



Promo - LEX

Продвижение демократии и прав человека



Проект, финансируемый
Европейским Союзом

ДОКЛАД № 2

ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Период мониторинга: 1 января - 30 июня 2019 г.
Опубликовано декабрь 2019 г.

Все права защищены. Содержание Доклада может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях без предварительного разрешения Ассоциации Promo-LEX при условии указания источника информации. Содержание доклада может быть подвергнуто редакционной правке.



**Проект, финансируемый
Европейским Союзом**

Инициатива по мониторингу степени внедрения реформы полиции в Республике Молдова проводится в рамках проекта „Гражданский мониторинг реформы полиции в Республике Молдова”, реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза.

Мнения, выраженные в публичных докладах Promo-LEX, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР	3
ВВЕДЕНИЕ	5
ОБЩАЯ БАЗА	7
СТЕПЕНЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА	8
Цель 1: Усиление ответственности, эффективности, прозрачности и профессионализма Полиции	8
Цель 2: Справедливое, эффективное и действенное применение законодательства, основанное на соблюдении прав человека, в деятельности Полиции	14
Цель 3: Укрепление потенциала Полиции по борьбе с организованной преступностью, торговлей людьми, киберпреступностью, насилием, в том числе на гендерной почве, наркотиками и контрабандой оружия, подделкой и отмыванием денег.	15
Цель 4: Создание современной полицейской службы в соответствии с лучшими международными и европейскими стандартами и практикой, инициативной и способной в равной степени активно реагировать на потребности граждан и общества в целом.....	18
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ	24
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	25
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	27

КРАТКИЙ ОБЗОР

Степень реализации поддействий, квалифицированных как невыполненные (с истекшим сроком выполнения). В Докладе № 2 проанализировано 15 поддействий в составе четырех целей, которые, согласно Ассоциации Promo-LEX, не выполнены, поскольку время их реализации также истекло. Promo-LEX провел мониторинг того, были ли предприняты в 1-ом полугодии 2019 года действия, изменившие статус невыполненных поддействий.

Цель 1 направлена на обеспечение повышения доступа к более качественным полицейским услугам путем усиления профессионализма, прозрачности и эффективности Полиции. Количественно, это цель с наибольшим числом взятых на себя обязательств, включающая наибольшее количество действий (7) и поддействий (36).

В рамках данной цели было проанализировано выполнение семи поддействий (из состава четырех действий), отнесенные в Докладе № 1 к невыполненным. Отметим, что все эти семь поддействий остаются невыполненными и к концу 1-го полугодия 2019 года.

Цель 2, также, направлена в основном на увеличение доступа к более качественным полицейским услугам, но основной упор делается на соблюдение прав человека в деятельности Полиции. Количественно, цель содержит практически наименьшее количество действий (2) и поддействий (8).

Согласно констатациям Promo-LEX, выполнение половины поддействий (4) было намечено на период 2016-2018 годов. Из них, по мнению Ассоциации, изложенному в Докладе № 1, два поддействия не были выполнены, соответственно, они стали предметом мониторинга для данного доклада. В Докладе № 2 констатируем, что эти поддействия остаются невыполненными и по истечению первого полугодия 2019 года.

Цель 3 направлена на укрепление потенциала Полиции в борьбе с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Содержит два действия и 12 поддействий. По констатациям наблюдателей Promo-LEX, восемь поддействий были запланированы на период 2016-2018 годов. Со ссылкой на данные Доклада № 1, Promo-LEX выявил, что из этих восьми поддействий, два были расценены как невыполненные, и были подвергнуты мониторингу в 1-ом полугодии 2019 года. В заключение, оба поддействия не изменили свое определение.

Цель 4 содержит поддействия, направленные на модернизацию полицейской службы в соответствии с европейскими и международными стандартами. Это общая цель, которая содержит три действия и 20 поддействий. Согласно констатациям Promo-LEX, девять поддействий должны были быть выполнены в течение 2016-2018 годов. Из них, четыре не были выполнены, поэтому рассматривались Promo-LEX и в 1-ом полугодии 2019 года. Анализ предпринятых действий позволил нам сделать вывод, что эти поддействия все еще можно считать невыполненными.

Результаты опроса представителей инспекторов полиции и полицейских участков. Согласно методологии, некоторые аспекты процесса мониторинга выявляются в ходе опросов, проводимых на местах. Отметим открытость со стороны представителей Полиции при проведении опроса мониторами Promo-LEX, на основании Соглашения о партнерстве, подписанного ГИП и Ассоциацией Promo-LEX. В контексте мониторинга 1-го полугодия 2019 года, обращаем внимание на следующую релевантную информацию:

В отношении необходимости совершенствования приложения об электронном реестре учета оружия. Как минимум 23 опрошенных лиц (62%) из 37 заявили, что усовершенствование приложения необходимо, поскольку актуальное приложение не соответствует требованиям либо изжило себя. К основным необходимым изменениям

относятся: автоматизация обновления информации, касающейся снятия с учета/постановки на учет оружия – с тем, чтобы исключить дублирование информации; регистрация оружия в соответствии с IDNP владельца оружия; совершенствование процесса перерегистрации проданного оружия и др.

В отношении четкого разграничения полномочий участковых офицеров. Таким образом, 18 человек (44%) из 42 опрошенных в рамках инспекторов полиции, а также 5 (36%) из 14 опрошенных ответственных лиц из состава полицейских участков, считают, что полномочия участковых офицеров четко не установлены. К категориям полномочий, которые должны быть четко установлены и разграничены компетенции других структур, относятся: принудительный привод лица, обеспечение и поддержание общественного порядка, проведение мероприятий по социальной помощи и т.д.

В отношении инициативы реорганизации Национального Инспектората по Патрулированию и новой организационной схемы учреждения. Порядка восьми из 42 опрошенных лиц (19%) руководящего состава инспекторов полиции отметили, что им не известно об инициативе реорганизации НИП. В целом, ожидания, связанные с реорганизацией ГИП заключаются в следующем: четкое установление компетенций, в том числе исключение конкуренции компетенций между ГИП и ИП; исключение двойного подчинения и бюрократии; организация Управления пешего патрулирования и т.д.

ВВЕДЕНИЕ

Ассоциация Promo-LEX является неправительственной, некоммерческой и аполитичной организацией, действующей на благо общества и осуществляющей свою деятельность в соответствии с действующим законодательством Республики Молдова. Миссия Ассоциации Promo-LEX заключается в содействии развитию демократии в Республике Молдова путем продвижения и защиты прав человека, мониторинга демократических процессов и укрепления гражданского общества.

Республика Молдова нуждается в глубоких реформах во многих областях. Одной из таких областей является деятельность органов внутренних дел и органов полиции как уполномоченных учреждений по защите прав граждан. С исторической точки зрения, реформы в этой области претерпели непрерывный процесс реструктуризации и модернизации. В данном контексте, 12 мая 2016 года, Правительство Республики Молдова приняло Стратегию развития полиции на 2016–2020 годы. В том же году Делегация ЕС и Правительство подписали соглашение о финансировании „Поддержка реформы полиции“, включая дополнительную поддержку по мониторингу реформы Полиции.

В целях реализации уставных положений, в период с 14 декабря 2018 года по 13 декабря 2021 года, Ассоциация Promo-LEX внедряет проект „Гражданский мониторинг реформы Полиции в Республике Молдова“, финансируемый Европейским Союзом с 14 декабря 2018 года.

Проект „Гражданский мониторинг реформы Полиции в Республике Молдова“ подчеркивает роль гражданского контроля неправительственных организаций в ходе осуществления реформ, а также право граждан участвовать в процессе принятия решений. Общая цель проекта заключается в усилении ответственности, эффективности и прозрачности реформы Полиции в Республике Молдова.

Констатации и выводы гражданского мониторинга реформы полиции структурированы в периодические, годовые и полугодовые доклады, разрабатываемые Ассоциацией Promo-LEX. Годовые доклады по гражданскому мониторингу представляют собой постфактум обзор соответствия степени реализации реформы в течение календарного года, составленные путем сравнения содержания официальных отчетов полиции с наблюдениями экспертов Ассоциации Promo-LEX, основанными на анализе официальных документов, интервью с лицами, принимающими решения, и другой информации, полученной из открытых источников. Полугодовые доклады по мониторингу включают в себя анализ степени реализации действий, предельный срок выполнения которых установлен в соответствующем полугодии, а также поддействий, срок реализации которых уже истек, как в соответствии с Планом действий по внедрению СРП, так и Матрицей политик, и были квалифицированы Ассоциацией Promo-LEX, как невыполненные.

