

O POLICJI

<http://www.info.policja.pl/inf/historia/policja-w-iii-rp/iii/67630,III-19902010.html>
2019-09-17, 15:12

ПОЛИЦИЯ В III ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (1990–2010)

Źródło: "Polska Policja" - Wydanie II uzupełnione; Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

Возрастающее в Польше в восьмидесятые годы сопротивление обязывающим строевым решениям, а также ухудшающаяся экономическая ситуация страны, заставили политическую власть искать решения, расширяющие общественную базу исполнения власти. Для достижения данной цели в феврале 1989 г. были организованы прения т.н. круглого стола, в которых принимали участие с одной стороны представители власти и правительственных группировок, с другой — представители оппозиции, а также в характере наблюдателей, пользующиеся большим авторитетом, духовные римско-католического костела. Соглашение, которого достигли 5 апреля, предлагало достаточно ограниченные изменения, главным образом демократизацию политической системы. Только частично свободные выборы, состоявшиеся 4 июня 1989 г., показали однако, что режим, осуществляющий власть с 1944 г., пользовался очень ограниченной поддержкой. В результате данных действий недавняя оппозиция действительно приняла власть, а реформы значительно превысили решения «круглого стола», становясь строевой трансформацией, охватывающей кроме политической экономическую и общественную сферы. Данные изменения вели к неизбежной перестройке органов внутренних дел, потому, что как в общественном мнении, так и в своей структуре, ведомство олицетворяло дискредитированную, уходившую в прошлое, действительность.

Работа парламента, результатом которой должна являться новая структура полицейского аппарата, отвечающая стандартам демократического государства, формально была начата относительно быстро, уже в январе 1990 г. Пути внедрения процедур по внесению проектов законов также действовали эффективно. В результате данных действий 6 апреля 1990 г. сейм принял новые юридические урегулирования, т.н. пакет полицейских законов. В его состав вошли три закона об организации и деятельности института министра внутренних дел и двух подведомственных ему формаций: Управления по охране государства и полиции. Несколько месяцев позже, 12 октября 1990 г. сейм принял закон о Пограничной охране, что завершило на законодательном уровне процесс организационной перестройки ведомства внутренних дел. Нового законного урегулирования не получила только четвертая большая формация, подчиненная министру внутренних дел, т.е. Надвислянские воинские части МВД. Это вытекало в основном из различных концепций, касающихся будущего этой формации, опираясь на которую тогдашний президент Лех Валенса хотел формировать польскую Национальную гвардию. Окончательно ни один из проектов не был одобрен и Надвислянские воинские части МВД, после длинного периода „агонии” ликвидировали.

Собрание законов о полиции вступило в силу 10 мая 1990 г., т.е. со дня их публикации. Тем самым, ведомство внутренних дел, олицетворяющее



предыдущий политический режим было ликвидировано, а его место занял новый центральный орган исполнительной власти под таким же названием, но созданный для нужд демократического государства. Согласно законным распоряжениям министр внутренних дел оказался: „...высшим органом государственной администрации, реализующим политику государства в области обеспечения безопасности государства и безопасности общественного порядка, а также защиты от незаконных покушений на жизнь и здоровье людей, культурное и материальное наследие общества и отдельных граждан...”¹.



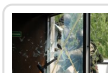
Одним из главных достижений новых юридических урегулирований, форсированных особенно самыми полицейскими, являлся организационный и функциональный раздел порядковых органов и аппарата безопасности. На этапе концептуальных работ появилась даже идея лишить аппарат безопасности подчиненности министру внутренних дел. Окончательно эта идея оказалась в этот период преждевременной и была реализована лишь 1 октября 1966 г., когда из структур Министерства внутренних дел было выведено Управление по охране государства и непосредственно подчинено председателю Совета Министров. Важным новшеством по сравнению с предыдущими решениями являлось восстановление в полиции главного принципа деятельности ее межвоенной предшественницы — аполитичности, как в формации, так и у отдельных сотрудников, чего результатом оказался запрет на членство в политических партиях. Сначала данный запрет оспаривался так же, как и в межвоенный период, но потом он получил одобрение всех сотрудников и стал считаться нормой. Данный запрет находится тоже в рамках действующего законодательства, о чем провозгласил Конституционный Трибунал в постановлении от 10 апреля 2002 г.



