

PRZEGLĄD POLICYJNY

KWARTALNIK

SZCZYTNO Nr 3(103) LIPIEC-WRZESIEŃ

**Tytuł z wykazu czasopism
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

Wersją referencyjną tytułu jest wersja drukowana



WYDAWNICTWO WYŻSZEJ SZKOŁY POLICJI W SZCZYTNIE

Papier offset. kl. III, 70 g, 37×52.
Oddano do druku 23 grudnia 2011 r.

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111
tel. 89 621 51 02, faks 89 621 54 48, e-mail: wwip@wspol.edu.pl

PRZEGLĄD POLICYJNY

KWARTALNIK

KOMITET REDAKCYJNY: Arkadiusz Letkiewicz (**przewodniczący**), Mieczysław Goettel, Brunon Hołyst, Kuba Jałoszyński, Stanisław Pikulski, Emil Pływaczewski, Wiesław Pływaczewski, Kazimierz Rajchel, Adam Rapacki, Jerzy Sarnecki, Bernard Wiśniewski

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Janusz Bryk (**redaktor naczelny**), Aleksander Babiński (**sekretarz**), Piotr Bogdalski, Danuta Bukowiecka, Robert Częścik, Dorota Mocarska, Izabela Nowicka, Paweł Suchanek, Elżbieta Szafrńska, Andrzej Urban

SPIS TREŚCI

<i>Dr hab. Stanisław Hoc:</i> O potrzebie nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.....	5
<i>Dr Eugene Sobol:</i> Miejsce i rola organów spraw wewnętrznych w zapewnianiu praw i wolności człowieka.	14
<i>Prof. dr hab. Valeriy Petrovych Petkov:</i> Perspektywy zastosowania naukowej organizacji pracy administracyjnej w funkcjonowaniu organów spraw wewnętrznych Ukrainy.....	20
<i>Dr Monika Kotowska:</i> Przestępczość zorganizowana w kontekście problematyki przestępczości nieletnich. Wybrane problemy	28
<i>Małgorzata Andrzejczak-Świątek:</i> Stan klęski żywiołowej a poszanowanie praw człowieka	39

OMÓWIENIA

<i>Dr Waldemar Zubrzycki, Tomasz Saffański:</i> Wybrane aspekty przygotowania logistycznego ogniw policyjnych zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu do realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem polskiej prezydencji w Radzie UE.....	53
<i>Dr Roman Zdybel:</i> Polska administracja publiczna we wspólnocie europejskiej. Policja w strukturach administracji zespolonej	67
<i>Dr Robert Netczuk:</i> Prawo operacyjne — początek nowej nadziei czy zemsta Sithów?	81
<i>Dr Sławomir Weremiuk:</i> Komunikacja wewnętrzna w Policji	105
<i>Dr Małgorzata Szwejkowska, Anna Chodorowska:</i> Zapobieganie recydywizmowi sprawców z zaburzeniami preferencji seksualnych.....	116

CONTENTS

<i>Stanisław Hoc, Assoc. Prof.:</i> On the need to amend section 5(1)(2)(b) of the law on the Intelligence Agency and Internal Security Agency	5
<i>Eugene Sobol, LLD:</i> Place and role of organs of internal affairs in the mechanism of ensuring human rights and freedoms.....	14
<i>Valeriy Petrovych Petkov, Prof.:</i> Prospects of introducing scientific organization of administrative work into the activity of internal affairs bodies of Ukraine	20
<i>Monika Kotowska, LLD:</i> Organised crime in the context of juvenile delinquents. A few criminological issues.....	28
<i>Małgorzata Andrzejczak-Świątek:</i> The state of natural disaster and respect for human rights	39

PAPERS

<i>Waldemar Zubrzycki, PhD, Tomasz Saffański:</i> Selected aspects of police counter-terrorism units logistic readiness to perform their tasks of providing security during the polish presidency in the EU Council.....	53
<i>Roman Zdybel, PhD:</i> Polish public administration in the european community. Police in the joint administrative structure	67
<i>Robert Netczuk, PhD:</i> Law on operational procedures - the beginning of a new hope or the sith vengeance?.....	81
<i>Sławomir Weremiuk, PhD:</i> Police Internal Communication	105
<i>Małgorzata Szwejkowska LLD, Anna Chodorowska:</i> Preventing Reoffending by Offenders with Sexual Orientation Disorders.....	116

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111, tel. 89 621 50 38 (red. nacz.), 89 621 50 33 (sekr.)
<http://www.przeglادpolicyjny.wspol.edu.pl>, <http://www.przeglادpolicyjny.wspol.eu>

REDAKCJA WYDAWCY: Małgorzata Bukowska, Małgorzata Popiało (red. meryt., kor.), Radosław Gizot (red. tech.), Mariola Bil (tłum.)

Dr Justyna Żylińska: Współpraca organu procesowego z biegłym a trafność opinii..... 135

Agnieszka Choromańska, Monika Porwiz: Dozór policji w nowej odsłonie 150

Anna Ibek: Teoretyczne podstawy analizy kryminalnej..... 168

Martyna Huszcza: Niewinnie skazani. Skala pomyłek sądowych w Polsce 187

Mariola Lenard: Problematyka instytucji świadka koronnego w aspekcie czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariuszy Policji 196

Tomasz Łodziana: Procesowa kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych w wypadkach niecierpiących zwłoki..... 204

Justyna Żylińska, PhD: The investigating body and expert witness cooperation and the accuracy of opinion 135

Agnieszka Choromańska, Monika Porwiz: Police probation in its new form 150

Anna Ibek: Theoretical basis of criminal analysis..... 168

Martyna Huszcza: Wrongful convictions. The scale of miscarriages of justice in Poland..... 187

Mariola Lenard: The institution of the state's witness in the context of covert policing 196

Tomasz Łodziana: Judicial control and recording of phone calls in emergency situations..... 204

ORZECZNICTWO SĄDOWE

Dr Zygmunt Kukula: Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2010 r., V KK 388/09 (OSNKW 2010, nr 9, poz. 82)..... 219

COURT DECISIONS

Zygmunt Kukula, LL.D: Gloss on The Supreme Court Decision of 24 June, 2010, V KK 388/ 09 (OSNKW 2010, vol. 9, entry 82)..... 219

KOMUNIKATY

Tomasz Majer: I Ogólnopolski Zjazd Przedstawicieli Nauki o Bezpieczeństwie (Szczytno, 15–16 czerwca 2011 r.)..... 227

BULLETINS

Tomasz Majer: The 1st Polish National Convention of Security Science Representatives, (Szczytno, 15-16 June, 2011)..... 227

