

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Василь Копча,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри теорії та

історії держави і права

Ужгородського національного

університету

ORCID: 0000-0001-9888-1464

<https://doi.org/10.37374/2019-35-11>

УДК 343.85+351.74

Протидія злочинності в Польській Республіці: роль поліцейських органів

Поліція відіграє основну роль у протидії злочинності у більшості держав. Інтерес викликає досвід такої протидії в Польській Республіці, виходячи з декількох аспектів. По-перше, актуальним для України залишається питання зниження злочинності, зокрема на пріоритетних напрямках (протидії злочинам проти особи, а також корупції). Йдеться про організаційні зусилля в руслі реформування правоохоронної діяльності. По-друге, окремий інтерес викликає організація і діяльність у Польщі спеціалізованих антикорупційних органів, їх ефективність у контексті можливості використання відповідного досвіду в Україні, в тому числі її відповідними структурами (Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури).

Окремі аспекти протидії злочинності в Польщі досліджувалися в працях Т. Серватко [1], Н. Маковецької [2], Т. Міщенко [3], Н. Підбережник [4] та інших, що однак не применшує актуальності даного досліджен-

ня в аспекті емпіричного наповнення та його концептуального задуму.

Відтак, метою цієї статті є аналіз протидії злочинності поліцейськими структурами Польщі, зокрема, у напрямі боротьби з корупцією.

Одним із перших показників, які має важливе значення для оцінки ефективності Поліції, є кількість убивств на душу населення. У Доповіді «Глобальне дослідження убивств – 2011», який був підготовлений Управлінням ООН з питань наркотиків і злочинів (UNODC), наводяться дані щодо кількості убивств у країнах світу. У Польській Республіці було вчинено в 2011 р. 1,3 убивств на 100 тисяч населення, що дає показник нижчий, ніж у Словацькій Республіці (1,5, дані за 2009 р.) та Угорщині (1,4), проте вищий ніж у Чеській Республіці – всього 0,9. Натомість це не є порівняно з західними державами: в Австрії – 0,5, в Німеччині – 0,8, У Великій Британії – 1,2, у Норвегії – 0,6. [5, с. 97].

У 2012 р. кількість убивств у Польщі становила 1,2 на 100 тисяч



населення, в абсолютних величинах - 449 убивств. Слід підкреслити й те, що за цим провідним показником злочинності ситуація в цій країні поліпшувалася неухильно. Якщо в 2000 р. показник складав 2,2 (885 убивств), то в 2005 р. - 1,5 (555). Найкращі показники в регіоні в цьому відношенні в 2012 р. у Чеській Республіці - 1,0 (105) [6].

У щорічній доповіді про діяльність Поліції за 2014 р. "2014 рік більш безпечний" указуються досягнення поліції в забезпеченні більш безпечного середовища для громадян, порівняно з попередніми роками [7]. Протягом 2014 року загальна кількість зареєстрованих злочинів у Польщі склала 915 083, що становило близько на 14% відсотків менше, ніж роком раніше. У 2013 році було зареєстровано 1 063 906 злочинів.

Зниження загальних показників злочинності проявляється і за попереднє десятиліття, головна заслуга в чому передовсім Поліції. Протягом 2004 - 2014 років особливо помітним виступає зниження числа злочинів у порівнянні з кожним днем у середньому в 2004 році. В середньому реєструвалося 4 003 злочинів в 2004 р., а в один день 2014 року цей показник становив 2 507 (на 1496 злочинів менше щодня). Поліція добилася зменшення кількості кримінальних злочинів - від 711 435 в 2013 році до 633 701 в 2014 році.

Важливим є те, що зниження було зафіксовано в групі злочинів, які в цілому розглядаються як особливо небезпечні для громадян. Це група з 7 окремих видів злочинів: бійки та побиття (зниження з 8788 в 2013 році до 6964 в 2014 році, тобто на 21%); розбої і грабежі (зниження з 20376 в 2013 році до 13868 у 2014 році, тобто на 32%); пошкодження майна (зниження з 57955 в 2013 році до 47361 у 2014 році, тобто на 18%); тілесні ушкодження (зниження з 14090 в 2013 році до 13651 у 2014 році, тобто на 3%); крадіжка зі зломом (зниження з 118398 в 2013 році до 106 900 в 2014

році, тобто на 10%); крадіжка чужих речей (зниження з 214 616 в 2013 році до 174 900 в 2014 році, тобто на 19%); викрадення автомобілів (зниження з 15465 в 2013 році до 14124 у 2014 році, тобто на 9%).

