

УДК [351.74:342.72/.73](430+438)

О. С. ПРОНЕВИЧ,*кандидат історичних наук, доцент,**вчений секретар Вченої ради**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ІНСТИТУТ ОМБУДСМАНА (УПОВНОВАЖЕНОГО) В ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ

Здійснено аналіз німецького і польського досвіду запровадження у поліції інституту омбудсман (уповноваженого) у справах окремих соціальних груп.

Відповідно до конституційно-правової теорії омбудсман (швед. ombudsman – представник інтересів) є спеціально обраною парламентом (або призначеною главою держави) посадовою особою, уповноваженою здійснювати на загальнонаціональному рівні контроль за станом дотримання прав людини органами публічної адміністрації (у деяких країнах також корпораціями і приватними особами). Інститут омбудсман є важливим елементом механізму захисту прав і свобод людини в сучасних демократичних державах. Субсидіарність зумовлює специфіку інституту омбудсман, оскільки його поява не є наслідком скасування або перегляду компетенції уповноважених на захист та поновлення порушених прав і свобод державних органів. Омбудсман лише доповнює існуючий спектр апробованих правових інструментів захисту прав і свобод людини та громадянина.

Фундаментальність класичного інституту омбудсман і комплексний характер його правозахисної діяльності зумовлює можливість розширеного тлумачення поняття «омбудсман» та його виокремлення як родової категорії з диференціацією за галузевою ознакою (цивільний, військовий, у справах споживачів тощо). Останнім часом у структурі суб'єктів виконавчої влади окремих європейських держав запроваджено інститут уповноважених посадових осіб із захисту окремих прав і свобод людини, які фактично реалізують класичну функцію омбудсман. Ця тенденція сприйнята поліцією насамперед як формація, якій делеговано право застосування державної монополії на примус. Діяльність уповноважених, з одного боку, спрямована на захист прав і свобод працівників поліції, а з іншого – є додатковим засобом забезпечення прав і законних інтересів окремих уразливих соціальних груп.

Питання діяльності омбудсманів (уповноважених із захисту окремих прав і свобод) у

поліції (міліції) у вітчизняній адміністративно-правовій науці не досліджувалися, хоча така потреба об'єктивно зумовлена необхідністю урахування зарубіжного досвіду щодо впровадження новітніх підходів до покращення рівня захисту прав і свобод людини у сфері охорони правопорядку.

Метою статті є аналіз німецького та польського досвіду запровадження в поліції інституту омбудсман (уповноваженого).

Поліція німецьких федеральних земель упродовж останнього часу демонструє прагнення створити стандарт ефективного захисту прав окремих категорій населення. Першочергова увага приділяється запровадженню посад омбудсманів (уповноважених) у справах іноземців (мігрантів), жінок і дітей, молоді, жертв злочинів тощо. Один із перших подібних прецедентів було створено 1979 р. поліцією Берліна, у структурі якої виник інститут уповноваженого у справах іноземців. Його поява зумовлювалася, з одного боку, потребою налагодження довірчих стосунків з іноземною частиною населення міста та полегшення інтеграції мігрантів у німецьке суспільство, а з іншого – прагненням посилити у цьому середовищі інформаційно-превентивну роботу [1]. Досвід берлінської поліції згодом було запозичено поліцейським відомством Гессена [2], де з часом ця структура трансформувалася в інститут «земельного уповноваженого у справах міграції» [3]. Земельний уповноважений у справах міграції поліції Гессена є своєрідним посередником у контактах між іноземцями (мігрантами) та поліцією. Основними завданнями цієї посадової особи є: надання допомоги мігрантам, які стали жертвами або свідками злочинів; надання мігрантам інформації щодо завдань, прав і обов'язків поліції; підтримка поліцейських заходів у міграційній сфері шляхом надання відповідної соціокультурної інформації; консультування мігрантів з питань поліцейської

діяльності; аналіз впливу іноземного чинника на суспільний розвиток; консультування молоді та батьків з німецького середовища з питань молодіжної злочинності, сприяння у контактах мігрантів з іншими органами державної влади; підтримка та посередництво поліції при етнічних конфліктах; співробітництво з профільними громадськими організаціями; сприяння міжкультурному спілкуванню тощо [4].

