



КОМИТЕТ В ЗАЩИТУ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
COMMITTEE IN DEFENCE OF DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS

עקרונות הצדק – ועד למען דמוקרטיה וזכויות האדם

6 Kaufman str. Gibor House, office #234, Tel Aviv 68012, Israel

Tel: 03-5167784 Fax: 03-5167763 www.proizvol.com E-mail: comitet@bezeqint.net

# **Системное рассмотрение жалоб на насилие со стороны сотрудников полиции и их неподобающее поведение**

---

**Глава из Отчета Государственного контролера  
том 56а (опубликован 31 августа 2005 г.),  
стр. 355–377**

## **Государственный контролер – функции и полномочия (вместо предисловия)**

*Основной закон о Государственном контролере был принят в 1988 г. вместо аналогичного закона от 1958 г., который, однако, не имел «конституционного» статуса. Закон предусматривает избрание Государственного контролера Кнессетом. В исполнении своих обязанностей Государственный контролер независим от правительства и несет ответственность только перед Кнессетом, который имеет право сместить Государственного контролера большинством в 2/3 голосов депутатов, принимающих участие в голосовании. Согласно статье 2(а) Основного закона о Государственном контролере, его проверке подлежат: правительственные учреждения; лицо или группа лиц, ведающие государственной собственностью не на договорном основании; органы местного самоуправления; любое предприятие, учреждение, фонд или другое общество, в управлении которым прямо или косвенно принимает участие правительство или орган местного самоуправления; предприятие, учреждение, фонд или другое общество, получающее прямую или косвенную помощь (в виде субсидий, дотаций, поручительств и т.п.) правительства или органа местного самоуправления.*

*Результаты проверки, осуществляемой государственным контролером, публикуются в ежегодных отчетах. В случаях, когда обнаруженные недостатки и нарушения имеют особый общественный интерес, государственный контролер может предоставить отдельный отчет парламентской комиссии государственного контроля, которая может по собственной инициативе или по рекомендации Государственного контролера принять решение о создании следственной комиссии, назначаемой председателем Верховного суда. Если в результате проверки возникло подозрение в совершении уголовного преступления, Государственный контролер обязан довести дело до сведения прокуратуры и юридического советника правительства. В обязанности Государственного контролера входит также выработка предложений по тем или иным вопросам в рамках его компетенции в ответ на запрос правительства или Кнессета.*

*Согласно принятому в 1971 г. дополнению к Закону о Государственном контролере, которое было зафиксировано также в статье 4 Основного закона от 1988 г., в компетенцию Государственного контролера входит и рассмотрение жалоб граждан; в этой роли Государственный контролер именуется Уполномоченным по жалобам граждан (нацив тлунот ха'цибур). Любое лицо может подать Уполномоченному жалобу на действия физических и юридических лиц и организаций, подлежащих проверке Государственным контролером. Жалоба может быть подана на действия, прямо затрагивающие подателя*



жалобы или лишаящие его каких-либо привилегий, если эти действия, по мнению подателя жалобы, противоречат закону (или совершены без законного основания), или не соответствуют принятым административным нормам, или чрезмерно строги, или явно несправедливы. Уполномоченный может издать любое распоряжение, которое он сочтет правильным, включая распоряжение о защите подателя жалобы, восстановлении его в должности и т.п. Нарушение такого распоряжения является дисциплинарным правонарушением. Если при расследовании жалобы возникает подозрение в совершении уголовного преступления, Уполномоченный обязан довести дело до сведения прокуратуры и юридического советника правительства.

Уполномоченный по жалобам граждан должен ежегодно представлять отчет о своей деятельности Кнессету, который рассматривает отчет и выносит по нему заключения и законодательные предложения. Эффективность работы Управления Государственного контролера сравнительно невысока: как правило, лишь наиболее вопиющие факты из состоящих из многих сотен страниц отчетов Государственного контролера становятся предметом обсуждения в средствах массовой информации. Материалы, собранные Государственным контролером в ходе расследований, не считаются доказательствами в ходе судебного разбирательства, поэтому зачастую полиция и прокуратура дублируют некоторые действия Государственного контролера и его аппарата.

Первым Государственным контролером был в 1949 г. утвержден Зигфрид Мозес. Впоследствии этот пост занимали многие известные юристы и общественные деятели, в том числе с 5 июля 1998 г. по 3 июля 2005 г. – бывший судья Верховного суда Элизер Гольдберг. 4 июля 2005 г. в должность Государственного контролера вступил бывший председатель Хайфского окружного суда Миха Линденштраус (1938 г.р.), каденция которого продлится до 2012 г.

Печатается по тексту «Электронной еврейской энциклопедии», с дополнениями.

### Основные выводы

Согласно Закону о полиции, исправленная редакция которого вступила в силу в 1971 году (далее – Закон о полиции), задачами, стоящими перед этой организацией, являются предотвращение и раскрытие преступлений, задержание и предание суду правонарушителей, надежная охрана заключенных, а также поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности человека и имущества. Для того, чтобы полиция могла выполнять поставленные перед ней задачи, ее сотрудники были наделены полномочиями, которые в определенных случаях могут нанести урон правам личности.

Применение этих полномочий оправданно лишь тогда, когда они строго соответствуют закону и не выходят за рамки необходимого. Выполнение полицией своих функций, базирующееся на использовании предоставленных ей для этих целей полномочий, подразумевает частые контакты с населением. Нередко следствием этих контактов становятся подаваемые гражданами жалобы на поведение сотрудников полиции.

До начала 1990-х годов полиция сама занималась рассмотрением всех без исключения жалоб на поведение ее сотрудников. В 1992 г. при Министерстве юстиции был основан отдел расследования правонарушений, совершенных сотрудниками полиции (*ха-махлака ле-хакират шотрим*, далее – МАХАШ), которому было поручено вести расследования в отношении сотрудников полиции, подозреваемых в совершении уголовно наказуемых действий. Помимо прочих причин, основание МАХАШа стало ответом на общественную критику, согласно которой расследование полицией своих собственных правонарушений зачастую вело к тому, что их виновники оставались безнаказанными. В ведении полиции осталось только рассмотрение жалоб дисциплинарного [а не уголовного] характера, затрагивающих неподобающее поведение со стороны ее сотрудников. При этом расследование дисциплинарных правонарушений, выражавшихся в незаконном применении силы, также перешло под контроль МАХАШа.

Общественные комиссии, занимавшиеся проблемой незаконного применения силы со стороны сотрудников полиции и их неподобающим поведением, традиционно проводили различие между дисциплинарными и уголовными аспектами жалоб на противоправные действия полицейских, с одной стороны, и функциональными или системными аспектами, проявлявшимися как в каждой конкретной жалобе, так и в их совокупности, с другой стороны. Комиссии подчеркивали, что работа с жалобами, требующими вмешательства высокопоставленных полицейских чиновников, а также предотвращение повторения указанных в этих жалобах инцидентов производятся в недостаточном объеме или же не осуществляются вовсе. Исходя из этого, комиссии рекомендовали интенсивнее вовлекать высший офицерский состав полиции в борьбу с проявлениями насилия со стороны ее сотрудников. Несмотря на то, что эти рекомендации были приняты и командным составом полиции, и отвечающими за ее деятельность министрами, они так и не были осуществлены на практике.

Ввиду сопряженных со следствием ограничений, а также в силу того, что уголовные и дисциплинарные разбирательства подразумевают повышенные требования к системе доказательств, значительная часть жалоб на незаконное применение силы сотрудниками полиции остается нерасследованной. При этом МАХАШ не поставил полицию в известность о том, что



высокий процент поступивших к нему жалоб остается без должной реакции, и не обеспечил того, чтобы рассмотрением этих жалоб занялись ее высокопоставленные чиновники.

Результатом этой ситуации на системном уровне могут стать неправильная оценка масштабов обсуждаемого явления и неспособность распознавать его отличительные черты. Кроме того, отсутствие должной реакции на жалобы против сотрудников полиции может быть истолковано ими как «зеленый свет» на противоправные действия. Общественность, в свою очередь, воспримет это положение вещей как попустительство в отношении жалоб на незаконное применение силы. Причем подобные заявления уже были сделаны соответствующими общественными комиссиями.

Большинство дел, расследовавшихся сотрудниками МАХАШа в 2002–2003 гг., было закрыто за недостаточностью улик; лишь небольшая их часть завершилась тем, что обвиняемый сотрудник полиции предстал перед дисциплинарным или уголовным судом. Несмотря на то, что не во всех закрытых делах была исключена вероятность того, что имело место незаконное применение силы, полиция даже не рассматривает возможность принять в каждом конкретном случае какие бы то ни было административные меры или передать рассмотрение данных жалоб представителям ее командования. Такое положение вещей может пагубно сказаться на способности полиции последовательно вести борьбу с проявлениями насилия со стороны ее сотрудников, а также дать понять, что на подобные инциденты допустимо смотреть «сквозь пальцы».

Государственный контролер провел выборочную проверку дел, которые были заведены в ответ на жалобы на незаконное применение силы, поданные в МАХАШ в 2002 году. В ходе данной проверки обнаружилось, что в половине случаев, когда проводилось расследование и личность подозреваемых была известна, МАХАШ не сообщил полиции об открытии дела, как того требуют действующие указы и инструкции. В результате, в нарушение Закона о полиции, ее сотрудники оказывались повышены в звании в то время, как МАХАШ занимался расследованием поданных против них жалоб. Жалобы, касавшиеся неподобающего поведения сотрудников полиции и неудовлетворительного выполнения ими своих обязанностей, должны были рассматриваться полицией в рамках особой процедуры расследования (так называемая «зеленая папка»). Однако, в большинстве случаев, эта процедура была заменена другим видом разбирательства (так называемая «коричневая папка»), не регламентированным четкими нормативами. Факт подобного расследования не отмечается в личном деле сотрудника полиции и, таким образом, является более мягкой формой разбирательства, чем та, которую предписывают правила, что, в сущности, позволяет действовать в

обход установленной процедуры. Работа с жалобами, которые уполномочена рассматривать полиция, не проводится методично и в соответствии с установленными правилами: отсутствует четкий контроль над такими процедурами как снятие показаний с подателя жалобы и свидетелей происшествия; подготовка обвинительного заключения; заверение чиновниками соответствующего ранга результатов следствия и мер, которые должны за ним последовать.



1. Доверие общественности к государственным органам и их служащим, к которым относятся и сотрудники полиции, обусловлено достойным и эффективным выполнением ими своих обязанностей, а также тем, что они должны поступать в соответствии с законом, ограничивая, насколько это возможно, ущемление прав человека случаями, когда на то у них есть полномочия, а их действия диктуются необходимостью.

В соответствии с Законом о полиции, ныне действующая редакция которого вступила в силу в 1971 году, задачами, стоящими перед этой организацией, являются предотвращение и раскрытие преступлений, задержание и предание суду правонарушителей, надежная охрана заключенных, а также поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности человека и имущества. Для того, чтобы полиция могла выполнять поставленные перед ней задачи, ее сотрудники были наделены полномочиями (в частности – правом применять силу), способными нанести ущерб правам человека, защита которых гарантирована законом. Согласно конституционным принципам, закрепленным в Основном законе о свободе и достоинстве человека, применение данных полномочий оправдано, только если оно соответствует закону, производится для подобающей цели и его масштабы соответствуют необходимости<sup>1</sup>.

Согласно указам о деятельности полиции, «Применение силы не будет разрешено, кроме как в случаях, когда закон дает на это полномочия, когда того требует исполнение сотрудником полиции своих обязанностей и оправдывают обстоятельства. Сотрудники полиции имеют право применять силу только в ситуациях, перечисленных в указах о деятельности полиции и только в той степени, которая необходима для достижения требуемой силовых мер цели»<sup>2</sup>. В указах Генерального штаба полиции, а также в указах об основах деятельности полиции (*пкудот ха-кева шель ха-миштара*) подробно оговариваются обстоятельства, при которых разрешено применение силы: при проведении ареста, если имеет место сопротивление или попытка к бегству<sup>3</sup>; при личном досмотре подозреваемого, в случае если тот мешает



его проведению<sup>4</sup>; в случае активного противодействия законному содержанию под стражей или для предотвращения бегства из места законного заключения; для разгона агрессивных настроенных групп людей, а также для самозащиты от нападения и для предотвращения преступления, сопряженного с насилием<sup>5</sup>. В указах об основах деятельности полиции также заявляется, что даже в вышеперечисленных ситуациях следует задействовать силу исключительно в степени, которая требуется для достижения требуемой применения силовых мер цели. Применение силы, не отвечающее хотя бы одному из этих условий, определяется как «незаконное применение силы». Согласно Закону о полиции, «применение силы в отношении человека, производящееся сотрудником полиции при исполнении им служебных обязанностей и противоречащее указам о деятельности полиции или любому другому данному в соответствии с законом распоряжению», является дисциплинарным правонарушением. Более того, незаконное применение силы может быть расценено как уголовно наказуемое преступление, квалифицируемое как «нападение»<sup>6</sup>.

Применение полицией данных ей полномочий, в числе которых – допрос подозреваемых и свидетелей, задержание или арест подозреваемых и обеспечение порядка в общественных местах, включая транспортные пути, подразумевает частые контакты с гражданами. Оно требует неустанного поиска должного баланса между необходимостью соблюдать интересы общества и обеспечивать возможность бороться с преступностью, с одной стороны, и необходимостью соблюдать интересы индивида и предотвращать ущемление его прав, с другой.