Протягом 2014 р. відбулося зниження кількості злочинів проти життя і здоров'я. Так, зокрема кількість вбивств знизилася на 7 % - з 574 в 2013 році до 532 у 2014 році. Посилення боротьби з наркозлочинністю в 2014 році призвело до збільшення кількості вилучених наркотиків: поліція вилучила понад 3,7 тон наркотиків, в той час як роком раніше - близько 1,9 тон.

Покращився стан безпеки дорожнього руху. Кількість порушень правил дорожнього руху в 2014 році скоротилася на 53 819, зменшившись на 38% в порівнянні з 2013 р. Загальна кількість порушень правил дорожнього руху в 2014 році склала 87 085, тоді як у попередньому році (2013 р.) - 140 904. У 2014 р. було зафіксовано 34 694 аварій, тобто на 691 менше, ніж у попередньому році, а кількість загиблих склала 3171 чоловік, що означає, що на польських дорогах загинуло на близько 120 осіб менше, ніж у 2013 році. Також зменшилася кількість людей, постраждалих у 2014 році - 42 177 чоловік, тобто на 1,294 осіб менше, ніж в 2013 році.

Розкриття злочинів у 2014 р. залишилося на рівні 2013 р. і складало 66,7%, тобто у 2/3 злочинів особам пред'являють кримінальне обвинувачення. Для порівняння - у 2004 р. розкривалися лише 56,2% злочинів, тобто протягом 10 років роботи поліції збільшення частки розкриття злочинів склало 10,5%. У 2014 р. було пред'явлено обвинувачення 363 582 особам.

Центральне бюро розслідувань поліції, яке було створено 9 жовтня 2014 р., розпочало активну діяльність. Підрозділи цього управління уже в 2014 р. заарештували 1622 чоловік, підозрюваних в причетності до організованої злочинності, в тому

числі 154 керівників. 508 чоловік були звинувачені в статтею 299 Кримінального кодексу («відмивання грошей»). Результатами роботи підрозділів цього управління стало конфісковане майно вартістю майже 0,4 млрд. злотих, а також вилучені понад 2 тони наркотиків, що виступає майже трикратним зростанням порівняно з попереднім роком.

У 2015 р. було зареєстровано загалом 833 281 кримінальних правопорушень. У 2015-2016 роках статистика злочинності, яка ведеться Поліцією Польщі, продовжувала загальне поліпшення. Наприклад, кількість убивств у ці роки знизилася з 499 до 467, кількість зґвалтувань - з 1228 до 1457, розбійних нападів - з 5522 до 5597, крадіжок авто - з 12090 до 11 529. У 2016 році було зареєстровано 33 697 дорожньо-транспортних пригод, внаслідок яких сталося 3 017 смертельних випадків та 40 672 травм. За цим показником Польща залишається одним з найбільш небезпечних місць для проїзду в Європі. Серед відповідних чинників називаються значне зростання кількості автомобілів на дорозі; вузькі дороги; слабка освітленість доріг; поточний ремонт доріг; використання доріг пішоходами та велосипедистами [8].

Наслідки діяльності поліції призвели до зростання громадської підтримки. Дослідження громадської думки показує, що 70% респондентів вважають Польщу як країну, яка безпечна для проживання. Крім того, 90% підтвердили, що безпечним є їхнє місце проживання. Це найвищий показник за останні два десятиліття. Загалом 72,4% поляків позитивно оцінює роботу поліції у власному районі. Євростат опублікував дослідження в 2014 р., де вказується, що тільки у 6,4% поляків є страх перед насильством, злочинністю і вандалізмом, що ставить Польщу разом з Литвою, на друге місце серед найбільш безпечних держав у ЄС. Цьому сприяло й ресурсне забезпечення. Бюджет Поліції Польщі

у 2014 році складав понад 8,8 млрд. злотих, з яких витрати на заробітну плату становили понад 1,46 млрд. злотих [9].

Окремого аналізу заслуговує організація спеціалізованого антикорупційного органу в Польщі - Центрального антикорупційного бюро (далі - ЦАБ). Статус ЦАБ визначається законом "Про Центральне антикорупційне бюро" (далі - Закон), який був схвалений 9 червня 2006 р. [10]. Згідно статті 1 цього закону ЦАБ - це спеціальна служба по боротьбі з корупцією у суспільному та економічному житті, зокрема, в органах державної та місцевої влади, а також для боротьби з діяльністю проти економічних інтересів держави. Статті Закону широко окреслюють обсяг корупції, який належить до юрисдикції цієї спецслужби.

