



Проект, финансируемый  
Европейским Союзом

**Promo - LEX**

*Продвижение демократии и прав человека*

# ДОКЛАД № 4

## ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Период мониторинга: 1 января - 30 июня 2020 г.

Опубликовано: октябрь 2020 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| КРАТКИЙ ОБЗОР .....                                                                                                                                                                                                                           | 2  |
| ВВЕДЕНИЕ .....                                                                                                                                                                                                                                | 4  |
| МЕТОДОЛОГИЯ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА .....                                                                                                                                                                                                    | 5  |
| ОБЩИЕ РАМКИ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ .....                                                                                                                                                                                                             | 6  |
| СТЕПЕНЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА .....                                                                                                                                                        | 9  |
| ЦЕЛЬ 1: Усиление ответственности, эффективности, прозрачности и профессионализма Полиции.....                                                                                                                                                 | 9  |
| <i>На основе Стратегии развития полиции</i> .....                                                                                                                                                                                             | 9  |
| <i>На основе Матрицы политик</i> .....                                                                                                                                                                                                        | 15 |
| ЦЕЛЬ 2: Справедливое, эффективное и действенное применение законодательства, основанное на соблюдении прав человека в деятельности Полиции .....                                                                                              | 17 |
| <i>На основе Стратегии развития полиции</i> .....                                                                                                                                                                                             | 17 |
| 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 .....         | 19 |
| <i>На основе Стратегии развития полиции</i> .....                                                                                                                                                                                             | 19 |
| 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 ..... | 21 |
| <i>На основе Стратегии развития полиции</i> .....                                                                                                                                                                                             | 21 |
| ОБЩИЕ ВЫВОДЫ .....                                                                                                                                                                                                                            | 22 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ .....                                                                                                                                                                                                                            | 23 |
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....                                                                                                                                                                                                                        | 24 |

## КРАТКИЙ ОБЗОР

**Общие рамки реформы Полиции.** Первое полугодие 2020 года ознаменовалось вспышкой и распространением коронавирусной инфекции нового типа и объявлением с 17 марта по 15 мая 2020 года чрезвычайного положения на всей территории Республики Молдова. В результате деятельность Министерства внутренних дел и, соответственно, Полиции была сосредоточена на надзоре за соблюдением гражданами Республики Молдова мер, установленных Комиссией по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова. В результате ряд действий, указанных в программных документах, не могли быть выполнены в течение этого периода.

Вместе с тем вызывает беспокойство то обстоятельство, что в первом полугодии 2020 года не были инициированы публичные консультации по новому стратегическому документу развития Полиции на следующий период. Стоит отметить, что 2020 год - последний год реализации Стратегии развития полиции на 2016–2020 годы.

Данный доклад охватывает период с 1 января по 30 июня 2020 года. Действия, предельный срок реализации которых истекает в течение текущего периода мониторинга, не были идентифицированы. Соответственно, анализу были подвергнуты 10 поддействий, установленных Планом действий по внедрению Стратегии развития полиции, и одно действие, установленное Матрицей политик по внедрению Программы бюджетной поддержки. Проанализированные поддействия являются теми 10 задолженными действиями, которые были квалифицированы в предыдущих докладах по гражданскому мониторингу реформы Полиции как нереализованные.

**Степень реализации целей реформы 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).

По наблюдениям Promo-LEX, 25 из поддействий (69,4%) были запланированы на период 2016-2019 годов. В рамках данной цели было проанализировано выполнение шести задолженных поддействий (установленных четырьмя действиями) Стратегии, которые были оценены в предыдущих докладах как нереализованные. Также было проанализировано одно действие, установленное Матрицей политик, показатель выполнения которого на 2019 год не был достигнут.

В Докладе № 4 констатируем, что все шесть поддействий из СРП остаются нереализованными и по истечении первого полугодия 2020 года. Вместе с тем констатируем, что показатель выполнения одного действия, установленного Матрицей политик, был достигнут к концу 1-го полугодия 2020 года.

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

По констатациям Promo-LEX, выполнение половины из этих поддействий (4) было намечено на период 2016-2018 годов, а предельный срок реализации ни одно из них не был намечен на 2020 год. Из них, по мнению Ассоциации, выраженному в предыдущих докладах, два задолженных поддействия стали предметом мониторинга настоящего доклада. В Докладе № 4 констатируем, что оба поддействия остаются нереализованными и по истечении первого полугодия 2020 года.

**Цель 3** направлена на укрепление потенциала Полиции в борьбе с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Содержит 2 действия и 12 поддействий. Согласно наблюдениям Promo-LEX десять поддействий (83.3%) были запланированы на период 2016-2019 годов.

Ссылаясь на предыдущие доклады, Promo-LEX посчитал нереализованным только одно действие, которое было подвержено мониторингу и в 1-ом полугодии 2020 года. В результате анализа было установлено, что данное поддействие не изменило своего определения.