KRONIKA POLICJI..... 231

POLICE CHRONICLE 231

W następnym numerze:

dr hab. Leszek Wilk

„Hazard jako zjawisko patologii społecznej”

dr Izabela Leśniak

„Tworzenie wersji śledczej oraz profilowanie sprawcy w sprawach zabójstw dokonywanych z motywów seksualnych”

dr Wiesław Jasiński

„Pranie pieniędzy w piłce nożnej — uwarunkowania, mechanizmy, przeciwdziałanie”

STANISŁAW HOC
Uniwersytet Opolski

O POTRZEBIE NOWELIZACJI ART. 5 UST. 1 PKT 2B USTAWY O AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO ORAZ AGENCJI WYWIADU

Brak precyzyjnego określenia katalogu przestępstw w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW¹ należy ocenić krytycznie. W związku z powyższym np. w 2007 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne próbowało obejść swoje ustawowe kompetencje, wykraczając poza katalog przestępstw i stosując kontrolę operacyjną, którą następnie legalizowano poprzez ABW. Przykładowo w sprawie tzw. przecieku (ujawnienie tajemnicy państwowej) o akcji CBA w Ministerstwie Rolnictwa zastosowano kontrolę operacyjną na wniosek CBA (sprawa o korupcję). Następnie CBA przekazało ABW uzyskane w wyniku kontroli operacyjnej informacje, gdyż dotyczyły one m.in. wyższych funkcjonariuszy publicznych (Janusza K., Konrada K.), z uzasadnieniem, że chodzi o sprawy związane z bezpieczeństwem państwa. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w odróżnieniu od pozostałych ośmiu służb uprawnionych do stosowania kontroli operacyjnej, nie ma ograniczeń jeśli chodzi o katalog przestępstw, w przypadku których może stosować kontrolę operacyjną. Powinien to być katalog zamknięty. Sady legalizowały podsłuchy pochodzące z kontroli operacyjnej, uznając, że są one zdobytymi zgodnie z prawem dowodami w sprawie. Dopiero Sąd Okręgowy w Warszawie 14 listopada 2007 r. uznał, że jest to niedopuszczalne, gdyż fałszywych zeznań czy utrudniania śledztwa nie ma w katalogu przestępstw, w przypadku których ABW może stosować kontrolę operacyjną i wytknął prokuraturze próbę obejścia prawa przez zbyt szeroką interpretację ustawy o ABW oraz AW².

Należy więc ocenić pozytywnie fakt, iż powyższy problem znalazł się w polu zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Pytanie prawne inicjujące postępowanie przed TK (o sygnaturze akt P 79/08) dotyczyło tego, czy:

1) przepis art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy z 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW w zakresie, w jakim nie formułuje

¹ Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, DzU z 2010 r., nr 23, poz. 154 z późn. zm.

² S. Hoc, Karnoprawna ochrona informacji, Opole 2009, s. 185.

taksatywnego i konkretnego katalogu przestępstw, jest zgodny z art. 2, art. 47, art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

2) przepis art. 27 ust. 15 ustawy z 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW w zakresie, w jakim reguluje obowiązek przekazania materiałów uzyskanych w toku czynności operacyjnych, niezależnie od:

- zakresu kompetencji przyznanych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ustawie o ABW oraz AW,
 - przestrzegania rygorów warunkujących stosowanie środków techniki operacyjnej, co umożliwia wykorzystanie materiałów niejawnych dotyczących przestępstw innych niż wskazane w postanowieniu wydanym na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy bądź/i przestępstw popełnionych przez inne osoby niż wskazane w postanowieniu wydanym na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy,
- jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 49, art. 51 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

3) przepis art. 27 ust. 11a ustawy z 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW w zakresie, w jakim nie przewiduje kontroli instancyjnej postanowień sądu w przedmiocie zarządzania kontroli operacyjnej wydanych na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy i możliwości zaskarżenia postanowień sądu przez strony postępowania karnego, jest zgodny z art. 2, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na podstawie następującego stanu faktycznego 7 maja 2008 r. sąd skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia II Wydział Karny toczyło się postępowanie o sygnaturze akt IIK 347/06. Decyzję o wszczęciu śledztwa w tej sprawie poprzedziły przeprowadzone przez funkcjonariuszy ABW czynności operacyjno-rozpoznawcze, w trakcie których zastosowano wobec oskarżonych kontrolę operacyjną w postaci tzw. podsłuchu pozaprocesowego na podstawie art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy z 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW. Sąd pytający powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP powyższych regulacji prawnych. Warto odnieść się tylko do niektórych podniesionych w pytaniu prawnym kwestii, które zachowują aktualność, inne zostały już wyjaśnione i uregulowane m.in. w ustawie z 4 lutego 2011 r.³, rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 9 czerwca 2011 r.⁴

Sąd podkreślił, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW określeniem „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa”⁵ oznacza niemożność skonkretyzowania rodzaju zachowań karnych (typów przestępstw), wobec których ABW może pro-

³ Ustawa z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2011 r., nr 53, poz. 273.

⁴ Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu realizacji kompetencji prokuratora w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, DzU z 2011 r., nr 121, poz. 692.

⁵ Podobne uregulowanie było zawarte w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, DzU z 1999 r., nr 51, poz. 526.

wadzić czynności operacyjno-rozpoznawcze. Oznacza to, zdaniem sądu, że ustawodawca pozostawił organom ABW stosującym art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW nadmierną swobodę, a przepisy innych aktów normatywnych, na podstawie których jest dozwolone zarządzanie kontroli operacyjnej w postaci podsłuchu procesowego i pozaprocesowego, w sposób taksatywny i konkretny wyliczają rodzaje przestępstw, których podejrzenie popełnienia uzasadnia stosowanie takiej kontroli. Prokurator generalny stwierdził, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Podobne stanowisko zajął marszałek sejmu. Na wypadek, gdyby TK nie podzielił takiego stanowiska, marszałek sejmu przedstawił argumentację, wnosząc m.in. o stwierdzenie, że: art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW jest niezgodny z art. 2, art. 47, art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim odsyła do realizacji zadań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW. Marszałek sejmu zwrócił uwagę, że sposób regulacji tego przepisu powoduje, iż kompetencje ABW są niedookreślone. Przepis ten zawiera klauzulę generalną odsyłającą do systemu ocen bądź norm o charakterze pozaprawnym, co utrudnia precyzyjne określenie zakresu zadań tej instytucji. Podkreślił, że przepisy kompetencyjne musi cechować należyta poprawność, precyzyjność i jasność. Zastosowanie wskazanej powyżej klauzuli generalnej — zdaniem marszałka sejmu — nie spełnia tego wymagania, dlatego art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, nie precyzując katalogu „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Po rozpoznaniu pytania prawnego, na posiedzeniu niejawnym 5 października 2010 r., TK na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r.⁶ postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Warto więc prześledzić tok uzasadnienia TK w odniesieniu do art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW. Zdaniem TK, zaskarżony art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW stanowi podstawę prawną innej sprawy, która toczyła się przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Sąd zarządzający postanowieniem kontrolę operacyjną na pisemny wniosek szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego (art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW), to — zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW — Sąd Okręgowy w Warszawie, a nie sąd pytający, tzn. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia II Wydział Karny. Stan faktyczny sprawy rozstrzyganej przez Sąd Okręgowy w Warszawie różni się od stanu faktycznego sprawy, którą ma rozstrzygnąć sąd pytający. Zaskarżony przez sąd pytający przepis art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW jest podstawą prawną innej sprawy, która wcześniej toczyła