Завдання ЦАБ згідно статті 2-1 охоплюють:

1) виявлення, попередження та розкриття злочинів проти, зокрема: а) діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) здійснення правосуддя; в) фінансування політичних партій; г) податкових зобов'язань; д) принципів спортивних змагань; е) торгівлі ліками, харчовими продуктами, медичних приладів, а також кримінальне переслідування винних;

2) виявлення та протидія випадків недотримання закону від 21 серпня 1997 про обмеження здійснення господарської діяльності особами, які виконують державні функції;

3) документування підстав виконання Закону від 21 червня 1990 року про повернення доходів, отриманих несправедливо за рахунок скарбниці або інших державних юридичних осіб;

4) розкриття недотримання певних положень і процедур реалізації рішень, що стосуються юридичних актів: приватизації та комерціалізації, фінансової підтримки, державних закупівель та реалізації активів окремих осіб або компаній;



5) перевірка правильності і точності декларації або заяви про бізнес осіб, які виконують державні функції;

6) проведення досліджень явищ, що мають місце в галузі компетенції ЦАБ та подання інформації в зв'язку з цим прем'єр-міністру, президенту Польської Республіки, Сейму та Сенату.

Керівник ЦАБ підпорядкований прем'єр-міністру та підлягає контролю з боку Сейму (нижчої палати Парламенту), призначається на чотири роки і звільняється прем'єр-міністром після консультацій з Президентом Польської Республіки, відповідним комітетом Сенату та комісії Сейму. Прем'єр-міністр або призначений ним член Ради Міністрів координує діяльність ЦАБ з Агентством внутрішньої безпеки, Агентством військової контррозвідки Служби безпеки та Службою військової розвідки. Структура ЦАБ включає управління (підрозділи) центрального апарату і 11 регіональних управлінь.

ЦАБ є наймолодшою спеціальною службою в Польській Республіці, в якій працює 880 співробітників і цивільних службовців, які є фахівцями високого класу у сферах, пов'язаних із завершенням завдань служби: в галузі оперативної роботи, розслідування, виявлення, аналізу та контролю діяльності, прямих захисних заходів, безпеки телекомунікаційних мереж, захисту конфіденційної інформації та персональних даних, юридичної служби, логістики та фінансів, аудиту та внутрішньої безпеки, міжнародного співробітництва і навчання персоналу. Більше однієї третини осіб, зайнятих в ЦАБ становлять жінки (232 з 766 офіцерів і 83 з 114 державних службовців є жінками). Разом із тим, ЦАБ у 2013-2014 роках зіткнувся з дефіцитом ресурсного забезпечення та низкою інших проблем організаційного характеру, що призвело загалом до незначної кількості справ, за якими ця спецслужба завершила розсліду-

вання (у 2014 р. лише 420). При цьому акцентується увага на напрямах протидії корупції за окремими секторами, що проявляється в часті розслідуваних справ: галузі митного адміністрування, охорони здоров'я та фармацевтики - по 9%; центральний уряд - 9%; правоохоронна і судова системи - 5%; програми ЄС - 5%; армія - 4%; спорт - 4%; місцеве публічне управління - 4% [11]. Станом на 31 грудня 2016 року в ЦАБ працювало загалом 788 офіцерів та 140 цивільних працівників. У цілому кількість працівників порівняно з кінцем 2015 р. зросла на 48 осіб [12].

Тим не менше, результати діяльності спеціалізованого антикорупційного відомства в Польській Республіці все ще далекі від ідеальних. Згідно з бізнес-опитуванням у 2013 р. "Євробарометром" з приводу рівня корупції, 16% бізнесменів, які мали контакт з державною адміністрацією заявили, що державні службовці очікували або просили дати хабар протягом попередніх 12 місяців (у ЄС середній показник - 5%). 65% польських респондентів вважали, що корупція широко поширена в державних закупівлях (в ЄС середній показник - 56%) [13].