Доклады по мониторингу разрабатываются на основе методологии, составленной одним из международных экспертов, включающей в себя, с одной стороны, методы анализа документов и интервью с лицами, принимающими решения на центральном уровне, используемые в основном центральной командой Ассоциации. С другой стороны, методология предполагает в качестве рабочих методов прямое наблюдение и опрос релевантных для мониторинга субъектов на региональном и местном уровне.

Доклад № 2 по гражданскому мониторингу реформы полиции в Республике Молдова представляет собой полугодовой доклад, разработанный за период с 1 января по 30 июня 2019 года, и включает анализ 15 поддействий, которые были квалифицированы как невыполненные в рамках Доклада № 1 по гражданскому мониторингу реформы Полиции.¹ Ассоциация Promo-LEX не выявила действия, предельный срок реализации которых истек бы в течение текущего периода мониторинга.

¹ Доклад № 1. Гражданский мониторинг реформы Полиции в Республике Молдова. 2016 – 2018, см.: <https://bit.ly/2YwasmF>

В период с 11 по 30 ноября 2019 года, пять региональных мониторов Ассоциации Promo-LEX провели полустандартизированные интервью с руководством 42 территориальных инспекторатов полиции и представителями 14 полицейских участков,² результаты которых были внесены в доклад.

Были проанализированы План действий Полиции на 2019³ год, Отчет о деятельности полиции за 1-ое полугодие 2019 года⁴ и мероприятия, проведенные МВД, ГИП и их подразделениями в 1-ом полугодии 2019 года для реализации невыполненных действий, но взятых на себя в соответствии с Планом действий по внедрению СРП на 2016-2020 годы.

Выводы Ассоциации Promo-LEX о степени реализации оперативных целей реформы разработаны путем соотнесения показателей выполнения к срокам реализации, установленным в соответствующих программных документах. В качестве определений для оценки степени реализации целей использовались термины: *выполнено*, *частично выполнено* и *не выполнено*. Согласно методологии, *выполнено* присваивается действиям/мероприятиям, для которых предпринятые меры были расценены как достаточные и соответствующие для выполнения намеченной цели; *не выполнено* присваивается действиям/мероприятиям, которые не привели к намеченной цели; а *частично выполнено* присваивается действиям/мероприятиям, для которых утвержденные показатели выполнения не были полностью достигнуты.

Оценки были присвоены действиям, которые должны были быть завершены в 2018 году, либо, в некоторых особых случаях, были реализованы досрочно, до 2018 года. Также, авторы обратили внимание на цели, степень реализации которых тяжело оценить из-за слишком обобщенной или нечеткой формулировки показателей. В случае непрерывных действий, которые согласно Стратегии все еще продолжаются, авторы дали оценку ситуации на данный момент, а в случае необходимости предложили также рекомендации.

² Были посещены отремонтированные полицейские участки.

³ План действий Полиции на 2019 год, см.: <https://bit.ly/38mbNkL>

⁴ Отчет о деятельности Полиции, 1-ое полугодие 2019, см.: <https://bit.ly/35eCZQx>

ОБЩАЯ БАЗА

28 января 2019 года, Генеральный Инспекторат Полиции утвердил, Приказом № 35 План действий Полиции на 2019⁵ год, в который были включены 37 мероприятий по реализации действий, содержащихся в Плате действий по внедрению Стратегии Развития Полиции, большинство из которых 1-го приоритетного уровня, реализация которых была запланирована на декабрь месяца.

Согласно Отчету о деятельности полиции за первое полугодие 2019 года,⁶ в целях обеспечения внедрения Стратегии Развития Полиции на 2016-2020 годы, Соглашения об Ассоциации Европейский Союз – Республика Молдова, в первом полугодии 2019 года были отмечены следующие достижения учреждения:

- создание Службы содержания и эскортирования в рамках территориальных подразделений Полиции, в результате слияния Изолятора временного содержания и Службы эскортирования и утверждение Типового положения по её организации и функционированию;
- утверждение Инструкций о деятельности Отдела/Службы содержания и эскортирования во время сопровождения и перевозки лиц, находящихся под стражей в Полиции;
- утверждение Концепции по укреплению потенциала операционного менеджмента Полиции и дополнительных компетенций, несвойственных данной области, на 2019-2021 годы, а также плана действий по её внедрению;
- утверждение процедуры развития профессиональных компетенций Полиции с использованием тематического исследования;
- утверждение стандартной оперативной процедуры документирования дорожно-транспортных происшествий, повлекших повреждение материального имущества или легкие телесные повреждения;
- утверждение стандартной оперативной процедуры учета случаев ненадлежащего влияния, оказываемого на сотрудников Полиции;
- утверждение Методической инструкции по применению рабочих практик и предупреждению ювенальной делинквентности;
- утверждение Руководства по созданию и функционированию советов по коммунитарной безопасности;
- утверждение Концепции полицейской деятельности по внедрению и продвижению Программы „Наблюдение за соседством”;
- создание механизма мониторинга деятельности по модернизации полицейских участков;
- разработка стандартной оперативной процедуры по тактике допроса участников уголовного процесса;
- разработка стандартной оперативной процедуры о назначении экспертиз в уголовном процессе.

⁵ <https://bit.ly/386Ctpv>

⁶ Отчет о деятельности Полиции, 1-ое полугодие 2019, см.: <https://bit.ly/35eCZQx>

СТЕПЕНЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА

Цель 1: Усиление ответственности, эффективности, прозрачности и профессионализма Полиции

Цель 1 направлена на обеспечение повышения доступа к более качественным полицейским услугам путем усиления профессионализма, прозрачности и эффективности Полиции. Количественно, это цель с наибольшим числом взятых на себя обязательств, включающая наибольшее количество действий (7) и поддействий (36).

В рамках данной цели было проанализировано выполнение семи поддействий (из состава четырех действий), отнесенных в Докладе № 1 к невыполненным. Отметим, что все эти семь поддействий остаются невыполненными и к концу 1-го полугодия 2019 года.

1.1. Прозрачная система отбора и продвижения персонала на основе конкурса и четких критериев отбора, оценки и продвижения по службе сотрудников

1.1.2. Разработка Руководства по оценке коллективных достижений, развитие системы оценки индивидуальных достижений и карьерного роста

Показатели выполнения: Руководство по оценке коллективных достижений разработано и утверждено; система оценки коллективных достижений и продвижения по службе внедрена

Срок реализации: II полугодие 2016 года – I полугодие 2017 года

В Программе стратегического развития Полиции (СРП) на 2017-2019⁷ годы, в качестве инструментов/методов или мер проверки были указаны: 1) система оценки коллективных достижений, утвержденная и опубликованная на сайте Полиции и 2) система оценки индивидуальных достижений и карьерного роста. Кроме того, в качестве ожидаемого результата указывается мотивированный персонал, продвигаемый исключительно на основе институционализированных критериев профессиональной деятельности.

В соответствии со Стратегией Развития Полиции, необходимо создать и развить механизм оценки эффективности, как на индивидуальном уровне, так и на уровне подразделений, так как действующая система оценки осуществляет лишь констатацию и не способна определить развитие позитивных тенденций. В качестве препятствия отмечается, что „действующая система оценки индивидуальных достижений и карьерного роста несовершенна, что позволяет слишком субъективно подходить к этим процессам”.

В 2017 году были утверждены изменения к Приказу МВД № 138 от 18.04.2013 об утверждении Положения об оценке профессиональных достижений сотрудников с особым статусом из состава подразделений МВД⁸, а процесс разработки Руководства по оценке коллективных достижений был приостановлен одновременно с отменой Постановления Правительства № 94 от 1.02.2013 об утверждении Положения об оценке коллективных достижений⁹, которое было принято во исполнение ст.8 Закона № 48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих. Таким образом, данное действие, в свете разработки Положения по оценке коллективных достижений и развития системы оценки коллективных достижений, **считается устаревшим** по своей природе органами, ответственными за реализацию данного действия.