⁶ Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU z 1997 r., nr 102, poz. 643 z późn. zm.

się przed Sądem Okręgowym w Warszawie, a nie sprawy, która zawisła przed sądem pytającym. Odrębność obydwu wymienionych wyżej spraw rozstrzyganych przed odrębnymi sądami powoduje, zdaniem TK, że pytanie prawne, dotyczące art. 27 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, nie spełnia wymogów wynikających z przesłanki przedmiotowej oraz z przesłanki funkcjonalnej, określonych w art. 193 Konstytucji RP oraz w art. 3 ustawy o TK. Zdaniem TK niespełnienie wspomnianych przesłanek jest konsekwencją tego, że sąd pyta o konstytucyjność przepisu (a także o jego zgodność z art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) stanowiącego podstawę prawną rozstrzygnięcia przez inny sąd w innej sprawie (Sąd Okręgowy w Warszawie VIII Wydział Karny).

W związku z postanowieniem z 5 października 2010 r.⁷ TK na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o TK postanowił przedstawić Sejmowi RP uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy o ABW oraz AW, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP⁸.

W trakcie analizy argumentów zaskarżenia, zawartych w uzasadnieniu pierwszego z pytań sądu oraz badania formalnych wymogów tego pytania, TK stwierdził, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW zawiera uchybienia, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o TK. Przepis, który ma następujące brzmienie: „Do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, nie został formalnie zakwestionowany przez sąd pytający we wspomnianej sprawie (o sygnaturze akt P 79/08), lecz był wskazany jako przepis związany w szczególności z zaskarżonym art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że umarzając postępowanie w sprawie o sygnaturze akt P 79/08, nie dokonał oceny konstytucyjnej art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, ale — jego zdaniem — przepis ten narusza standardy demokratycznego państwa prawnego, wynikające z Konstytucji i orzecznictwa TK. W przypadku zarządzenia przez sąd okręgowy kontroli operacyjnej w zakresie przestępstw określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, tzn. w zakresie przestępstw „godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, nie jest możliwe wskazanie typu przestępstwa określonego w ustawie karnej, gdyż wyrażenie „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” uniemożliwia identyfikację typów przestępstw określonych przez ustawę karną.

Niemożliwość identyfikacji typów przestępstw określonych przez ustawę karną, cechująca przepis art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, powoduje w konsekwencji uchybienie dotyczące art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW. Jak podkreśla TK, z przepisu tego nie wynika, w związku z jakim typem przestępstwa określonego przez ustawę karną sąd zarządza kontrolę operacyjną, gdy powołuje się na zadania ABW w zakresie rozpoznawania

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2010 r., P 79/08, OTK ZU 2010/A, nr 8, poz. 88

⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r., S 4/10, OTK ZU 2010/A, nr 9, poz. 111.

i wykrywania „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa” oraz zapobiegania takim przestępstwom, o czym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW.

Zdaniem TK, powyższe uchybienie dotyczące regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW może powodować również uchybienie dotyczące stosowania art. 27 ust. 15 zdanie pierwsze ustawy o ABW oraz AW, stanowiącego, że „w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Szef ABW przekazuje Prokuratorowi Generalnemu materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej, w razie potrzeby z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego”⁹. Stosowanie tego przepisu, jak podkreśla TK, dotyczącego przekazywania prokuratorowi generalnemu przez szefa ABW materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej związanej z przestępstwami „godzącymi w podstawy ekonomiczne państwa”, powoduje, że materiały zgromadzone podczas kontroli operacyjnej, przekazywane następnie przez szefa ABW prokuratorowi generalnemu, mogą dotyczyć nie określonych przez ustawę karną typów przestępstw, lecz niedookreślonych „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW.

Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował sejmowi potrzebę prac legislacyjnych w celu usunięcia uchybień dotyczących art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, jak też ustalenia konsekwencji, jakie powoduje normatywne powiązanie tego przepisu z innymi przepisami ustawy o ABW oraz AW, w szczególności ze wspomnianymi wyżej przepisami art. 27 ust. 1 i 15 ustawy o ABW oraz AW. Nadmieniał jednocześnie, że w art. 19 ust. 1 ustawy o Policji¹⁰ ustawodawca zidentyfikował typy przestępstw określonych przez ustawę karną, w związku z którymi, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez policję, sąd okręgowy na pisemny wniosek komendanta głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego miejscowo prokuratora okręgowego, może, postanowieniem, zarządzić kontrolę operacyjną. Przedstawiciel Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego stwierdził, że ABW jest za stworzeniem takiego katalogu, nad którym już pracuje¹¹.

⁹ Art. 27 ust. 15 został zmieniony przez art. 7 pkt 1e ustawy z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Obecnie pierwsze zdanie tego przepisu brzmi: „W przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Szef ABW przekazuje Prokuratorowi Generalnemu wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej”.

¹⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2007, nr 43, poz. 277 z późn. zm.

¹¹ B. Wróblewski, Podśluchowy katalog dla ABW, „Gazeta Wyborcza” 2011, 8–9 stycznia.

Należy zauważyć, iż w kwestii konstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW wypowiedziano się w doktrynie jeszcze przed orzeczeniem TK. Warto sięgnąć do tych rozważań, które mają charakter uzupełniający i poznawczy.