Виключне значення у діяльності поліції Баварії відіграє запроваджений 1987 р. інститут уповноваженого у справах жінок і дітей [5]. Його виникнення було зумовлено необхідністю підтримки і захисту жертв фізичного та психічного насилля у так званому «близькому середовищі» (колективі, родині, офіційному і цивільному шлюбі). Як свідчить аналіз правоохоронної практики, найчастіше йдеться про жертв домашнього насилля, фізичного насилля у навчальних закладах, сталкінгу (моббінгу), сексуального насилля, торгівлі людьми тощо [6]. Компетенція уповноваженого у справах жінок і дітей поширюється на сфери кримінального переслідування і кримінальної превенції. Уповноважений у справах жінок і дітей надає жертвам злочинів безкоштовні поради та інформацію щодо стадій кримінального провадження та їх процесуального статусу, направляє до профільних органів поліції, бере участь у їх реабілітації тощо. З іншого боку, він займається профілактикою подібних злочинів, інформує жертв щодо можливостей отримання допомоги державних органів і громадських організацій. Водночас він бере участь у публічних заходах щодо превенції проявів насилля [7].

Подібні інститути також існують у поліцейських відомствах інших федеральних земель. Зокрема, аналогічні завдання у поліції Тюрингії виконує уповноважений із захисту жертв злочинів. Головним пріоритетом уповноваженого є координація поліцейських заходів із захисту жертв злочинів, розбудова місцевих мереж захисту жертв злочинів спільно з державними і недержавними суб'єктами, участь у реалізації земельних і локальних проектів з проблем захисту жертв злочинів, підтримання контактів з громадськістю і засобами масової інформації. Уповноважені у справах молоді поліції Берліна та Нижньої Саксонії опікуються дітьми і молоддю, які постраждали від злочинних посягань, виконує функцію контактної особи у зв'язках із навчальними закладами, координує реалізацію поліцейських превентивних заходів у дитячому та молодіжному середовищі, здійснює розроблення відповідних методичних

матеріалів для педагогічного персоналу, вихователів і батьків [8]. Визначальним критерієм підбору кандидатів на заміщення цих посад є добровільність і наявність навичок педагогічної діяльності. Ця категорія посадових осіб поліції підтримує постійні контакти з іншими органами державної влади і недержавними інституціями, уповноваженими на роботу з молоддю. Пріоритетним напрямом роботи уповноважених є реалізація концепції превенції насилля, що ґрунтується на визнанні школи як найпридатнішого майданчика для інформаційно-превентивної роботи з дітьми та учнівською молоддю. Характерно, що цільовою аудиторією визначено як дітей, так і викладацький склад. Поліцейські залучаються до проведення спеціальних занять, тривалість яких залежно від вікової групи коливається від 45 до 90 хв. Зазвичай дітям роз'яснюють значення поняття «насилля», аналізують конфліктні ситуації, типові для повсякденного шкільного життя, дороги до школи та під час дозвілля. Особлива увага приділяється формуванню позитивних установок і толерантної поведінки. При проведенні роз'яснювально-превентивної роботи обов'язково ураховується представництво іноземців серед учнівської молоді мегаполісу.

В інспекціях поліції Баварії з 2000 р. з'явилася посада чиновника, уповноваженого на здійснення зв'язків зі школами, який є контактною особою поліції у комунікації з шкільними закладами щодо широкого спектру проблем, віднесених законодавцем до компетенції поліції [9].

Реалізована у Польщі реформа публічної адміністрації ґрунтувалася на прагненні втілити високі стандарти правозахисної діяльності. Одним із наслідків реформи стало введення 2004 р. окремої посади уповноваженого головного коменданта поліції у справах охорони прав людини в поліції, який зобов'язаний забезпечувати «гуманізацію діяльності поліції», здійснювати моніторинг стану дотримання поліцією прав людини, а також координувати діяльність 17 регіональних уповноважених у справах охорони прав людини на рівні воєводських (столичної) комендатур поліції [10]. Уповноважені з охорони прав людини реалізують водночас зовнішню та внутрішню функції, що передбачає відкритість поліції у співробітництві з урядовими інституціями та громадськими організаціями при ствердженні міжнародних стандартів прав людини. Головним завданням уповноважених з охорони прав людини в поліції є забезпечення перманентного

