

Приватизация: где проходит граница?

«Приватизация, как известно, не волшебное слово, и она не может послужить государству предлогом для отказа от своих обязательств». (Из речи судьи Мельцера в верховном суде по иску Медицинского профсоюза против Министерства здравоохранения, 2005).

«Право применения силы для лишения свободы и установления ограничений дается государству на основе, метафорически говоря, «контракта» или «общественного договора», заключенного между государством и проживающими в нем гражданами [...] . Это полномочие, которое было передано государству от имени политической общины, находится в самом ядре функций власти, исходящих из суверенитета, и относится к тому же разряду, как и полномочие содержать армию, полицию и суды. Передача этих функций частной инстанции подрывает обоснование, лежащее в основе осуществления полномочий, и является своего рода самоустранением государства, пусть даже частичным, от выполнения своей «части» в общественном соглашении; государство занимает, таким образом, позицию стороннего наблюдателя, согласно которой оно как бы и не стремится к реализации собственных задач».

(Из выступления судьи Арбель в Верховном суде по иску против Министерства финансов в вопросе о приватизации тюрем).

Некоторые функции являют собой самую суть полномочий государства. В их числе – полномочия, связанные с применением силы и с высоким потенциалом нанесения серьезного ущерба правам человека. Применение этих полномочий является легитимным только если оно осуществляется с помощью государственных общественных механизмов. Когда к осуществлению таких функций примешиваются частные интересы, прежде всего – финансовые, это приводит к ущемлению законных прав граждан. Поэтому определенные полномочия и функции не подлежат приватизации.

Но так ли обстоит дело на практике? Наряду с приватизацией социального обеспечения, в течение последних двух десятилетий происходит поэтапная приватизация все большего числа полномочий судебной и правоохранительной систем, в том числе полномочий, связанных со взиманием денег, охраной

правопорядка и привлечением правонарушителей к ответственности. Недавно к этому списку добавился и законопроект о приватизации судебных полномочий через **обязательный арбитраж** (*борерут хова*) перед частным адвокатом. Подобные виды приватизации отражают ослабление общественной юридической системы и сильное сужение функций государства. Влияние этих процессов на соблюдение прав человека не может не вызывать тревогу.

Приватизация полицейских полномочий

На протяжении последних двадцати лет в Израиле происходит ускоренный процесс приватизации полицейских полномочий и функций. Как и в случае с приватизацией услуг в сфере образования и социального обеспечения, приватизация полицейских функций была предварена многолетним процессом «высушивания», результатом которого бюджет, выделяемый полиции, перестал соответствовать ее все возрастающим потребностям. Так, например, за прошедшие двадцать лет число полицейских на участках ничуть не выросло, в то время как население в большинстве больших городов удвоилось.

У приватизации полицейских полномочий есть несколько причин: (1) ввиду бессилия полиции справиться с обилием возложенных на нее обязанностей с помощью выделенных ей средств, у граждан подорвано ощущение личной безопасности, и поэтому все новые и новые сферы ответственности, полномочия и функции передаются в ведение частных структур; (2) усиление некоторых муниципалитетов и местных советов и их стремление заполнить нишу, оставленную полицией; (3) свойственное неолибералам видение, согласно которому полицейские функции, как и многие другие социальные службы, являются продуктом, который частные фирмы могут поставлять более эффективно нежели инстанции общественного сектора, продуктом, на который распространяются принципы свободного рынка.

В настоящее время множество частных структур наряду с полицией Израиля выполняют широкий спектр функций, начиная с охраны и сторожевой службы и кончая ярко выраженными полицейскими обязанностями. Далее рассмотрим три примера приватизации полицейской службы: расширение полномочий

охранников, частная городская полицейская служба (*шитур ирони прати*) и охрана еврейских комплексов в Восточном Иерусалиме. После этого рассмотрим недостатки и нарушения прав человека, связанные с подобным видом приватизацией.

Расширение полномочий охранников

За последнее десятилетие охранники от частных фирм стали неразрывной частью израильского быта (например, проверка сумок в общественных местах). За прошедшие годы не только увеличилось число охранников, но и существенно расширился спектр их деятельности: это уже не только охрана общественных заведений и служба телохранителей, но и работа на пограничных КПП, охрана частного жилища, патрулирование в престижных кварталах, помощь органам местной власти в борьбе с такими явлениями как вандализм, незаконное проживание в Израиле, шумовые помехи или насилие в молодежной среде.