Задействование полицией своих полномочий сопряжено с жалобами, которые граждане подают на незаконное применение силы ее сотрудниками, на их неподобающее поведение и на недостойные способы, с помощью которых они выполняли свои обязанности. Поведение сотрудников полиции, а также то, каким образом расследуются поданные на них жалобы, способны наложить отпечаток на доверие общественности к этой структуре, повлиять на степень готовности сотрудничать с ней, и таким образом сказаться на работе полиции и на эффективности ее действий.

Для того, чтобы привести работу полиции в четкое соответствие с конституционными принципами и предотвратить случаи неподобающего поведения ее сотрудников и незаконного применения ими силовых мер, необходимо с особым вниманием отнестись к работе с жалобами против сотрудников полиции. Подобная деятельность должна включать в себя расследование указанных в жалобах фактов и осуществление судебного разбирательства – будь оно дисциплинарным или уголовным – в отношении виновных; соответствующие действия со стороны командного состава (таких как инструк-

таж или дисциплинарное взыскание); принятие административных мер (таких как переводение на другую должность и, в случае необходимости, даже увольнение), и, конечно же, извлечение выводов из расследования жалоб, даже в случаях, когда оно не завершилось судебным разбирательством.

2. Организация работы с жалобами на незаконное применение силы сотрудниками полиции, на их неподобающее поведение и превышение ими полномочий с течением времени претерпела изменения. До начала 1970-х годов расследованием подобных жалоб занимались соответствующие отделы в самой полиции. В 1973 году при Генеральном штабе полиции был основан Отдел по работе с жалобами населения; эти жалобы расследовались офицерами Генерального штаба в окружных и районных отделениях полиции. Необходимо отметить, что в 1978 году, в ответ на рекомендацию Общественной комиссии по противодействию преступности в Государстве Израиль (так называемая «Комиссия Шомрона»), при следственном управлении полиции был основан сектор внутренних расследований (*мифлаг ле-хакирот пним*). Данный сектор отвечал за расследование деятельности сотрудников полиции, подозреваемых в уголовных преступлениях, влекущих за собой запрет на занятие постов в государственных структурах (*авирот пилиот ше-йеш иман колон*), однако не занимался рассмотрением жалоб на незаконное применение силы стражами порядка. В 1982 году при канцелярии уполномоченного по работе с жалобами населения было основано специальное бюро, которому было поручено рассмотрение жалоб на незаконное применение силы в отношении задержанных в местах содержания под стражей или в ходе следствия. По завершении расследования указанных в жалобе фактов, дело и приложенные к нему релевантные рекомендации передавались в прокуратуру, которая решала, следует ли предать обвиняемого дисциплинарному или уголовному суду, или же его дело должно быть закрыто.

В начале 1990-х годов, вследствие общественной критики, исходившей из того, что ситуацию, при которой полиция расследует жалобы в отношении себя самой, невозможно считать нормальной, работа по расследованию поданных против сотрудников полиции жалоб была переведена из ведения этой организации под контроль Министерства юстиции.

В 1992 году в Закон о полиции были внесены изменения, и в него был добавлен раздел, касающийся расследования правонарушений, совершенных сотрудниками полиции и Общей службы безопасности (ШАБАКа). Поправка гласила, что расследование уголовно наказуемых правонарушений, в совершении которых подозреваются сотрудники полиции<sup>7</sup>, будет проводиться не самой этой организацией, а специальным отделом при Мини-



стерстве юстиции. В ходе проходивших в Кнессете обсуждений поправок к Закону о полиции высказывались доводы о том, что передача внешней структуре функций расследования в отношении сотрудников полиции, подозреваемых в совершении уголовно наказуемых правонарушений, поможет сохранить чистоту рядов полиции и будет способствовать росту доверия общественности к органам правопорядка. В июне 1992 года этот отдел при Министерстве юстиции, ставший известным по своей аббревиатуре МАХАШ, начал свою работу.

Согласно Закону о полиции, разбирательство в отношении жалоб на дисциплинарные правонарушения<sup>8</sup>, к которым относятся как неподобающее поведение, так и неудовлетворительное исполнение своих обязанностей, находится в ведении Отдела жалоб населения, являющегося частью полиции. По инструкции Генерального прокурора, выпущенной в сентябре 1993 года<sup>9</sup> и подкрепленной указом Генерального штаба полиции<sup>10</sup>, подозрение на применение сотрудником полиции силы при исполнении им служебных обязанностей должно расследоваться МАХАШем, а не Отделом жалоб полиции, даже если речь идет лишь о дисциплинарном правонарушении.

3. В 1979–2000 годах вопрос о насилии со стороны сотрудников полиции и путях противостояния этому явлению рассматривался несколькими общественными комиссиями. В 1979 году была учреждена комиссия в составе Сары Сироты и Шмуэля Эйтана<sup>11</sup>, в задачу которой вменялись проверка жалоб на незаконное применение силы сотрудниками полиции во время задержания подозреваемых и проведения следствия, а также анализ действий, предпринятых полицией в ответ на данные жалобы. В январе 1980 года комиссия представила свои выводы министру внутренних дел (в ведении которого тогда находилась полиция) и министру юстиции. В 1993 году внутренний контролер Министерства полиции опубликовал отчет о мерах в отношении проявлений насилия со стороны сотрудников полиции. В ответ на данный отчет Моше Шахаль, бывший в то время министром внутренней безопасности<sup>12</sup>, назначил комиссию по борьбе с проявлениями насилия со стороны сотрудников полиции; руководителем комиссии был утвержден профессор Мордехай Кремницер<sup>13</sup> (далее – Комиссия Кремницера). В июне 1994 года комиссия, в состав которой входили тогдашний глава МАХАШа и представители высшего офицерского состава полиции, передала свои выводы и рекомендации<sup>14</sup> министру внутренней безопасности. В ноябре 1998 года профессор Менахем Амир<sup>15</sup> подготовил для Главного ученого Министерства внутренней безопасности широкомасштабное исследование агрессивного поведения сотрудников полиции<sup>16</sup>, в котором было представлено научное обоснование для разработки израильской модели рассле-

дования случаев применения силы к гражданам и их унижения. В итоге, Министерство внутренней безопасности и полиция инициировали исследование агрессивного поведения сотрудников полиции в отношении граждан (далее – исследование Главного ученого), которое проводилось под контролем консультативной комиссии, включавшей в себя представителей Министерства внутренней безопасности, полиции и ученых. Результаты исследования<sup>17</sup> были представлены Министерству внутренней безопасности и полиции в декабре 2000 года.

Общественные комиссии и независимые исследователи, изучавшие проявления незаконного применения силы и неподобающего поведения со стороны стражей порядка, отмечали, что в полиции царит двойная мораль во всем, что касается агрессивного поведения ее сотрудников. Это проявляется в различиях между официальной позицией, которую декларируют во время инструктажа личного состава, подчеркивая необходимость соблюдать правила применения силы, и воззрениями офицеров полиции на местах, предпочитающих «смотреть сквозь пальцы и реагировать молчаливым согласием» на неподобающее поведение и агрессию своих подчиненных. Общественные комиссии и исследователи подчеркивали важность обнародования правдивой информации, решительного противостояния старших офицеров случаям агрессивного поведения сотрудников полиции, а также того, чтобы офицеры предпринимали необходимые меры в ответ на жалобы, за которыми не последовало уголовного разбирательства. Комиссии и исследователи также призывали руководство полиции регулярно проводить анализ ситуации, воплощая свои выводы на практике, и указывали на необходимость проведения дознания офицеров, а также сбора и обработки данных, которые позволили бы выявить причины незаконного или неподобающего поведения. Помимо того, они настаивали на осуществлении непрерывного контроля над поведением сотрудников полиции, призванного однозначно дать им понять, что применение противоправных мер является недопустимым. Данные рекомендации были приняты как руководством полиции, так и ответственными за ее деятельность министрами.

4. В 1985 году Ведомство Государственного контролера провело проверку методов работы полиции с жалобами на незаконное применение силы ее сотрудниками<sup>18</sup>. Два года спустя была проведена повторная проверка данного вопроса<sup>19</sup>. В результате было выявлено, что работа с жалобами на незаконное применение силы не производится в соответствии с рекомендациями Комиссии Сироты – Эйтана, согласно которым разбирательство в отношении сотрудников полиции должно осуществляться по тем же правилам, что и обычное уголовное расследование. Проверка также показала,



что часть разбирательств была проведена неудовлетворительно, поскольку в этих случаях с подателей жалоб не снимались показания, а доказательства, такие как результаты медицинских обследований, тестов на детекторе лжи и опознания подозреваемых, не собирались должным образом. Также было выявлено, что работа с жалобами затягивалась как в полиции, так и в прокуратуре. В 1986 году Ведомство Государственного контролера провело проверку методов реагирования на совершаемые сотрудниками полиции уголовно наказуемые правонарушения<sup>20</sup>. В 1989 году была осуществлена повторная проверка, при которой особое внимание было уделено подходу полиции к офицерам, подозреваемым в уголовных или дисциплинарных правонарушениях<sup>21</sup>. Ее результаты указали на наличие серьезных изъянов. Так, например, материалы проводимых в отношении офицеров полиции расследований зачастую не передавались в прокуратуру, как того требуют правила; расследования не доводились до конца и затягивались, из-за чего правонарушения не раз оставались безнаказанными. Государственный контролер указал на необходимость создания дополнительных механизмов надзора, которые находились бы в ведении не полиции, а других структур, и обеспечивали бы усиленный контроль над проводимыми полицией расследованиями. Это позволило бы как гарантировать основательное расследование каждого случая, когда сотрудник полиции подозревался в совершении уголовно наказуемого правонарушения, так и предотвратить попытки незаконного воздействия на ход следствия.

5. С апреля по сентябрь 2005 года Ведомство Государственного контролера провело проверку системы мер, предпринимаемых в отношении жалоб на проявления насилия со стороны сотрудников полиции, их неподобающее поведение или недобросовестное выполнение ими своих обязанностей<sup>22</sup>. Проверка проводилась как в МАХАШе, так и в полиции. В МАХАШе объектом контроля послужило расследование жалоб на незаконное применение силы полицейскими, а также организационные аспекты подобных разбирательств. В Отделе работы с жалобами граждан при Генеральном штабе полиции, а также в соответствующих окружных и районных отделах изучались процедуры разбирательства в отношении жалоб на неподобающее поведение сотрудников полиции и неудовлетворительное исполнение ими своих обязанностей. Для этих целей было выбрано 305 дел (далее – выборка)<sup>23</sup>, из которых 202 представляли собой следственные дела, открытые МАХАШем<sup>24</sup>, а 103 – разбирательства, проводившиеся в Отделах по работе с жалобами граждан при районных или окружных отделениях полиции<sup>25</sup>. Кроме того, в целях сбора информации в максимально возможном объеме, были проведены проверки в Отделе по работе с жалобами населения

при Министерстве внутренней безопасности и в прокуратуре, находящейся в ведении Министерства юстиции.

### **Работа с жалобами на незаконное применение силы полицейскими, проводимая МАХАШем**

Как отмечалось выше, расследования в отношении сотрудников полиции, подозреваемых в совершении уголовно наказуемых правонарушений, а также дисциплинарных правонарушений, сопряженных с незаконным применением силы, находятся в юрисдикции МАХАШа. Данная структура представляет собой отдел в Государственной прокуратуре, подчиненный, как с профессиональной, так и с административной точки зрения, Генеральному прокурору. Ее руководителем является кадровый сотрудник Министерства юстиции. В сентябре 2004 года личный состав МАХАШа насчитывал 76 сотрудников, из которых 45 были переведены в этот отдел из полиции. Остальные сотрудники являются работниками Министерства юстиции. Подаваемые в МАХАШ жалобы рассматриваются прокурором, который является сотрудником этого отдела. Если прокурор приходит к выводу, что в отношении жалобы не следует проводить расследование, он передает ее начальнику отдела с приложением своей рекомендации. Только начальник МАХАШа и его заместитель имеют право решить не проводить расследование в отношении жалобы в случае, если, по их мнению, данное расследование не представляет общественного интереса. Если обвинитель считает, что следует завести дело, он передает жалобу следователю. По окончании следственных действий, дело – с приложением рекомендаций – направляется начальнику МАХАШа, который должен решить, предать ли обвиняемого уголовному или дисциплинарному (в случае правонарушения, сопряженного с незаконным применением силы<sup>26</sup>) суду, или же закрыть в отношении него дело по одной из причин, перечисленных в Законе об уголовном судопроизводстве (комбинированная версия), принятом в 1982 году. Данными причинами могут служить отсутствие вины, недостаточность улик или отсутствие общественного интереса.

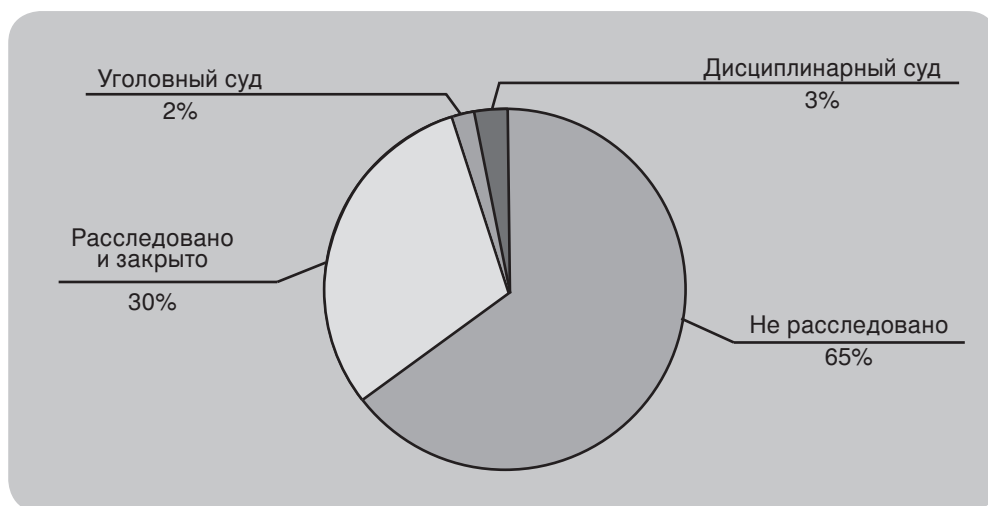
### **Непроведение расследований в отношении жалоб**

1. По данным МАХАШа, в 2002 году в этот отдел поступило 6.355 жалоб против сотрудников полиции, из них 2.409 – на незаконное применение силы. В 2003 году поступило 6.702 жалобы, из них 3.916 – на незаконное применение силы<sup>27</sup>. Далее приводится график распределения жалоб на незаконное применение силы по типу предпринятых в их отношении мер.