Zdaniem Jacka Grzemskiego i Andrzeja Krzesia¹², wprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy o ABW oraz AW zapisu „podstawy ekonomiczne państwa” miało na celu rozróżnienie przestępstw gospodarczych, których ściganie leży w kompetencji ABW, i tych, których ściganie leży w kompetencji innych służb, w szczególności policji. Miało również ukierunkować działania funkcjonariuszy ABW na przestępstwa, w wyniku których dochodzi do narażenia interesu Skarbu Państwa na olbrzymie straty. Jacek Grzemiński i Andrzej Krześ uważają, że pojęcie „podstawy ekonomiczne państwa” odnosi się do najważniejszych dziedzin gospodarki, które mają wpływ na prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwa.

Zdaniem wspomnianych autorów, zwrot „podstawy ekonomiczne państwa” jest związany m.in. z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania system podatkowego w państwie, a wśród przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa wymieniają oni czyny określone w rozdziale XXXVI k.k. oraz w innych ustawach, w szczególności w kodeksie karnym skarbowym (art. 54 i 56)¹³. Podkreślają przy tym, że w ramach realizacji zadania dotyczącego rozpoznawania i wykrywania przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa oraz zapobiegania takim przestępstwom, ABW prowadzi działania w następujących obszarach: oszustwa podatkowe, pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa giełdowe, nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami uzyskanymi z UE. Przywołani autorzy proponują dodanie do tej grupy również przeciwdziałania przestępstwom związanym z prywatyzacją mienia Skarbu Państwa¹⁴.

Na zakończenie swoich rozważań J. Grzemiński i A. Krześ stwierdzają, iż przestępstwa „godzące w podstawy ekonomiczne państwa” to takie, które mogą spowodować zakłócenie sprawności funkcjonowania państwa w realizacji przez nie funkcji wynikających m.in. z ustawy zasadniczej, tj. Konstytucji. Efektywne zwalczanie przez ABW przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa to — według nich — jedna z najważniejszych kompetencji tej instytucji¹⁵.

W związku z pytaniem prawnym (sygnatura akt P 79/08) interesująco wypowiedział się Piotr Pająk¹⁶. Wychodzi on z założenia, że zwrot: „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” *prima facie* ma szerokie (niedookreślone) znaczenie. Biorąc pod uwagę, że art. 5 ust. 1

¹² J. Grzemiński, A. Krześ, Analiza pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 150.

¹³ Tamże, s. 151.

¹⁴ Tamże, s. 152.

¹⁵ Tamże, s. 155–156.

¹⁶ P. Pająk, Kontrola operacyjna do kontroli konstytucyjnej, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, z. 2, s. 164–165.

pkt 2b ustawy o ABW oraz AW reguluje zakres działania ABW, może to rodzić obawy niedookreśloności tego zakresu. Wymieniony autor proponuje doskonalenie procesu wykładni tego zapisu, rozpoczynając od wykładni językowej. Przyjmuje, że na gruncie językowym podstawami ekonomicznymi państwa będą kwestie mające znaczenie zasadnicze dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki kraju¹⁷, natomiast „godzić” oznacza naruszać lub narażać. Taka interpretacja — jego zdaniem — pozwala pełniej oddać znaczenie językowe. Piotr Pająk stoi na stanowisku, że art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW mówi o przestępstwach naruszenia lub narażenia dobra prawnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Zagrożenie to musi mieć wymiar zasadniczy, a przestępstwo musi spowodować szkodę lub grozić spowodowaniem szkody, która doprowadziłaby do ujemnych reperkusji na skalę krajową¹⁸.

Autor odwołuje się także do wykładni systemowej. W tym celu przywołuje art. 1 ust. 4 ustawy o CBA¹⁹, zawierający definicję „działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”. Niewątpliwie ma rację, przyjmując, że jej zakres jest szerszy od „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”. Zdaniem P. Pajaka, analizowany zwrot oznacza przestępstwa mogące spowodować w mieniu jednostek sektora finansów publicznych, jednostek do niego nienależących, lecz otrzymujących środki publiczne, oraz przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego szkodę w wielkich rozmiarach²⁰.

Analizując tę problematykę autor podkreśla, że użycie wykładni systemowej zawęzi efekt wykładni językowej, wynikający z leksykalnego odczytania zwrotu „godzące”. Przeprowadza także wykładnię celowościową. Przypomina przy tym przebieg prac legislacyjnych nad projektem ustawy o ABW oraz AW. W pierwotnej wersji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW miał brzmieć: „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa, jeżeli wartość mienia lub szkody jest znaczna”²¹. W czasie prac komisji sejmowej usunięto kryterium „znacznej szkody”, nie wprowadzając jednak innego²².

Piotr Pająk uważa, że stosowanie kryterium ilościowego jest uzasadnione celowościowo. Jego zdaniem, to kryterium już jest zawarte w zwrocie: „podstawy ekonomiczne państwa” i najlepszym rozwiązaniem byłoby umieszczenie go w odrębnej definicji. Prezentuje pogląd, że kryterium wielkiej wartości (postulowane przez autora tej publikacji i — jak twierdzi P. Pająk — uzyskane przez niego w drodze wykładni systemowej), gdyby

¹⁷ Tamże, s. 165.

¹⁸ Tamże, s. 166.

¹⁹ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, DzU z 2006 r., nr 104, poz. 708 z późn. zm.

²⁰ P. Pająk, wyd. cyt., s. 167–168.

²¹ Tamże, s. 168–169.

²² Będąc jednym z ekspertów nadzwyczajnej komisji sejmowej, zaopiniowałem pozytywnie pomysł wprowadzenia kryterium ilościowego. Uznałem jednak, że projektowany próg jest zbyt niski, więc postulowałem, aby wprowadzić granicę opartą na kryterium szkody w wielkich rozmiarach.

było zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 2b, powodowałoby niepotrzebne zamieszanie, wywołując wrażenie, iż umieszczone są tam dwa kryteria. Natomiast — jego zdaniem — wielka wartość wynika z określenia „podstawy ekonomiczne państwa”, będącego kwotowym uściśleniem kryterium ilościowego, które występuje już w ustawie, ale w sposób opisowy. Przyjmuje więc, że jest możliwe zastosowanie do „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, ujętych w art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, definicji „działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa” zawartej w art. 1 ust. 4 ustawy o CBA. Podkreśla przy tym, że definicja ta wymaga jednak pewnej transformacji przez ustalenie wyższego progu grożącej szkody, a więc nie znacznej, ale wielkiej szkody w rozumieniu kodeksu karnego. Uważa, że taka interpretacja usunie formułowane wątpliwości co do konstytucyjności analizowanego przepisu. Autor wyraża przy tym przypuszczenie, że wykładnia przez niego dokonana może spotkać się z zarzutem prawotwórczości; dostrzega jednak, że jego interpretacja nie jest właściwie wprowadzeniem nowego kryterium, ale jedynie uszczegółowieniem zwrotu ustawowego. Podkreśla, że taka interpretacja niejako oddala postawiony przez niego na wstępie zarzut nieostrości zwrotu „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa”²³. Na koniec swoich rozważań P. Pająk zwraca uwagę na to, że wykładnia pojęcia „przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa” jest możliwa w taki sposób, który usuwa konstytucyjne wątpliwości²⁴.