**Цель 4** содержит поддействия, направленные на модернизацию полицейской службы в соответствии с европейскими и международными стандартами. Это общая цель, которая содержит 3 действия и 20 поддействий. По наблюдениям Promo-LEX, 11 поддействий должны были быть реализованы в период 2016–2019 годов. Из них, одно не было выполнено и было рассмотрено Promo-LEX и в 1-ом полугодии 2020 года. Анализ предпринятых действий позволил нам прийти к заключению, что задолженное поддействие и далее может рассматриваться как нереализованное.

**Цель 5** была разработана с целью продвижения и обеспечения прозрачности деятельности, а также профессиональной неподкупности Полиции. Она содержит два действия и восемь поддействий. Предельный срок реализации для трех из поддействий истек в период 2016–2019 годов. В предыдущих докладах ни одно из этих поддействий не считалось нереализованным, поэтому ни одно из действий данной цели не было проанализировано в настоящем докладе.

**Общие выводы.** Из этих 10 задолженных поддействий Плана действий по внедрению СРП, квалифицированных в предыдущих докладах как нереализованные, ни одно не изменило своего определения. Таким образом, Promo-LEX продолжает считать их нереализованными.

В то же время, в случае действия А.1.2 Матрицы политик, показатель, установленный на 2019 года, был достигнут в первом полугодии 2020 года.

## 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 данной области претерпели непрерывный процесс реструктуризации и модернизации. В этом контексте, 12 мая 2016 года, Правительство Республики Молдова приняло Стратегию развития полиции на 2016–2020 годы. В том же году Представительство 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 периодических, годовых и полугодовых докладах, разработанных Ассоциацией Promo- LEX.

Доклад № 4 по гражданскому мониторингу реформы Полиции представляет собой полугодовой доклад, разработанный за период с 1 января по 30 июня 2020 года, в котором анализу были подвергнуты 10 поддействий, установленных Планом действий по внедрению Стратегии развития полиции, и одно действие, установленное Матрицей политик по внедрению Программы бюджетной поддержки. Проанализированные поддействия являются теми, которые были квалифицированы в предыдущих докладах по гражданскому мониторингу реформы Полиции как нереализованные. Действия, предельный срок реализации которых истекает в течение текущего периода мониторинга, не были идентифицированы Ассоциацией Promo-LEX.

# МЕТОДОЛОГИЯ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА

Доклады по мониторингу разрабатываются, исходя из 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.

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 используются 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.

Аналогичным образом, в отношении Матрицы политик в качестве определений для оценки достижения установленных критериев выполнения используются термины: *достигнуто*, *частично достигнуто* или *не достигнуто*.

Поддействия, сформулированные в общих чертах, показатели которых не поддаются измерению, содержат только комментарии, без присвоения определений *выполнено*, *частично выполнено* или *не выполнено*.

Доклад № 4 по гражданскому мониторингу реформы полиции в Республике Молдова является полугодовым докладом, разработанным за отчетный период с 1-го января по 30 июня 2020 года.

В рамках данного доклада проанализированы задолженные поддействия, установленные Планом действий по внедрению Стратегии развития полиции на 2016-2020 годы, который были квалифицированы как невыполненные в предыдущих докладах по гражданскому мониторингу реформы Полиции. Также в Докладе № 4 была проанализирована степень достижения показателя выполнения одного из действий, установленного Матрицей политик на 2019 год, которое ранее в Докладе № 3 было квалифицировано как недостигнутое.

В этой связи были проанализированы План действий Полиции на 2020<sup>1</sup> год, Отчет о деятельности полиции за 1-ое полугодие 2020 года<sup>2</sup> и мероприятия, проведенные МВД, ГИП и его подразделениями в течение отчетного периода.

Помимо анализа документов, доступных в публичном пространстве, в методологию гражданского мониторинга степени реализации реформы в первом полугодии 2020 года также был включен запрос в адрес учреждений-исполнителей о предоставлении информации о деятельности, осуществленной в первой половине года.

---

<sup>1</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 год.

<sup>2</sup> [Отчет](#) о деятельности Полиции за 1-ое полугодие 2020 года.

# ОБЩИЕ РАМКИ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ

Стратегия развития полиции (СРП) на 2016-2019 год и План действий по её внедрению были утверждены 12.05.2016 Постановлением Правительства № 587. Стратегия обеспечивает непрерывность процесса реформирования, начатого на основании Концепции реформирования Министерства внутренних дел (МВД) и подведомственных и децентрализованных структур, и представляет собой согласование запланированных действий с положениями Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз.<sup>3</sup>

## *Основными целями Стратегии являются:*

1. Усиление ответственности, эффективности, прозрачности и профессионализма Полиции.
2. Справедливое, эффективное и действенное применение законодательства, основанное на соблюдении прав человека, в деятельности Полиции.
3. Нарастивание потенциала полиции по борьбе с организованной преступностью, торговлей людьми, киберпреступностью, насилием, в том числе преступлениями на гендерной почве, наркотиками и контрабандой оружия, подделкой и отмыванием денег.
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.
5. Продвижение и внедрение принципа абсолютной нетерпимости к коррупции, дискриминации и жестокому обращению в деятельности полиции.