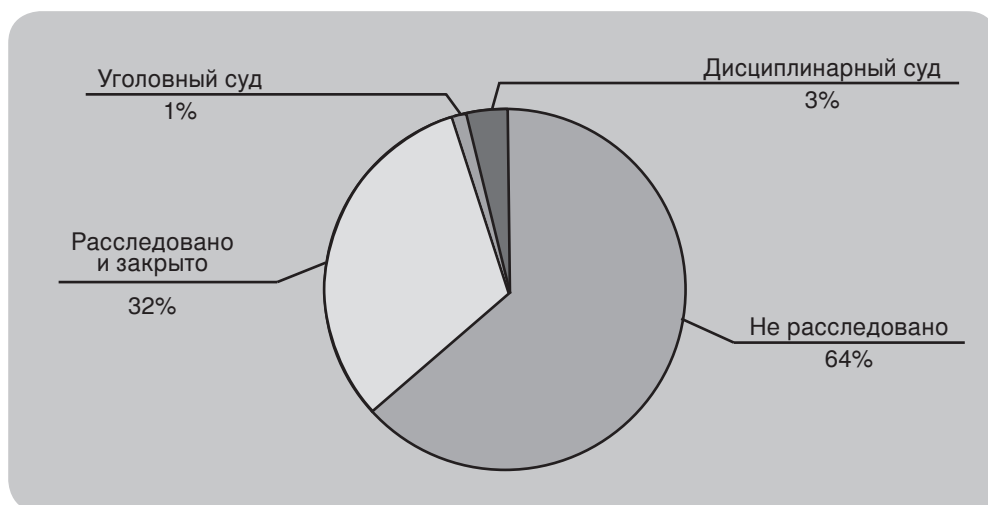


**Графики 1–2:  
Жалобы на применение силы,  
поступившие в МАХАШ в 2002–2003 гг., –  
по типу предпринятых в их отношении мер**

2002 г.



2003 г.



В 2002 году было закрыто без проведения расследования 2.227 дел о противоправном применении силы сотрудниками полиции (65% от общего числа дел, открытых вследствие жалоб на применение силы). В 2003 году было закрыто без проведения следствия 2.497 подобных дел (64% от общего числа дел, открытых вследствие жалоб на применение силы полицейскими).

Проверка вошедших в выборку дел показала, что примерно 73% нерасследованных дел были закрыты под предлогом отсутствия общественного интереса, остальные – за отсутствием состава преступления. В делах, закрытых без проведения расследования ввиду отсутствия общественного интереса, были указаны следующие причины этого решения: нежелание подателя жалобы сотрудничать со следствием (45%), применение силы было «незначительным» (34%), другие причины (21%).

В ответе, полученном Ведомством Государственного контролера из МАХАШа, подчеркивается, что «отсутствие общественного интереса» является оговоренной в законе причиной закрытия дела, и что данная формулировка использовалась в соответствии с критериями, разработанными в течение многих лет работы под руководством юридического советника правительства и Генерального прокурора, а также в соответствии с судебными постановлениями. В ответе, представленном МАХАШем, отмечается, что каждый податель жалобы имеет законное право опротестовать решение о закрытии дела ввиду отсутствия общественного интереса у юридического советника правительства, и что сотрудники МАХАШа информируют подателей жалоб о наличии у них такого права. В ответе, представленном МАХАШем, поясняется, что эта инстанция расследует преимущественно уголовные правонарушения, и как таковая, а также вследствие нехватки ресурсов, обязана использовать имеющееся в ее распоряжении средства для проведения расследований, которые позволят собрать улики, необходимые для уголовного разбирательства. Если податель жалобы не сотрудничает со следствием; если идет речь о жалобе на незначительное применение силы, имевшее место в ходе законного исполнения сотрудниками полиции своих обязанностей; или если доводы, приводимые в жалобе на применение силы, противоречивы – в этих условиях сотрудники МАХАШа исходят из того, что нет возможности довести разбирательство до конца, как в том, что касается проведения следственных действий, так и в том, что касается обеспечения последующей судебной процедуры. В ответе, подготовленном в апреле 2005 года, руководство МАХАШа довело до сведения Государственного контролера, что в 2001 году юридический советник правительства осуществил масштабную проверку по факту закрытия МАХАШем дел без предварительного расследования ввиду отсутствия общественно-



го интереса и пришел к выводу, что в этом вопросе МАХАШ действовал должным образом.

2. Необходимо отметить, что МАХАШ не обязан отчитываться полиции о делах, в отношении которых он решает не проводить расследование (об обязанности отчитываться о делах, в отношении которых проводится расследование см. далее), но на практике он ставит полицию в известность о делах, которые были открыты, но которые затем было решено закрыть без проведения следственных действий по ним. Жалобы фиксируются в компьютерной базе данных полиции, но эта информация не доводится до сведения руководящего состава полиции и не заносится в личное дело сотрудника. Полиция не проводит никаких разбирательств в отношении данных жалоб, а ее командный состав не предпринимает по их поводу никаких мер – будь то на индивидуальном или на организационном уровне.

Таким образом, в отношении жалоб на серьезные уголовные правонарушения, сопряженные с применением силы, проводится уголовное или дисциплинарное разбирательство. Жалобы на дисциплинарные правонарушения, в числе которых – неподобающее поведение сотрудников полиции и неудовлетворительное исполнение ими своих обязанностей, становятся объектом дисциплинарных разбирательств. Кроме того, по их поводу проводит разъяснительную работу или принимает более жесткие меры (см. далее) офицерский состав. В то же время более половины жалоб на применение силы признаются несоответствующими критериям уголовного или дисциплинарного расследования, поскольку их податели [якобы] отказались сотрудничать со следствием, или, по мнению МАХАШа, имело место лишь незначительное применение силы. С данными жалобами не ведется никакая работа – невзирая на то, что в некоторых из них, к сожалению, речь идет о не менее серьезных правонарушениях, чем в жалобах на неподобающее поведение сотрудников полиции и неудовлетворительное исполнение ими своих обязанностей.

По мнению Ведомства Государственного контролера, юридический советник правительства и Генеральный прокурор должны дать указание руководству МАХАШа направлять подобные жалобы на разбирательство, с последующим принятием административных или иных мер. Непроведение разбирательств в отношении столь высокого процента жалоб и закрытие соответствующих дел без того, чтобы руководящий состав полиции предпринимал по их поводу какие-либо меры, может на системном уровне привести к тому, что будет крайне трудно

правильно оценивать обсуждаемое явление и распознавать его отличительные признаки. Кроме того, отсутствие должной реакции на жалобы против сотрудников полиции может быть истолковано ими как «зеленый свет» на противоправные действия. Общественность, в свою очередь, воспримет это положение вещей как попустительство в отношении жалоб на незаконное применение силы. В итоге страдает способность полиции извлечь уроки из расследования жалоб и разработать систему мер, которая помогла бы ей эффективно бороться с проявлениями насилия со стороны ее сотрудников.

### Расследование в отношении жалоб на незаконное применение силы

1. Одной из особенностей дел о незаконном применении силы сотрудниками полиции является то, что версии подателя жалобы и сотрудника полиции очень часто противоречат друг другу, при этом отсутствуют объективные свидетельства, которые подтверждали бы одну из них. По этой причине представляется трудным собрать доказательства в той степени, которая необходима для проведения уголовного расследования и передачи дела в суд; иными словами, в степени, которая позволяла бы перейти грань разумного «допустимого сомнения» и придти к однозначным выводам. Комиссия Кремничера особо подчеркнула, что «недопустимо утверждать, что данные жалобы априори беспочвенны. Следует исходить из предположения, что некоторые из них, по меньшей мере, небольшая их часть, имеют под собой основание, однако трудности в сборе доказательств не позволяют подкрепить их фактами». По мнению Комиссии, даже если в ходе следствия не представляется возможным добыть доказательства, которые позволяли бы начать судебную процедуру, полиция, как структура, обязана стремиться докопаться до истины, с тем, чтобы ее командный состав мог принять соответствующие меры и получить наиболее полное представление о склонности тех или иных своих сотрудников к насилию. Это необходимо, поскольку руководство такой структуры, как полиция, на которую возложены столь важные и деликатные функции, и которая наделена столь широкими полномочиями, должно в каждом случае точно знать, что происходит при исполнении ее сотрудниками своих обязанностей. Исходя из этого, Комиссия Кремничера пришла к выводу, что необходимо отделить друг от друга судебную-уголовную процедуру и действия, предпринимаемые командным составом. Таким образом, сотрудник полиции во что бы то ни стало будет обязан правдиво отчитаться перед своим непосредственным начальником. Однако законом будет установлено, что слова со-

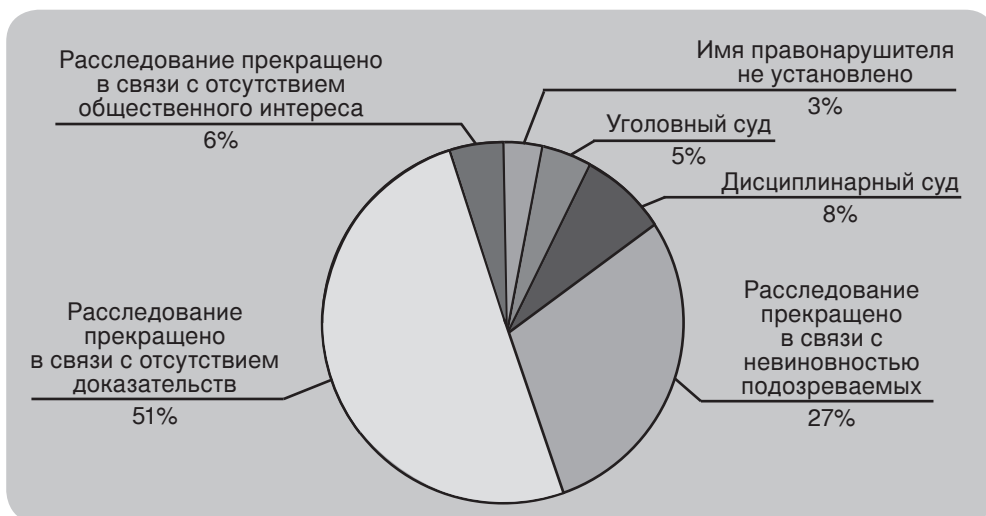


трудника полиции не могут быть использованы как доказательство против него в суде. Комиссия полагала, что даже если руководящий состав полиции будет обладать информацией, которая не сможет быть использована в суде, ее будет достаточно для принятия командных мер, которые не требуют столь жесткой системы доказательств, как та, что необходима для обоснования уголовного обвинения. Следует отметить, что, по мнению Комиссии Кремничера, следует проводить различие между вопросом о том, подходит ли сотрудник полиции для службы в этой структуре, и вопросом, по которому ведется уголовное разбирательство. Таким образом, в случае, если дело закрывается ввиду невозможности прийти к четким выводам в ходе уголовного разбирательства, руководство полиции должно постараться применить в отношении подозреваемого сотрудника имеющиеся в его распоряжении меры, такие как разъяснительная работа и инструктаж, перевод на другую должность и даже увольнение.

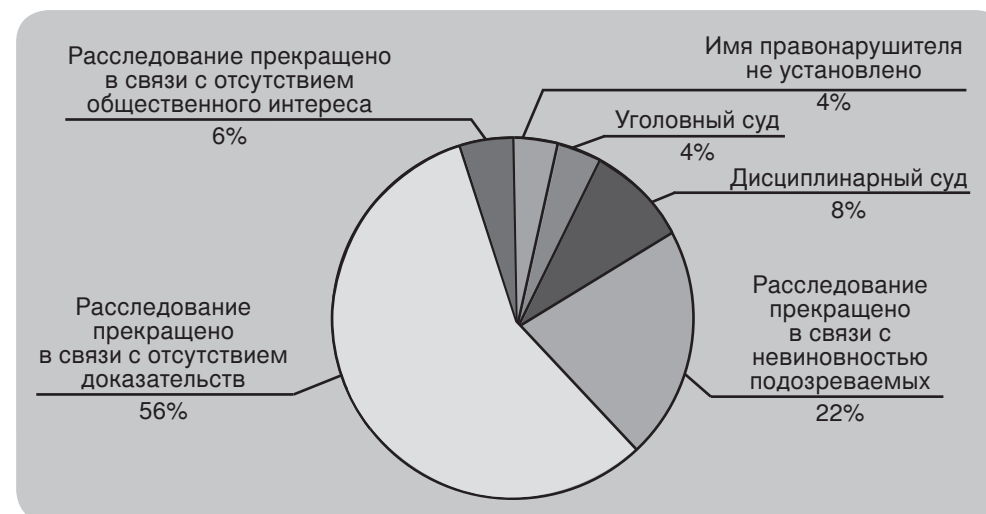
2. Ниже приводятся графики распределения жалоб на применение силы, расследованных МАХАШем, а также итоги разбирательства по ним.