⁷ Программа стратегического развития Полиции на 2017-2019 годы, см.: <https://bit.ly/2Ry75dF>

⁸ Положение ГИП о занятии вакантных полицейских должностей, см.: <https://bit.ly/334eYul>

⁹ Постановление Правительства № 94 от 1.02.2013, утратившее силу по Постановлению Правительства № 145 от 15.03.2017.

Несмотря на то, что нормативными актами общего характера предусмотрены нормы, касающиеся оценивания индивидуальных достижений (**ежеквартально** – для установления надбавки за достижения персоналу¹⁰ и **ежегодно** – для оценки достижений персонала с особым статусом¹¹), мы считаем, что система оценки индивидуальных достижений и продвижения по службе, на институциональном уровне, должна быть создана. Кроме того, в пункте 46 Положения о развитии карьеры государственных служащих с особым статусом Министерства Внутренних Дел указывается, что конкретные особенности менеджмента профессиональной карьеры государственных служащих с особым статусом Министерства Внутренних Дел определяются структурами человеческих ресурсов подразделений, согласно установленным полномочиям.

В первом полугодии 2019 года изменения в Приказ МВД № 138 от 18.04.2013 „Об утверждении Положения об оценке профессиональных достижений сотрудников с особым статусом из состава подразделений МВД” не вносились, также как и в План действий по внедрению Стратегии Развития Полиции.

*Принимая во внимание тот факт, что в первом полугодии 2019 года не было предпринято никаких действий, которые привели бы к созданию системы оценки профессиональных достижений и продвижения по службе, а утверждение Положения по оценке коллективных достижений считается устаревшим, Ассоциация **Proto-LEX** оценивает данное поддействие как все еще невыполненное.*

1.3. Продвижение принципов прозрачности в процессе принятия управленческих решений

1.3.1. Повышение эффективности деятельности Совета управления Генерального Инспектората Полиции в процессе принятия решений

Показатели выполнения: проведены совещания; процесс принятия решений прозрачен

Срок реализации: II полугодие 2016 года

Координационный совет управления ГИП был образован в соответствии с Приказом ГИП № 62 от 10 апреля 2015 года, было утверждено Положение об его организации и функционировании. Приказом ГИП № 470 от 22 декабря 2016 года приказ об учреждении Координационного совета руководителей ГИП утратил силу и был образован Стратегический совет ГИП со своими структурами поддержки: 1. Стратегический совет ГИП; 2. Исполнительный комитет Стратегического совета ГИП; 3. Консультативная группа Стратегического совета ГИП.

Приветствуется включение в План действий Полиции¹² действия **по повышению эффективности деятельности Совета управления ГИП с показателями выполнения**: положение Совета пересмотрено и изменено, заседания Совета организованы и доля заседаний с участием НПО. Указанное мероприятие включено с целью реализации действия 1.3.1 из Плана действий по внедрению СРП.

В соответствии с пунктами 15, 32 и 40 Положения Стратегического совета Генерального Инспектората Полиции, Совет проводит очередные заседания в последний месяц каждого квартала, а повестка дня и протоколы заседаний, решения Совета и другие документы, касающиеся деятельности Совета, **которые подлежат обнародованию, размещаются на web-странице ГИП**. Секретариат Совета обеспечивает через структуры связей с

¹⁰ Постановление Правительства № 1231 от 12.12.2018 о введении в действие Положения о порядке установления надбавки за достижения персоналу бюджетных единиц.

¹¹ Постановление Правительства № 460 от 22 июня 2017 года, Положение о развитии карьеры государственных служащих с особым статусом Министерства Внутренних Дел.

¹² План действий Полиции на 2019 год, см.: <https://bit.ly/38mbNkL>

общественностью ГИП официальное информирование общественности о деятельности Совета.

Отметим, что в разделе Прозрачность – Публичные консультации на web-странице ГИП – www.politia.md – не опубликовано никакой информации. Кроме того, нет ни одного пресс-релиза о проведении заседаний Совета управления ГИП или Стратегического совета ГИП в течение 1-го полугодия 2019 года.

Согласно ГИП, 01.04.2019, на заседании Исполнительного комитета Совета было принято решение:

- о временном приостановлении деятельности Стратегического совета ГИП;
- об обновлении Распоряжения ГИП № 34/1-364 от 30.10.2017 об Операционном совете ГИП и внесении в текст распоряжения положений о консультациях гражданского общества. Тем не менее, в первом полугодии 2019 года не было организовано ни одного совещания с участием гражданского общества.

*Принимая во внимание отсутствие законодательной базы по функционированию Совета управления ГИП и отсутствие изменений в плане действий по внедрению СРП в 1-ом полугодии 2019 года, Ассоциация Promo-LEX квалифицирует данное **поддействие как невыполненное** и рекомендует возобновить проведение заседаний консультативного органа ГИП, в любой форме, но с периодическим проведением заседаний и обеспечением прозрачности процесса принятия решений.*

1.3.5 Создание Совета по координации и мониторингу внешней помощи на уровне Генерального Инспектората Полиции в целях укрепления потенциала поглощения внешней помощи.

Показатели выполнения: Совет создан; способность освоения внешней помощи в положительной динамике; персонал, участвующий в процессе, обучен

Срок реализации: II полугодие 2016 года

В 2016 году была инициирована разработка Положения по координации и мониторингу внешней помощи, оказываемой Полиции партнерами по развитию и создание Совета по координации и мониторингу внешней помощи.

В то же время, согласно ГИП „в связи с наличием расхождений в отношении порядка функционирования и управления процессов, когда на том этапе продвигалось создание Совета по координации и мониторингу внешней помощи на уровне МВД, в качестве фильтра единого учета всех проектов внешней помощи, предназначенной МВД и находящимся в его подчинении подразделений, **это поддействие было сочтено устаревшим. Тем не менее, до настоящего момента данный совет не был создан даже на уровне МВД**”.

Отметим, что согласно пункту 14 Положения об институциональной базе и механизме координирования и менеджмента внешней помощи,¹³ в рамках механизма по координированию и менеджменту внешней помощи, управляемого национальным органом по координированию, секторальный координатор внешней помощи является центральным органом публичного управления, ответственным за секторальную политику, или публичным органом, в случае если сектор, в который он входит, не имеет специализированного центрального публичного органа, ответственного за политику в секторе.

¹³ Постановление Правительства № 377 от 25.04.2018 об институциональной базе и механизме координирования и менеджмента внешней помощи.

*Исходя из того, что усилия по реализации данного поддействия не были возобновлены в первом полугодии 2019 года, констатируем, что Совет по координации и мониторингу внешней помощи на уровне ГИП не был создан и **квалифицируем поддействие 1.3.5 и в дальнейшем, как невыполненное.***

*Принимая во внимание тот факт, что данная инициатива до сих пор не была завершена, рекомендуем МВД и ГИП рассмотреть **возможность возобновления деятельности по созданию данного совета и укреплению потенциала поглощения внешней помощи.***

1.4. Реорганизация системы поддержания, обеспечения и восстановления общественного порядка

1.4.3. Децентрализация деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка на уровне территориальных подразделений Полиции

Показатели выполнения: нормативно-правовая база в области поддержания и обеспечения общественного порядка скорректирована; расширены возможности подразделений по поддержанию и сохранению общественного порядка

Срок реализации: 2016–2017

Согласно отчетам о ходе внедрения СРП, нормативная база, касающаяся структуры и предельной штатной численности центральных и децентрализованных служб ГИП будет утверждена в комплексе с реорганизацией центральных структур МВД.

Отметим, что данное мероприятие было включено для реализации в План действий Полиции на 2019¹⁴ год, в качестве показателей были установлены: пересмотренная организационная структура; расширенные возможности по поддержанию и сохранению общественного порядка на территориальном уровне.

Согласно Отчету ГИП, в первом полугодии 2019¹⁵ года был разработан проект Положения об организации и функционировании Генерального Инспектората Полиции Министерства Внутренних Дел и его предельной штатной численности. Отметим, что проект Постановления Правительства об утверждении Положения об организации и функционировании ГИП и его штатной численности не был опубликован для общественных консультаций на портале www.particip.gov.md, в первом полугодии 2019 года.