Если раньше исключительное право принятия существенных решений, связанных с обеспечением выполнения закона, принадлежало полиции, то в последние годы здесь произошли решительные изменения. В 2010 г. правительство приняло решение о реформе в сфере обеспечения безопасности граждан и выдвинуло законопроект, согласно которому отныне работники охранных фирм будут ответственны и за предотвращение насильственных действий – чисто полицейская функция – в местах развлечения, спортивных сооружениях, больницах, школах и т.д., где они будут наделены самыми широкими полномочиями: смогут требовать предъявление документов, не впускать и выводить силой людей и т.д. Законопроект находится на стадии обсуждения в Комиссии Кнесета по внутренним делам.

Городское патрулирование (*шитур ирони*): сотрудники охранных фирм и расширение полномочий муниципальных инспекторов

Здесь речь пойдет о двух явлениях, развивающихся параллельно. Первое из них – всевозможные внеполицейские инициативы в городах по охране порядка и безопасности, с участием сотрудников охранных фирм, добровольцев, муниципальных служащих и т.д., - людей, которых никто не наделял полицейскими полномочиями, но которые со временем превратились в своего рода «частную муниципальную полицию» городов, состоящую из вооруженных охранников и патрульных, которые охраняют имущество в пределах города, предотвращают незаконное проникновение и воровство, насильственные действия и вандализм, выявляют тех, кто пребывает в населенном пункте на незаконных основаниях и т.д. Уже давно стоит вопрос о том, каким образом определить их полномочия, кто имеет право участвовать в таких мероприятиях, каково должно быть их взаимодействие с полицией и т.п.

В 2011 году была принята поправка, позволившая органам местной власти продолжать использование городских патрульных служб, а также взимать с граждан оплату за такую услугу, однако в сопровождающих поправку подзаконных актах нет четкого определения того, что вправе делать такие службы, и какова должна быть квалификация их сотрудников.

Одновременно с этим была сделана попытка упорядочить эту сферу и ввести – пока еще на основе пилотного проекта – «совместное городское патрулирование» с участием полицейских и муниципальных инспекторов. Эта инициатива менее проблематична, поскольку речь все-таки идет о государственных служащих, на которых распространяются соответствующие законы, однако в любом случае нельзя забывать, что и там и там речь идет об «оттоке» полномочий по охране общественного порядка «вниз» – к тем, стоимость работы которых ниже, их подготовка и контроль над ними хуже, чем в случае с полицией.

Охрана еврейских комплексов в Восточном Иерусалиме

На территории Восточного Иерусалима около 2000 еврейских поселенцев проживают в десятках комплексов и участков, расположенных в самой гуще арабских кварталов. Уже с начала 90-х годов там действует особое охранное

подразделение примерно из 350 сотрудников, нанятых частной компанией, задача которых – охрана еврейских жителей этих мест. Деятельность подразделения оплачивается министерством строительства и обходится налогоплательщику в десятки миллионов шекелей. Проблема здесь заключается в том, что сотрудники охранной фирмы вынуждены справляться временами с очень сложными ситуациями и принимать решения с широким спектром составляющих по вопросам, связанным с применением оружия, не имея при этом ни должной подготовки, ни квалификации для выполнения полицейских функций, и не имея для этого нужного оснащения, что уже неоднократно приводило к трагическим последствиям, включая смертельный случай. Эта частная охранная деятельность осуществляется несмотря на многочисленные возражения в полиции и правительстве, и несмотря на то, что комиссия, на которую была возложена проверка этого вопроса, однозначно постановила, что полномочия по охране общественного порядка в Восточном Иерусалиме должны быть предоставлены исключительно полиции. Более того, в течение десятилетий эти охранники работали в Иерусалиме не имея на то никаких полномочий. Апелляция Ассоциации за гражданские права по этому вопросу находится в настоящее время на рассмотрении Верховного суда.

Проблематика приватизации полицейских функций и полномочий

Ущемление гражданских прав: Люди, ответственные за выполнение закона и охрану порядка, наделены разнообразными и широкими полномочиями, которые в потенциале могут привести к серьезным ущемлениям гражданских прав. Речь идет о таких правах как право на честь и достоинство, право на охрану личной жизни, на свободу передвижения, право на жизнь и телесную сохранность и др. Наделение полицейскими полномочиями работников частных компаний, не подчиняющихся общественному аппарату и не действующих в рамках ограничений, распространяющихся на полицейских, не получивших широкой и всеобъемлющей подготовки, - все это увеличивает опасения относительно возможного злоупотребления такими полномочиями, способным нанести значительный ущерб, и чреватым серьезным ущемлением прав человека. Эти опасения только усиливаются ввиду того, что подобные частные

структуры действуют, прежде всего, с целью извлечения прибыли, и их соображения не основываются только на соблюдении общественных интересов.