**Графики 3–4.**  
**Итоги разбирательства жалоб на применение силы,**  
**расследованных МАХАШем в 2002–2003 гг.**

2002 г.



2003 г.



(а) В 2002 году 605 из 1.182 расследованных дел (51%) были закрыты за недостаточностью улик, поскольку версии подателя жалобы и подозреваемого противоречили друг другу, и не было возможности подтвердить одну из них. В 2003 году под этим предлогом было закрыто 800 из 1.419 расследованных дел (56%).

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера руководством МАХАШа, сообщается, что, в принципе, когда расследуется жалоба на незаконное применение силы, и версия подателя жалобы противоречит версии сотрудника полиции, при том, что отсутствуют дополнительные данные, с помощью которых можно было бы прийти к однозначному выводу о правдивости той или иной версии событий, дело закрывается за недостаточностью улик. Происходит это потому, что в этих обстоятельствах шансы на признание сотрудника полиции виновным в уголовном судопроизводстве не велики.

В том, что касается работы с жалобами, в отношении которых дело было закрыто МАХАШем за недостаточностью улик, было установлено, что в подобных случаях руководство полиции не рассматривает возможность принять имеющиеся в его распоряжении меры с тем, чтобы отреагировать на жалобу вне рамок уголовного или дисциплинарного разбирательства.



(б) В 2002 году МАХАШем было передано в уголовные суды 53 расследованных дела (5%), а в дисциплинарные суды – еще 93 дела (8%). Остальные дела были закрыты по одной из причин, перечисленных в Законе об уголовном судопроизводстве. В 2003 году МАХАШем было передано в уголовные суды 58 дел (4%), а в дисциплинарные суды – еще 119 дел (8%). Остальные дела были закрыты по одной из причин, перечисленных в Законе об уголовном судопроизводстве.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера, руководство МАХАШа ссылается на сложности, с которыми сопряжено расследование жалоб на применение силы сотрудниками полиции. Их причиной является то, что закон наделяет сотрудников полиции полномочиями на применение силы в определенных обстоятельствах. При этом, если речь идет о простых гражданах, даже такое незначительное действие как толчок или захват, трактуется как проявление агрессии. В итоге, ситуации, когда применение силы рядовым гражданином расценивалось бы как нападение, т.е. уголовное правонарушение, и предполагало бы передачу дела в суд, зачастую не рассматриваются как таковые, если речь идет о сотруднике полиции, находившемся при исполнении своих обязанностей.

Во всех случаях, когда сотрудники полиции не предстали ни перед уголовным, ни перед дисциплинарным судом, руководство полиции не провело проверку обстоятельств описанных в жалобах происшествий и не рассматривало возможность применить в отношении своих подчиненных какие бы то ни было меры административного воздействия.

### Уведомление о возбуждении дела

Инструкции Генерального штаба полиции накладывают ограничения на служебный рост сотрудников полиции, замешанных в правонарушениях. Этими инструкциями предписывается, что сотрудник полиции, против которого ведется следствие – будь то открытое МАХАШем дело, или начатое Отделом по работе с жалобами населения в отношении него разбирательство – может быть повышен в чине или в должности только с разрешения начальника отдела кадров или Генерального инспектора полиции. Данными инструкциями также установлено, что если начатое против сотрудника полиции разбирательство завершилось его оправданием или закрытием дела по любой причине, вопрос о его служебном продвижении будет рассматриваться ретроактивно, с момента, когда впервые было рекомендовано повысить его

в звании или должности. При этом будут учитываться предъявлявшиеся к нему в прошлом претензии дисциплинарного характера. Правилами установлено, что сотрудник полиции может быть направлен на какой бы то ни было курс или программу обучения только при условии, что была подвергнута проверке история его дисциплинарных взысканий<sup>28</sup>. Вышесказанное дает представление о том, насколько, согласно указам и правилам, регулиющим работу полиции, важен сам факт проведения расследования в отношении ее сотрудников, и насколько он может сказаться на процессе их служебного роста.

Указами Генерального штаба определено, что если МАХАШ решает открыть против сотрудника полиции дело, подозревая его в совершении правонарушения, он обязан сообщить об этом следующим представителям руководства полиции: начальнику отдела кадров, непосредственному начальнику подозреваемого, его старшему по должности начальнику, а также начальнику разведывательно-информационного отдела. В случае, если заводится дело против сотрудника полиции в звании майора и выше, об этом должны быть поставлены в известность также министр внутренней безопасности и Генеральный инспектор полиции. МАХАШ также обязан уведомить о завершении расследования начальника отдела дисциплины (*махлекет ха-миш-маат*), непосредственного начальника сотрудника полиции и его старшего по должности начальника. Как было сказано выше, МАХАШу не вменяется в обязанность сообщать руководящему составу полиции о жалобах, в отношении которых было решено не проводить расследования.

1. Данные выборки показывают, что в 48% дел (44 из 91), в отношении которых было проведено расследование, и личность подозреваемых была установлена (личные данные сотрудника полиции были указаны в деле), МАХАШ не поставил полицию в известность о начале разбирательства. В значительной части дел (33 из 44) МАХАШ проинформировал полицию о расследовании только по его окончании, отметив, что об открытии дела не было сообщено по «профессиональным соображениям». При этом не конкретизировалось, какова же была суть данных соображений.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера, руководство МАХАШа сообщило, что «в принципе, МАХАШ уведомляет полицию о начале следствия в отношении ее сотрудника. Однако в случае, если личность сотрудника не установлена однозначно, подобное уведомление не отправляется, поскольку сообщение об открытии дела напрямую сказывается на подозреваемом: его не повышают в звании, он не имеет право



проходить курсы и участвовать в программах подготовки сотрудников, приостанавливается его должностной рост и т.д.» Кроме того, было отмечено, что «о некоторых делах МАХАШ не информирует полицию, исходя из профессиональных соображений... Речь может идти о расследованиях в отношении личных и требующих особой деликатности тем (таких, например, как конфликт между супругами). Уведомление о делах подобного рода способно нанести неизмеримый ущерб уже на этапе открытия дела, при том, что следствию еще не известны все релевантные факты». В письме, отправленном в апреле 2005 года, руководство МАХАШа также подчеркнуло, что для уведомления полиции о начале расследования недостаточно того, что личность подозреваемого установлена. Необходимо наличие доказательств, на основании которых его можно подозревать в совершении правонарушения. В том, что касается своей обязанности информировать полицию о начале расследования против ее сотрудника, установленной указами Генерального штаба полиции, руководство МАХАШа подчеркнуло, что оно постоянно сотрудничает с полицией, руководствуясь правилами совместной работы, принятыми обеими сторонами, и действует в соответствии с процедурами, в отношении которых была достигнута договоренность. Однако, являясь отделом Государственной прокуратуры и находясь – как административно, так и профессионально – в ведении юридического советника правительства и Генерального прокурора, он не обязан подчиняться указам Генерального штаба полиции и рассматривать их как руководство к действию.

По мнению Ведомства Государственного контролера, в функции МАХАШа, отвечающего за расследование уголовных и дисциплинарных аспектов жалоб на сотрудников полиции, не входит рассмотрение вопроса о том, насколько сообщение об открытии дела способно повлиять на служебный рост, профессиональную подготовку и личную жизнь сотрудников полиции, в отношении которых было начато следствие. Данный вопрос следует оставить на усмотрение полиции уже и потому, что система доказательств, необходимая для судебного разбирательства, отличается от той, которая позволяет предпринять в отношении подозреваемого сотрудника приказные или административные меры. Постановляя, сообщать или нет полиции об открытии дела, МАХАШ практически решает за полицию вопрос о том, какие административные меры ей следует принимать в отношении своих сотрудников.

Необходимо подчеркнуть, что в большинстве попавших в выборку дел, об открытии которых МАХАШ не уведомил полицию, не обнаружилось ника-

ких свидетельств наличия профессиональных соображений, таких, как опасение, что сообщение об открытии дела приведет к попыткам помешать ходу следствия, или требующих особой деликатности личных вопросов, таких, как конфликт между супругами. Представляется безосновательным утверждение руководства МАХАШа о том, что прежде чем сообщить полиции об открытии дела против ее сотрудника, якобы, необходимо собрать доказательства, на основании которых можно было бы заподозрить его в совершении правонарушения. Очевидно, что обоснование подозрения является результатом следствия. Во многих случаях достичь его можно только по окончании разбирательства. В то же время, в соответствии с указом Генерального штаба полиции, факта открытия дела достаточно для того, чтобы приостановить служебный рост сотрудников, в отношении которых ведется следствие. Что же касается заявления руководства МАХАШа о том, что указы Генерального штаба полиции ни к чему его не обязывают, необходимо отметить, что если МАХАШ оспаривает обязанность информировать полицию об открытии дел против ее сотрудников, возложенную на него обсуждавшимся выше указом, то он должен был ознакомить полицию со своей точкой зрения и поставить ее в известность о том, что передаваемая ей информация не включает все расследования, которые были начаты против сотрудников полиции, подозреваемых в незаконном применении силы. В таком случае, полиция не считала бы ошибочно, что отчеты МАХАШа освещают все без исключения правонарушения подобного рода.

2. Ведомство Государственного контролера проверило личные дела ряда сотрудников полиции, которые числились в попавших в выборку расследованиях как подозреваемые. Данная проверка была проведена для того, чтобы выяснить, повлиял ли тот факт, что полиции не сообщили об открытии против них дела, на выполнение инструкций, предписывающих приостановку служебного роста сотрудников, в отношении которых ведется расследование. Для этой цели было наугад выбрано и проверено 50 личных дел. Обнаружилось, что из 22 сотрудников, в отношении которых МАХАШ расследовал жалобы, пятеро (22%) были повышены в звании в период, когда касательно них велось разбирательство.

По мнению Ведомства Государственного контролера, ситуация, при которой МАХАШ не сообщает полиции о начале расследования в отношении ее сотрудников, в результате чего их повышают в звании в то время, когда против них ведется расследование по подозрению в незаконном применении силы, может быть расценена сотрудниками полиции как лицемерие: с одной стороны, в ходе профессиональной



подготовки полицейских, а также посредством указов, регулирующих деятельность полиции, им разъясняется, что незаконное применение силы неприемлемо; с другой стороны, тот факт, что МАХАШ ведет расследование в отношении сотрудников, подозреваемых в подобных правонарушениях, никак не препятствует их служебному росту. Исходя из этого, МАХАШ обязан скрупулезно сообщать полиции о каждом начатом расследовании, с тем, чтобы она обладала всеми данными, необходимыми для принятия решения о продвижении по службе ее сотрудников.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера, полиция сообщила, что, стремясь не допустить, чтобы в ее курсах [для командного состава] участвовали сотрудники, против которых МАХАШ открыл дело, она обратилась в этот отдел и пришла с ним к соглашению, что если будет начато расследование против сотрудника, претендующего на прохождение офицерских курсов, МАХАШ сообщит ей об этом даже в случае, если его дело будет засекречено. Необходимо отметить, что достигнутое полицией соглашение не обеспечивает исполнение ее собственных указов, касающихся приостановки служебного роста сотрудников, в отношении которых проводит расследование МАХАШ.

По мнению Ведомства Государственного контролера, решение не представлять полиции информацию о начале расследования должно регулироваться правилами и приниматься лишь в редких случаях, при исключительных обстоятельствах, и с разрешения высокопоставленного чиновника, который будет наделен данным полномочием.

#### **Отчет о применении силы, дознание и использование полученной информации для предотвращения дальнейших правонарушений**

1. Все общественные комиссии, занимавшиеся разработкой системы мер против незаконного применения силы стражами порядка, особо выделяли ответственность, которую несет командный состав полиции в борьбе с этим явлением. Комиссии рекомендовали установить процедуру дознания, целью которого было бы выявить промахи и недостатки в работе сотрудников полиции. При этом предлагалось ограничить использование полученных в ходе дознания сведений как улики в уголовном разбирательстве, которое будет проводиться в отношении подозреваемого сотрудника. Комиссии придерживались мнения, что принципиальная важность того, чтобы честный рассказ о происшедшем стал нормой, значительные трудности в выяснении правды, а также необходимость узнать истинные подробности

происшедшего, с которой сопряжено расследование жалоб на незаконное применение силы, оправдывают отказ от использования полученной в ходе дознания сотрудника информации в ведущемся против него уголовном или дисциплинарном разбирательстве. Комиссия Кремничера отметила, что данный подход не предполагает полного отказа от привлечения подозреваемого сотрудника к ответу, и что в его отношении следует принять административные меры. Более того, из вышесказанного не следует, что против этого сотрудника не должно быть проведено уголовное или дисциплинарное разбирательство. Однако оно должно основываться на доказательствах, полученных другим способом, не в ходе дознания. Из отчета комиссии следует, что данную рекомендацию можно воплотить в жизнь, опираясь на решение юридического советника правительства и руководства полиции; тем не менее, было бы желательно обеспечить ей и законодательную базу.