По данным ГИП, по указанию Государственной Канцелярии от 27.06.2019, разработка проекта Положения об организации и функционировании ГИП была возобновлена с начального этапа. Таким образом, Ассоциации Promo-LEX оценивает данное **поддействие и в дальнейшем, как невыполненное.**

1.4.4. Совершенствование нормативно-правовой базы по организации публичных собраний

Показатель выполнения: нормативно-правовая база в этой области разработана и утверждена

Срок реализации: II полугодие 2016 года – I полугодие 2017 года

Проект Закона о собраниях был представлен на общественное обсуждение 4.02.2016. Резолюцией от 2018 года, в продвижении проекта по внесению изменений в Закон о собраниях было отказано. Исходя из отказа от продвижения проекта, не утверждения в 1-

¹⁴ План действий Полиции на 2019 год, см.: <https://bit.ly/38mbNkL>

¹⁵ Отчет о деятельности Полиции, 1-ое полугодие 2019 года, см.: <https://bit.ly/35eCZ0x>

ом полугодии 2019 года поправок к Закону о собраниях и отсутствия изменений к Плану действий о внедрении СРП, Proto-LEX продолжает констатировать факт, что поддействие 1.4.4 не было выполнено.

Отметим, что согласно Отчету о деятельности полиции за первые шесть месяцев 2019¹⁶ года, на территории Республики Молдова было проведено 14 258 собраний (2066 в мун. Кишинев), в которых приняли участие порядка 5 231 559 человек (1 182 158 в мун. Кишинев).

1.7. Укрепление потенциала Полиции для участия в международных миссиях и операциях Европейского Союза по урегулированию кризисных ситуаций

1.7.2 Разработка механизма по обеспечению международных миссий и операций Европейского Союза по урегулированию кризисов

Показатель выполнения: механизм разработан и внедрен

Срок реализации: 2016–2017

Согласно Отчету о ходе внедрения СРП, в 2017 году было разработано Видение МВД об участии в международных миссиях и операциях, утвержденное Приказом МВД № 233 от 3 августа 2017 года, которое включает в себя четкие и конкретные мероприятия в течение четырех лет реализации цели. Отметим, что Видение МВД относительно участия в международных миссиях и операциях в 1-ом полугодии 2019 года, также не было доступно в публичном пространстве.

Согласно Отчету о деятельности Полиции¹⁷, в первом полугодии 2019 года, Полиция приняла участие и в проведении **международных операций**:

- „OPSON VIII”, с целью улучшения практического сотрудничества между правоохранительными агентствами на национальном и международном уровнях, продовольственными агентствами и частными компаниями, организованной под эгидой МОУП Интерпол и ЕПО Европол, в период с 27.12.2018 по 08.04.2019;
- операция „День действий: JAD” (Joint Action Day) Западные Балканы 2019, в целях борьбы с незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ, а также с незаконным оборотом наркотиков и нелегальной миграцией, период сбора чувствительной информации: 15.04.2019 - 30.08.2019, операционная фаза - в период 05-08.09.2019;
- операция „Информационная Поддержка”, с целью выявления случаев угона/кражи автотранспортных средств организованными группировками, организованная при поддержке МВД Российской Федерации Воронежской области, в период с 28 по 30 мая 2019 года;
- операция по предотвращению и борьбе с ввозом на территорию Республики Молдова угнанных автомобилей из государств-членов Европейского Союза при поддержке квалифицированных немецких экспертов из ВКА Wiesbaden, Германия, в период с 3 по 7 июня 2019 года;
- операция „Thunderball”, направленная на борьбу с преступностью и незаконной торговлей дикими животными, с 4 по 30 июня 2019 года;
- совместная операция по незаконному ввозу мигрантов, организованная под эгидой Программы пограничной безопасности (DCAF) совместно с Министерством Внутренних Дел Боснии и Герцеговины в период с 19 по 28 июня 2019 года.

Отметим, что на web-странице Министерства Внутренних Дел, в разделе Карьера – Вакантные места в международных миссиях и операциях, последнее объявление об

¹⁶ Raport privind activitatea Poliției, semestrul I 2019, vezi: <https://bit.ly/35eCZQx>

¹⁷ Raport privind activitatea Poliției, semestrul I 2019, vezi: <https://bit.ly/2RmwGWL>

открытии конкурса вакантных мест датируется маем 2018¹⁸ года. На web-странице ГИП нет похожего раздела.

*Ассоциация Promo-LEX вновь констатирует, что механизм по обеспечению международных миссий и операций ЕС по урегулированию кризисов не был разработан и внедрен и в первом полугодии 2019 года, соответственно, оценивает **поддействие 1.7.2 как невыполненное** и вновь рекомендует его внедрение, несмотря на то, что срок его реализации истек.*

1.7.3. Разработка и утверждение учебных программ для подготовки персонала, отобранного для участия в международных миссиях

Показатели выполнения: Учебная программа утверждена; обучение организовано и проведено

Срок реализации: 2016–2017

В 2018 году была утверждена **Учебная программа базовой подготовки карабинеров** для участия в международных миссиях, однако, учебная программа для полицейских с той же целью, отсутствует. В первом полугодии 2019 года такого рода учебная программа также не была утверждена.

Принимая во внимание вышеизложенное, Ассоциация Promo-LEX оценивает **поддействие 1.7.3 как невыполненное**. Рекомендуем и в дальнейшем внедрение данного действия, даже если срок его реализации истек.

¹⁸ <https://bit.ly/2YztNU5>

Цель 2: Справедливое, эффективное и действенное применение законодательства, основанное на соблюдении прав человека, в деятельности Полиции

Цель 2, также, направлена в основном на увеличение доступа к более качественным полицейским услугам, но основной упор делается на соблюдение прав человека в деятельности Полиции. Количественно, цель содержит практически наименьшее количество действий (2) и поддействий (8).

Согласно констатациям Promo-LEX, выполнение половины поддействий (4) было намечено на период 2016-2018 годов. Из них, по мнению Ассоциации, изложенному в Докладе № 1, два поддействия не были выполнены, соответственно, они стали предметом мониторинга для данного доклада. В Докладе № 2 констатируем, что эти поддействия остаются невыполненными и по истечению первого полугодия 2019 года.

2.2. Пересмотр статуса офицеров по расследованию и по уголовному преследованию

2.2.1. Определение роли, места и полномочий подразделений по уголовному преследованию в составе Полиции в контексте реформы сектора правосудия

Показатели выполнения: совместная рабочая группа создана; разработана концепция и сформулированы рекомендации

Срок реализации: 2016–2017

Согласно Отчету о ходе внедрения СРП, в 2016 году была создана межведомственная рабочая группа, целью которой было разработать концепцию с общим названием „Определение роли, места и полномочий подразделений по уголовному преследованию в составе Полиции в контексте реформы сектора правосудия”. В ходе одного из заседаний было установлено, что предложенное действие является производной от одного из действий Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016¹⁹ и, что его реализация возможна только после реализации в связи с этим данного действия на межминистерском уровне, в соответствии со Стратегией реформы сектора юстиции. В конечном итоге, пришли к заключению, что **деятельность образованной рабочей группы была нецелесообразной** на тот момент.

Принимая во внимание, что в 1-ом полугодии 2019 года реализация проанализированного действия не была возобновлена, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что поддействие **2.2.1 не было выполнено**.

2.2.3. Адаптация законодательной базы в отношении специальной следственной деятельности к стандартам Европейского Союза

Показатель выполнения: проект закона разработан и представлен на утверждение
Срок реализации: 2016–2018

31.07.2017 один из законопроектов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон о финансовых учреждениях № 550-XIII от 21.07.1995, Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова, Закон № 59 от 29.03.2012 о специальной розыскной деятельности), разработанный одной из межведомственных рабочих групп,²⁰ был представлен Министерством Юстиции для общественных консультаций, межведомственная рабочая группа прекратила свою работу в августе 2017 года.

Необходимо подчеркнуть, что к первому полугодю 2019 года **изменения, предложенные соответствующим законопроектом, не были утверждены**. Таким образом, Promo-LEX продолжает квалифицировать это **поддействие как невыполненное**. В связи с этим вновь рекомендуем МВД изучить возможность возобновления деятельности по продвижению правовых законодательных изменений, необходимых для проведения специальной розыскной деятельности.

¹⁹ Утверждено Законом № 231 от 25.11.2011.

²⁰ Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (в отношении специальной деятельности по расследованию). См.: <https://bit.ly/2YFxsZu>

Цель 3: Укрепление потенциала Полиции по борьбе с организованной преступностью, торговлей людьми, киберпреступностью, насилием, в том числе на гендерной почве, наркотиками и контрабандой оружия, подделкой и отмыванием денег.

