затримання або запобігти втечі злочинця, який навмисно вчинив убивство; з) затримати або запобігти втечі злочинця, який вчинив злочин проти держави (глава X. Кримінального кодексу), проти людства (глава XI Кримінального кодексу); и) проти особи, яка не дотримується вказівки поліції покласти зброю або інший небезпечний об'єкт, який вона має з ним, і поведінка якого свідчить про безпосереднє використання зброї або іншого небезпечного об'єкта проти людського життя; і) запобігання втечі, насильного звільнення або для захоплення затриманого через здійснення злочину; ї) запобігти нападу, спрямованого проти власного життя, фізичної недоторканості чи особистої свободи офіцера поліції. Важливо підкреслити також, що відповідно до §55 за винятком випадків боротьби зі збройним нападом або нападом з зброєю або подолання збройного опору або використання проти людини в натовпі використання вогнепальної зброї не допускається, якщо це загрожує життю або фізичній недоторканості особи, підстави застосування зброї щодо якої відсутні.

Законом передбачено вимоги пропорційності під час уживання поліцейських заходів. По-перше, такі заходи не повинні спричиняти шкоди, яка є явно непропорційною до законної мети цих заходів. По-друге, з кількох можливих і підходящих варіантів заходів поліції або засобів примусу вибирається той, який є ефективним і заподіює найменше обмеження, травму чи шкоду потерпілому. По-третє, співробітник поліції застосовує примусовий захід лише за умов, визначених законом і таке застосування не про-

довжується, якщо подолано опір, і без нього є можливим забезпечити ефективність заходів поліції.

Головне у напрямі є положення, передбачене частиною третьою §16 Закону, якою встановлено: «Поліцейський не повинен застосовувати катування, допит під примусом, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження, і повинен відмовити виконувати накази щодо застосування такого поводження. Співробітник поліції вживає заходів проти особи для запобігання такої поведінки незалежно від службового призначення, рангу чи ідентичності цієї особи». З наведеного випливає обов'язок поліцейського застосувати повноваження щодо будь-якої особи, яка причетна до наведеної протиправної поведінки, навіть якщо такою особою виявляється особа, у підпорядкуванні якої знаходиться поліцейський.

Правовий напрям передбачає також використання поліцейськими структурами можливостей до таємного (негласного) збору інформації, при цьому ним детально перераховано особливі заходи, вживання яких потребує судового дозволу, насамперед: таємна перевірка приватної квартири, перевірка листів, прослуховування телефонних розмов. Закон надав підстави для інших таємних методів збору інформації про протиправну діяльність, зокрема за допомогою агентів, осіб, які підтримують зв'язки зі злочинним світом. Агенти, використання діяльності яких також потребує судового дозволу, поділяються на дві категорії: інформатори – особи, які передають поліції інформацію за власною ініціативою, та довірені особи, які

виконують доручення поліцейських органів. Окремо відзначимо, що §58 передбачено випадки, коли до виконання поліцейських функцій можуть бути залучені підрозділи збройних сил, в тому числі: 1) при вчиненні злочину, спрямованого на насильницьку зміну конституційного ладу; 2) для припинення масових акцій, небезпечних для життя осіб або майна, або для перешкоджання насильницьким діям з такими наслідками, та для затримання осіб, які вчинили такі дії; 3) для розшуку і затримання озброєного утікача, котрий вчинив тяжкий злочин; 4) для ліквідації терористичних актів та визволення заручників; д) для розшуку зниклої особи або речі та в інших встановлених законом випадках.

Можемо прийти до таких висновків.

Перше, поліція Угорщини була піддана реформуванню та забезпеченню після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися у напрямі відновлення демократії та верховенства права. Друге, закон про поліцію 1994 р. створив достатні законодавчі основи для організації та діяльності поліцейських сил цієї держави. Третє, реформа поліції України потребує врахування досвіду Угорщини, зокрема в таких аспектах: 1) оптимального співвідношення нормативного регулювання поліцейської діяльності на рівні закону і на рівні підзаконних актів; 2) законодавчого визначення стандартів застосування спеціальних заходів впливу на особу з боку поліції, в тому числі дотримання принципу пропорційності в ході вживання таких заходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Buzás, Gábor (2017). Between two laws – the police use of firearms from 1881-1994. *SIAKJournal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (1), 51–60. URL: http://dx.doi.org/10.7396/2017_1_E.
2. Ілов І. Конституційні зміни в Угорщині 2012 року. *Віче*. 2013. № 4. С. 11–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_4_5.
3. Скриль С. Реформування політичних систем Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини в умовах інтеграції до Європейського Союзу. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. Vol. 2, Iss. 3. С. 90–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2015_2_3_16.
4. Ткач Д. І. Процес інтеграції Угорщини до Європейського Союзу Електронний ресурс. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2002. Вип. 7. С. 176–185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2002_7_20.
5. Основний Закон Угорщини (25.04.2011 р.) URL: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf.
6. Дімовне Єва Керештес. Реформа поліції в Угорщині Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Процес і прогрес П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.; За ред. М. Капаріні, О. Мареніна; Передмова О. Ярмиша. К., 2005. С. 59–80.