Podsumowując rozważania na temat art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW, należy zauważyć, że istnieje pilna potrzeba przygotowania katalogu przestępstw, w przypadku których właściwą przedmiotowo służbą będzie ABW, przy wykorzystaniu odpowiednich regulacji zawartych w ustawie o Policji i ustawie o CBA, uwzględniając możliwość krzyżowania się zakresów działania służb i wystąpienia problemów z rozgraniczeniem kompetencji (jest to kwestia możliwa do rozwiązania).

Komisja Ustawodawcza Sejmu przeprowadziła w 2011 r. dyskusję na temat prac legislacyjnych nad zmianą art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW oraz nad katalogiem przestępstw. Uznano, że jest wskazane, ze względu na problematykę materii legislacyjnej, zasięgnięcie opinii organów administracji rządowej. Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jacek Cichocki podzielił stanowisko TK, a powyższa kwestia wejdzie do projektu przygotowywanej nowelizacji ustawy o ABW oraz AW.

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest potrzeba nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. W tej sprawie wypowiedział się już Try-

The author stresses the need to amend Section 5(1)(2)(b) of the 24 May 2002 Law on the Intelligence Agency and Internal Security Agency. The opinion about the amendment was already expressed by the Constitutional

²³ P. Pająk, wyd. cyt., s. 170.

²⁴ Tamże, s. 174.

bunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z 15 listopada 2010 r.

Wspomniany przepis art. 5 ust. 1 pkt 2b ustawy o ABW oraz AW nie precyzuje katalogu „przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”, co ma szczególne znaczenie w zakresie stosowania kontroli operacyjnej. Istnieje więc potrzeba zmiany sytuacji przez wprowadzenie takiego katalogu.

Tribunal in its signal decision of 15 Nov.,2010.

The provision in question does not define a full and explicit list of ‘crimes damaging the state’s economic foundations’, which has particular consequences for the use of surveillance control. Therefore, it is necessary to specify such an explicit catalogue of offences to improve the situation.

EUGENE SOBOL
Kharkiv National University
of Internal Affairs

PLACE AND ROLE OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS IN THE MECHANISM OF PROVIDING OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN

The real possibility of realization and defense of basic rights of man is provided a concrete person above all things by the legal mechanisms of the state. Providing of rights and freedoms of man is conditioning, necessary for realization human rights, and directions of government activity are providing of realization of human rights, guard and defense of rights and freedoms of man. Exactly the state is under an obligation to provide everybody, if its rights are broken, effective facilities of legal defense.

Legal mechanism of providing of human rights — one of important facilities of influence, control process of providing, which is built-in in the structure of providing of human rights and operates for maintenance of it the normal stable state, removals of defects, which appear¹.

The major factor of the real providing of rights and freedoms of man, next to their confession, observance and respect, guaranteeing, which is carried out by specific facilities — guarantees, which give all elements of legal status persons of the real maintenance, due to which unimpeded realization of rights and freedoms, their guard from possible illegal encroachments and defense, becomes possible from illegal violations, is.

Taking into account differences in guaranteeing (providing) of human right it is possible to divide into two groups. Rights for realization of which in society belong to first from them, in the state already there are necessary terms and facilities (foremost, terms are economic, material), or realization of which does not require perceptible financial charges from the side of citizen. To this group rights belong mostly personality and political. One of the most convincing indexes of social realization of such rights there is that it is possible to set the real legal guarantees of their functioning, guard and defense.

¹ K.G. Bagpipe, Problems of a mechanism to ensure individual rights and freedoms, "Bulletin of Zaporizhia Law Institute" 2000, № 3, s. 38–48.

Other group is human rights providing needs in realization of which, those or other social charges, above all things material, — material, financial, «skilled» — it rights are socio-economic, cultural. If at disposal of society, the states exist facilities, necessary for providing realities of realization of certain right by every citizen, it can be «equipped» legal guarantees, and consequently, can purchase status of valuable equitable legal right. In those cases, when the mentioned facilities temporally inaccessible and must appear in a prospect (for example, rights on habitation, on the proper level of the financial providing), the proper human right can be proclaimed the state only as intention, purpose, aspiration which will send its activity to organization, on stimulation of the gradual forming of the proper terms for realization of concrete right².

One of major backer-ups rights and freedoms of man the organs of internal affairs is an administrative supervision essence of which consists in the active and systematic looking after a conduct, by actions both separate citizens and different groups of people in the process of their intercourse; in the estimation of their actions; comparison of accordance of conduct of person the norms of administrative law, analysis and prognostication of such conduct; conditioning for providing of the personal rights for honest before a law people; warning and stopping of offences; use of measures on the exposure of persons which create obstacle a man in realization of these rights and freedoms.

To the derivatives from an administrative supervision as backer-up rights and freedoms of person the organs of internal affairs is a right for the relation of requirements and orders of administrative character. In the case of refuse, non-fulfillment or improper implementation, by public servants or separate man of requirements, orders of workers of militia, in relation to conditioning for legitimate realization of rights and freedoms of man, and also their defense, in the field of public peace and safety, militias are given plenary powers to apply the measures of compulsion both preventive character.

The measures of suppression are used in the cases when there is the real threat of credible not legal actions which encroach upon rights and freedoms of person and can cause it harm. Such measures have preventive character.

In those cases, when the measures of suppression came short, the measures of the administrative stopping, aimed at stopping of not legal conduct, removal of harmful consequences, conditioning, for defense of the personal rights for a victim, are used. In most cases of application of measures of the administrative stopping it is related to offence which creates the real threat of inviolability of person, in a that number in necessary cases — and offender.

The method of defense of the personal human rights is jurisdiction activity of militia, which is used in relation to the violator of rights and

² M.M. Gurenko, The development of political and legal thought on guarantees of rights and freedoms of man and citizen: Monohrafiya, Kyiv 2002, s. 252.

freedoms of man. For jurisdiction activity it is conferred the right the circle of public servants of organs of internal affairs, which express the reaction of the state on a not legal conduct by taking away of imperious act, is expressly certain a legislation, executing the certain form of influence on the conduct of person thus, educating it in a spirit respect to the laws, warning of feaseance of the repeated offences.