Слід підкреслити, корупція не була вирішальним питанням у польській громадській думці до 2013 року, хоча її регулярно висвітлювали у засобах масової інформації у зв'язку з хабарництвом, зловживанням владою, фаворитизмом чи іншою корупційною поведінкою. У 2013 році шахрайство в багатомільйонних у євро розмірах на конкурсах на IT-послуги для державного управління мало значний резонанс. Другий випадок був пов'язаний з державними закупівлями для проектів будівництва автомагістралей (EurActiv 2012). В обох випадках, в результаті хабарництва високопоставлених чиновників одним із наслідків було призупинення субсидій у ЄС - у першому випадку Європейська комісія заморозила понад 700 млн. євро, у другому - понад 1 мільярд євро. Знач-

ний резонанс викликав також корупційний скандал у Польській асоціації футболу. У період з 2004 по 2011 рік кілька сотень фанів футболу, чиновників та гравців були затримані чи заарештовані (понад 100 судових вироків) [14, с. 3]. 28 квітня 2014 р. було ухвалено Державну програму протидії корупції в 2014 - 2019 роках [15].

Слід зауважити, закон «Про Центральне антикорупційне бюро» було піддано перевірці на предмет конституційності з боку Конституційного трибуналу Польської Республіки, який 23 червня 2009 р. прийняв відповідне рішення [16]. Група депутатів Сейму подали звернення, яким спробували аргументувати Конституційний трибунал визнати вказаний закон неконституційним повністю. Серед основних аргументів, які називалися ними, слід назвати посягання на недоторканість приватного життя, порушення принципів захисту даних та пропорційності. Орган конституційного контролю виявив, що низка положень Закону справді є такими, що конфліктують з Конституцією Польської Республіки. До таких положень, зокрема, належали:

щодо механізмів, які дозволяли проводити обшуки помешкань навіть без "прив'язування" до будь-якого конкретного кримінального провадження;

щодо механізму контролю за збирання і обробкою персональних даних з боку ЦАБ;

щодо недостатнього загального контролю за діяльністю ЦАБ, що уможливило порушення прав і свобод людини;

щодо надто широкого поняття корупції, яке охоплює також ділову практику приватних осіб, які не використовують державні кошти, що, відтак, порушує принцип економічної свободи. Широта і невизначеність такого поняття не узгоджується з принципом верховенства права;

щодо положень, які дозволяли ЦАБ збирати та обробляти без згоди

особи не лише необхідні, а й "потенційно корисні" персональні дані, в тому числі конфіденційну інформацію, які не були пов'язані з поточними розслідуваннями.

Визнавши більшу частину вищенаведених положень Закону такими, що не узгоджуються з Конституцією, тим не менше, Конституційний Трибунал підтримав його загальну ідею щодо протидії корупції, закликавши до змін до нього. Положення Закону, визнані неконституційними, втрачали чинність через 12 місяців після винесення рішення Конституційним трибуналом.

Наведене дозволяє прийти таких висновків.

1. Створення спільного правового простору в рамках ЄС, і зокрема "відкриття кордонів", не є фактором зростання злочинності, що характерне і для Польщі, і для інших держав регіону. Навпаки, перетин кордону перестав на європейському континенті відігравати роль засобу уникнення відповідальності за правопорушення. З іншого боку, прихід кращих організаційних зразків і методик, врахування державою "кращих практик" поліцейської діяльності, призвело до різкого зростання ефективності поліції та інших правоохоронних органів. Внаслідок таких зусиль довіра суспільства до поліції стала зростати, що позначилося на ефективності протистояння злочинності.

2. Досвід Польської Республіки засвідчує, що ефективність спеціалізованих антикорупційних органів залежить від вирішення таких проблемних питань як: а) незалежності від політичних органів влади; б) встановлення над ними ефективного цивільного контролю, особливо - з боку парламенту; в) адекватного окреслення їхньої юрисдикції та взаємодії з іншими правоохоронними органами.

3. Заснування і законодавче забезпечення діяльності ЦАБ у Польщі звертає увагу на ризики конституційності, пов'язані зі змістом відпові-



дного закону, які полягають у пошуку балансу між правами людини, з одного боку, і можливими їх обмеженнями у здійсненні, виходячи із суспільної потреби у протидії корупції, з іншого боку. Такий баланс є можливим і залежить від ефективності судового контролю за змістом (і якістю) відповідних засобів, обраних законодавцем.