Следует отметить, что комиссии настойчиво утверждали, что офицеры полиции «закрывали глаза» и никак не реагировали на проявления насилия со стороны своих подчиненных. Комиссия Кремничера, занимавшаяся этим вопросом, примерно в то же время, когда был основан МАХАШ, утверждала, что если полномочия по расследованию случаев насилия перейдут от полиции к МАХАШу, то представители ее руководящего состава могут придти к выводу, что они более не отвечают ни за агрессивное поведение своих подчиненных, ни за меры по наказанию виновных и предотвращению повторения подобных инцидентов. В Отчете Комиссии Кремничера подчеркивалось, что необходимо обеспечить условия для того, чтобы представители командного состава полиции проводили бы дознание по поводу незаконного применения силы своими сотрудниками; причем с момента совершения правонарушения до дознания должно было бы проходить как можно меньше времени. Это позволило бы сделать в отношении подозреваемых сотрудников выводы и принять надлежащие меры безотносительно следствия, которое будет проводиться позднее. Несмотря на то, что, как было сказано выше, в 1994 году руководство полиции объявило о своем согласии с рекомендациями Комиссии Кремничера, они так и не были воплощены на практике.

И действительно, в исследовании агрессивного поведения сотрудников полиции в отношении граждан, проведенном Главным ученым Министерства внутренней безопасности в декабре 2000 года, считанные годы спустя после основания МАХАШа, отмечалось, что офицеры, против чьих подчиненных подана жалоба на проявление насилия, избегают активного участия в выяснении обстоятельств происшествия, поскольку степень их вовлеченности в ход следствия ограничена законом. Одним из выводов данного исследования также было то, что офицерам должна принадлежать ведущая



роль в борьбе с насилием со стороны сотрудников полиции, и что меры в отношении агрессивного поведения подчиненных должны рассматриваться как интегральный компонент их должностных обязанностей, за выполнение которых они несут прямую ответственность.

Проверка выявила, что полиция не установила процедуру, в соответствии с которой представители командного состава проводили бы дознание в отношении сотрудников, подозреваемых в проявлениях насилия. Помимо этого, не было изменено законодательство с тем, чтобы ограничить использование полученной в ходе дознания информации как улики в уголовном разбирательстве. Подобная процедура оговаривается, например, Законом об армейском судопроизводстве от 1955 года<sup>29</sup>, который регулирует использование информации, полученной в ходе дознания в отношении военнослужащего. Этим законом установлено, что все сказанное на дознании, его протокол, любые подготовленные в ходе дознания материалы, а также его выводы «не будут рассматриваться как улики в суде, кроме как в случае, если это будет суд по обвинению в сообщении ложных сведений или сокрытии важных деталей в ходе дознания». В пояснении к законопроекту о внесении поправки в этот закон<sup>30</sup> было отмечено, что внутриармейское дознание служит инструментом, с помощью которого военное руководство может выявить промахи и недостатки в деятельности армии и тех, кто в ней служит; и что уверенность в том, что показания, данные в ходе дознания, и его выводы не будут переданы в суд, должны побудить его участников сообщить достоверные сведения. Также не были приняты меры, чтобы обеспечить большее участие офицеров полиции в работе с жалобами на насилие со стороны их подчиненных, избежав при этом столкновения интересов между их действиями и расследованиями, проводимыми МАХАШем.

По мнению Ведомства Государственного контролера, помимо тщательного уголовного или дисциплинарного расследования против подозреваемого сотрудника полиции и принятия в его отношении командных или административных мер, вопрос насилия со стороны стражей порядка предусматривает применение системного подхода. В числе прочего для этого требуется, чтобы руководство полиции проводило профессиональное дознание при каждом инциденте. Целью данной процедуры было бы выявление недостатков и промахов в деятельности полиции и ее сотрудников и поиск путей их исправления. Эти действия представляются необходимыми в свете того, что значительная часть расследований сопряжена с трудностями в сборе доказательств, которые позволили бы обосновать обвинительное заключение. Как бы там ни было, полиция обязана найти способы

увеличения степени вовлеченности офицеров в расследование инцидентов с проявлениями насилия, в которых оказались замешаны их сотрудники, и возложить на представителей командного состава прямую ответственность за поведение их подчиненных. При этом их деятельность не должна мешать ходу следствия, проводимого МАХАШем.

2. Касательно дисциплинарных мер в отношении сотрудников полиции, против которых были поданы жалобы, внутренняя инструкция полиции от апреля 2003 года предписывает следующее: раз в год прикрепленные к подразделениям полиции офицеры Отдела дисциплины проведут проверку истории дисциплинарных взысканий каждого сотрудника подразделения. Если будет выявлено, что против того или иного сотрудника скопились жалобы на применение силы или дисциплинарные правонарушения, офицер составит о нем заключение и передаст его командиру подразделения, который вызовет этого сотрудника на собеседование. Если командир подразделения придет к выводу, что обстоятельства не оправдывают вызов сотрудника на собеседование, он должен будет письменно аргументировать свое решение, и этот документ будет подшит в личное дело сотрудника. Сотрудник полиции, в отношении которого завела дело одна из структур, на которые возложено ведение расследований<sup>31</sup>, будет приказом командира подразделения вызван на собеседование к своему непосредственному начальнику. Если за время службы против сотрудника полиции были начаты и другие расследования (за исключением дел, которые были закрыты за отсутствием вины), и за ними не последовало никаких приказных или административных мер, его вызовет на собеседование командир подразделения. Если причиной проводимого в отношении сотрудника расследования является подозрение в незаконном применении силы, командир подразделения однозначно даст ему понять, что полиция расценивает это явление как серьезную проблему, и проинструктирует его в том, что, контактируя с населением, он должен действовать строго в рамках своих полномочий, сдержанно и терпеливо. Командир подразделения также объявит своему подчиненному, что его будущее в рядах полиции зависит от результатов расследования. По результатам собеседования будет заполнен отчет, который будет сохранен в личном деле сотрудника.

Из упоминавшейся выше проверки 50 личных дел сотрудников полиции следует, что данная инструкция не выполняется: в 28 из 50 личных дел сотрудников, в отношении которых МАХАШ сообщил полиции о



начале расследования, не было обнаружено свидетельств о том, что непосредственные начальники вызывали бы на собеседование подчиненных, против которых скопились жалобы на незаконное применение силы, и не было подшито документов, в которых аргументировалось бы решение не проводить собеседование с этими сотрудниками, как того требует инструкция. Невыполнение данной инструкции свидетельствует о «двойной морали», которое проявляет полиция в данном вопросе и которое не может остаться незамеченным ее служащими: с одной стороны, она издает инструкцию о мерах в отношении сотрудника, против которого была подана жалоба на незаконное применение силы; с другой стороны, она смотрит сквозь пальцы на жалобы, поданные против своих сотрудников.

3. Общественные комиссии неоднократно подчеркивали необходимость сбора и анализа данных о жалобах на незаконное применение силы сотрудниками полиции – даже в случаях, когда подача жалобы не привела к началу уголовного или дисциплинарного расследования – с тем, чтобы иметь возможность извлечь уроки из этой информации, как на личном, так и на организационном уровне. Они рекомендовали ввести процедуру анализа каждого происшествия, при котором каким бы то ни было образом применялась сила.

Как уже было отмечено, полиция не проводит никаких проверок в отношении жалоб на незаконное применение силы ее сотрудниками, в отношении которых МАХАШ не начал расследование ввиду отсутствия общественного интереса или прекратил его за недостаточностью улик. Таким образом, полиция лишается возможности систематически изучать инциденты, ставшие причиной жалоб, анализировать их обстоятельства и принимать соответствующие меры для предотвращения подобных правонарушений.

По мнению Ведомства Государственного контролера, основная ответственность за борьбу с проявлениями насилия со стороны стражей порядка лежит на полиции. Чтобы иметь возможность эффективно противостоять этому явлению, недостаточно того, что МАХАШ будет расследовать уголовные аспекты отдельных инцидентов. Полиция обязана выяснять обстоятельства подобных происшествий и, в соответствии с полученной информацией, принимать в отношении своих сотрудников имеющиеся в ее распоряжении приказные или административные меры.

Помимо этого, полиция должна отслеживать закономерности распределения поступающих против ее сотрудников жалоб по различным подразделениям, изучать отличительные черты как сотрудников, ставших объектами жалоб, так и потерпевших. Данный подход обеспечит полиции возможность выявить структурные недостатки в своей работе и оптимизировать ее во всем, что касается применения полномочий, в которых заложен риск нанесения ущерба гражданам. Руководство полиция также обязано однозначно дать понять своим подчиненным, что незаконное применение силы строжайше запрещено, и увеличить степень вовлеченности представителей командного состава в укоренение этой нормы.

4. Всеобъемлющая ответственность юридического советника правительства и Генерального прокурора за сохранение власти закона, а также тот факт, что расследование совершенных сотрудниками полиции правонарушений передано в руки МАХАШа, подразумевают, что в сферу их контроля и полномочий попадает все, происходящее в этой области. Необходимо отметить, что действия сотрудников полиции могут повлиять на происходящее в суде. Так, например, утверждение о том, что признание было получено незаконными методами, может изменить ход судебного разбирательства.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера в апреле 2005 года, канцелярия юридического советника правительства сообщила, что, во всем, что касается контроля над деятельностью МАХАШа, юридический советник правительства и Генеральный прокурор не видят причин проводить различие между ним и другими отделами прокуратуры. Канцелярия юридического советника правительства добавила, что помимо подачи рапорта, являющегося частью годового отчета Министерства юстиции, МАХАШ инициировал процедуру годового подведения итогов, в которой участвуют генеральный директор Министерства юстиции, юридический советник правительства и Генеральный прокурор. В ходе этой процедуры представляется широкомасштабная картина деятельности отдела за истекший год. Предоставленный МАХАШем рапорт передается юридическому советнику правительства, Генеральному прокурору и министру юстиции. Также было отмечено, что в Министерстве юстиции полным ходом идут организационные реформы, в рамках которых оно стремится упорядочить и сделать более эффективными методы работы в области отчетности и внутреннего контроля над деятельностью своих служащих.



По мнению Ведомства Государственного контролера, следует установить четкие процедуры, которые обеспечили бы контроль юридического советника правительства и Генерального прокурора над работой, проводящейся с жалобами на насилие со стороны сотрудников полиции. Эта задача особенно важна в свете того факта, что незаконное применение силы сопряжено с использованием данных законом полномочий.

### **Работа с жалобами на неподобающее поведение и неудовлетворительное исполнение сотрудниками полиции своих обязанностей**

Разбирательство в отношении жалоб на неподобающее поведение сотрудников полиции и неудовлетворительное исполнение ими своих обязанностей проводится на трех уровнях – Генерального штаба полиции, района и округа, и в ней задействовано 35 сотрудников полиции. В Генеральном штабе функционирует Отдел по работе с жалобами населения, который отвечает за организацию деятельности офицеров по работе с жалобами населения по всей территории Израиля. К каждому округу прикреплен офицер по контролю и работе с жалобами, в чье ведение входит принятие мер в отношении жалоб на сотрудников штаба округа и дорожной полиции. В силу данных ему полномочий, он также может проводить разбирательства и принимать решения по кассациям в отношении жалоб, расследовавшихся на уровне района. К каждому району прикреплен офицер по работе с жалобами населения, который подчиняется начальнику районного отдела полиции, но в профессиональных вопросах подотчетен офицеру округа по контролю и работе с жалобами населения. Именно он занимается большинством жалоб.

Указ об основах деятельности полиции устанавливает, какие вопросы должны разбираться в рамках работы с жалобами, и как это должно происходить<sup>32</sup>. Согласно этому указу, «жалоба» представляет собой письменный документ, в котором гражданин утверждает, что сотрудник полиции совершил дисциплинарное правонарушение, в соответствии с определением, данным в параграфе 50 Закона о полиции. Как уже было отмечено, согласно инструкции Генерального прокурора, жалоба, в которой идет речь о применении сотрудником полиции силы при исполнении им своих обязанностей, должна расследоваться МАХАШем, даже если обсуждающийся в ней инцидент не выходит за рамки дисциплинарного правонарушения.

Ввиду основания МАХАШа, в середине 1998 года полиция подготовила черновик нового Положения об основах своей деятельности, которым предполагалось заменить Положение об основах деятельности, регулирующее работу с жалобами населения.

На момент завершения проверки (в сентябре 2004 года), шесть лет спустя после подготовки черновика о новых Положениях об основах деятельности полиции, так и не был разработан соответствующий реалиям окончательный вариант данного документа. При этом в своих действиях полиция руководствуется предварительной редакцией Положений.

В предварительной редакции нового Положения оговаривается, что жалоба, поданная против сотрудника районного отдела полиции, будет, как правило, расследоваться офицером района по работе с жалобами населения. Жалобой, поданной против сотрудника окружного отдела или дорожной полиции, будет заниматься офицер округа по контролю и работе с жалобами населения. По окончании процедуры, проводивший разбирательство офицер передаст его результаты, с приложением своих рекомендаций, на утверждение начальнику отдела<sup>33</sup>.

### **Классификация жалоб и проведение разбирательства в их отношении**

Правила, регулирующие деятельность Отдела работы с жалобами населения<sup>34</sup>, должны были установить четкие критерии классификации жалоб. Согласно правилам, жалобы, в которых идет речь о поведении, недостойном сотрудника полиции, злоупотреблении полномочиями, незаконном использовании служебного положения, неподобающем внешнем виде и унижении граждан, должны быть классифицированы как жалобы на неподобающее поведение. Жалобы, касающиеся действий на основе пристрастного отношения, поступков вне рамок полномочий, безосновательного причинения беспокойства гражданину, неудовлетворительного исполнения обязанностей или отказа сообщить свои личные данные, будут классифицированы как жалобы на неудовлетворительное исполнение сотрудниками полиции своих обязанностей. Правила предписывают, что, в принципе, в отношении поступившей жалобы должно быть открыто дело о разбирательстве («зеленая папка»). Если в поступившей жалобе не указаны все необходимые детали, проводящий разбирательство чиновник должен снять с подателя жалобы подробные показания и, на основании полученной информации, решить, следует ли открывать разбирательство («зеленую папку») в отно-



шении данной жалобы. Решение о том, что не следует открывать разбирательство, должно быть письменно аргументировано проводящим разбирательство чиновником. Правилами также установлено, что факт расследования, ведущегося в рамках «зеленой папки», должен быть отмечен в личном деле сотрудника полиции.