Considerable part of relations in relation to providing of rights and freedoms of man in the field of public peace and safety is provided the norms of administrative law. Carrying out the analysis of essence of these relations, it follows to go out from position the «state is personality», and in which the state comes forward on behalf of society, and personality as a man is provided with concrete rights and duties which make it legal status. Question of providing of rights and freedoms of man in the general context of problems of it legal status it remains one of most actual and meaningful, the more so on the stage of forming in Ukraine of the legal state. Without regard to wide developed of this theme by legal science, round these questions numeral discussions precede to this time.

On the whole, mechanism of providing of rights and freedoms of man in activity of organs of internal affairs it is possible to present as two sub-systems. First is the system of guard, which includes for itself legal facilities which set the limits of legal limitation the organs of internal affairs of individual freedom of citizens (facilities of guaranteeing) and providing of legality during application of measures of compulsion, that limit such freedom (facilities of guard). Second is the system of defense — makes unity of legal facilities, which provide proceeding in the broken right, bringing in, to responsibility of guilty, compensation of harm, caused offence (facilities of guaranteeing), and organization of activity of organs of internal affairs, in relation to realization of legal facilities of defense of rights and freedoms of man (facilities of defense). The necessity of application of facilities of defense arises up in the case of violation of rights and freedoms of man the public servants of organs of internal affairs. The use of internal affairs of the noted measures organs is regulated laws and other legal acts, which are complemented organizational and control-observant by activity, which allows realizing the real legal acts and the same to prevent illegal encroachment from the side of separate people, public servants, on rights and freedoms of man.

Functioning of Ukrainian society in the high-quality new state takes place at permanent economic and socio-political changes that foresees the necessity of providing of public law, personal safety of citizens, all patterns of ownership and vitally important interests of society and state enforcement. For this reason location of organs of internal affairs in Ukraine is determined the them by a functional orientation on: defense of rights and freedoms of man, proclaimed Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and international agreements of Ukraine; prevention violation of rights and freedoms of man and assistance their renewal; realization operatively official to activity in accordance with Constitution of Ukraine, legislation, international standards, in this industry; an improvement and

subsequent development of international cooperation is in industry of defense of rights and freedoms of man; providing of equality all before a law and prevention of any forms of discrimination in relation to realization of the rights and freedoms a man; an assistance legal knowledge of population and defense of confidential information is about a person³.

Actually all internal and external functions of the state directly or mediated directed on providing, realization and perfection of honest before a law guarantees of rights and freedoms of man. In obedience to it public organs and other imperious subjects of the state are certain in the process of realization by them the activity obliged more concretely and in detail to realize positions which are contained in the norms of Constitution of Ukraine. It touches public of different degrees authorities, and also public and official servants foremost⁴. Providing, realization, guard and defense of rights and freedoms of person, is carried out through their various functions that touch industry of legal status of person. At the same time guaranteeing of rights and freedoms is not leading direction of their activity, but carried out mainly in connection with the use of general post imperiously administrative plenary powers. The special place in this system is occupied by a court, office of public prosecutor and other law enforcement authorities. Law enforcement authorities are the system of state and the public formings the basic function of which is a fight against criminality and other offences. The office of public prosecutor, courts, organs of Ministry of justice, organs of Ministry of internal affairs, security Service, State department of Ukraine on questions implementation of punishments, Custom service, boundary service, advocacy, notary, tax militia, different state commissions and committees which carry out, law-enforcement activity⁵.

The social role of Ministry of internal affairs of Ukraine in the state is stipulated it having a special purpose setting, executive tasks and functions, by forms and methods of activity, well-regulated a legislation. The main setting of organs of internal affairs consists in realization of guard and defense of man, his rights, freedoms, personal and property safety. Therefore in this direction of activity of militia most model comes forward as a subject of providing of safety that called to execute the function of mass law-enforcement maintenance of population⁶.

³ The administrative activities of the Interior. Chapeau: textbook. for students and university students of MIA of Ukraine, ed. *I.P. Holosnichenko, YA.YU. Kondratyev*, Kyiv 1999, s. 5.

⁴ Administrative Law of Ukraine: Manual for Legal. universities and faculties, ed. *J.P. Bytyaka*, Kharkov 2000, s. 59.

⁵ Protection of rights, freedoms and lawful interests of citizens of Ukraine in the process of policing: Mater. mizhvuz. of scientific and practical. conf. (Department for work with personnel of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Donetsk. Inst ext. Affairs Ministry of Ukraine in Donetsk. Proc. University of those, 27 April 2001), president. yet. *I.G. Kirichenko*, Donetsk 2001, s. 4.

⁶ *O. Klimovich* national system of human rights (in the context of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, "Law of Ukraine" 2001, № 1, s. 34–37.

The sphere of activity of organs of internal affairs has a difficult structure. It includes for itself the certain groups of public relations, which are constrained: with protecting of person and state from criminal and other not legal encroachments; with providing of public peace and public safety; with defense of objects regardless of patterns of ownership; with opening and investigation of crimes; with providing of observance of rules of stay in Ukraine of foreigners and persons without citizenship and others like that.

At the same time a militia will realize separate rights and freedoms of man and citizen, which are not related to protective activity, but foresee the grant of the proper services, also.

The analysis of tasks and functions that is executed by different subdivisions of the system MIA Ukraine testifies that in activity of organs of internal affairs (to the militia) of question of providing, realization, guard and defense of rights, freedoms and legal interests of man occupy the special place. Practically all services of organs of internal affairs by means of various facilities and methods participate in the decision of these tasks directly on the areas of work⁷.

The analysis of legislation and practices of work of various services allow to define such basic directions of activity of organs, services and subdivisions of MIA of Ukraine in relation to providing of realization, guard and defense of constitutional rights, freedoms and legal interests of citizens : defense of man, his life, health, rights, freedoms and legal interests regardless of age, sex, nationality, racial belonging, languages and others like that; non-admission is in the activity of illegal limitations and violations of rights, freedoms and legal interests of citizens.

A militia next to other law enforcement authorities is called to bring a mechanism over of legal safeguard in an action. She must provide application of measures of state compulsion, having for an object removal of obstacles for realization a man and citizen of the rights and implementation of duties, proceeding in them the broken rights, freedoms and legal interests, bringing in of winy persons to legal responsibility⁸.