Впоследствии, в декабре 2016 года, Правительство Республики Молдова (РМ) и Европейская Комиссия подписали Соглашение о финансировании – Договор о реформе „Поддержка реформы Полиции” на сумму 57 млн. евро.

*Основная цель Договора о реформе сектора „Поддержка реформы Полиции” (Программа бюджетной поддержки) заключается в оказании помощи Правительству Республики Молдова в обеспечении верховенства закона, укреплении общественного порядка и безопасности, борьбе с организованной преступностью и защите прав человека путем развития прозрачной, эффективной, ответственной и доступной полиции.*

Конкретные цели Программы бюджетной поддержки схожи с основными целями Стратегии развития полиции с четким упоминанием соответствия лучшим европейским и международным стандартам и практикам. Описание конкретных условий и годовых показателей для выплаты траншей предусмотрено в Матрице политик.

24 января 2020 года, Генеральный инспекторат полиции утвердил Приказом № 29, План действий Полиции на 2020<sup>4</sup> год, в который было включено 35 действий, направленных на реализацию действий, содержащихся в Плане действий по внедрению Стратегии развития полиции, большинство из которых имеют уровень приоритета I, реализация которых запланирована к декабрю месяцу. Затем, 19 мая 2020 года, Приказом ГИП № 136, План действий был обновлен,<sup>5</sup> при этом большинство мероприятий остались теми же.

В соответствии с Отчетом о деятельности Полиции за первое полугодие 2020<sup>6</sup> года, в целях обеспечения реализации Стратегии развития полиции на 2016-2020 годы, Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз, в первом полугодии 2020 года, а также других стратегических документов, были отмечены следующие достижения учреждения:

---

<sup>3</sup> Раздел II: „Политический диалог и реформы, сотрудничество в области внешней политики и безопасности” и Раздел III „Справедливость, свобода и безопасность”.

<sup>4</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 год, утвержденный Приказом ГИП № 29 от 24.01.2020.

<sup>5</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 год, утвержденный Приказом ГИП № 136 от 19.05.2020.

<sup>6</sup> [Отчет](#) о деятельности Полиции за 1-ое полугодие 2020 года.

- были подготовлены и проведены публичные торги на закупку спецтранспорта и оборудования связи стандарта TETRA;
- были пересмотрены и утверждены стандартные операционные процедуры, касающиеся задержания лица, эскортирования и перевозки лица, лишённого свободы, помещения задержанного лица в изолятор временного содержания, а также разработки минимальных требований к обустройству в подразделениях Полиции комнат для допросов, для предъявления лица к опознанию, для встреч в условиях конфиденциальности подозреваемого/обвиняемого с защитником и ожидания (транзит);
- была обеспечена сдача в эксплуатацию трех полицейских участков Инспекторов полиции Чадыр-Лунга, Дубоссары и Бендеры;
- был запущен пилотный проект по оснащению сотрудников полиции 100 нательными камерами.

В то же время, в марте 2020 года одним из депутатов, в Парламенте был зарегистрирован проект закона о внесении изменений в Закон о деятельности полиции и статусе полицейского.<sup>7</sup> Законопроект предусматривает правовые условия для регионализации полиции. Несмотря на то, что это абсолютно необходимый проект для реализации ряда действий, предусмотренных Стратегией развития полиции и Матрицей политик, до конца первого полугодия Парламент не проголосовал за него. Мы считаем, что необоснованное откладывание законопроектов или правительственных решений, необходимых для реализации документов публичных политик, свидетельствует об отсутствии у властей воли к реализации взятых на себя документов политик.

Отметим, что Promo-LEX направил свое мнение<sup>8</sup> по соответствующему законопроекту в профильную парламентскую комиссию. В нем было отмечено, в том числе, что подобный законопроект, направленный на обеспечение реализации документов публичных политик, должен быть инициирован, разработан и продвигаться учреждениями-исполнителями (ГИП и МВД), обеспечивая прозрачность процесса принятия решений. Инициирование и разработка такого законопроекта депутатом/группой депутатов может создать впечатление, что избегаются широкие общественные консультации, таким образом сокращаются и сроки проведения публичных консультаций, предусмотренные действующей нормативной базой.

Так как это последний год внедрения Стратегии развития полиции, вызывает беспокойство то факт, что в первом полугодии 2020 года не были инициированы публичные консультации по новому стратегическому документу развития Полиции на следующий период.

По данным ГИП, Приказом МВД № 39 от 28.01.2020 „О создании Рабочей группы по разработке Стратегии развития полиции на 2021–2024 годы и Плана действий по её внедрению” предельный срок разработки проекта был установлен на 30.06.2020. В то же время, в результате утверждения Постановления Правительства № 386 от 17.06.2020,<sup>9</sup> вступившим в силу 27.07.2020, были изменены тип и структура документов политик. Эти обстоятельства влияют на институциональные процессы и, соответственно, институциональную стратегию, которая должна быть принята в рамках новых документов политик (например: стратегия разрабатывается на период 6-10 лет).

