

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Василь Копча,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права Ужгородського
національного університету*

УДК 351.74 (439)

Реформа поліції Угорщини: питання законодавчого забезпечення

Історія 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 між 1945 і 1989 роками. Проте, 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. У наші дні поліцейські сили Угорщини зіштовхнулися з явищем масової міграції як новим викликом, що зумовлює тісну взаємодію поліції з армією [1, с. 59].

Дослідження реформування поліцейських органів та відповідного суспільного контексту частково було

досліджено в працях І. Ілова [2], С. Скриля [3], Д. Ткача [4] тощо. Однак, відсутність спеціальних досліджень із окресленим предметом, зумовлює актуальний інтерес до процесу реформування поліції Угорщини в 1990-2000-х роках.

Відтак, метою даної статті є дослідження змісту та напрямів реформування поліції Угорщини.

Якщо зважити на конституційні аспекти поліцейської діяльності в Угорщині, то слід розпочати з того, що Основний закон Угорщини 2011 р. у статті 46 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 відсилав до

кардинального закону, який мав урегулювати "детальні правила структури, діяльності поліції" (частина шоста статті 46) [5].

Такий підхід дещо відрізнявся від попереднього конституційного визначення в Конституції Угорської Республіки 1949 р. (в редакції 1989 р.), стаття 40А якої передбачала, що "основним завданням поліції є забезпечення суспільної безпеки і внутрішнього порядку" [6, с. 118].

У соціалістичних державах поліцейські структури своїми функціями і стилем діяльності істотно відрізнялися від поліції демократичних держав. Значна політизація цих структур поєднувалася з їх допоміжною роллю порівняно з органами державної безпеки. В Угорщині природа поліцейської роботи під час комуністичного режиму цілком відображає цю картину. Однак не тільки політизована роль поліції вимагала фундаментальних змін на початку перехідного періоду. При цьому межі між поліцією громадської безпеки, політичною поліцією й таємною поліцією були розмиті. Поліція виступала в очах суспільства символом придушення. Вона була організована для здійснення своєї роботи в умовах політичної диктатури; рівень злочинності штучно занижувався. Робота офіцерів поліції була низькооплачуваною, вони мали низький соціальний статус і питання добору кадрів завдавали ще більше проблем. Крім того, у 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 статутних правила

1963 р. про використання поліцією вогнепальної зброї. Крім того, деякі акти, що регулюють діяльність поліції, мали закритий характер. Доступ громадськості 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» [7, с. 61]

Початок демократичних змін в Угорщині, як і в інших постсоціалістичних державах, призвело до нової ситуації в сфері громадської безпеки. Свідченням величезних кількісних і структурних змін було зростання кількості зареєстрованих злочинів більш ніж на 20 % у 1989 р. і більш ніж на 50 % у 1990 р., порівняно зі щорічним приростом у 3-4 % у попередні роки. У таких 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 [7, с. 60].

Після демократичної революції 1989 р. реформа поліції стала одним із найважливіших проєктів. Новий уряд уже в 1989 р. втілював декілька першочергових кроків щодо реформування поліції, зокрема провів її деполітизацію. Більшість керівного складу поліції були увільнені, однак, у силу того, що вони були наділені правом подати повторну заяву на заміщення посад, половина з них повернулися на посади. Крім того, всім співробітникам поліції, як і всім військовослужбовцям, було заборонено членство в будь-якій політичній партії. Низка 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. Тим не менш, 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 "Реквіній 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. З метою 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. Всі прохання міністра внутрішніх справ до поліції надсилаються до національного начальника поліції. Він є зв'язком між політикою та поліцією. Начальник поліції не є членом уряду, але призначається прем'єр-міністром за рекомендацією міністра внутрішніх справ та після слухання парламентського комітету з питань внутрішніх справ [8, с. 57].