Основные цели деятельности полиции определены в ст. 1 закона семью пунктами.

Основными задачами законодатель признал охрану жизни и здоровья граждан, а также имущества перед незаконными покушениями нарушающими эти блага.

Перечисленный список задач, вместе с первой из них, имея ввиду буквальную формулировку, не отличался от тех, которые выполняла Гражданская милиция. Можно даже сказать, что количество этих задач было на много скромнее, потому что закон от 1990 г. пречислял 7, в то время как декрет от 1955 г. — целых 13. Данное буквальное совпадение записей было результатом своего рода убожества текста, при помощи которого невозможно точно определить дух или философию деятельности отдельных лиц, общественных и профессиональных групп или других организаций. Именно это должно было составлять основное различие между ГМ и полицией. Первая из них выполняла свои задачи как-будто в постоянном споре с обществом, по крайней мере с некоторой его частью, из-за существования в структурах власти, неодобряемых обществом. Зато, полиция, должна была реализовывать при помощи общества те же самые цели и задачи, только выраженные насколько другими словами, что стало результатом демократического согласия, установившегося с 1989 г.



Особые решения, касающиеся организации и компетенции полиции, предусмотренные законом от 6 апреля 1990 г., вытекающие из выше упомянутых общих принципов, являлись сплавом различных концепций, представленных во время законодательной деятельности. Результатом этого стало сохранение централизованной структуры полиции, оспариваемой некоторыми социальными



группами, при одновременном разрешении создавать местную полицию, принципы сотрудничества которой с местной властью несколько отличались от других видов полиции.

По своей структуре закон состоял из двух условных частей, из которых в первой находились урегулирования, касающиеся организации и деятельности полиции как части общественной администрации, осуществляющей задачи государства в сфере обеспечения безопасности и порядка. Второй частью в сущности была т.н. служебная прагматика, т.е. правоположения регулирующие служебный статус полицейского.

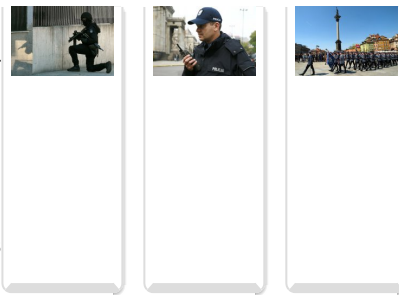
Принципы организации полиции, предусмотренные условной первой частью закона, вводили новый раздел на т.н. ее виды, а также регулировали систему территориального деления полиции.

На основании закона на вершине иерархии оказался главный комендант полиции, который считался центральным органом государственной администрации, отвечающим за обеспечение безопасности и общественного порядка. Зато органами местной полиции на основании закона являлись: воеводские коменданты полиции, районные коменданты полиции и коменданты комиссариатов полиции. Однако, такого статуса не получили коменданты спецкомиссариатов, а также начальники участков местной полиции.

Для практической деятельности полиции главную роль играли пункты, записанные в разделе 3, которые давали ей право заниматься оперативно-розыскной, дознавательно-следственной и административной деятельностью, а также связанной с охраной общественного порядка и другими действиями, выполняемыми по распоряжению суда, прокурора, органов государственной и местной администрации. Этими полномочиями могли пользоваться полицейские всех видов служб за исключением местной полиции, которая получила право выполнять только действия административно-правового характера. Другим ограничением, которое отражало дух того времени, была оговорка, на основании которой полицейские во время выполнения служебных обязанностей должны были уважать достоинство граждан и соблюдать права человека. Расширением этого общего положения являлось определение правовых основ контроля переписки, а также применения т.н. средств оперативной техники. Однако лицом, уполномоченным для принятия решения об использовании этих средств являлся министр внутренних дел, который к тому же должен был получить согласие генерального прокурора. При этом было оговорено, что эти средства могут быть применены только с целью предупреждения или раскрытия преступления против жизни, а также обнаружения лиц, разыскиваемых на основании международных договоров и соглашений. Одновременно, законодатель четко определил рамки использования полученной таким образом информации, запрещая предоставлять ее другим субъектам, за исключением суда и прокурора, а также использовать в целях, иных чем уголовное преследование.