Цель 3 направлена на укрепление потенциала Полиции в борьбе с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Содержит два действия и 12 поддействий. По констатациям наблюдателей Promo-LEX, восемь поддействий были запланированы на период 2016-2018 годов.

Со ссылкой на данные Доклада № 1, Promo-LEX выявил, что из этих восьми поддействий, два были расценены как невыполненные, и были подвергнуты мониторингу в 1-ом полугодии 2019 года. В заключение, оба поддействия не изменили своего определения.

3.1. Укрепление потенциала структур, ответственных за борьбу с организованной и трансграничной преступностью

3.1.5. Совершенствование программы электронного реестра учета оружия

Показатель выполнения: специальное ПО закуплено и установлено

Срок реализации: 2017–2018

Постановлением Правительства № 609 от 03.07.2018, была утверждена **Концепция Автоматизированной Информационной Системы „Государственный регистр оружия“**. Для разработки технических условий была контрактирована IT-компания,²¹ а затем, 26.12.2018, Рабочей группе по закупкам ГИП был представлен отчет с тем, чтобы инициировать процедуру отбора и закупки услуг для заключения договора с IT-компанией по разработке программного обеспечения АИС ГРО, исходя из технических условий.

По данным платформы MTender, объявление об участии в конкурсе на закупку услуг по разработке АИС ГРО было опубликовано 20 февраля 2019 года, предельным сроком для принятия оферт или заявок на участие было 11 апреля 2019 года. Таким образом, 11.04.2019 было подано две оферты, а договор о разработке программного обеспечения АИС ГРО был присужден 26.06.2019.²²

Принимая во внимание вышеуказанное, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что поддействие 3.1.5 не было выполнено в 1-ом полугодии 2019 года и рекомендует продолжить инициированные мероприятия с тем, чтобы принять разработанную систему и обеспечить ее установку.

Следует отметить, что данное мероприятие было также включено в План действий Полиции на 2019²³ год, в котором в качестве показателей выполнения были указаны закупленные услуги, разработанное программное обеспечение и внедрение АИС ГРО.

Promo-LEX отмечает, что в результате опросов, проведенных с руководством инспекторов полиции, из 42 опрошенных лиц, 40 (95%) подтвердили, что электронный регистр учета оружия (далее регистр) использовался в 1-ом полугодии 2019 года, а двое (5%) человек указали, что он очень мало использовался из-за увольнения сотрудника и не приема на работу другого лица, имеющего доступ к регистру. Promo-LEX считает, что доступ к регистру должны иметь как минимум два человека в рамках Инспектората Полиции; ведь, вакансии должности может поставить под угрозу надлежащее ведение уголовного преследования.

²¹ <https://bit.ly/2yHlzAo>

²² <https://bit.ly/2YQq0UQ>

²³ План действий Полиции на 2019 год, см.: <https://bit.ly/38mbNkL>

На вопрос о том, необходимо ли усовершенствовать приложение, касающееся электронного регистра учета оружия, шесть (14%) человек ответили, что нет необходимости в усовершенствовании приложения, касающегося электронного регистра учета оружия. Как минимум восемь человек заявили, что не знают, нужно ли улучшать приложение. Как минимум 23 (55%) человека заявили, что усовершенствование приложения необходимо или приветствуется, поскольку текущее приложение не соответствует требованиям, либо устарело, имеет много недостатков в использовании, управлении, обновлении, проверке (график № 1).

График № 1



По словам респондентов, основные изменения или недостатки, которые, как ожидается, будут устранены:

- автоматизация обновления информации о снятии с учета/постановке на учет оружия – с тем, чтобы исключить дублирование информации;
- регистрация оружия в соответствии с IDNP владельца оружия. На данный момент процедура регистрации нового владельца занимает примерно 20 минут;
- совершенствование процедуры перерегистрации проданного оружия:
 - а) в случае продажи оружия, исключить необходимость регистрации нового владельца оружия в Инспекторате Полиции, в котором был зарегистрирован старый владелец оружия;
 - б) в случае перепродажи оружия, включение возможности регистрации нового владельца оружия – на данный момент приложение дает возможность регистрации только двух владельцев;
- предоставление возможности работы с АИС ГРО инспекторам полиции, с визуализацией данных на национальном уровне. В настоящее время приложение используется только для ввода данных, без возможности генерирования отчетов;
- предоставление доступа к АИС ГРО еще как минимум одному человеку (начальнику ИП);
- предоставление доступа другим силовым структурам (СИБ, НЦБК), с целью централизованного и единообразного накопления информации;

- устранение технических недостатков – очень часто невозможно подключиться к регистру, при вводе данных они автоматически стираются;
- пополнение регистра новыми моделями оружия;
- внесение в регистр дополнительного раздела – нарушения;
- пополнение регистра информацией, соответствующей учету совершенных преступлений или осуждений за противоправные деяния, и приведение регистра в соответствие с положениями действующего законодательства;
- исключение учета в физическом регистре, сопровождаемого личным делом владельца оружия;
- текущий регистр является одной из баз данных МВД, хотя, было бы неплохо иметь подключенный и авторизованный регистр (аналогично государственному регистру населения).

Среди основных преимуществ усовершенствованного приложения респонденты отметили возможность управления и контроля информации о месте нахождения оружия, а не о владельцах, как это происходит сейчас. В то же время большинство опрошенных лиц (23) не знают, какие преимущества принесет усовершенствованное приложение.

Исходя из полученных результатов, Promo-LEX рекомендует изучить недостатки, констатированные территориальными подразделениями, и направить усилия на их устранение путем усовершенствования АИС ГРО, изучить возможность и целесообразность предоставления доступа к АИС ГРО как минимум двум лицам в рамках ИП, провести обучение персонала ИП в части использования усовершенствованного приложения АИС ГРО.

3.2. Расширение полномочий полиции в области предупреждения и борьбы с отмыванием денег, полученных в результате организованной преступной деятельности

3.1.1. Разработка и утверждение проектов для внесения изменений в законодательную и нормативную базу в целях регламентирования полномочий полиции по предупреждению и борьбе с отмыванием денег

Показатель выполнения: нормативно-правовая база гармонизирована

Срок реализации: II полугодие 2016 года

22.12.2017 был утвержден Закон о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, вступивший в силу 23.02.2018. Проект, разработанный ГИП, касающийся предоставления Полиции полномочий по предупреждению и борьбе с отмыванием денег в части преступлений, находящихся в ведении МВД, без вмешательства в существующие полномочия и компетенции по получению и использованию информации, предоставляемой подотчетными субъектами, которыми обладает Служба по предупреждению и борьбе с отмыванием денег при НЦБК, не был одобрен НЦБК, таким образом, изменения к нормативно-правовой базе не были утверждены.

Принимая во внимание вышеизложенное, а также тот факт, что внесение изменений в нормативную и законодательную базу не были утверждены, не были внесены изменения в План действий по внедрению СРП, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что **поддействие, касающееся внесения изменений в нормативно-правовую базу не было выполнено.**

Таким образом, вновь рекомендуем проанализировать необходимость расширения полномочий Полиции в этом сегменте и, при необходимости, определить эффективные решения для полного обеспечения предотвращения и борьбы с явлением отмывания денег в преступлениях, находящихся в ведении МВД.

Цель 4: Создание современной полицейской службы в соответствии с лучшими международными и европейскими стандартами и практикой, инициативной и способной в равной степени активно реагировать на потребности граждан и общества в целом

Цель 4 содержит поддействия, направленные на модернизацию полицейской службы в соответствии с европейскими и международными стандартами. Это общая цель, которая содержит три действия и 20 поддействий. Согласно констатациям Promo-LEX, девять поддействий должны были быть выполнены в течение 2016-2018 годов. Из них, четыре не были выполнены, поэтому были рассмотрены Promo-LEX и в 1-ом полугодии 2019 года. Анализ предпринятых действий позволил нам сделать вывод, что эти поддействия все еще можно считать невыполненными.

4.1. Внедрение Концепции коммунитарной полиции в рамках структур Генерального Инспектората Полиции

4.1.3. Четкое разграничение полномочий участковых офицеров

Показатель выполнения: внутренняя нормативная база скорректирована

Срок реализации: II полугодие 2016 года – I полугодие 2017 года

В целях организации деятельности полицейских участков в контексте реформы подразделений Полиции был разработан и утвержден **Приказ ГИП № 260 от 04.06.2018 „Об утверждении Инструкции по временной организации деятельности Полицейских участков“**.