Охранники проходят подготовку, которая варьируется в зависимости от возлагаемых на них функций, но в любом случае объем ее намного меньше той, что проходят полицейские. Помимо этого, есть целый набор правил и механизмов, которые призваны гарантировать, что гражданские служащие, такие как полицейские и муниципальные инспекторы, не будут злоупотреблять своими полномочиями и ущемлять права человека сверх необходимости, и что над ними будет осуществляться контроль. На частных же охранников такие повышенные дисциплинарные обязательства не распространяются, равно как и иные обязывающие правила, за исключением, разве что, правила носить идентифицирующую бляху и предъявлять по требованию удостоверение охранника.

Ввиду отсутствия механизма по рассмотрению жалоб нет контроля даже за выполнением тех немногочисленных указаний, которые распространяются на частных охранников. В настоящее время нет никакого центрального органа, который бы занимался жалобами в отношении охранников, осуществляющих свои полномочия незаконным образом, равно как нет и специального механизма для дисциплинарного рассмотрения подобных жалоб. Если нарушение, произведенное охранником, не является уголовным, и если нельзя обратиться по такому поводу с жалобой в полицию, то нет никакой возможности подать на такого охранника жалобу на нарушении им полномочий, халатность в выполнении своей функции, неподобающее поведение, злоупотребление силой (если это не переходит в разряд уголовного преступления) и т.п. В таких случаях не существует также процедуры наложения санкций или лишения лицензии, позволяющей заниматься охранной деятельностью.

Приватизация финансового обеспечения и ущемление равноправия:

Иногда приватизация полицейской деятельности сопровождается возложением бремени его финансирования на граждан. Оплата «охранного сбора» (*аграш мира*), распространенная во многих городах, - типичный пример такой приватизации, поскольку охрана общественного порядка и обеспечение закона являются основными услугами, которые государство обязано предоставлять

гражданам бесплатно. Приватизация финансирования охранной деятельности приводит к нарушению равноправия, поскольку именно наиболее бедные местные советы в местах, где уровень преступности выше, чем в богатых районах, и нуждаются в усилении полицейских служб, однако не могут себе этого позволить.

Кому они преданы? Охранники, которые работают в частных фирмах, очень часто защищают интересы своих работодателей и действуют для продвижения личных целей хозяев. Так, например, в Университете им. Бен-Гуриона руководство использует охранную службу для усмирения протестных выступлений и подавления законных политических акций. Когда муниципальные власти задействуют частную городскую полицию, возникают опасения, что в деятельность, задача которой – обеспечение общественной безопасности и соблюдение закона, привносятся местные политические соображения.

Ущемление прав трудящихся: Нанимать частных охранников намного выгоднее, чем содержать полицию. Экономия средств госбюджета становится возможной ввиду низкой стоимости подготовки и эксплуатации охранников. Характерной особенностью охранной отрасли в Израиле стала дешевая и неорганизованная рабочая сила с высоким уровнем текучести кадров и унижительными условиями труда. Однако такая экономия средств дорого обходится обществу: плохо подготовленные, временные и слабо мотивированные сотрудники вынуждены выполнять жизненно-важную работу, ежечасно грозящую нарушениями прав человека.

Законопроект об обязательном арбитраже – шаг по пути к приватизации судопроизводства

Принятие судебных решений по гражданским искам скрывает неограниченные возможности для ущемления прав личности, в том числе права на собственность, на собственное достоинство, на справедливое судопроизводство; именно этим полномочиям угрожает сейчас приватизация.

В 2011 году в первом чтении был принят правительственный законопроект, согласно которому в определенных случаях гражданские судебные разбирательства будут в обязательном порядке направлены на арбитраж к частному адвокату по решению председателя мирового суда или его заместителя. Основным условием при выборе арбитра является его адвокатский стаж – он должен превышать семь лет; адвокат-арбитр также не будет обязан подчиняться правилам, принятым в судах, и на него не будут распространяться многочисленные ограничения, которым подвержены судьи.

Задача законопроекта вполне благая – частично освободить мировые суды от непомерной нагрузки; между тем ничего подобного в практике развитых стран не наблюдается. Дело в том, что законопроект серьезно ущемляет базовое право каждого гражданина на обращение в судебные инстанции – право, гарантирующее независимость судей, справедливый процесс, равноправие сторон и предотвращение произвола, и подразумевающее, что судебный процесс будет вестись в соответствии с заранее известными порядками.

Предложение содержит также компонент, дискриминирующий слабые слои населения, поскольку на обязательный арбитраж могут быть переданы только на иски на сумму до 2.5 миллионов шекелей.

Юристы и судьи верховного суда в прошлом и настоящем противятся законопроекту. По их мнению, приватизация суда не является легитимным решением проблемы загруженности судебных инстанций. Как и в других случаях приватизации, правительство намеревается вкладывать очень крупные денежные средства вне общественной системы вместо того, чтобы инвестировать их в сами общественные службы, хронически страдающие от недостатка финансирования.