С точки зрения профессиональных обязанностей полиции такой серьезный подход законодателя к одному из основных инструментов борьбы с преступным миром был не самым правильным. Следует, однако, помнить, что это являлось некой реакцией на злоупотребление данными средствами в недалеком прошлом, и кроме того трудно было ожидать, что в период изменений, целью которых являлось восстановление моральных ценностей, будет существовать чрезмерная толерантность по отношению к методам и способам действий, которые были морально неоднозначны, если просто не предосудительны.

Реакцией на злоупотребления предыдущего периода являлся также постулат эффективного контроля деятельности полиции. Этим должен был заниматься общественный орган, который был достаточно важным, но трудным в законодательном определении. Кроме того, общественный контроль за деятельностью полиции встречал такие же обвинения, как и в случаях других непрофессиональных органов контроля, например, с обвинением в некомпетентности, не всегда располагал временем и т.д. В случае полиции проведению контроля данного вида препятствовала служебная тайна или высокий уровень секретности в деятельности полицейских служб, раскрытие которых было бы связано с получением неясной информации, касающейся секретной деятельности оперативных сотрудников или их тайных агентов. Предложения этого рода были скоро устранены, так как и другие наиболее радикальные предложения о возможности подчинения полицейских



служб президенту.

Зато было принято достаточно традиционное решение, обязывающее комендантов полиции подавать периодические отчеты на тему своей деятельности, а также информировать об акциях, целью которых являлось обеспечение порядка и общественной безопасности соответствующим органам общей администрации и территориального самоуправления. Кроме того, органы общей администрации и территориального самоуправления могли требовать от органов полиции объяснений на тему действий, связанных с внутренней организацией и выполнением заданий полицией, а также требовать восстановления такого состояния, которое соответствует правопорядку. Формой контроля являлось также требование в отношении воевод или соответствующих органов территориального самоуправления высказать мнение о деятельности местных комендантов полиции. Контролю со стороны территориального самоуправления была поддана особенно местная полиция, посты которой могли создаваться исключительно по предложению соответствующего органа того же самоуправления.

Вступление в силу группы законов о полиции являлось необходимой предпосылкой для начала процесса создания новых структур. Первые, главные кадровые решения были приняты 10 мая 1990 г. Председатель Совета Министров назначил тогда Кшиштофа Козловского на должность шефа Управления по охране правительства, а Анджея Мильчановского — его заместителем. В связи с расформированием гражданской милиции освободил генерала Зенона Тштинского от должности главного коменданта. Главным комендантом полиции был назначен полковник Лешек Лампарски, его заместителями: полковник Богуслав Стшелецки и полковник Януш Выдра. На следующий день Независимый самоуправляемый профсоюз полицейских был занесен в реестр объединений воеводским судом, тем самым заканчивая почти десятилетний период попыток сотрудников создать собственный профсоюз.

Основной задачей первого руководства полиции являлось приведение в порядок кадровых вопросов, а также создание из формации дееспособной организационной структуры, потому что, говоря простыми словами, преступный мир не понимал внутренних проблем органов преследования и все больше проявлял себя. Эти основные вопросы были решены в июне 1990 г. Во всех 49 воеводствах были тогда назначены коменданты полиции. Их назначение на должность являлось свидетельством смены поколений в органах правопорядка, поскольку первый раз в истории полиции сразу 40 человек заняло так ответственные управленческие должности. Два предыдущих начальника воеводских управлений внутренних дел осталось на своих должностях. Остальные семь начальников раньше занимали должность заместителя начальника или временно исполняли их обязанности. Внутри всей формации произошли лишь небольшие изменения. Сотрудники милиции не подвергались, правда, проверке, однако, в результате кадровой проверки со службы было уволено в запас 3027 бывших милиционеров, из числа которых 17 ушли по собственному желанию, 220 уволили на пенсию, а 2790 сотрудников ушло из полиции на основании пункта 2, ст. 41 Закона о полиции — на благо службы. В последующих месяцах количество увольнений не уменьшалось, что было связано с парламентскими прениями на тему нового закона о пенсиях, менее выгодного для форменных служб. В результате этого, в рядах полиции в начале 1993 г. оказалось 30 тысяч совсем новых сотрудников, которые должны были пройти хотя бы переподготовку. Это оказалось задачей стоящей перед реконструированной системой полицейского образования, в которой ведущую роль играла Высшая школа полиции в г. Щитно, созданная на основании распоряжения Совета Министров от 10 сентября 1990 г. Кроме этого вуза в структуру системы полицейского образования вошли созданные во второй половине 1990 г.: Центр обучения полицейских в г. Легионово, Школа полиции в г. Слупск, Школа полиции в г. Пила и территориальные центры обучения. В 1999 г. в систему вошла еще Школа полиции в г. Катовице.