Отметим, что согласно одному из заключений Отчета об оценке пилотной коммунитарной полицейской деятельности № 262 от **28.12.2018**, коммунитарная полицейская деятельность рассматривается как излишек основной деятельности в том, что касается раскрытий, принудительных приводов, обеспечения общественного порядка, задач офицеров уголовного преследования, выявления правонарушений и т.д. **Отстранение работников от проблем сообщества, в основном, обусловлено выполнением ненадлежащих функций, таких как принудительный привод в различные инстанции; участие в дневных дежурствах в рамках оперативных групп; участие в раскрытии преступлений без исполнителя.**

В целях оценки ситуации, касающейся полномочий участковых офицеров на территориальном уровне, в период с 10 по 25 ноября 2019 года, мониторы Promo-LEX провели интервью, как с руководством 42 инспекторатов полиции, так и с лицами из состава 14 полицейских участков.

Таким образом, на вопрос, *четко ли, с их точки зрения, установлены полномочия участковых офицеров*, 18 (43%) человек из числа опрошенных в рамках инспекторатов полиции заявили, что не четко, офицеры выполняют много задач, которые согласно компетенции и требованиям предназначены другим субъектам. Также, респонденты заявили, что должностные инструкции участковых офицеров должны быть пересмотрены и исправлены в соответствии с реалиями, вытекающими из практики.

В то же время, пять человек (12%) ответили, что полномочия установлены четко, но они слишком широкие и обобщенные, у участкового офицера много обязанностей, имеются некоторые недостатки в регулировании полномочий, либо объем работы слишком велик для одного участкового офицера.

В то же время, 18 (43%) человек заявили, что полномочия участковых офицеров четко установлены, они регулируются как должностной инструкцией, так и действующим законодательством (график № 2).

График № 2



В своем письме № Р-П/212 от 16 декабря 2019 года, Подразделение менеджмента Программы по внедрению реформы Полиции отметила, что в случае такого результата „следует принять во внимание гипотезу ошибочного толкования некоторыми руководителями положений должностных инструкций, либо наличие некоторых ненадлежащих методов управления на местном уровне, ставящие некоторым сотрудникам несвойственные им задачи. В то же время, руководители территориальных подразделений Полиции имеют в своем подчинении не менее 3-х крупных служб Полиции – уголовное преследование, расследование преступлений и общественная безопасность, а также другие соответствующие службы, полномочия каждой из которых установлены должностными инструкциями. Очевидно, что некоторые руководители могут не знать в подробностях непосредственные обязанности каждого отдельного сотрудника. В данном контексте, результаты опроса, указывающие на одинаковые показатели обоих мнений, не могут четко и неоспоримо указывать на тот факт, что полномочия четко не установлены, когда они регулируются и предусмотрены должностными инструкциями, утвержденными на уровне учреждения”.

Также, из 14 полицейских участков,²⁴ которые посетили мониторы Promo-LEX, 5 (35%) респондентов заявили, что полномочия участковых офицеров не являются четкими, а 9 (65%) респондентов заявили, что являются четкими.

В то же время, на вопрос, *какие категории обязанностей необходимо четко разграничить от полномочий других структур*, большинство респондентов из состава инспекторов полиции (35 – 83%) заявили, что обязанность по *принудительному приводу лица* должна быть разграничена полномочиями Судебной Полиции, отметив, что за неисполнение обязанностей по принудительному приводу, участковые офицеры получают штрафы за неисполнение. Также, 11 (26%) респондентов заявили, что *обеспечение и поддержание общественного порядка* (в том числе в ходе публичных мероприятий) должно быть

²⁴ Были посещены отремонтированные полицейские участки.

разграничено полномочиями НИП, отметив, что поддержание общественного порядка в выходные дни не оплачивается (график № 3).

График № 3²⁵



На вопрос, *выполняют ли участковые офицеры обязанности, несвойственные их должности, либо не указанные в должностной инструкции*, восемь (19%) человек из руководящего состава инспекторов полиции дали отрицательный ответ, девять (21%) человек допустили, что иногда случается/крайне редко, в том числе по причине вакантных должностей, и, что прилагаются усилия для строгого соблюдения должностной инструкции. В то же время, 23 (55%) респондента подтвердили, что участковые офицеры выполняют задачи несвойственные их должности.

Также, на этот же вопрос, адресованный лицам из состава 14 полицейских участков, девять (64%) человек ответили утвердительно, пятеро (36%) – отрицательно. Со слов респондентов, ответивших утвердительно, к несвойственным их должности обязанностям относятся:

- принудительный привод;
- поддержание общественного порядка в ходе мероприятий;

²⁵ Категория „Иное” включает борьбу с незаконной уличной торговлей, расследование случаев незаконного строительства, эвакуацию сигаретных киосков, эскортирование заключенных/задержанных лиц, участие в мероприятиях, где присутствуют высокопоставленные лица, осуществление мер probation, доведение до сведения о прохождении военной службы.

- исполнение судебных решений и поиск должников;
- рассмотрение петиций и жалоб, которые не входят в компетенцию участкового офицера;
- незаконная уличная торговля, незаконное строительство;
- несение охранной службы;
- раскрытие преступлений;
- вовлечение в мероприятия по социальной помощи (к примеру: дети, оставленные в опасности, пьяными родителями, старики, у которых нет дров; психологическое консультирование по делам о насилии в семье) и т.д.

По данным Генерального Инспектората Полиции, полномочия участковых офицеров были исчерпывающе установлены Приказом ГИП № 260 от 04.06.2018 *об утверждении Инструкции по временной²⁶ организации деятельности полицейских участков* и путем внесения изменений в должностные инструкции сотрудников полицейских участков, полномочия которых были разграничены в соответствии с новым Видением деятельности (№ 11.9 – 11.12 от 14 июня 2018 года). Данные действия, с точки зрения ГИП, сделали возможным четкое разграничение полномочий участковых офицеров, путем исключения несвойственных их должности обязанностей, присущих и другим структурам: расследование преступлений и патрулирование-реагирование.

Тем не менее, исходя из опросов, проведенных в рамках полицейских участков, половина респондентов заявила, что должностная инструкция не изменилась, либо они не знают, менялась ли она после 14 июня 2018 года.

Ассоциация Promo-LEX констатирует, что в 1-ом полугодии 2019 года мероприятия, которые привели бы к четкому установлению полномочий участковых офицеров, не проводились, и повторяет, что установление и разграничение полномочий сотрудников других подразделений Полиции может осуществляться только вместе с изменением и пересмотром других ведомственных или нормативных актов, которые регулировали бы полномочия других сотрудников.

Принимая во внимание вышеупомянутое, Ассоциация Promo-LEX вновь констатирует, что **под-действие**, касающееся четкого разграничения полномочий участковых офицеров, **не было выполнено**.²⁷ В то же время, *рекомендуем продолжить эффективную и действенную реализацию данного поддействия, таким образом, чтобы обязанности участковых офицеров были четко регламентированы, в том числе в отношении со следственными структурами и структурами патрульного реагирования, чтобы участковые офицеры не выполняли неспецифические для них задачи; ведь, невыполнение данного действия ставит под угрозу реализацию цели по внедрению Концепции коммунитарной полиции.*

4.2. Разработка Концепции полицейской деятельности, основанной на информировании (*Intelligence-led policing*) и её распространение на всей территории страны

4.2.3. Реорганизация структур по анализу информации

Показатели выполнения: Информационно-аналитический центр реорганизован в качестве центрального органа под руководством Генерального Инспектората Полиции; региональные структуры созданы и работают

²⁶ Слово „временная” в названии Инструкции свидетельствует о временном характере организации деятельности полицейских участков и, соответствен, содержащихся в Инструкции норм.

²⁷ В своем письме № Р-II/ 212 от 16 декабря 2019 года, Подразделение менеджмента Программы по внедрению реформы Полиции отметила, что считает неверным толкование, используемое в отношении не выполнения действия, „поскольку описанный показатель результата относится не к установлению полномочий, а к внедрению разграничения полномочий”.