Разработка новой стратегии также является одним из приоритетов развития, выделенных в Отчете о деятельности полиции за первое полугодие 2020 года. Promo-LEX отмечает, что новый стратегический документ должен быть утвержден задолго до 1 января 2021 года, с организацией широких общественных консультаций и соблюдением прозрачности принятия решений.

<sup>7</sup> [Проект закона](#) № 142 от 27.03.2020 о внесении изменений в Закон о деятельности полиции и статусе полицейского.

<sup>8</sup> [Мнение](#) Promo-LEX по проекту закона № 142 от 27.03.2020 о внесении изменений в Закон о деятельности полиции и статусе полицейского № 320/2012 (ст. 15).

<sup>9</sup> [Постановление](#) Правительства № 386 от 17.06.2020 о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик, опубликованное в Официальном мониторе № 153-158 от 26.06.2020, вступившее в силу 27.07.2020.

Обратим внимание на тот факт, что первый полугодие 2020 года ознаменовалось вспышкой и распространением нового типа коронавирусной инфекции и введением чрезвычайного положения на всей территории Республики Молдова в период с 17 марта по 15 мая 2020 года.<sup>10</sup> В период действия чрезвычайного положения был введен ряд мер по предотвращению, снижению и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19). Среди примененных мер выделим введение особого режима въезда в страну и выезда из неё, передвижения по территории страны, а также введение в некоторых населенных пунктах карантинного режима. Таким образом, деятельность Министерства внутренних дел и, соответственно, Полиции была сосредоточена на надзоре за соблюдением гражданами Республики Молдова мер, установленных Комиссией по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова. Вместе с тем из-за пандемии ряд действий, указанных в документах политик, не могли быть выполнены в течение этого периода. Согласно ГИП, еще одной причиной невыполнения некоторых действий стало затягивание процесса операционализации новых структур ГИП в результате принятия Постановления Правительства № 547 от 12.11.2019 об организации и функционировании Генерального инспектората полиции.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> [Постановление](#) Парламента № 55 от 17.03.2020 об объявлении чрезвычайного положения.

<sup>11</sup> [Постановление](#) Правительства № 547 от 12.11.2019 об организации и функционировании Генерального инспектората полиции.

# 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).*

*По наблюдениям Promo-LEX, 25 из поддействий (69,4%) были запланированы на период 2016-2019 годов. В рамках данной цели было проанализировано выполнение шести задолженных поддействий (установленных четырьмя действиями) Стратегии, которые были оценены в предыдущих докладах как нереализованные. Также было проанализировано одно действие, установленное Матрицей политик, показатель выполнения которого на 2019 год не был достигнут.*

*Подчеркнем, что все эти шесть задолженных поддействий, установленных Стратегией развития полиции, остаются нереализованными и по истечении 1-го полугодия 2020 года. Вместе с тем показатель выполнения одного действия, установленного Матрицей политик, считается достигнутым к концу 1-го полугодия 2020 года.*

### *На основе Стратегии развития полиции*

#### **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**

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

*Срок реализации: 2-ое полугодие 2016 года – 1-ое полугодие 2017 года*

В Программе стратегического развития Полиции (ПСР) на 2017-2019<sup>12</sup> годы в качестве инструментов/методов или мер проверки указаны:

- 1) система оценки коллективных достижений, утвержденная и опубликованная на сайте Полиции, и
- 2) внедренная система оценки индивидуальных достижений и карьерного роста.

Также, в качестве ожидаемого результата указывается мотивированный персонал, продвигаемый исключительно на основе институционализированных критериев профессиональной деятельности.

Обратим внимание, что на сайте Полиции не был опубликован отчет о реализации Программы стратегического развития Полиции на 2017-2019 годы. Вместе с тем на 2020 год не была принята новая программа стратегического развития, поскольку в результате утверждения Постановления Правительства № 386 от 17.06.2020,<sup>13</sup> Программа стратегического развития была исключена из перечня запланированных документов.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> [Программа](#) стратегического развития Полиции на 2017–2019 годы, утвержденная Приказом ГИП № 150 от 28 марта 2017 года.

<sup>13</sup> [Постановление](#) Правительства № 386 от 17.06.2020 о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик, опубликованное в Официальном мониторе № 153-158 от 26.06.2020, вступившее в силу 27.07.2020.