The characteristic feature of activity of organs of internal affairs is that they in relationships with an individual present all society, and at defense of his interests quite often forced scope, set by a law, succeeded to limitation of rights and freedoms of this person. But such limitation swims out exceptionally from confession of respect of rights and freedoms of other persons, inhibition of requirements of moral, public peace, general prosperity⁹.

⁷ M.I. Anufriev, The bodies of internal affairs at the turn of the millennium, "Science. Bulletin. Dnipropetrovsk. Legal. Institute of the Ministry of Interior of Ukraine" 2000, № 1, s. 3–15.

⁸ O.V. Negodchenko, Ensuring human rights and freedoms and investigative, "Bull. to share experiences of MIA of Ukraine", Kyiv 2003, s. 14–21.

⁹ E.A. Guide, Universal human rights standards and ensure their implementation in diyalnsti police: abstract. dis. ... Candidate. Legal. of Sciences. — C.: National Academy of Sciences of Ukraine, Inst of State and Law. V.M. Koretsky, Kyiv 2000, s. 8–10.

Quality of work of militia largely depends on her legal settlement, implementations of duties that are put before her workers. These duties must be based on principles of humanity and observance of rights and freedoms of man.

The organs of internal affairs (militia), comparatively with other law enforcement authorities, decide the widest circle of the questions, related to defense of rights, freedoms and legal interests of man. From essence of right swims out, that realization of constitutional rights and freedoms of man is impossible without providing of these rights organizationally-executive activity of public organs and public or official servants, because activity of the last is the certificate of reality of freedom of person, by the necessary factor of transition of legal possibilities of fruition, envisaged in Constitution of Ukraine, in practice of vital functions of everybody in our country. Therefore it is very important to define a role and value of the state on the whole, her separate organs in providing of realization of constitutional rights and freedoms of man. Here an important role is played by effective activity of law enforcement authorities, in particular organs of internal affairs (to the militia). Their functions in the mechanism of realization of rights and freedoms of man, as marked already, various: from creation of the assured terms of their realization in public places to defense criminally of broken, with application by law of the forced measures.

The article examines the place and the role of internal affairs bodies in the mechanism of providing of human rights and freedoms. It is defined the powers of internal affairs bodies in the mechanism of providing of human rights.

Przedmiotem artykułu jest miejsce i rola organów spraw wewnętrznych w zapewnianiu poszanowania praw człowieka.

VALERIY PETROVYCH PETKOV
Kharkiv National University
of Internal Affairs

PROSPECTS OF INTRODUCING SCIENTIFIC ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE WORK INTO THE ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE

Effective management is a manifestation of the analytical work of governing bodies and, in particular, managers who directly manage staff. Scientific organization of administrative work in the internal affairs bodies is the main task of effective management, and is the most important component of management science. However, the scientific organization of administrative work is one of the areas of scientific organization of labor. Scientific organization of administrative work is one of the manifestations of effective management and it particularly provides such organization, in which the practical implementation of specific measures is preceded by a thorough scientific analysis of the processes and conditions for their fulfillment, and most practical measures are based on the achievements of modern science and leading practices.

In this very aspect the great significance is acquired by the manager, the head of structural subdivision of the bodies of internal affairs. "The effectiveness of manager's work, from the point of view of its general characteristics, is the realization of functional goals and duties of the bodies of internal affairs and their structural subdivisions based on political, legal and other factors. Ensuring the effective activity of an internal affairs body implies also the achievement of the social benefit of legal requirements, which demands from the manager and employees to choose and use the most effective means, methods, acceptance of law and other regulations in certain conditions"¹.

Considering the given issue it is first necessary to determine the difference between the notions of "organization of work" and «scientific

¹ *I.L. Degtyarev*, Actual questions of improving the work style, culture and moral composition of education nachalstvuyuscheho the internal affairs, Kyiv 1977, s. 73.

organization of work». To our minds, it lies in the method and approach to solving the same problems, and in the degree of scientific validity of certain decisions. The word “scientific” in this case means that solving practical problems of organization of work should rely not on subjective, empiric evaluations and decisions, and arbitrary methods and practices, but on the combination of scientific and practical achievements that provide the most rational and effective organization of work processes²[2, p.15]. Scientific organization of administrative work is an ongoing dynamic process of improving the forms and methods of work. Science and technology develop constantly, that’s why the organization of work must develop on their basis as well. Thus, the scientific organization of administrative work is a regular creative process during which the organization of work is brought to correspondence with the changing development conditions. “Scientific organization of work should be defined as the process of implementation of scientific and practical achievements increasing the general work efficiency into existing organization of work”³. The following issues are of great importance in this definition. Scientific organization of administrative work is regarded as continuous improvement process. Achievements of science and practices are introduced into existing organization of work ensuring its transition to a new higher level. The purpose of scientific organization of administrative work is the increase of productivity. At the same time the scientific organization of administrative work provides not only for increase of productivity, but also for creating the most favorable conditions for comprehensive development and appropriate use of physical and spiritual forces of a human being and growth of his creative abilities.

As V.G. Aphanasyev states, the scientific organization of administrative work is not only a technical, but also a social problem. Here we speak about not just the ways of raising productivity using modern technical and organizational means, but foremost about building the system of relationships in a working group, increasing the interest to work, making it more attractive and creative, facilitating both physical and mental employee efforts, striving for work to become the means of improving his physical and spiritual abilities⁴. Scientific organization of administrative work, that is effective management, considers the scientific rationalization of any work (both mental and physical) in the sphere of management at the first place. Meanwhile, there is an idea that rationalization of administrative work, that is effective management, is possible and efficient only the sphere of production. “Here, to our mind, there acts the inertia of established views that often makes us believe into ungrounded but usual idea and deny the grounded but strange truth. The whole course of our social and economic life shows that the most sensible solution to the problem of scientific management is nowadays a wide range

² B. Shumilin, Science and appliances — to serve the police, “Soviet Police” 1970, № 8, s. 15.

³ Nauchnaya organization of labor and management, Moscow 1965, s. 29.

⁴ The scientific management of society, Vol. 1, ed. V.G. Afanasiev, Moscow 1967, s. 115.

of scientific organization of work simultaneously in all organs of state administration”⁵.