Первые организационные структуры полиции были созданы 15 июня 1990 г., когда инсп. Л. Лампарски на основании распоряжения № 15 создал в Главном управлении полиции следующие отделы на уровне бюро: организационное бюро, оперативно-розыскное бюро, следственно-дознательное бюро, бюро криминалистической техники, бюро оперативной техники, бюро службы охраны общественного порядка, бюро дорожного движения, бюро информатики, бюро кадров и образования, бюро связи, бюро по тылу, бюро финансов. Множество разногласий и в связи с этим дискуссий вызвало отсутствие в этой структуре отделения по борьбе с экономической преступностью, которое ликвидировали 18 января 1990 г., т.е. еще в структурах милиции. Циники, придерживающиеся также теории заговоров в истории, оправдывали это намеренным отказом, который должен облегчить рождающемуся капитализму заработать свой первый миллион долларов. Идеалисты зато утверждали, что основой для этого решения являлось мнение о том, что отмена государственной собственности, в общем сознании ничьей, приведет к

тому, что данную службу будут считать лишней, так как частный владелец сам будет заботиться о своей собственности. Однако, несмотря на основу этого решения, оно оказалось ошибочным. Поэтому главный комендант полиции 14 июня 1991 г. объявил о восстановлении службы по борьбе с экономической преступностью и 10 июля осуществил эти намерения, создавая в Главном управлении полиции бюро по расследованию афер в сфере экономических преступлений.

Восстановление службы по борьбе с экономическими преступлениями дало начало нескольким организационным изменениям в полиции, что, как правило, было связано со сменой лиц, занимающих должность главного коменданта полиции. Такую практику начал, занявший должность главного коменданта после увольнения надинспектора полиции Л. Лампарского, подинспектор полиции Роман Хуля, в срок полномочий которого в Главном управлении полиции были созданы два ведущих департамента: криминальной полиции и безопасности дорожного движения. Они должны были работать при поддержке 7 бюро. Данная организационная структура была естественным образом копированная и в территориальных отделениях. На практике структура департаментов не имела ни плюсов, ни минусов. Ее основатель быстро подал в отставку, которая была принята 14 января 1992 г., а его заместитель подинсп. Зенон Смолярек провел следующую реорганизацию.

Департаменты как основные отделения были ликвидированы, а этот статус был передан бюро, которых в начале было 14. Их компетенции и названия отвечали решениям введенным подинспетрром Л. Лампарским, при чем статус самостоятельных отделений получили: национальное бюро Интерпола и центральная криминалистическая лаборатория. 1 января 1994 г. в структуру включили бюро по борьбе с организованной преступностью. Реорганизация оправдывалась необходимостью ликвидации средних звеньев на уровне Главного управления полиции, которыми считались департаменты, и, как обычно, необходимостью создать транспарентную организационную модель, которая предоставит возможность более эффективно управлять формацией. Одновременно была создана группа «Полиция 2000», перед которой поставили задачу выработки перспективной модели этой формации. Ее концепции не дождалось внедрения, так как текущая обстановка требовала новых организационных изменений. Одним из существенных изменений являлось создание в феврале 1997 г. службы по борьбе с наркопреступностью, что вело к созданию Центрального следственного бюро (ЦСБ). Оно было создано 15 января 2000 г. после объединения бюро по организованной преступности и бюро по борьбе с наркопреступностью. Как показала практика, решение было правильным, потому что ЦСБ оказалось не только эффективным в реализации своей миссии, расследования и борьбы с организованной преступностью, но также являлось распознаваемой, хорошей «визиткой» целой полиции.