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

Закон визначає завдання поліції як "охорону суспільної безпеки і внутрішнього порядку". Згідно нього поліція була наділена такими повноваженнями: 1) забезпечення досудового слідства, попередження і розкриття злочинів; 2) забезпечення функцій органів влади щодо порушень норм, сприяє в попередженні і розкритті таких правопорушень; 3) здійснення завдань, пов'язаних із в'їздом іноземних громадян, їх перебуванням і переселенням, а також здійснення завдань, пов'язаних зі справами біженців, їх правоохороною; 4) здійснення завдань влади, які пов'язані з виробництвом, реалізацією і використанням деяких, небезпечних з погляду суспільної безпеки, засобів і речовин; 5) здійснення владних завдань і правоохорони щодо забезпечення руху; 6) здійснення правоохоронних функцій, пов'язаних із дотриманням порядку на публічних територіях; 7) здійснення захисту життя особливо поважних з огляду на інтереси Угорщини осіб, що перебувають під охороною, їх особистої недоторканості, охорону визначених будівель і приміщень; 8) видача дозволів і здійснення нагляду за приватною охоронною діяльністю щодо осіб і майна; 9) здійснення виконання заходів покарання; 10) 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).

Відповідно до Закону поліція – це "державний озброєний орган правоохорони, що здійснює завдання з попередження, слідства, державного управління і охорони правопорядку" (§ 3).

Загальну організаційну структуру 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.

Як і в інших демократичних державах, Уряд через міністра внутрішніх справ здійснює управління поліцією. Проте, як було зазначено, міністр внутрішніх справ (член Уряду, політик) керує поліцією не безпосередньо, а через Начальника поліції, який призначається головою Уряду за поданням міністра внутрішніх справ. Крім того, запропоновано на пост Начальника поліції особу заслуховує відповідний комітет парламенту (§ 4).

Повноваження міністра внутрішніх справ передбачають його політичну роль у відповідальності перед Урядом за діяльність поліцейських органів, зокрема: 1) представляє поліцію на засіданнях уряду і парламенту; 2) готує положення закону, пов'язані з діяльністю, завданнями і сферою дії поліції, міжнародні угоди і інші рішення, що вимагають вищого державного рівня; 3) забезпечує виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку і охороною внутрішнього порядку; 4) регулює діяльність поліції шляхом видання наказів і іншими правовими засобами державного управління. Кадровий склад поліції складається з професійних поліцейських, державних службовців і службовців, специфіка служби кожної з категорій визначається окремими законами.

Поліція вправі вжити спеціальні заходи у випадку виявлення правопорушення або загрози його вчинення. Поліцейське втручання у більшості випадків має вербальний характер (вчиняється словами) - через усні вказівки, які є обов'язковими для виконання. Однак, для дієвості поліцейського втручання Закон передбачає низку примусових засобів, зокрема: 1) перевірка особистих документів для встановлення особи; 2) посилена перевірка, перевірка одягу, багажу, засобу транспорту; 3) затримання (тривалістю не більше 8 годин) і доставлення; 4) привід особи у разі її нез'явлення за викликом. Якщо привід не можна здійснити іншим шляхом, поліція має право на необ-

хідний час, але максимально на 12 годин, затримати особу; 5) вживання заходів безпеки; 6) охорона; 7) вживання заходів в квартирі і інших місцях, яких не вважають громадським місцем; 8) перевірка апаратами; 9) аудіо-і відеозапис; 10) забезпечення місця; 11) вживання заходів автоінспекцією; 12) вживання заходів по охороні безпеки людей і будов.

Для підвищення ефективності поліцейської діяльності поліцейським надається право вживати також спеціальні примусові заходи. Мета таких заходів – примушення особи до певної дії (бездіяльності) шляхом подолання активного або пасивного опору за допомогою, як правило, тимчасового обмеження свободи. Вживанню таких заходів завжди передує усна вказівка поліцейського та попередження. До спеціальних примусових заходів Закон відносить: 1) фізичний вплив на особу; 2) наручники або хімічний, електричний засіб шокування, лезо шпаги; 3) використання службового собаки; 4) закриття дороги; 5) застосування вогнепальної зброї.

Відповідно до § 54 Закону співробітник поліції може використовувати зброю у випадках, які показують мету такого заходу: а) запобігти прямій загрозі 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 вчи-



нив злочин проти держави (глава X. Кримінального кодексу), проти людуства (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 недоторканності 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.