Срок реализации: 2017

Согласно отчетам о ходе внедрения СРП, данное действие должно быть реализовано одновременно с утверждением проекта Постановления Правительства об утверждении Положения об организации и функционировании ГИП и его предельной штатной численности, новый структурный проект предусматривает создание специализированного подразделения по анализу информации, которое будет обладать компетенцией по синтезу данных в области расследования преступлений, общественной безопасности и т.д. В то же время в контексте регионализации будут созданы региональные структуры для анализа рисков.

В соответствии с Отчетом о деятельности полиции за первое полугодие 2019²⁸ года, за отчетный период, Генеральный Инспекторат Полиции разработал четыре законопроекта и 10 проектов постановлений правительства, в том числе проект закона о внесении дополнений в Закон № 320/2012 о деятельности Полиции и статусе полицейского, и проект постановления правительства об утверждении Положения об организации и функционировании Генерального Инспектората Полиции Министерства Внутренних Дел и его предельной штатной численности.

Подчеркнем, что в первом полугодии 2019 года проект Постановления Правительства об утверждении Положения об организации и функционировании ГИП и его штатной численности не был опубликован на портале www.particip.gov.md для публичных консультаций. По данным ГИП, по инициативе Государственной Канцелярии от 27.06.2019, разработка Положения об организации и функционировании ГИП была возобновлена с начального этапа.

В этой связи, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что в 1-ом полугодии 2019 года организационная структура ГИП не была изменена, новое Положение об организации и функционировании ГИП и его штатной численности не было утверждено. *Таким образом, продолжаем квалифицировать **под-действие 4.2.3 как невыполненное.***

4.2.4. Укрепление потенциала по анализу рисков

Показатель выполнения: специализированная структура создана и работает

Срок реализации: 2017–2018

Принимая во внимание, что структура по анализу информации и в 1-ом полугодии 2019 года не была реорганизована, как было запланировано поддействием 4.2.3, следовательно её потенциал также не может быть укреплен, это действие затягивается из-за не утверждения Постановления Правительства, касающегося Положения об организации и функционировании ГИП и его предельной штатной численности.

*Таким образом, Ассоциация Promo-LEX продолжает оценивать **поддействие 4.2.4 как невыполненное.***

Отметим, что утверждение оперативных стандартных процедур по анализу рисков на территориальном и национальном уровнях, было внесено как показатель выполнения в План действий Полиции на 2019 год. Также, на 2019 год было намечено проведение учебных семинаров по анализу рисков, оперативному и тактическому анализу, в качестве показателей выполнения было указано количество выявленных и подготовленных инструкторов, а также количество организованных инструктажей.

²⁸ Отчет о деятельности Полиции, I полугодие 2019 года, см.: <https://bit.ly/35eCZQx>

4.3. Укрепление потенциала по патрулированию, реагированию и вмешательству Полиции по обращениям граждан

4.3.1. Реорганизация Национального Инспектората по Патрулированию путем децентрализации структур патрулирования

Показатель выполнения: Национальный Инспекторат по Патрулированию Генерального Инспектората Полиции реорганизован

Срок реализации: II полугодие 2016 года – I полугодие 2017 года

В 2018 году было разработано *Видение по децентрализации деятельности по охране общественного порядка и безопасности на уровне территориальных подразделений Полиции и образованию в рамках Генерального Инспектората Полиции Национального Инспектората Общественной Безопасности*, в следующем логическом порядке:

- 1) образование НИОБ в рамках ГИП путем слияния НИП с ГУОБ;
- 2) децентрализация деятельности по охране общественного порядка и безопасности путем предоставления территориальным подразделениям Полиции компетенций и персонала, необходимого для управления ситуацией на местном уровне.

*В 1-ом полугодии 2019 года реорганизация НИП снова затянулась из-за не утверждения проекта Постановления Правительства, касающегося организации и функционирования ГИП. Таким образом, Ассоциация Promo-LEX оценивает данное **поддействие как невыполненное**.*

В результате интервью, проведенных с руководством 42 инспекторатов полиции, Promo-LEX констатирует, что восемь (19%) человек не знали об инициативе по реорганизации НИП или о структуре нового подразделения. По мнению респондентов, они ожидают от реорганизации НИП следующее:

- четкое установление компетенций, в том числе по обеспечению общественного порядка и дорожного движения, документированию дорожно-транспортных происшествий. Исключение конкуренции полномочий между НИП и ИП;
- исключение двойного подчинения и бюрократии – отнесение подчинения новой структуры руководителям инспекторатов полиции и обеспечение последними эффективного режима контроля над НИОБ;
- организация Управления пешего патрулирования;
- эффективное расследование правонарушений и улучшение коммуникации между НИП и другими структурами, более эффективное сотрудничество в расследовании случаев нарушения общественного порядка, предотвращении и пресечении нарушений и правонарушений или других антиобщественных проступков;
- эффективное выполнение обязанностей по патрулированию, в том числе микрорайонов, участие в обеспечении общественного порядка в ходе публичных мероприятий;
- активное участие в мероприятиях по предупреждению и быстрому реагированию;
- четкое установление материальных компетенций по рассмотрению заявлений, поскольку понятие констатирующего агента слишком широкий термин;
- наличие механизмов повышения доверия населения к Полиции, в том числе посредством контроля и надзора за патрульными офицерами на местном уровне;
- наличие инструментов непрерывного обучения сотрудников патрульной службы.

Исходя из установленного, Promo-LEX рекомендует выполнить поддействие, касающееся реорганизации НИП в кратчайшие сроки, с учетом выявленных недостатков и ожиданий, изложенных руководством инспекторатов полиции.

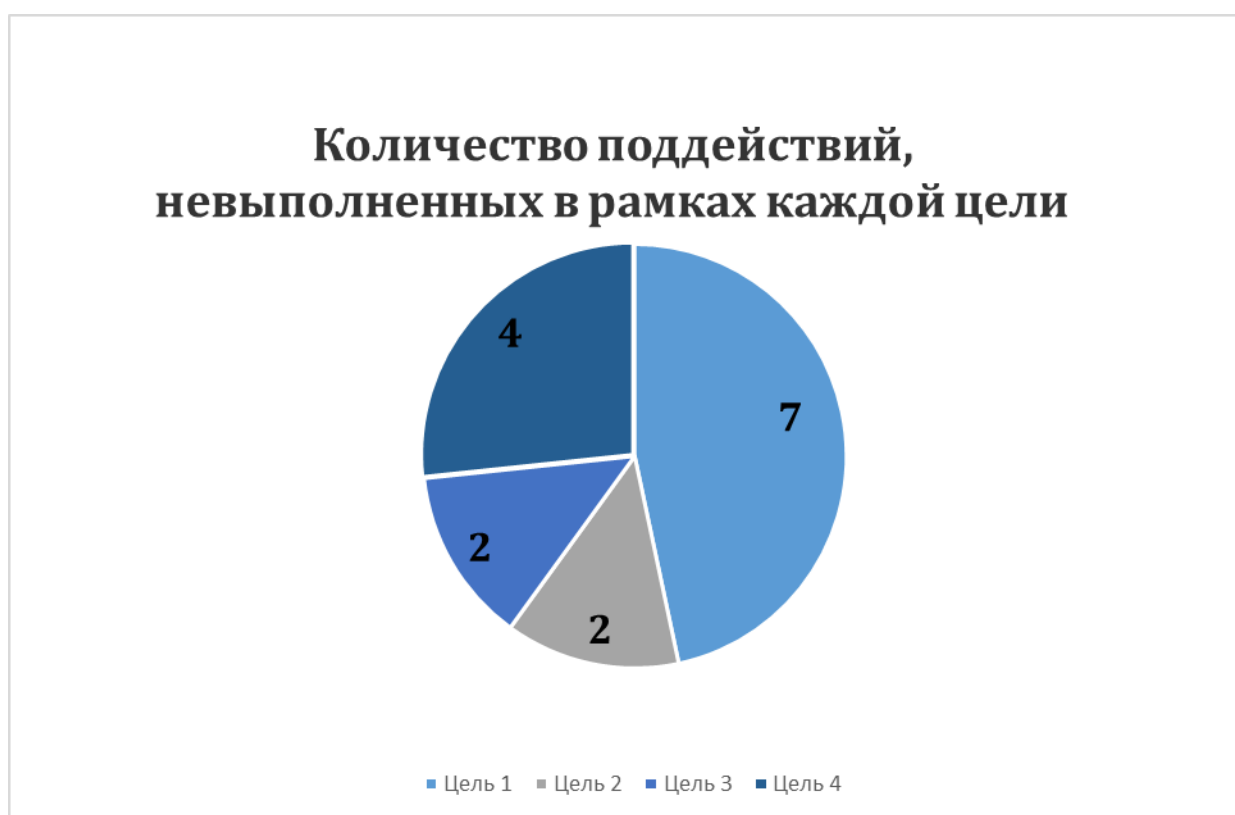
ОБЩИЕ ВЫВОодЫ

В Докладе № 1 по гражданскому мониторингу реформы Полиции было установлено, что из общего количества действий, содержащихся в Плате действий по внедрению Стратегии Развития Полиции (2016-2020), к концу 2018 года, должны были быть выполнены 45 поддействий (54%). Ассоциация Promo-LEX пришла к выводу, что из 45 поддействий, 15 (33%) можно было квалифицировать на тот период как невыполненные, в условиях, когда срок их реализации истек.