Другой вид изменений в организации полиции был связан со введением реформы территориально-административного деления государства, которая восстанавливала трехуровневое деление: гмина, повят, воеводство. 1 января 1999 г. вместо существующих до сих пор воеводских и районных управлений была создана сеть полицейских отделений во главе с Главным управлением полиции, которому подчинялись 16 воеводских управлений полиции и столичное управление полиции, являющееся городским управлением, но имеющим такие же права как воеводское. Ниже в структуре находилось 329 повятовых отделений, 316 из которых в прошлом имели статус районных управлений, 13 — комиссариатов. Основными единицами в полиции оставались комиссариаты, которых насчитывалось 2072.

Кроме внутренних факторов, эффективность полиции при реализации приписанных ей задач зависит от правильно осуществляемого сотрудничества с полициями других государств. Поэтому руководство польской полиции прилагало такие усилия для возвращения в состав Интерпола (Польша перестала быть членом этой организации в начале 50-х годов XX века). Их ходатайство увенчалось успехом 27 сентября 1990 г. в Оттаве на Общем заседании Интерпола, на котором было принято решение о повторном принятии Польши в эту организацию. Этот успех требовал, однако, создания соответствующих организационных звеньев, которые будут сотрудничать с Интерполом. В самом начале это задание было возложено на отделение при оперативно-розыском бюро Главного управления полиции (ГУП). 1 декабря 1991 г. оно было преобразовано в национальный отдел Интерпола Департамента криминальной полиции ГУП, который 1 августа 1992 г. стал организационно независимой единицей, что было отражено в его названии - национальное бюро Интерпола ГУП. 1 мая 1998 г. на базе польского бюро Интерпола было организовано бюро международного сотрудничества полиции ГУП, которое по рекомендации Евросовета стало центральной единицей, отвечающей за организацию сотрудничества полиции с зарубежными

партнерами. Контакты с новыми партнерами, которые вошли в состав задач этого отделения, опирались на полицейскую агенду Европейского союза в форме Европола.

Сотрудничество польской полиции с этой новой структурой зависело непосредственно от отношений Польши и Европейского союза (ЕС). Оно было инициировано резолюцией Европейского парламента от 3 апреля 1998 г., которая рекомендовала начать сотрудничество между этой организацией и полициями тех государств, которые являлись кандидатами в члены ЕС, после вступления в силу конвенции о Европоле. Немного позднее 28 мая 1998 г. в Брюсселе был подписан доакцессорный пакт о борьбе с организованной преступностью, в котором сторонами выступали государства-члены ЕС и государства-кандидаты Центральной и Восточной Европы и Кипр. В этот же период Польша аккредитовала офицера польской полиции при посольстве РП в Голландии, в Гааге. Его задачей являлась поддержка процесса интеграции с Европолем и исполнение обязанностей офицера связи после заключения договора о сотрудничестве с Польшей как третьим государством.

Это последнее условие было выполнено 3 октября 2001 г., когда Польша, первое государство-кандидат в члены ЕС, заключила договор с Европолем о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью. Следует подчеркнуть, что этот договор не означал включения Польши в состав Европола, поскольку это противоречило нормам Конвенции о Европоле, ст. 46 которой однозначно определяла, что в Европол могут вступить только государства-члены ЕС. Это основное условие Польша исполнила 1 мая 2004 г. В Европол она была принята 1 ноября 2004 г., после окончания 90-дневного периода со дня подачи акцессорных документов и предварительной ратификации Конвенции о Европоле и дополняющих ее протоколов. Они были опубликованы 12 июля 2004 г. и вступили в силу 27 июля 2004 г.

Вступление Польши в Европол 1 ноября 2004 г. стало неизмеримо важным событием с точки зрения истории польской полиции, как в символическом аспекте, так и в материальном. Оно стало не только исполнением естественных стремлений, но и подтверждением правильной организации полиции и надлежащего уровня подготовки ее сотрудников. Оно устранило все ограничения, которые вытекали из статуса члена этой организации. С 1 ноября 2004 г. польская полиция может пользоваться всеми преимуществами, которые предусматривает Конвенция о Европоле, особенно иметь доступ к базам данных бюро Европола и стран-членов.