Список використаних джерел

1. *Серватко Т.* Проблеми боротьби з організованою злочинністю в Польщі та в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08.К., 2002. 19 с.
2. *Маковецька Н. Є.* Умисні вбивства за кримінальним правом України та Республіки Польща: юридичний аналіз складів злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 . Л., 2010. 18 с.
3. *Мищенко Т. М.* Координація боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками в Україні та Республіці Польща. *Форум права.* 2015. № 5. С. 142–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
4. *Підбережчик Н. П.* Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі . *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 36. С. 158-165. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_36_23.
5. *The 2011 Global Study on Homicide. TRENDS, CONTEXTS, DATA.* United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna, 2012. 128 s.
6. *The Global Study on Homicide 2013.* URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
7. *Rok 2014 bardziej bezpieczny.* URL: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/107731,Rok-2014-bardziej-bezpieczny.html?sid=6f5cc3e88a707c5d4f715f0b0773646e>.
8. *Poland 2017 Crime & Safety Report.* URL: <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=21340>.
9. *Budżet Policji 2015.* URL: <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/budzet-policji/47707,Budzet-Policji.html>.
10. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jednolity).* URL: http://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/Zmiany/Ustawa_o_CBA_-_10_02_2015.pdf.
11. *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2014 roku.* URL: <http://cba.gov.pl/pl/informacja-o-wynikach>.
12. *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2016 r.* URL: <https://cba.gov.pl/ftp/filmy/informacja%20CBA%20za%2016.pdf>.
13. *Poland to the EU Anti-Corruption Report.* Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 21. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf.
14. *EU Grant Agreement number: 290529 Project acronym: ANTICORRP Project title: Anti-Corruption Policies Revisited Work Package: WP3, Corruption and governance improvement in global and continental perspectives.* URL: http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/03/Poland-Background-Report_final.pdf.
15. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 Warszawa, 2014 rok.* URL: https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Uchwala_nr_37_Rady_Ministrow_z_dnia_1_kwietnia_2014_r_w_sprawie_Rzadowego_Programu_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2014_2019_M_P_2014_poz_299.pdf.
16. *Wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r. Sygn. akt K 54/07. 86/6/A/2009/* URL: *Pe-жим доступу:* http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2009/K_54_07.pdf.

Копча В. В. Протидія злочинності в Польській Республіці: роль поліцейських органів

Стаття присвячена дослідженню ролі поліцейських структур Польщі у протидії злочинності. Розкрито основні показники злочинності, яка показує тенденцію до зниження. Особливу увагу приділено законодавчому забезпеченню і специфіці діяльності Центрального антикорупційного бюро. Зроблено висновки щодо ризиків конституційності антикорупційного законодавства про Польщі.

Ключові слова: Польща, поліція, злочинність, корупція.

Копча В. В. Противодействие преступности в Польской Республике: роль полицейских органов

Статья посвящена исследованию роли полицейских структур Польши в противодействии преступности. Раскрыты основные показатели преступности, которая имеет тенденцию к снижению. Особое внимание уделено законодательному обеспечению и специфике деятельности Центрального антикоррупционного бюро. Сделаны выводы о рисках конституционности антикоррупционного законодательства о Польше.

Ключевые слова: Польша, полиция, преступность, коррупция.

Korcha V. Counteracting crime in the Republic of Poland: the role of police bodies

The article is devoted to the study of the role of Polish police structures in combating crime. The main indicators of crime, which tend to decrease, are revealed.

Particular attention is paid to the legislative provision and the specifics of the activities of the Central Anti-corruption Bureau. Conclusions are made on the risks of constitutionality of anti-corruption legislation on Poland/

The creation of a common legal space within the EU, and the "opening of borders", is not a factor in the growth of crime, which is characteristic of both Poland and other countries in the region. On the contrary, crossing the border has ceased to serve as a means of avoiding liability for offenses on the European continent. On the other hand, the advent of state-of-the-art organizational models and techniques, the state's consideration of "best practices" in policing, has led to a sharp increase in the efficiency of police and other law enforcement agencies. As a result of such efforts, public confidence in the police has grown, which has affected the effectiveness of crime prevention.

The experience of the Polish Republic demonstrates that the effectiveness of specialized anti-corruption bodies depends on the resolution of such problematic issues as: a) independence from political authorities; b) establishing effective civil control over them, especially by the parliament; c) adequate definition of their jurisdiction and interaction with other law enforcement agencies.

The establishment and legislative support of the CAB's activities in Poland draws attention to the constitutionality risks associated with the content of the relevant law, which is to strike a balance between human rights, on the one hand, and their possible implementation restrictions, based on the public need to counteract corruption, on the other hand. Such a balance is possible and depends on the effectiveness of judicial control over the content (and quality) of appropriate remedies chosen by the legislator

Key words: Poland, police, crime, corruption.