Эти 15 поддействий были проанализированы в текущем докладе с тем, чтобы увидеть, изменился ли их статус в течение 1-го полугодия 2019 года.

Общий вывод заключается в том, что ни одно поддействие не изменило своего статуса, поскольку Promo-LEX продолжает квалифицировать их как невыполненные.

График № 4



Выводы доклада были сформулированы также на основе результатов опроса должностных лиц из состава 42 инспекторов полиции и 14 полицейских участков. Оба учреждения в целом продемонстрировали прозрачность и открытость в процессе интервьюирования. Определенные задержки были вызваны текучестью кадров на уровне руководства ИП, зафиксированной в период проведения опросов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Министерству Внутренних Дел

1. Разработка и утверждение в кратчайшие сроки нормативной и ведомственной базы, которая приведет к децентрализации деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка на уровне территориальных подразделений.
2. Разработка и внедрение механизма по обеспечению международных миссий и операций Европейского Союза по урегулированию кризисных ситуаций для полиции.
3. Разработка и утверждение учебной программы по подготовке персонала, отобранного из состава ГИП для участия в международных миссиях.
4. Направление усилий на выявление возможностей участия персонала из состава ГИП в международных операциях и обучение отобранного персонала.
5. Рассмотрение возможности возобновления деятельности по продвижению законодательных изменений, необходимых для специальной следственной деятельности.
6. Рассмотрение возможности расширения полномочий Полиции в области предупреждения и борьбы с отмыванием денег, и, при необходимости, выявление эффективных решений для полного обеспечения предотвращения и борьбы с явлением отмывания денег в преступлениях, находящихся в ведении МВД.
7. Эффективная и действенная реализация необходимых мероприятий с тем, чтобы обязанности участковых офицеров были четко регламентированы, в том числе в отношениях со следственными структурами, структурами патрульного реагирования, судебной полицией и иными структурами, находящимися в подчинении других министерств, особенно, в отношении обязанностей несвойственных их должности.
8. Утверждение необходимых нормативных и ведомственных актов для создания Центра анализа информации и надлежащих региональных структур. Обеспечение функционирования данных структур.
9. Утверждение необходимых нормативных и ведомственных актов для реорганизации Национального Инспектората по Патрулированию. Обеспечение функциональности новой структуры и эффективное сотрудничество с территориальными подразделениями.
10. Утверждение или приведение в соответствие с новыми потребностями или тенденциями Плана действий по внедрению Стратегии Развития Полиции.

Генеральному Инспекторату Полиции

11. Разработка системы оценки индивидуальных достижений и продвижения по службе институционально с конкретными критериями для каждого подразделения, что позволит объективную оценку всех сотрудников, со строгими упоминаниями инверсии пирамиды должностей.
12. Возобновление деятельности по проведению заседаний консультативного органа ГИП, в любой форме, но с периодическим проведением заседаний и обеспечением прозрачности процесса принятия решений.

13. Опубликование проектов стратегических и/или представляющих общественный интерес решений ГИП на web-странице.
14. Рассмотрение возможности возобновления деятельности по созданию Совета по координации и мониторингу внешней помощи укрепление потенциала поглощения внешней финансовой помощи.
15. Направление усилий на выявление возможности участия персонала ГИП в международных миссиях и обучение отобранного персонала.
16. Продолжение усилий по усовершенствованию приложения, касающегося электронного регистра учета оружия, принятие разработанной системы, обеспечение её установки во всех подразделениях ГИП, обучение персонала в том, что касается пользования регистром и предоставление доступа к регистру не менее чем двум лицам из состава территориальных подразделений.
17. Эффективная и действенная реализация мероприятий, необходимых для четкого установления полномочий участковых офицеров, в том числе в отношениях со следственными структурами, структурами патрульного реагирования, судебной полицией и иными структурами, находящимися в подчинении других министерств, особенно, в отношении обязанностей несвойственных их должности.
18. Организация учебных программ/тренингов в области анализа рисков.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ОМП – оружие массового поражения
АЖП – Ассоциация женщин-полицейских
КПД – коммунитарная полицейская деятельность
БПОН „FULGER” – Бригада Полиции Особого Назначения „FULGER”
ВМА – Бюро по Миграции и Убежищу
ЦМПС – Центр международного полицейского сотрудничества
ИЦППЗ – Интегрированный центр по подготовке в сфере применения законодательства
НЦБК – Национальный Центр по Борьбе с Коррупцией
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс
СПП – Совет по Предупреждению Пыток
ТКЦСЭ – Техничко-криминалистический центр судебных экспертиз
ГУОБ – Главное управление общественной безопасности
ГУУП – Главное управление уголовного преследования
УМОВП – Управление международных отношений и внешней помощи
УЧР – Управление человеческих ресурсов
ДВК – Департамент Войск Карабинеров
ПП – Постановление Правительства
IDOM – Молдавский Институт по Правам Человека
ИВС – изолятор временного содержания
ГИК – Генеральный Инспекторат Карабинеров
ГИП – Генеральный Инспекторат Полиции
ILP – Intelligence-led policing
НИП – Национальный Инспекторат по Патрулированию
НИОБ – Национальный Инспекторат Общественной Безопасности
ИП – Инспекторат Полиции
ЛКС – локальная компьютерная сеть
МО – Министерство Обороны
МВД – Министерство Внутренних Дел
НМПП – Национальный Механизм по Предупреждению Пыток
ПСРП – Программа стратегического развития Полиции
СРП – Стратегия развития Полиции

АСНДД – Автоматизированная система надзора за дорожным движением
АИС РККИ – Автоматизированная информационная система „Регистр криминалистической и криминологической информации”
АИС ГРО – Автоматизированная информационная система „Государственный регистр оружия”
ИСУЭВ – Интегрированная система управления экстренными вызовами
СИМЭС – Система информационного менеджмента экстренных ситуаций
ПУ – полицейский участок
СПБОД – Служба по Предупреждению и Борьбе с Отмыванием Денег
СЗПД – Служба по защите персональных данных
СВЗБК – Служба внутренней защиты и по борьбе с коррупцией МВД
СИТ – Служба информационных технологий

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Сетка вопросов, задаваемых в ходе опросов

1. С руководством инспекторов полиции:

- 1.1. Использовался ли в 1-ом полугодии электронный регистр учета оружия?
- 1.2. Считаете ли вы необходимым усовершенствование приложения, касающегося электронного регистра учета оружия?
- 1.3. Назовите основные недостатки текущего приложения?
- 1.4. Известны ли вам преимущества усовершенствованного приложения?
- 2.1. По вашему мнению, четко ли определены полномочия участковых офицеров?
- 2.2. Как вы считаете, какие категории полномочий необходимо четко разграничить от компетенций других структур?
- 2.3. Выполняют ли участковые офицеры обязанности несвойственные их должности или обязанности, которые не указаны в должностной инструкции?
- 2.4. Как вы считаете, для каких категорий персонала должны быть четко установлены или разграничены полномочия?
- 3.1. Известно ли вам об инициативе реорганизации НИП?
- 3.2. Какую структуру будет иметь новое подразделение?
- 3.3. По вашему мнению, какие недостатки будут устранены после реорганизации?

2. С должностными лицами из состава полицейских участков

1. По вашему мнению, являются ли полномочия участковых офицеров четкими?
2. Выполняют ли участковые офицеры обязанности несвойственные должности участкового офицера, либо обязанности, которые не указаны в должностной инструкции?
3. Была ли изменена должностная инструкция участковых офицеров после 14.06.2018?