Management is one of the types of mental activity; it is applied in the sphere of administration and community service and has a socially necessary character. However, its productivity is mediated through the performance of organizations, institutions, level of economic development, culture, crime prevention, etc. Activity in the administrative apparatus is generally creative by nature. Depending on the object it is combined with scientific, educational and other intellectual work. The effectiveness of management consists of manager's ability to complete certain work in a time unit providing efficiency, reliability and optimal management. Direct measurement of performance of this work is possible only concerning technical performers and partly professionals. As for managers, the effectiveness of their work should be judged by the results of their impact upon the whole group's activity, and not just by the efforts spent on their achievement. Sometimes it happens that the manager works a lot, fuzzes about, and receives no positive results. In spite of specific features of management, while solving different problems of its productivity increase it is possible and necessary to apply existing experience in the organization of employees' work. Above all it concerns such issues as the organization of workplace, up-bringing of conscientious attitude to work and standardization of certain types of administrative work. Just as the scientific organization of work involves the rationalization of labor processes, elimination of unnecessary and unwanted movements during the work, rationalization of managers' work aims to improve the correlation between the results of labor officials and the costs of human and material resources. The situation with scientific organization of work in Ukraine is far from being perfect. So far, the ability to manage is almost a personal art of a worker that is taken out of nowhere due to long working experience. However, the science and practice have proven that working methods, and hence productivity, are not a personal matter, but the subject of scientific rationalization, after which the efficiency becomes mandatory for all⁶.

V.G. Vishnyakov gives the following definition of the scientific organization of administrative work, “it is an administrative in some way ordered work, which is organized, put into the system based on the recommendations of modern science and synthesis of best experience”⁷. G.A. Tumanov considers that scientific organization of administrative work is a means of improving productivity of the person who operates the information and makes administrative decisions by introducing scientific methods in planning and time management, streamline business operations and creation of the best working conditions⁸.

⁵ N.X. Arutyunyan, Improving the management of the scientific organization, “Sovetskoe State and Law” 1969, № 4, s. 17.

⁶ H.X. Popov, Technics lychnoy work, Moscow 1971, s. 27.

⁷ V.G. Vishnyakov, Right and nauchnaya upravlencheskoho labor organization, Moscow 1968, s. 3.

⁸ G.A. Tumanov, Organization management in the field of protection of the

The scientific organization of administrative work sets three basic goals. Firstly, reducing of the resources is required for implementation of a certain management function. This may be achieved both by reduction in staff, and by the replacement of some skilled and thus highly paid workers with less qualified ones. Reducing of costs for the maintenance of buildings, stationery and transport costs is also important. Secondly, enhancement of the administrative work's quality by improving the forms and methods of their execution and reducing work deadlines are necessary. Thirdly, improvement of working conditions of employees, care about their health and education, which in turn will increase their feedback, is also important. All these methods of rationalization should be taken into consideration. For example, the staff must not be reduced at the cost of depravation of management quality or work conditions of employees. Only by the way of its scientific organization it is possible to solve problems of management productivity increase. It is possible to solve these tasks with maximum benefit to society only when people in the subdivisions will act on the basis of all knowledge accumulated in a particular area, all experience, all science and technology.

Difficulty in developing and implementing measures for scientific organization of administrative work is explained by a number of both objective and subjective factors. The objective factors include: large variety of factors that influence the results of the managerial staff, in many cases impossibility to establish the order of work performance, different options of achieving the same goal, a small share of recurring operations, inability to observe and control the basic processes of administrative work directly, and difficulty of its quality assessment. Accordingly, the results of the work of most staff management are not quantifiable; management effectiveness is often dependent on teamwork and become apparent after a considerable time. Finally, a significant number of militia workers have irregular working hours, which length is determined by the volume of their duties⁹ [9].

Effectiveness of administrative work is determined by two groups of factors of the worker's individual characteristics: qualification, experience, age, health, attitude to work and others, and also the environment in which he has to work (structure and staff, the psychological atmosphere in the group, equipment, payment, etc.). The task of the science of management is to identify the patterns of all these factors' impact on the productivity of a certain employee. It is possible to increase effectiveness of work by improving its quality (speeding management processes, improving information systems, improving the scientific validity of administrative decisions, improving the forms and methods of their implementation and control) and also by increasing the intensity of labor

Public order, Moscow, Ure. literature 1972, s. 72.

⁹ On the order of wage law enforcement officers to work at night: Order of the Ministry of Ukraine on 30 Apr. 1992 № 235. Kyiv: 1992 Internal Affairs of Ukraine, 1992, s. 2.

by mechanization, standardization of work, improving use of time and so on. One of the central problems of effective management is taking a full advantage of workers' abilities. This problem should be solved not only by creating the best working conditions, but also by the development of stimulation system. Sociological study established that worker at other equal conditions without work stimulation system produces only 50–70% of work he could do under its influence. In law enforcement bodies, as American scientists believe, it is necessary to continuously improve interaction of an investigator with workers of operative services during criminal procedure and investigation¹⁰.

The task of management science is to develop the staff encouraging system for the most productive work, which is called motivation in the theory of management. There are three kinds of encouraging: organizational, material and moral. However, the organization of service in the administrative apparatus should encourage to hard work, to continuous training and development of professional skills. The employee must be in conditions of objectively existing growth. If the employee continues to serve, he must receive the seniority bonus, the latter should not be without qualification assessment, positive assessment can not occur without improvements in service, education, re-qualification system and so on.

Managers at all levels and ranks must associate material interest with the results of activity of the managed objects. Therefore, as N.H. Harutyunyan states, it would be appropriate to establish different payment categories on each position depending on education, work experience, qualification, and work conditions. The existing equality in pay does not encourage less experienced staff to extend their knowledge, improve skills¹¹. "The system of moral and material stimulation for employees is being improved. A new step in this is the introduction by the Ministry of Internal Affairs of the reduced term of assigning special ranks to workers of certain services, including district inspectors. Unfortunately, many goals can not be fully realized. There are objective reasons for that, but still there are many organizational errors and non-realization by certain managers of the importance of this work"¹². Needless to say, the salaries of workers of internal affairs bodies are currently not sufficiently differentiated. As the practice of foreign countries shows, not all possible is being done for that. For example, in Germany patrol service staff has additional benefits. They receive pension 5 years earlier; for 20 years of service the pension is increased by 30%; an additional payment for outside night service shift and Sunday shift has been introduced; the head of subdivision has the

¹⁰ R.M. Ball, *Social security today and tomorrow*, New York 1978.

¹¹ N.X. Arutyunyan, *Improving the management of the scientific organization, "Sovetskoe State and Law"* 1969, № 4, s. 28.

¹² M.I. Anufriev, *On Improvement of the personnel of the Interior/formation, development of departmental science and education, the main directions of improving the training of ATS Ukraine: Proceedings of the Conference of January 18, 2000, Kharkov: University of Internal Affairs 2000*, s. 28.