<sup>14</sup> В соответствии с п.15 Положения о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик, документами долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного

Хотя программа стратегического развития Полиции на 2017-2019 годы была разработана, по данным ГИП, ПСР разрабатывается только на уровне МВД и внедряется посредством годового плана действий. Это следует из положений ПП № 176/2011 об утверждении Методологии о разработке программ стратегического развития органов центрального публичного управления. Также, в соответствии с п.52 указанного постановления правительства, заключительная оценка реализации ПСР направлена на предоставлении информации, необходимой для доработки ПСР на следующий период планирования. *Тем не менее, Promo-LEX считает, что любой утвержденный план действий должен завершаться отчетом о выполнении или невыполнении, предложенных действий, даже если не установлено никаких юридических обязательств. В то же время, для обеспечения прозрачности процессов принятия решений ГИП, необходимо публиковать отчеты, подтверждающие степень выполнения действий, включенных в ПСР. Опубликование этого отчета особенно важно в контексте, в котором ПСР подробно описывает показатели выполнения, указанные в подразделе 1.1.2 Плана действий по внедрению СРП.* В соответствии со Стратегией развития полиции, необходимо создание и развитие механизма 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 „существующая система индивидуальной оценки результатов работы и продвижения по службе имеет пробелы, что допускает возможность очень субъективного подхода к этим процессам”.

В 2017 году были утверждены изменения к Приказу МВД № 138 от 18.04.2013, касающиеся Положения об оценке профессиональных достижений сотрудников с особым статусом из состава подразделений МВД. **Процесс разработки Руководства по оценке коллективных достижений был остановлен** одновременно с отменой Постановления Правительства № 94 от 01.02.2013 об утверждении Положения об оценивании коллективных достижений. Таким образом, это действие, в аспекте разработки Руководства по оценке коллективных достижений и развития системы оценки индивидуальных достижений и карьерного роста, **считается устаревшим** по своему характеру органами управления, ответственными за выполнение действия.

Несмотря на то, что нормативными актами общего характера предусмотрены нормы оценивания индивидуальных достижений (**ежеквартально** – для установления надбавки за достижения персоналу и ежегодно – для оценивания достижений служащих с особым статусом), мы считаем, что четкая, объективная и прозрачная система оценки индивидуальных достижений и продвижения по службе, на институциональном уровне, должна быть внедрена. Более того, п.46 Положения о развитии карьеры государственных служащих с особым статусом Министерства внутренних дел ссылается на то, что **конкретные особенности менеджмента профессиональной карьеры государственного служащего с особым статусом** МВД определяются структурами человеческих ресурсов подразделений согласно установленным полномочиям.

По данным учреждений-исполнителей, в первом полугодии 2020 года, Управление политик в области кадров и образования МВД разработало проект приказа МВД об оценивании профессиональных достижений государственных служащих с особым статусом МВД, однако он не был утвержден. В соответствии с данным проектом, новые регламентации вступят в силу с 2021 года, а Положение, утвержденное Приказом МВД № 138/2013, утратит свою силу.

*Принимая во внимание вышеизложенное, в также тот факт, что в первом полугодии 2020 года не была внедрена новая система оценивания профессиональных достижений и карьерного роста, а утверждение Руководства по оценке коллективных достижений считается устаревшим, Ассоциация Promo-LEX продолжает оценивать данное действие как нереализованное.*

---

планирования являются: 1) Национальная стратегия развития, 2) Программа деятельности Правительства, 3) Национальный план действий, 4) Бюджетный прогноз на среднесрочный период, 5) Годовой план деятельности Правительства, 6) Годовой план деятельности органа публичного управления.

### 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: 2-ое полугодие 2016 года*

Координационный совет управления ГИП был образован 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.

Так как действие по повышению эффективности деятельности Стратегического совета и пересмотру его Положения не были реализованы в течение 2019<sup>15</sup> года, оно было вновь запланировано, уже на 2020 год. Кроме того, согласно Плану действий Полиции на 2020<sup>16</sup> год, был намечен **пересмотр деятельности Совета управления**, стратегического и операционного советов Генерального инспектората полиции, в том числе в контексте образования Гражданского совета. Таким образом, к июлю 2020 года должно было быть разработан/о утвержден/о акт принятия решения/Видение об этих трех Советах ГИП, а Положения о деятельности советов должны были быть разработаны/пересмотрены/изменены. При этом после утверждения соответствующих документов в течение года должны были быть проведены заседания соответствующих советов, в том числе с участием НПО.

Согласно ГИП, в результате анализа деятельности советов было установлено, что наиболее активным и функциональным оказался Операционный совет, структура которого проста, в отличие от структуры Стратегического совета ГИП. После проведенного анализа, в рамках ГИП должны быть образованы три совета: **1. Стратегический; 2. Операционный; 3. По предупреждению преступности.** Также, согласно ГИП, Положения о деятельности существующих советов были пересмотрены и находятся на этапе разработки/изменения.

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 общественностью ГИП официальное информирование общественности о деятельности Совета.

Отметим, что в разделе Прозрачность – Публичные консультации на web-странице ГИП – [www.poliția.md](http://www.poliția.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 2020 года.

С 01.04.2019, когда было принято решение о временном приостановлении деятельности Стратегического совета ГИП, в первом полугодии 2020 года его деятельность также не была возобновлена, не было организовано ни одного заседания в связи с этим. Ассоциация Promo-LEX отмечает, что в начале 2-го полугодия 2020 года было проведено одно заседание Стратегического совета ГИП, однако это не входит в период мониторинга данного доклада.