Многие организационные изменения в полиции были продиктованы, главным образом, необходимостью приспособления ее структур к динамично изменяющейся действительности, в основном, борьбы с растущим уровнем преступности. С этой точки зрения быстро оказалось, что закон о полиции с апреля 1990 г. несет в себе слишком много ограничений, что и вызвало внесение в него многих изменений в последующих годах. Особое значение имели изменения, внесенные в июле 1995 г., поскольку предоставляли полиции новые методы работы, иногда морально неоднозначные, но необходимые. После этого были разрешены контролируемые покупки, контролируемая передача материального вознаграждения и контролируемые поставки. Расширено также список ситуаций, в которых сотрудники полиции имели бы право применять огнестрельное оружие, а также пользоваться прослушивающей аппаратурой и проводить перлюстрацию корреспонденции. Была заложена правовая основа для изъятия, сбора и использования отпечатков пальцев, фотографических снимков и других данных с целью расследования и идентификации сотрудниками полиции. Эта информация использовалась прежде всего в отношении лиц, подозреваемых в совершении умышленных преступлений и преследуемых по обвинению, а также в отношении лиц, с неустановленной личностью или страшущихся сокрыть свои данные.

В правовом положении после изменений 1995 г. вошли задачи по обеспечению порядка в средствах общественного транспорта и на водах, предназначенных для общественного пользования. В той части, которая касалась видов полицейских служб, были введены положения о более функциональном разделении формации; этих видов стало четыре: криминальная служба, служба охраны общественного порядка, служба тыла и, несуществовавшая до этого времени, судебная служба. Было указано, что в состав полиции входит система полицейского образования, а также выделенные спецотряды правопорядка и антитеррористические подразделения. Местная полиция была ликвидирована.

Можно считать, что 1995 год принес значительные и прочные изменения в стратегии полиции при борьбе с преступностью. Тогда отказались от простых способов увеличения эффективности полиции, например, от не до конца подготовленной реорганизации или требований увеличения количества штатных сотрудников. Ставка была

сделана на долгосрочные меры, которые принесли, однако, не мгновенные эффекты, а оказались результативными в длительной перспективе.

Закон от 6 апреля 1990 г. «О полиции», а также созданная на его основании формация имела немного общего с органами двадцатилетней давности. Нормативный акт подвергался изменениям такое количество раз, что мало что напоминало оригинал. Вместе с ним изменялась и полиция, в которой по естественным причинам происходила смена поколений, а значит и кадров. В ближайшее время изменению подвергнется и полицейская форма, которая будет последним элементом, унаследованным полицией от ее предшественницы, гражданской милиции. С материальной стороны изменилось почти все. Неизменной остается идея, вдохновляющая работу над законом, провозглашающая необходимость создания аполитической, объективной, эффективной полицейской службы, полезной для общества действующей от его имени и находящейся с ним в неразрывном единстве. К сожалению, еще не все эти ценности воплощены в жизнь, а некоторые лишь в небольшой степени. Устранение этих недостатков должно являться постоянной целью для полиции и ее сотрудников в будущем.

1. Ustawa o urzędzie ministra spraw wewnętrznych, DzU z 1990 r., ст. 181.

Литература

W. Bereś, K. Brunetko, Gliniarz z „Tygodnika”. Rozmowa z byłym ministrem spraw wewnętrznych K. Kozłowskim, Warszawa 1991.

R. Chmielewski, W. Dzieliński, P. Majer, Policja 1990–1999 [в:] Przegląd Policyjny 1999, № 1(53) – 2 (54).

B. Hołyst, Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej [в:] Problemy Kryminalistyki 1990, № 189–190.

I. Gawłowicz, M.A. Wasilewska, Międzynarodowa współpraca w walce z przestępczością (międzynarodowe trybunały karne, Interpol), Szczecin 2004.

P. Majer, Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem, Szczytno 2007.

W. Ostant, Polska Policja jako partner w systemie Europejskiego Biura Policji — Europol [в:] Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy, ред. A. Szymaniak, W. Ciepela, Poznań 2007.

S. Pieprzny, Policja. Organizacja i funkcjonowanie, Kraków 2003.

15 lat polskiej Policji (1990–2005), ред. P. Majer i A. Misiuk, Szczytno 2005.

Ocena: -6.4/5 (2)

[Tweet](#)