моніторингу діяльності поліції щодо дотримання прав людини, пропаганда концепції захисту прав людини, контроль за дотриманням стандартів прав людини в службах і підрозділах поліції, а також ініціювання відповідних інформаційно-освітніх заходів. Зазначимо, що на службовій нараді уповноважених з охорони прав людини в поліції від 2 червня 2010 р. було ухвалено «Напрями діяльності уповноважених з охорони прав людини на 2010–2012 роки» [11]. Цим документом передбачено три пріоритетні напрями діяльності, а саме: зміцнення засад толерантної поведінки; підвищення ефективності внутрішньої і зовнішньої комунікації; координація діяльності щодо реалізації рекомендацій міжнародних і загальнодержавних суб'єктів, що відстоюють дотримання в поліції вимог Європейської конвенції з прав людини. Уповноважені поліції з охорони прав людини у контексті підготовки до проведення фіналу ЄВРО-2012 особливу увагу приділяють організації загальнонаціональних заходів, присвячених проблемам толерантності, боротьби з негативними упередженнями і проявами ксенофобії та расизму.

Характерною ознакою демократизації польської поліції є започаткований у березні 2009 р. інститут уповноваженого у справах рівного статусу жінок і чоловіків у поліції. До завдань уповноваженого віднесено: налагодження тісної співпраці з державними і міжнародними інституціями щодо поширення і ствердження ідеї гендерної рівності; здійснення моніторингу стану дотримання принципу гендерної рівності у польській поліції; підготовка для керівництва Головної комендатури поліції аналітичних матеріалів щодо розроблення і впровадження збалансованої гендерної політики; розроблення навчально-методичних матеріалів, ініціювання і координація проведення освітніх заходів (тренінгів, круглих столів) у системі службової підготовки з метою забезпечення уніфікованого трактування принципу гендерної рівності у службовій діяльності функціонерів поліції; представництво головного коменданта поліції у загальнонаціональних і міжнародних заходах з питань рівного статусу жінок і чоловіків. Реалізуючи вищезазначені завдання, уповноважений у справах рівного статусу жінок і чоловіків у поліції має право звертатися за сприянням до керівників організаційних одиниць Головної комендатури поліції, а також комендантів поліції усіх рівнів [12].

Проявом тенденції гуманізації та демократизації польської поліцейської системи також

стала поява у комендатурах поліції усіх рівнів інституту громадського уповноваженого з охорони праці для забезпечення контролю за дотримання усіма суб'єктами відповідних норм чинного законодавства [13].

Резюмуючи вищесказане, зазначимо, що шляхом запровадження посад уповноважених із захисту окремих прав і свобод людини у поліції Німеччини та Польщі забезпечена реалізація класичної функції омбудсманів. Діяльність омбудсманів (уповноважених) у поліції різнопланова та спрямована на представництво інтересів і підтримку персоналу поліції, окремих індивідуумів або вразливих соціальних груп. Специфіка статусу уповноважених поліції із захисту прав і свобод людини полягає у тому, що, будучи факультативним правовим інструментом захисту ліберальних цінностей, вони значною мірою інтегровані у відомчі, локальні та загальнонаціональні системи моніторингу стану дотримання прав і свобод людини. Водночас є підстави стверджувати, що ефективність діяльності уповноважених поліції може бути недостатньою, оскільки на подібні посади рішенням вищестоящих органів призначаються функціонери поліції, які наділені досить обмеженою компетенцією і змушені працювати в рамках уніфікованих корпоративних процедур та обмежень, зумовлених централізацією управління і вимогою субординації.

Розглядаючи можливість запозичення зарубіжного досвіду організації діяльності поліцейських омбудсманів, слід визнати доцільність вжиття цілеспрямованих заходів у контексті реалізації доктрини партнерської взаємодії між міліцією та суспільством. Так, зважаючи на активізацію міграційних процесів і необхідність вдосконалення системи охорони правопорядку при проведенні футбольних матчів фінальної частини Євро–2012, назріла потреба запровадження у районних (міських) відділах органів внутрішніх справ посад уповноважених у справах іноземців. Пріоритетними завданнями цієї категорії посадових осіб є надання правової допомоги іноземним гостям і мігрантам, участь у профілактичних заходах із запобігання проявам ксенофобії та расизму. Водночас слід комплексно опрацювати питання щодо перспектив уведення в структуру територіальних підрозділів органів внутрішніх справ посад уповноважених у справах жінок, дітей і осіб похилого віку, оскільки саме ці категорії населення найбільш уразливі до існуючих загроз для особистої безпеки. Посилену увагу слід звернути на забезпечення відомчої