*Принимая во внимание отсутствие законодательной базы по функционированию Совета управления ГИП и отсутствие изменений в плане действий по внедрению СРП в 1-ом полугодии*

<sup>15</sup> [План](#) действий Полиции на 2019 год, утвержденный Приказом ГИП № 35 от 28.01.2020, п. 6.1.

<sup>16</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 год, утвержденный Приказом ГИП № 29 от 24.01.2020, измененный Приказом ГИП № 136 от 19.05.2020, п. 4.1.

2020 года, Ассоциация Promo-LEX квалифицирует данное **поддействие как невыполненное**. Таким образом, мы вновь рекомендуем 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: 2-ое полугодие 2016 года*

Пункт 14 приложения № 1<sup>17</sup> к Постановлению Правительства № 377 от 25.04.2018 предусматривает, что в рамках механизма по координированию и менеджменту внешней помощи, **секторальный координатор внешней помощи является** центральным органом публичного управления, ответственным за секторальную политику, в данном случае **Министерство внутренних дел**. Вместе с тем, согласно пункту 15<sup>2</sup>, в зависимости от сложности области деятельности органа публичного управления, в его составе могут быть созданы несколько секторальных советов в области внешней помощи.

Исходя из положений упомянутого постановления правительства, был утвержден Приказ МВД № 707/2019 „Об образовании Секторального совета МВД в области внешней помощи” и Регламент Секторального совета МВД в области внешней помощи. В соответствии с данным приказом, административные органы и учреждения, подведомственные МВД, могут, по необходимости, создавать подведомственные им специализированные советы. Согласно учреждениям-исполнителям, в состав Секторального совета МВД в области внешней помощи входит и ГИП, Совет является **единственной платформой унитарного координирования приоритетов внешней помощи** в коммуникации с донорами на уровне МВД.

Вместе с тем, полномочиями по координированию внешней помощи обладают и некоторые подразделения МВД и ГИП. Таким образом:

- в рамках МВД, Управление в области политик институционального развития, образованное Постановлением Правительства № 438 от 11.09.2019, обладает полномочиями координировать на институциональном уровне поддержку, предоставляемую органам управления и подразделениям МВД, оказывая поддержку в освоении внешней помощи путем установления широкого консультативного процесса и диалога между МВД, партнерами по развитию и гражданским обществом;
- в рамках ГИП, Управление менеджмента проектов, образовано Постановлением Правительства № 547 от 12.11.2019, как субъект, ответственный за унитарное координирование процессов выявления, доступа и внедрения проектов внешней помощи на уровне Полиции, наделенный компетенцией сбора, систематизации и презентации на платформе координирования внешней помощи МВД потребностей в помощи, не покрываемых бюджетными средствами, для обсуждения и доведения до сведения донорского сообщества.

Несмотря на то, что в План действий Полиции на 2020 год было включено мероприятие по возобновлению процесса создания Совета по координации и мониторингу внешней помощи на уровне ГИП,<sup>18</sup> **в 1-ом полугодии 2020 года Совет не был создан**. Отметим, что к июню 2020 года в адрес МВД должно было быть подано ходатайство, а пересмотренный проект Регламента Совета

<sup>17</sup> [Положение](#) об институциональной базе и механизме координирования и менеджмента внешней помощи, утвержденное Постановлением Правительства № 377 от 25.04.2018 об институциональной базе и механизме координирования и менеджмента внешней помощи.

<sup>18</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 года, утвержденный Приказом ГИП № 29 от 24.01.2020, п. 4.2.

по координации и мониторингу внешней помощи на уровне ГИП должен был быть подан для утверждения.

По мнению ГИП, на данном этапе нецелесообразно создавать платформы альтернативные Секторальному совету МВД в области внешней помощи, которые должны возглавляться также председателем соответствующего Совета, столько времени, сколько находится на начальной стадии развития области внешней помощи. Кроме того, все предложения и институциональные потребности ГИП, не покрытые финансово, были доведены до сведения МВД, чтобы их можно было включить для обсуждения на первом заседании Секторального совета МВД.

Исходя из того, что и в первом полугодии 2020 года, Совет по координации и мониторингу внешней помощи на уровне ГИП не был создан, а план действий по внедрению СРП не был изменен, мы *продолжаем оценивать поддействие № 1.3.5 как нереализованное*. Отметим, что изменение Плана действий по внедрению СРП в последний год его внедрения рассматривается учреждениями-исполнителями как необоснованное и неуместное.

#### **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*

В результате утверждения Постановления Правительства № 547 от 12.11.2019 об организации и функционировании ГИП,<sup>19</sup> путем слияния Главного управления общественной безопасности и Национального инспектора патрулирования был создан Национальный инспекторат общественной безопасности. Тем не менее, Положение о функционировании НИОБ ГИП было утверждено только в августе 2020 года.

План действий Полиции на 2020 год предусматривает реализацию мероприятий, направленных на децентрализацию деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка на уровне территориальных подразделений Полиции.<sup>20</sup> К июню 2020 года должна была быть пересмотрена организационная структура, изменена нормативная база деятельности и развит потенциал по поддержанию и обеспечению общественного порядка в территориальном разрезе. Тем не менее, в первом полугодии 2020 года, похоже, этого не произошло.