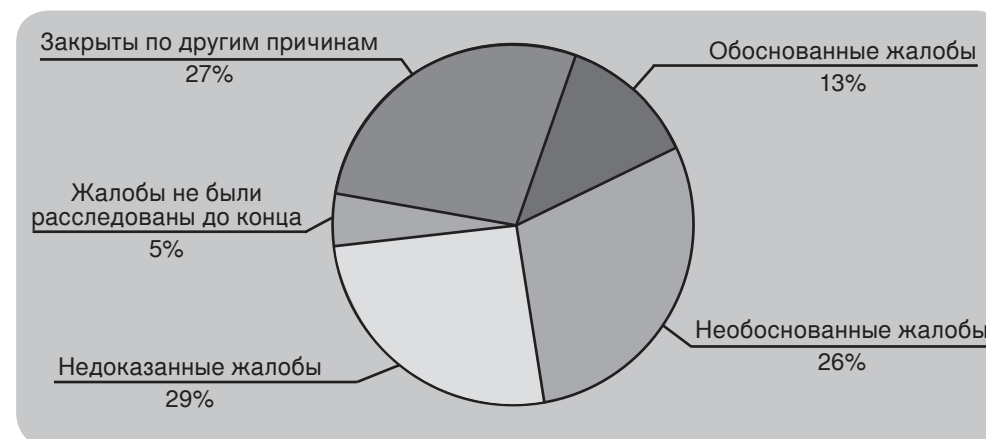
В ходе проверки выяснилось, что отдел по работе с жалобами населения расследовал большую часть жалоб вне рамок процедуры так называемой «зеленой папки». Вместо этого применялся другой вид разбирательства (так называемая «коричневая папка»), не регламентированный четкими нормативами. Разбирательство такого типа не фиксируется в личном деле сотрудника полиции. В 2002 году 1.331 дело из 2.073 (около двух третей) рассматривалось в рамках «коричневых папок», невзирая на то, что в этих случаях следовало завести «зеленые папки», как того требуют правила. Необходимо отметить, что дела, распределенные по «зеленым» и «коричневым» папкам, отличались друг от друга не типом жалоб и степенью их серьезности, а лишь тем, будет или нет факт расследования занесен в личное дело сотрудника. Таким образом, речь идет о применении более мягкой формы разбирательства, чем та, которую предписывают правила; что, в сущности, позволяет действовать в обход установленной процедуры. Ведомство Государственного контролера видит серьезную проблему в том, что полиция действовала в обход процедуры разбирательства в отношении жалоб, полученных от граждан. Применявшиеся ею для этого средства не соответствовали действующим правилам, и для их использования не были установлены четкие критерии. По этой причине, вполне вероятно, что некоторые сотрудники полиции смогли избежать ответственности за совершенные ими правонарушения. Тяжесть ситуации усугубляется еще и тем, что описываемые действия совершаются одной из структур полиции, на которую возложена ответственность за поддержание профессионализма и соответствующего нормам морали поведения стражей порядка. Эти действия противоречат заверениям полиции в том, что она видит себя обязанной вести бескомпромиссную борьбу с проявлениями неподобающего поведения своих сотрудников.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера, полиция сообщила, что разбирательство в рамках процедуры «коричневых папок» отменено; и что все жалобы впредь будут рассматриваться в соответствии с действующими правилами.

2. Положения об основах деятельности полиции, регулирующие работу с жалобами населения, предписывают, что по завершении разбирательства проводивший его сотрудник должен составить отчет о расследовании, в котором, среди прочего, должен изложить выводы, к которым пришло следствие, и рекомендовать меры, которые следует предпринять в свете выясненных обстоятельств. Согласно правилам, выводом может быть одно из следующих утверждений: жалоба обоснована; жалоба отчасти обоснована; жалоба не обоснована; жалоба не доказана; жалоба не расследована полностью. К мерам, которые могут быть рекомендованы, относится одно из следующих действий или их сочетание: инструктаж; выговор, выносимый прямым или вышестоящим начальником; передача дела для разбирательства судье уголовного или дисциплинарного суда; передача дела в дисциплинарный суд для рассмотрения судебной коллегией; принятие дисциплинарных мер административного характера<sup>35</sup>, с условием, что на это будет получено разрешение начальника отдела кадров. Согласно Положению об основах деятельности полиции, подателю жалобы следует выдать письменное свидетельство о ее получении. По завершении разбирательства подателю жалобы должен быть предоставлен ответ.

Согласно предоставленным полицией данным, в 2002 г. районные офицеры по работе с жалобами населения закончили рассмотрение 1.861 жалобы против сотрудников полиции, в которых шла речь об их неподобающем поведении или неудовлетворительном исполнении ими своих обязанностей<sup>36</sup>. Далее приводится график распределения жалоб, рассмотренных в 2002 году, по результатам проведенных в их отношении разбирательств.

**График 5. Распределение жалоб, рассмотренных в 2002 году, по результатам проведенных в их отношении разбирательств**





Ведомством Государственного контролера была проведена проверка 103 дел, открытых в 2002 году в связи с жалобами на сотрудников полиции<sup>37</sup>. Было выявлено, что результаты разбирательств распределялись следующим образом: в 22% дел было установлено, что жалоба обоснована полностью или частично; в 28% дел жалоба была признана необоснованной; в 44% дел жалоба считалась недоказанной; и в 6% дел жалоба не была расследована полностью. В отношении дел, в которых жалоба была признана частично или полностью обоснованной, были предприняты следующие действия: в 55% случаев был проведен инструктаж; в 40% случаев руководством были предприняты меры дисциплинарного характера (был объявлен выговор<sup>38</sup>), в 5% случаев дело было передано судье дисциплинарного суда.

В ходе проверки также выяснилось, что в 16% вошедших в выборку дел районный офицер по работе с жалобами не снял показаний с подателя жалобы, несмотря на то, что в ней присутствовали не все необходимые сведения (в примерно половине этих случаев жалобы были признаны недоказанными). В 25% дел не были сняты показания со свидетелей происшествия, невзирая на то, что в деле были подробно указаны их личные данные (в примерно половине этих случаев жалобы были признаны недоказанными); в 18% дел не был составлен отчет о проведенном разбирательстве. Эти данные указывают на то, что в значительной части случаев при проведении разбирательства не были задействованы все установленные действующими правилами процедуры. Также обнаружилось, что отделы полиции не соблюдали инструкций, предписывающих, что решения, принятые в отношении жалоб, должны утверждаться офицерами высокого ранга (начальником отдела или его заместителем). Примерно в 28% дел решение было утверждено районными офицерами по работе с жалобами (теми же, кто принимал это решение); в 16% случаев решение утверждалось офицером округа по контролю и работе с жалобами; и только в 5% дел решение было утверждено начальником отдела или его заместителем, как того требуют правила.

#### **Работа с жалобами и обращениями, проводимая Министерством внутренней безопасности**

Отдел по работе с жалобами населения при Министерстве внутренней безопасности подчиняется внутреннему контролеру и выполняет поручения министра во всем, что касается работы с жалобами населения, в которых

поднимаются вопросы, входящие в сферу ответственности министерства, полиции и управления тюрем (ШАБАС). Отдел насчитывает пять должностных лиц: начальник отдела (офицер в ранге бригадного генерала полиции и выше, временно переведенный на работу в Министерство внутренней безопасности), три координатора по работе с жалобами граждан и офицер по особым поручениям, который инспектирует тюрьмы, а также принимает и рассматривает жалобы заключенных.

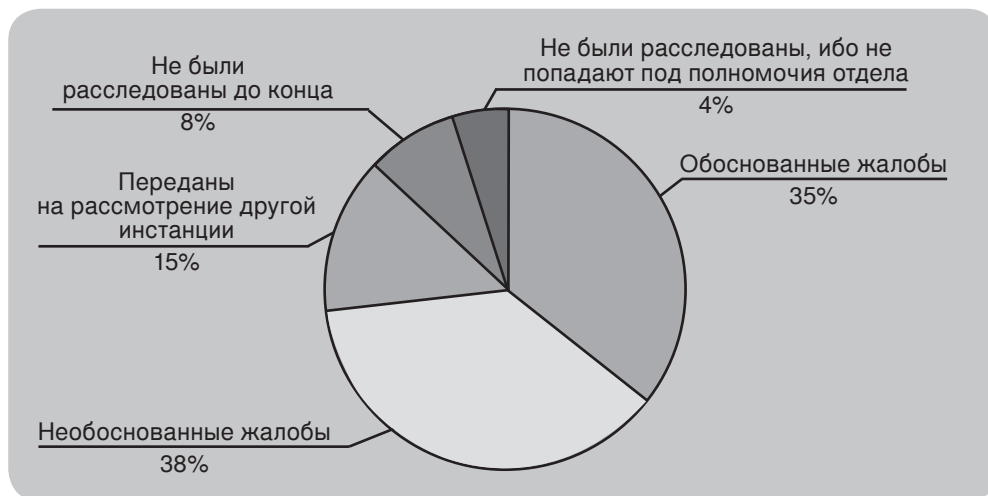
Работа с жалобами населения регулируется правилами, утвержденными Министерством внутренней безопасности. Согласно этим правилам, сотрудники отдела по работе с жалобами населения имеют право посещать, по предварительной договоренности, любой объект полиции и управления тюрем и получать информацию, необходимую для расследования жалоб. Согласно правилам, расследование жалобы, которая позволяет предположить, что речь идет об уголовном преступлении, совершенном сотрудником полиции, передается МАХАШу; расследование жалобы такого рода, поданной против сотрудника Управления тюрем, должно быть передано в Отдел расследования правонарушений, совершенных тюремным персоналом при Министерстве внутренней безопасности. Расследование жалобы, в которой не идет речь о предполагаемом уголовном правонарушении, может проводиться путем прямых контактов с замешанными в происшествии сотрудниками. Помимо этого, расследование подобных жалоб может опираться на письменные отклики, полученные от сотрудников полиции или управления тюрем.

Способ разбирательства должен быть установлен сотрудником, рассматривающим жалобу, с учетом ее темы, изложенных в ней фактов и степени деликатности обсуждаемого вопроса. По окончании разбирательства рассматривавший жалобу сотрудник уполномочен указать на необходимость исправления изъяна, ставшего поводом для жалобы, или порекомендовать принятие мер, включая привлечение виновных к дисциплинарной ответственности.

Согласно отчету о деятельности отдела по работе с жалобами населения, в 2003 году в него поступила 1.951 жалоба, из которых 1.682 завершились разбирательством, пришедшим к следующим выводам: 584 жалобы были признаны обоснованными полностью или частично; 650 были признаны необоснованными; 249 жалоб были переданы для расследования структурам, действующим вне рамок полиции; в 137 случаях расследование не было завершено; и 62 жалобы не расследовались ввиду отсутствия необходимых полномочий<sup>39</sup>. Далее приводится график распределения жалоб, поступивших в отдел по работе с жалобами населения, согласно результатам разбирательства.



**График 6. Распределение жалоб, поступивших в отдел по работе с жалобами населения Министерства внутренней безопасности, согласно результатам разбирательства 2003 г.**



Выяснилось, что большинство вышеупомянутых жалоб передавалось для проведения разбирательства в отделы полиции, к которым были прикреплены сотрудники, ставшие объектами этих жалоб. Кроме того, данные дела передавались на рассмотрение районным офицерам по работе с жалобами населения. В этих обстоятельствах приходится усомниться в оправданности существования отдела по работе с жалобами населения Министерства внутренней безопасности. В инструкции Генерального прокурора, регулирующей распределение полномочий между МАХАШем и отделом по работе с жалобами населения, во всем, что касается жалоб, поданных против сотрудников полиции, установлено, что «инкриминируемое сотруднику полиции дисциплинарное правонарушение будет расследоваться офицером отдела полиции по работе с жалобами населения»<sup>40</sup>. Как следствие, часть жалоб, в отношении которых проводит разбирательство отдел Министерства внутренней безопасности, рассматривается также соответствующими отделами полиции.

В ответе, направленном в Ведомство Государственного контролера в декабре 2004 года, Министерство внутренней безопасности сообщило, что отделу по работе с жалобами населения поручена работа с гражданами, обращающимися в этот отдел, в которых затрагивается сфера полномочий министра (то есть, вопросы, касающиеся деятельности полиции и управления тюрем); и что отдел оказывает министру помощь в контроле над вве-

ренным ему министерством и структурами, за деятельность которых он несет ответственность. Министерство отметило, что «поступающие в отдел жалобы служат инструментом, с помощью которого министр внутренней безопасности и контролер министерства выявляют недостатки, выходящие за рамки отдельного происшествия». Также было добавлено, что «отдел по работе с жалобами населения Министерства внутренней безопасности и отдел полиции по работе с жалобами населения принимают одни и те же меры в отношении дел такого рода и рассматривают каждую поступившую к ним жалобу. Таким образом, решение о том, какая из этих двух структур займется расследованием его жалобы, принимается гражданином, подающим жалобу» [sic!].