У положеннях § 15 і 16 Закону 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 продовжується, якщо подолано опір, і без нього є можливим забезпечити ефективність заходів поліції.

Найголовнішим у цьому 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 тако-

го 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.

Закон 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 надає 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: а) при вчиненні злочину, спрямованого на насильницьку зміну конституційного ладу; б) 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; в) для розшуку і затримання озброєного утікача, котрий вчинив тяжкий злочин; г) для ліквідації терористичних актів та визволення заручників; д) для розшуку зниклої особи або речі та в інших встановлених законом випадках [Див.: 10, с. 148-149].

Наведене дозволяє прийти до таких висновків. По-перше, поліція Угорщини була піддана реформуванню після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися у напрямі відновлення демократії та верховенства права. По-друге, закон про поліцію 1994 р. створив достатні законодавчі основи для організації та діяльності поліцейських сил цієї держави. По-третє, реформа поліції

України потребує врахування досвіду Угорщини, зокрема в таких аспектах: а) оптимального співвідношення нормативного регулювання поліцейської діяльності на рівні закону і на рівні підзаконних актів; б) законодавчого визначення стандартів застосування спеціальних заходів впливу на особу з боку поліції, в тому числі дотримання принципу пропорційності в ході вживання таких заходів.

Список використаних джерел

1. *Buzsák, Gábor* Between two laws – the police use of firearms from 1881-1994 *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (1/2017), 51-60.
2. *Ллов І.* Конституційні зміни в Угорщині 2012 року [Електронний ресурс] / І. Ллов // Віче. - 2013. - № 4. - С. 11-15. - Режим доступу: 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 [Електронний ресурс] / С. Скриль // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. - 2015. - Vol. 2, Iss. 3. - С. 90-93. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2015_2_3_16.
4. *Ткач Д. І.* Процес інтеграції Угорщини до Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Д. І. Ткач // *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. - 2002. - Вип. 7. - С. 176-185. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2002_7_20.
5. *Основной Закон Венгрии (25 апреля 2011 года)* [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf.
6. *Конституция Венгерской Республики* // Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. – М., 1997. – С. 97-134.
7. *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.
8. *Democratization and Police Reform* by Christopher Paun Thesis submitted for assessment with a view of obtaining the degree of Master of Arts in International Relations Submitted by: Berlin, October 31, 2007. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1789/file/paun_master.pdf.
9. *XXXV tv. a Rendorsegrol* // *Torvenyek es rendeletek hivatalos gyjtemenye* 1994. – р. 377-394.
10. *Горінецкий Й. І.* Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2005. - 203 с.

Копча В. В. Реформа поліції Угорщини: питання законодавчого забезпечення

Стаття присвячена дослідженню питань законодавчого забезпечення реформи поліції Угорщини. Особливу увагу приділено закону про поліцію Угорщини 1994 р. Зроблено висновки щодо реформування поліції Угорщини після демократичної революції 1989 року в контексті інших суспільних перетворень, які здійснювалися у напрямі відновлення демократії та верховенства права.

Ключові слова: Угорщина, поліція, демократія, права людини.

Копча В. В. Реформа полиции Венгрии: вопросы законодательного обеспечения

Статья посвящена исследованию вопросов законодательного обеспечения реформы полиции Венгрии. Особое внимание уделено закону о полиции Венгрии 1994. Сделаны выводы о реформировании полиции Венгрии после демократической революции 1989 года в контексте других общественных преобразований, которые проводились в направлении восстановления демократии и верховенства права.

Ключевые слова: Венгрия, полиция, демократия, права человека.

Kopcha V. Reform of the Hungarian police: issues of legislative provision

The article is devoted to the study of issues of legislative support for the reform of the Hungarian police. Particular attention is paid to the law of the Hungarian police in 1994. Conclusions are made regarding the reform of the Hungarian police after the 1989 democratic revolution in the context of other social transformations that were carried out in the direction of restoring democracy and the rule of law.

Key words: Hungary, police, democracy, human rights.