Promo-LEX отмечает, что запросил у ГИП информацию о децентрализации деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка на уровне территориальных подразделений, включая информацию о компетенциях, переданных территориальным подразделениям в результате организации. В своем ответе, Генеральный инспекторат полиции указал, что **территориальным подразделениям не были переданы какие-либо должности, они были распределены для усиления возможностей НИР и укомплектования штата ГИП**. Таким образом, Приказом МВД № 200 от 21.04.2020, были укомплектованы 90 должностей подразделения по патрулированию и оперативному реагированию УП муниципия Кишинев, а количество должностей, связанных с расследованием преступлений, было увеличено на 56 единиц.

Обращаем внимание, что в контексте представления и обсуждения проектов по изменению подведомственных и территориальных структур Полиции (НИОБ, НИР, территориальные подразделения), Ассоциация Promo-LEX в феврале 2020 года передала Генеральному

<sup>19</sup> [Постановление](#) Правительства № 547 от 12.11.2019 об организации и функционировании ГИП.

<sup>20</sup> [План](#) действий Полиции на 2020 год, утвержденный Приказом ГИП № 29 от 24.01.2020, п. 6.2.

инспекторату полиции свое мнение.<sup>21</sup> В нем была выражена неуверенность в том, что „в результате введения в действие новых органиграмм будет обеспечена децентрализация или, наоборот, будет введен региональный контроль, а не контроль, основанный на анализе факторов риска на первичном территориальном уровне (полицейский участок, инспекторат полиции)?“. Таким образом, похоже, неопределенность и опасения, высказанные в мнении, а также в процессе консультаций, не были учтены.

Принимая во внимание вышеизложенное, мы считаем, что **проведенная реорганизация не только не привела к децентрализации деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка, а способствовала усилению централизации** данной деятельности. Таким образом, Ассоциация Promo-LEX по-прежнему оценивает это поддействие как **невыполненное**. В связи с этим мы рекомендуем учреждениям-исполнителям предпринять необходимые усилия для эффективного выполнения поддействия 1.4.3.

#### **1.4.4. Совершенствование нормативно-правовой базы по организации публичных собраний**

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

*Срок реализации: 2-ое полугодие 2016 года – 1-ое 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-ом полугодии 2020 года поправок к Закону о собраниях, а также отсутствия изменений к Плану действий о внедрении СРП, Promo-LEX продолжает констатировать факт, что **поддействие 1.4.4 не было выполнено**.

Отметим, что согласно Отчету о деятельности полиции за первые шесть месяцев 2020<sup>22</sup> года, на территории Республики Молдова было проведено 5941 собрание (526 в муниципии Кишинев), в которых приняли участие 418 115 человек (75 011 в муниципии Кишинев). Отметим, что в первом полугодии 2020 года было проведено на 8317 собраний меньше, чем за первые шесть месяцев 2019 года, это снижение в значительной степени вызвано пандемией COVID-19 и ограничениями, введенными во время чрезвычайного положения.

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

##### **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, не была она утверждена и в первом полугодии 2020 года.

На запрос информации о разработке и утверждении Учебной программы по подготовке персонала полиции, отобранного для участия в международных миссиях, и проведенных тренингов, учреждения-исполнители сообщили, что ч.7 ст.22 Закона № 219/2018<sup>23</sup> прямо отражает право

<sup>21</sup> Мнение было разработано и передано в контексте организации руководством, 7 февраля 2020 года, круглого стола. В его рамках, ГИП представил партнерам по развитию и ряду организаций-партнеров гражданского общества видение и проекты ГИП, касающиеся организационной структур НИР и НИОБ.

<sup>22</sup> [Отчет](#) о деятельности Полиции за 1-ое полугодие 2020 года.

<sup>23</sup> [Закон](#) № 219 от 08.11.2018 о Генеральном инспекторате карабинеров.

Генерального инспектората карабинеров на участие в международных операциях и миссиях. Таким образом, на институциональном уровне был инициирован и предпринят ряд мероприятий:

- была утверждена Концепция/видение ГИК международных миссий и операций, а также план действий на 2020–2022 годы;
- была разработана Учебная программа ГИК для международных миссий и операций в соответствии с надлежащими практиками военнослужащих Вооруженных сил Республики Молдова и их коллег из Румынской жандармерии;
- на уровне структур ГИК было одобрено Положение о наборе, отборе и участии в международных миссиях и операциях;
- было разработано Положение об организации и функционировании Независимой компании по международным миссиям и операциям при Региональном управлении „Центр” ГИК;
- были разработаны и утверждены должностные инструкции военнослужащих Независимой компании по международным миссиям и операциям.