В ответе Министерства, датированном апрелем 2005 года, сообщалось, что министр внутренней безопасности поручил внутреннему контролеру этого ведомства проверить, как ведется работа с жалобами в подчиненных министерству структурах, а также подготовить предложения о том, как избежать ситуации, когда различные отделы дублируют друг друга. Вследствие этой критики отдел по работе с жалобами населения Министерства внутренней безопасности представил проект, согласно которому «Отдел полиции по работе с жалобами населения, равно как и соответствующий отдел управления тюрем, будут заниматься всеми жалобами, переданными им соответствующим отделом Министерства. В свою очередь, отдел по работе с жалобами населения Министерства внутренней безопасности станет кассационной инстанцией, в которой можно будет обжаловать решения в отношении жалоб, принятые подотчетными министерству отделами. Кассации будут рассматриваться напрямую, без привлечения других структур».

Работа с жалобами, в которых идет речь о неудовлетворительном исполнении сотрудниками полиции своих обязанностей или их неподобающем поведении, должна проводиться в соответствии с едиными, четко установленными правилами и процедурами, которые регулировали бы деятельность всех вовлеченных в этот процесс отделов. Что касается утверждения Министерства внутренней безопасности о том, что его отдел по работе с жалобами населения служит инструментом для выявления изъянов, выходящих за рамки отдельных происшествий, то, по мнению Ведомства Государственного контролера, для обнаружения подобных изъянов недостаточно работы с жалобами, случайно поступающими в министерство. Оно должно обеспечить условия, при которых к нему будет поступать информация обо всех жалобах, поданных против сотрудников полиции; иными словами – о делах, рассматриваемых как полицией, так и МАХАШем.



## Организационная структура МАХАШ и рамках его деятельности

Как было сказано выше, МАХАШ был учрежден в июне 1992 года. Его основанию предшествовала работа межведомственной комиссии, которая определила сферу ответственности Министерства юстиции в отношении проводимых полицией внутренних расследований и указала, какие шаги следует предпринять в целях учреждения МАХАШ. В состав комиссии входили представители Министерства юстиции, полиции, Управления государственной службы (*нацивут ширут ха-медина*) и Министерства финансов. Комиссия постановила, что в первые два года деятельности МАХАШ будет укомплектован сотрудниками, временно переведенными туда на работу из полиции, а его руководителем станет прокурор, являющийся сотрудником Министерства юстиции. В течение первых двух лет своей деятельности МАХАШ, по согласованию с полицией, Министерством финансов и Министерством юстиции, постепенно должен был быть превращен в штатскую структуру. Комиссия придерживалась мнения, что вышеуказанные меры позволят прокуратуре эффективно контролировать проводимые в отношении сотрудников полиции разбирательства и, в конечном итоге, улучшат имидж полиции и предотвратят проявления лицемерия и предвзятости в расследовании правонарушений, совершенных ее служащими.

### Превращение МАХАШ в штатскую (гражданскую) структуру

1. Вопрос о превращении МАХАШ в штатскую (гражданскую) структуру обсуждался в Министерстве финансов в апреле 1993 года при участии представителей Министерства юстиции, Управления государственной службы, МАХАШ и полиции. В ходе обсуждения представитель полиции гарантировал, что его ведомство продолжит обеспечивать МАХАШ следователями все то время, что МАХАШ будет в этом заинтересован, и даже, по необходимости, сможет производить замену следователей, если МАХАШ представит аргументированную просьбу об этом. Руководитель МАХАШ подчеркнул, что комплектование МАХАШ кадровыми штатскими сотрудниками следует проводить поэтапно; и что невозможно оплачивать работу сотрудников полиции, остающихся в данном отделе, и его новоприбывших штатских служащих, исходя из отличающихся друг от друга тарифных сеток. Для оплаты труда следователей вверенного ему отдела он порекомендовал построить единую тарифную сетку, за основу которой были бы приняты оклады, полагающиеся сотрудникам полиции. Представитель Министерства юстиции предложил отложить комплектование МАХАШ кадровыми штатскими сотрудниками до согласования этого вопроса с Управлением государственной

ной службы. Представитель Управления государственной службы попросил представить ему описание должностных обязанностей будущих штатных единиц и их распределение по рангам, а также проект организационной структуры, которая бы отвечала поставленным перед МАХАШем задачам. В январе 1994 года, примерно за полгода до окончания периода временной работы сотрудников полиции в МАХАШе, начальник этого отдела сообщил Генеральному прокурору, что превратить МАХАШ в штатскую структуру в установленный срок не представляется возможным ввиду сопряженных с этими изменениями сложностей. Он отметил, что главной причиной задержки является «существенное различие между условиями оплаты труда сотрудников полиции, работающих в настоящее время в этом отделе, и окладами, которые можно будет им предложить, если они станут числиться служащими Министерства юстиции»; и что ухудшение условий оплаты труда приведет к тому, что никто из сегодняшних сотрудников МАХАШ не будет заинтересован остаться работать в данном отделе в статусе штатского лица». По его словам, «неоспоримым преимуществом [нынешних сотрудников МАХАШ] является накопленный ими богатый опыт следственной работы, что позволяет избежать затрат на их профессиональную подготовку. Помимо этого, нельзя сбрасывать со счетов их доскональное знакомство с деятельностью полиции, как на официальном, так и на неформальном уровне. ... Комплектование МАХАШ штатскими кадровыми сотрудниками потребует хотя бы частичной профессиональной переподготовки кандидатов с тем, чтобы ознакомить их со всеми видами деятельности, выполняемой работниками отдела. Но даже с учетом этой подготовки пройдет еще много времени, прежде чем новые сотрудники отдела смогут внести ощутимый вклад в его работу». При этом начальник МАХАШ подчеркнул, что «до тех пор, пока этот отдел не станет штатской структурой, не иссякнут упреки в том, что, за исключением руководящего состава, сотрудники полиции продолжают расследовать свою собственную деятельность»; и что «в конечном итоге следует довести начатое дело до конца и завершить комплектование МАХАШ штатскими кадрами». В конце своего письма начальник МАХАШ порекомендовал продлить «период временной работы сотрудников полиции в подчиненном ему отделе на длительное время, в течение которого будут предприняты конкретные меры по обеспечению отдела кадровыми штатскими сотрудниками или будет найдено другое решение данного вопроса».

Ознакомившись с приведенными в этом письме доводами, в июле 1994 года министр юстиции обратился к министру полиции с просьбой продлить на три года срок временной работы сотрудников полиции в МАХАШе, чтобы обеспечить этому отделу условия для комплектования собственными



служащими путем постепенного набора на работу штатских следователей и их последующей профессиональной подготовки.

Год спустя, в мае 1995 года, начальник МАХАШа вновь обратился к Генеральному прокурору и проинформировал ее<sup>41</sup> о сложностях, сопряженных с комплектованием этого отдела штатскими сотрудниками. Речь шла, главным образом, о наборе подходящих кандидатов и их профессиональной подготовке, а также о жаловании, которое может быть предложено следователю, трудящемуся на правах штатского лица. В письме отмечалась [якобы] бесосновательность аргументов противников деятельности МАХАШа, согласно которым его следователи солидаризируются с сотрудниками полиции, против которых ведется разбирательство; желают вернуться на работу в полицию, и это желание сказывается на качестве их труда; занятость в МАХАШе сотрудников полиции приводит к тому, что полиция воспринимается как расследующая свою собственную деятельность. По словам начальника МАХАШа, в реальности лишь незначительная часть следователей МАХАШа вернулась на работу в полицию, сотрудники Государственной прокуратуры контролируют и направляют деятельность следователей отдела, а профессиональные достижения сотрудников МАХАШа не вызывают нареканий. Начальник МАХАШа резюмировал свою позицию следующим образом: «Мне представляется очевидным, что в сложившейся ситуации превращение МАХАШа в штатскую структуру, вероятно, будет приветствоваться убежденными критиками отдела, но при этом приведет к существенному снижению качества его работы». Он предложил создать новую консультативную комиссию, которая решила бы, стоит ли укомплектовывать МАХАШ штатскими кадрами, или же этот отдел будет функционировать в тех же рамках, что и прежде. Начальник МАХАШа выразил мнение, что в настоящее время следует продолжать работу в сложившемся режиме, решая в установленные сроки все стоящие перед отделом проблемы.

2. В 1997 году была основана межведомственная комиссия, в задачу которой входило выяснение вопроса об обеспечении МАХАШа штатским кадровым составом. В состав комиссии, возглавлявшейся генеральным директором Министерства юстиции, вошли представители полиции, Управления государственной службы и бюджетного отдела Министерства финансов. На ее заседаниях представители МАХАШа выразили неприятие идеи комплектования этого отдела штатскими кадрами, аргументируя свою позицию опасениями, что это изменение отрицательно скажется на качестве проводимых расследований. По их мнению, необходимо продолжать действовать в существующем режиме, в соответствии с которым расследования проводят служащие полиции, временно переведенные на работу в МАХАШ, а их деятельность контролируют сотрудники государственной про-

куратуры. Полиция не оспаривала эти аргументы, и Министерство юстиции приняло точку зрения МАХАШа. Комиссия постановила, что «с учетом всех обстоятельств она не рекомендует превращать МАХАШ в штатскую структуру». Было также принято решение создать подкомиссию, которой было поручено «сформулировать предложения по оптимизации существующей модели деятельности МАХАШа, обращая наиболее пристальное внимание на точки пересечения между этим отделом и полицией, во всем, что касается перехода на работу из одной организации в другую, профессиональной подготовки и сопряженных с этим вопросов, требующих урегулирования». Несмотря на то, что на заседаниях межведомственной комиссии представители полиции не оспаривали вышеизложенную точку зрения МАХАШа, на совещании, состоявшемся в мае 2000 года при участии представителей Министерства юстиции и Министерства внутренней безопасности, они однозначно высказались в поддержку превращения МАХАШа в штатскую структуру. В августе того же года руководство полиции направило письмо с изложением своей позиции генеральному директору Министерства юстиции. В этом письме утверждается, что «в принципе, полиция все это время являлась сторонницей превращения МАХАШа в штатскую структуру, однако, исходя из практических соображений, было принято решение не оспаривать точку зрения МАХАШа, при условии, что следователи смогут переходить на работу только из полиции в МАХАШ, но не наоборот; повышение в должности сотрудников МАХАШа не будет зависеть от руководства полиции; а также будут решены другие практические проблемы. С течением времени убежденность полиции в необходимости превращения МАХАШа в штатскую структуру возросла, а ее неприятие существующего положения вещей усилилось». Было подчеркнуто, что «на сегодняшний день полиция не удовлетворена существующей моделью деятельности МАХАШа и высказывается против ее «увековечивания» по причинам как этико-идеологическим, так и организационно-практическим». Иными словами, руководство полиции поддерживает комплектование МАХАШа штатскими сотрудниками.

Руководство полиции подробно аргументировало свою позицию, отметив важность производимого впечатления как одного из факторов, обуславливающих доверие общественности к деятельности следственных органов; опасение, что в ходе расследований возможны отклонения, причиной которых послужат необъективное отношение сотрудников отдела к подследственным или к полиции в целом, а также соображения служебного роста. Оно также указало на структурные проблемы, выражающиеся в том, что полиция принимает решения о продвижении по службе своих сотрудников, делегированных на работу в МАХАШ, будучи лишенной возможности оце-



нить их профессиональные успехи, в то время как МАХАШ отвечает за их профессиональную деятельность, но не имеет возможность обеспечить служебный рост своих сотрудников в соответствии с ее результатами. В том, что касается описанных МАХАШем организационных трудностей, в числе которых и проблема поиска и профессиональной подготовки штатских кандидатов на должности следователей, руководство полиции отметило, что, как следует из опыта других ведомств, укомплектованных гражданскими сотрудниками, данные вопросы могут быть решены в рабочем порядке.

В результате этого обращения в октябре 2000 года межведомственная комиссия снова приступила к работе. Начальник МАХАШа отказался принять точку зрения полиции и выразил несогласие с переходом МАХАШа на режим работы штатской структуры. Среди прочего, он отметил, что тот факт, что МАХАШ подотчетен Генеральному прокурору, принципиальным образом отличает сегодняшнюю ситуацию от прежнего положения вещей, при котором полиция отвечала за расследования в отношении своих сотрудников. По его словам, это изменение лишило смысла утверждения сторонников превращения МАХАШа в гражданскую структуру, согласно которым тот факт, что следователи этого отдела являются сотрудниками полиции, отрицательно сказывается на вере общественности в объективность проводимых расследований. Он подчеркнул, что во многих западных странах разбирательства, которыми в Израиле занимается МАХАШ, проводятся сотрудниками полиции, и что предпринятые в отдельных странах попытки перевести государственные организации, ответственные за проведение расследований, в режим работы штатских структур не привели к удовлетворительным результатам. Представители Министерства юстиции также выразили несогласие с идеей перевода МАХАШа в режим работы штатской структуры, сославшись на опасения, что эта реформа приведет к снижению качества проводимых расследований, а также на трудности, сопряженные с тем, что гражданским сотрудникам можно предложить лишь сравнительно небольшой оклад. При этом представитель полиции повторно привела доводы в поддержку превращения МАХАШа в гражданскую структуру.

Генеральный директор Министерства юстиции предложил возобновить работу подкомиссии по оптимизации существующей модели деятельности МАХАШа, поручив ей разработать варианты решения проблем, описанных полицией, «либо с помощью модели, сочетающей полицейские и штатские режимы работы; либо путем оптимизации существующей ныне модели и решения сопряженных с ней проблем; либо же посредством перевода МАХАШа в режим работы гражданской структуры, предложив, как справиться с трудностями, сопряженными с подобной реформой». Было принято

решение о том, что подкомиссия представит свои выводы и рекомендации до 7 января 2001 года, с тем, чтобы после этого они обсуждались межведомственной комиссией в полном составе.