мережі захисту жертв злочинів, а також поглиблення взаємодії зі школами та вищими навчальними закладами, оскільки учнівська та студентська молодь потребує особливого піклування. Зазначимо, що інститут уповноваженого водночас є дієвим резервом підвищення рівня захисту прав персоналу органів охорони правопорядку. В умовах недостатнього бюджетного фінансування системи органів внутрішніх справ ця проблема може бути вирішена шля-

хом призначення (або ж обрання) уповноважених з прав людини на громадських засадах серед працівників або ветеранів органів внутрішніх справ, які мають відповідні знання і кваліфікацію. Підвищити стандарти охорони прав людини можна за умови тісного співробітництва служб і органів внутрішніх справ з профспілками атестованих і неатестованих працівників, а також профільними неурядовими організаціями.

Список використаної літератури

1. Diederichs O. Die «Arbeitsgruppe Ausländer» der Berliner Polizei. Eine Sondereinheit mit Doppelfunktion / O. Diederichs // Bürgerrechte&Polizei. – 1993. – Nr. 2. – S. 46–50.
2. Eryilmaz H. Konzept, Erfahrungen und Informationen über die Arbeit der Ausländerbeauftragten beim Polizeipräsidium Offenbach a.M. / H. Eryilmaz, M. Harchaouen, R. Schmitt – Offenbach, 1995. – 65 s.
3. Khalil N. Ausländerbeauftragte im Polizeipräsidium Frankfurt am Main – Intervention, Mediation und Kulturinterpretation / N. Khalil. – Frankfurt/M : Polizei-Verlag, 1999. – 16 s.
4. Aufgabenbereiche der Ausländerbeauftragten [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polizei.hessen.de/internetzentral/nav/18e/18e70188-1219-b101-3362-d61edad490cf.htm>.
5. Beauftragte der Polizei für Frauen und Kinder [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polizei.bayern.de/schuetzenvorbeugen/beratung/frauenundkinder/index.html>.
6. Wilhelm B. Die Bekämpfung des Menschenhandels aus polizeilicher Sicht [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/Wilhelm.pdf>.
7. Steinherr C. Prävention durch Realisierung von Opferschutz. Aus der Praxis einer bayerischen Beauftragten der Polizei für Frauen und Kinder / C. Steinherr // Kriminalistik. – 1995. – Nr. 12. – S. 799.
8. Opferschutzbeauftragte der Polizeidirektion Gotha [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thueringen.de/de/polizei/gotha/opferschutz/beauftragter/content.html>.
9. Schulverbindungsbeamte der Bayerische Polizei [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polizei.bayern.de/schuetzenvorbeugen/beratung/schule/index.html>.
10. Decyzja Nr. 478 Komendanta Głównego Policji w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw Ochrony Praw Człowieka w Policji z dnia 11 lipca 2007 r. // Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji. – 2007. – Nr. 14. – Poz. 111.
11. Kierunki działań Pełnomocników KGP/KWP/KSP/SP na lata 2010–2012 w zakresie ochrony praw człowieka [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.policja.pl/portal/pol/615/55030/Kierunki_dzialan_Pelnomocnikow_na_lata_2010_2012.html.
12. Decyzja Nr. 132 Komendanta Głównego Policji w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw równego statusu kobiet i mężczyzn w Policji z dnia 26 marca 2009 r. // Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji. – 2009. – Nr. 5. – Poz. 26.
13. Łodzinski M. Społeczny inspektor pracy w Komendzie Wojewódzkiej [Електронний ресурс] / M. Łodzinski. – Режим доступу: <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,2781972.html>.

Надійшла до редколегії 20.12.2010

ПРОНЕВИЧ А. С. ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА (УПОЛНОМОЧЕННОГО) В ПОЛИЦИИ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ И ПОЛЬШИ

Осуществлен анализ немецкого и польского опыта внедрения в полицию института омбудсмена (уполномоченного) в делах отдельных социальных групп.

PRONEVICH O. INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN THE POLICE: GERMAN AND POLISH EXPERIENCE

The analysis of German and Polish experience of introduction the institute of ombudsman in the police in matters of separate task forces is realized.