В марте 2004 г. начальник МАХАШа обратился к Генеральному директору Министерства юстиции и подчеркнул, что «подкомиссия представила межведомственной комиссии необходимые рекомендации по улучшению существующей модели деятельности МАХАШа, однако с тех пор дело не сдвинулось с мертвой точки и межведомственная комиссия фактически не приняла никакого решения по этому вопросу». В свете этого, начальник МАХАШа предложил заново провести заседание межведомственной комиссии. На момент окончания проверки, в сентябре 2004 года, это предложение так и не было осуществлено.

Из сказанного ранее следует, что вопрос о превращении МАХАШа в гражданскую структуру, сопровождающий этот отдел на протяжении всех двенадцати лет его деятельности, остается неулаженным. Решения о принятии необходимых мер не были реализованы на практике; не было выдвинуто и никаких альтернативных идей. Ответственные за этот вопрос организации прекратили всякую деятельность в данном направлении, и вопрос о переводе МАХАШа в режим работы штатской структуры в последние годы не поднимался вообще.

В письме, направленном в Ведомство Государственного контролера в декабре 2004 года, руководство МАХАШа сообщило, что этот отдел является одним из подразделений Государственной прокуратуры, и полиция ни в коей мере не вовлечена в проводимые им расследования. В ответе также утверждалось, что кадровые вопросы МАХАШа решаются исключительно начальником этого отдела и его заместителем; и что сотрудники МАХАШа, временно переведенные туда на работу из рядов полиции на практике никак не подотчетны полицейскому руководству. Одновременно с этим руководство МАХАШа подчеркнуло, что «немало вопросов остаются неурегулированными, прежде всего – зависимость МАХАШа от полиции, проявляющаяся, в частности, в вопросе обеспечения отдела кадрами. Речь идет как о наборе подходящих сотрудников полиции и их профессиональной переподготовке, так и о желании некоторых следователей МАХАШа вернуться на работу в полицию. Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов впечатление, которое производит на общество сегодняшняя структура МАХАШа». Руководство МАХАШа также отметило, что «некоторое время назад министр юстиции поручил генеральному директору Министерства возобновить деятельность межведомственной комиссии. Таким образом, данный вопрос



непрерывно будет заново рассмотрен самым подробным и непредвзятым образом». С декабря 2004 года состоялись два заседания комиссии. Ею также была сформирована рабочая группа, которой поручено представить оперативные рекомендации по вопросу о переводе МАХАШа в режим работы гражданской структуры.

### Назначения на должности в МАХАШе

Ввиду высокого профессионализма, необходимого для работы в МАХАШе, его руководство постановило, что большинство ставок следователей и уполномоченных этого отдела предполагают наличие офицерского звания (капитана полиции и выше). МАХАШ зависит от полиции во всем, что касается назначения на эти должности сотрудников, которые соответствовали бы его критериям.

В ходе проверки выяснилось, что треть следователей (15 из 45), временно переведенных в МАХАШ на работу из полиции, не обладали офицерским званием; и что большинство следователей этого отдела (82%) трудятся в должностях, предполагающих более высокое звание, чем то, которым они обладают в настоящее время.

Из вышесказанного следует, что значительная часть следователей МАХАШа, временно переведенных туда на службу из полиции, не имеют того звания, которое требует занимаемая ими должность. По мнению Ведомства Государственного контролера, в случае, если руководство МАХАШа считает необязательным назначение на должности в этом отделе специалистов, соответствующих установленным критериям; а прием на работу сотрудников, не отвечающих заданным стандартам, – не способным отрицательно повлиять на качество проводимых расследований, то оно должно заново определить, каких характеристик требует каждая ставка. Если же руководство МАХАШа так не считает, оно должно удостовериться, что его сотрудники соответствуют критериям, установленным для занимаемых ими должностей.

В ответе на поднятые вопросы, направленном МАХАШем в Ведомство Государственного контролера, подчеркивается, что «руководство отдела с особой тщательностью выбирает следователей, которые будут трудиться в рамках этой структуры. В частности, принимаемые на работу сотрудники должны обладать богатым опытом следственной работы, высокими личными качествами и способностью плодотворно участвовать в работе коллектива». В письме указывается, что требования, предъявляемые к претенден-

там на должности в этом отделе, формулировались, исходя из оптимальной ситуации. При этом необходимо находить баланс между соображениями профессионализма, личных качеств и опыта кандидата, с одной стороны, и «формальными аспектами, такими как звание», с другой.

Следует отметить, что звания следователей, установленные критериями занимаемых ими должностей, должны гарантировать профессионализм и опыт, ожидаемые от сотрудников МАХАШа. Поэтому их не следует рассматривать как исключительно формальный аспект требований, предъявляемых к претендентам на те или иные ставки.



Рассматривая вопрос об организационной структуре МАХАШа, следует принять во внимание – помимо трудностей, с которыми связано превращение этого отдела в штатскую структуру – достоинства и недостатки подобной трансформации и сложности, сопряженные с деятельностью организации, часть сотрудников которой подчинены Министерству юстиции, а часть – полиции. Нельзя также забывать, что с финансовой точки зрения представители этих групп будут трудиться на разных условиях. Следует также принять в расчет зависимость МАХАШа от полиции во всем, что касается подбора кадров для назначения на должности следователей.

### Заключение

Для того, чтобы полиция могла выполнять поставленные перед ней задачи, закон наделяет ее сотрудников полномочиями, способными нанести ущерб правам индивида, гарантируемым Основным законом о свободе и достоинстве человека. Поэтому от сотрудников полиции требуется применять эти полномочия разумно, взвешенно и в полном соответствии с законом. Совершаемые ими правонарушения, в особенности, сопряженные с проявлениями насилия, наносят удар по демократическим ценностям, по доверию общества к полиции и институтам власти, а также по способности полиции выполнять возложенные на нее задачи. Поэтому особенно важно, чтобы жалобы на превышение сотрудниками полиции своих полномочий расследовались бы должным образом.



Система мер, призванных дать отпор проявлениям насилия со стороны сотрудников полиции, должна базироваться на целом ряде составляющих, включающих как уголовные и дисциплинарные разбирательства, так и административные выводы и соответствующие действия командного состава. Как бы там ни было, роли, порученной МАХАШу, отвечающему за уголовное и дисциплинарное разбирательство в отношении подозреваемых сотрудников полиции, недостаточно для того, чтобы полностью предотвратить незаконное применение силы стражами порядка.

Помимо рассмотрения отдельных случаев незаконного применения силы и проведения в их отношении дисциплинарных и уголовных расследований необходимо также применение системного подхода, в рамках которого уделялось бы повышенное внимание профессиональным и административным аспектам задействования полномочий на применение силы. Ответственность за борьбу с проявлениями насилия со стороны стражей порядка лежит на полиции. По мнению Ведомства Государственного контролера, полиции не следует довольствоваться проводимыми МАХАШем расследованием уголовных и дисциплинарных составляющих правонарушений. Она должна проводить собственные дознания, и на их основе принимать решения, как на частном, так и на организационном уровне, даже если соответствующее дело о незаконном применении силы было закрыто за недостаточностью улик.

Чтобы обеспечить полиции такую возможность, МАХАШ обязан передавать ей полную и подробную информацию обо всех рассматриваемых им правонарушениях, инкриминируемых стражам порядка. Полиция же, в свою очередь, должна обеспечить условия для упорядоченного приема и анализа данной информации, извлечения из нее уроков и реализации напрашивающихся выводов. Только широкомасштабные и скоординированные действия этих двух структур позволят эффективно бороться с проявлениями насилия со стороны сотрудников полиции. Помимо этого, следует упорядочить механизмы, с помощью которых юридический советник правительства и Генеральный прокурор осуществляют контроль над системой мер, предпринимаемых в отношении жалоб на насилие со стороны сотрудников полиции.

*Перевела с иврита Нина Хеймец*

## Примечания

1. Цитируется статья 9 Основного закона о свободе и достоинстве человека, принятого в 1992 г. (прим. переводчика).
2. Указ 4.03.02 «Применение силы».
3. Указ Генерального штаба полиции 14.01.43 «Прекращение ареста и освобождение».
4. Указ Генерального штаба полиции 14.05.02 «Личный досмотр подозреваемого».
5. Указ об основах деятельности полиции 06.02.15 «Безосновательное применение силы».
6. Определение преступления, классифицируемого как «нападение», дано в Законе об уголовном праве Израиля, часть 2, раздел 10, глава 8, статья 378 (прим. переводчика).
7. Согласно первому дополнению к Закону о полиции, в ведение МАХАШа было передано расследование любых противоправных действий, за исключением перечисленных в дополнении правонарушений, к которым относятся нарушение закона, наказание за которое не превышает одного года лишения свободы, нарушение правил дорожного движения, а также совершенные сотрудниками полиции правонарушения, чье расследование входит в полномочия других государственных структур (таких, как налоговое управление или таможенная служба).
8. Как оговорено во втором дополнении к Закону о полиции.
9. Инструкция 14.4 «Полномочия по расследованию и передаче дела в суд в случаях жалоб против сотрудников полиции».
10. Указ 06.03.03 «Следствие в отношении сотрудников полиции, проводимое полицией и Отделом расследования правонарушений, совершенных сотрудниками полиции, при Министерстве юстиции».
11. В комиссию входили прокурор Центрального округа Сара Сирота и внутренний контролер Министерства полиции (ныне – Министерства внутренней безопасности) Шмуэль Эйтан.
12. В ноябре 1995 года Министерство полиции было переименовано в Министерство внутренней безопасности.
13. Мордехай Кремницер – профессор права Еврейского университета в Иерусалиме, старший научный сотрудник Израильского института демократии (прим. переводчика).
14. Министерство полиции, отчет Комиссии по вопросу принятия мер в отношении проявлений насилия со стороны сотрудников полиции.
15. Менахем Амир – профессор Еврейского университета в Иерусалиме, директор Института криминологии в 1977–1984 и в 1989–1991 гг., лауреат Государственной премии Израиля за 2003 г. (прим. переводчика).



16. Менахем Амир, *Сила под контролем. Агрессивное поведение сотрудников полиции: люди, ситуации, организация* (Министерство внутренней безопасности, канцелярия Главного ученого, ноябрь 1998 г.).
17. Абрахам Кармели и Наама Шамир, *Агрессивное поведение сотрудников полиции в отношении граждан*. Отчет о результатах исследования (Министерство внутренней безопасности, канцелярия Главного ученого, декабрь 2000 г.).
18. См. *36-ой годовой отчет Государственного контролера* (1986), стр. 544.
19. См. *38-ой годовой отчет Государственного контролера* (1988), стр. 436.
20. См. *37-ой годовой отчет Государственного контролера* (1987), стр. 615.
21. См. *40-ой годовой отчет Государственного контролера* (1990), стр. 424.
22. В отчете не обсуждаются уголовно наказуемые правонарушения, расследованием которых занимается МАХАШ, а также деятельность проверяющих офицеров и комиссий, в обязанности которых не входит работа с жалобами на незаконное применение силы.
23. Данная выборка была подготовлена сектором исследований и статистики при Отделе планирования Генерального штаба полиции. Она была извлечена из 5874 дел, открытых МАХАШем и Отделом полиции по работе с жалобами населения в 2002 году.
24. Из которых было найдено и проверено 193 дела.
25. Из которых было найдено и проверено 93 дела.
26. В соответствии с параграфом 19(б) второго дополнения к Закону о полиции, решение о передаче дела о незаконном применении силы в дисциплинарный суд находится в ведении юридического советника правительства, который наделил начальника МАХАШа соответствующими полномочиями.
27. Статистический отчет о деятельности Министерства юстиции за 2003 год и данные, предоставленные МАХАШем.
28. Внутреннее распоряжение 03.02.09 «Проверка истории дисциплинарных взысканий у кандидата на курс».
29. Параграф 539а.
30. Законопроект о внесении поправки в Закон об армейском судопроизводстве, 1955, (33) (Следственные комиссии и внутриармейское дознание), 1997, законопроект 2597.
31. МАХАШ, Отдел расследований полиции или любая другая структура, на которую законом возложены полномочия вести следствие.
32. Указ 06.03.01 «Работа с жалобами населения».
33. На окружном уровне – начальнику окружного отдела (или его заместителю); на районном уровне – начальнику районного отдела (или его заместителю).

34. Положение о «Классификации жалоб в соответствии с их темами», апрель 1996.
35. В соответствии с Положением об основах деятельности полиции 06.01.021 «Дисциплинарные меры административного характера – сотрудники полиции, подозреваемые в правонарушениях, или признанные виновными в их совершении».
36. *Отчет за 2002 год – Отдел по работе с жалобами населения и свобода доступа к информации*, Генеральный штаб полиции, Иерусалим (к моменту окончания проверки отчет за 2003 год еще не был опубликован).
37. Группы выборки устанавливались исходя из типа дела и темы жалобы (применение силы, неудовлетворительное исполнение обязанностей, неподобающее поведение). Было найдено и проверено 93 из 103 дел (48 «зеленых» папок и 45 – «коричневых»).
38. Следует отметить, что согласно Положению об основах деятельности полиции, объявленный начальником выговор не считается дисциплинарной мерой.
39. *Контролер Министерства внутренней безопасности – годовой отчет о деятельности в 2003 г.*, Отдел контроля и работы с жалобами населения (март 2004 г.).
40. Инструкция № 14.4 «Полномочия расследования и передачи дела в суд при работе с жалобами против сотрудников полиции».
41. Тогда пост Генерального прокурора занимала Дорит Бейниш; в декабре 1995 г. она была избрана судьей Верховного суда Израиля, а с сентября 2006 по февраль 2012 г. будет возглавлять его (прим. переводчика).