Вместе с тем, по инициативе Ассоциации женщин-полицейских, Национальной ассоциации женщин из системы внутренних дел и Ассоциации женщин национальной армии при поддержке ООН-женщины в Молдове, 29 мая 2020 года, была организована видеоконференция, посвященная Международному дню миротворцев ООН. В ходе мероприятия женщины-военнослужащие поделились своим опытом участия в миссиях с сотрудниками МВД и Полиции.

*Принимая во внимание тот факт, что как поддействие, так и показатели выполнения не были реализованы в 1-ом полугодии 2020 года, мы по-прежнему оцениваем **поддействие 1.7.3. как невыполненное**. В то же время повторяем рекомендацию относительно внедрения всех запланированных действий, даже если срок реализации некоторых из них истек.*

#### *На основе Матрицы политик*

##### **А.1.2. Расширение участия женщин в Полиции**

*Показатель 2019: Общая доля женщин в Полиции увеличилась до 18%*

На запрос о предоставлении информации о числе женщин, работающих в Полиции, ГИП сообщил, что **по состоянию на 1 июля 2020 года:**

- 1255 женщин-полицейских<sup>24</sup> (16,38%) работали в Полиции из общего числа 7658 сотрудников полиции, без учета лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком. В то же время, доля женщин-полицейских с учетом лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком составляет 18,87% (таблица № 1);
- 1427 женщин<sup>25</sup> (**18,14%**) работали в Полиции из 7866, без учета лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком. В то же время, доля женщин в Полиции с учетом лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком составляет 20,5%.

<sup>24</sup> Сюда включены только женщины, занимающие полицейские должности офицеров и субофицеров.

<sup>25</sup> Сюда включены только женщины, занимающие как полицейские должности офицеров и субофицеров, так и гражданские должности.

Таблица nr. 1. Доля женщин-полицейских по данным ГИП

| Критерий                          | Личный состав<br>полицейских<br>(офицеры,<br>субофицеры) |        | Гражданские<br>должности |        | Всего                   |        |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|--------|--------------------------|--------|-------------------------|--------|
|                                   | Женщин                                                   | Мужчин | Женщин                   | Мужчин | Женщин                  | Мужчин |
| Фактически<br>нанятых на работу   | 1255<br>(16,38%)                                         | 6403   | 172                      | 36     | 1427<br><b>(18,14%)</b> | 6439   |
|                                   | 7658                                                     |        | 208                      |        | 7866                    |        |
| В отпуске по уходу<br>за ребенком | 288                                                      | 229    | 5                        | 0      | 293                     | 229    |
|                                   | 517                                                      |        | 5                        |        | 522                     |        |
| Всего                             | 1543<br>(18,87%)                                         | 6632   | 177                      | 36     | 1720<br>(20,5%)         | 6668   |
|                                   | 8175                                                     |        | 213                      |        | 8388                    |        |

Вновь повторим, что с нашей точки зрения, доля женщин в Полиции должна рассчитываться из числа занятых лиц и действительно находящихся в должности без учета числа лиц, чей трудовой договор приостановлен по различным причинам (включая лиц, находящихся в отпуске по беременности и родам/отцовству/уходу за ребенком). Вместо людей, находящихся в этих отпусках, как правило, на определенный срок нанимаются другие люди, а суммирование этих двух категорий приводит к искажению цифр, касающихся представительства женщин в Полиции.

Более того, согласно Европейскому кодексу полицейской этики (Пояснительный доклад),<sup>26</sup> „очевидно, что женщины представлены в полиции недостаточно во всех государствах-членах ЕС, и особенно на высших руководящих должностях и званиях. То же обычно наблюдается и в отношении представительства меньшинств, включая этнические меньшинства, во всех государствах-членах. **Можно предположить, что отношения между общественностью и полицией улучшаться, если полиция будет отражать разнообразие общества**”.

Таким образом, мы считаем, что минимальный процентный предел, установленный для женщин в Полиции, должен быть репрезентативным и видимым в обществе. По этой причине важно, чтобы женщины были должным образом представлены, в том числе в территориальных структурах полиции.

Принимая во внимание, что общая доля женщин в Полиции по состоянию на 1.07.2020 составляет **18,14%**, констатируем, что показатели, установленные Задачей A.1.2 на 2019 год, **были достигнуты** в первом полугодии 2020 года.

В соответствии с Отчетом о деятельности полиции за первое полугодие 2020<sup>27</sup> года, за отчетный период было принято на работу 478 человек (92 – женщины, 386 – мужчины) и уволено 477 человек (75 – женщин, 402 – мужчины).

<sup>26</sup> [The European Code of Police Ethics](#), Recommendation Rex (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum.

<sup>27</sup> [Отчет](#) о деятельности Полиции за 1-ое полугодие 2020 года.

Вместе с тем, несмотря на то, что прикладываются усилия по укомплектованию вакантных должностей, большое количество вакансий в ГИП продолжает вызывать беспокойство. 30 июня 2020 года, оставались вакантными 690 полицейских должностей офицеров, 564 полицейских должностей субофицеров и 35 гражданских должностей.

Принимая во внимание вышеизложенное, Ассоциация Promo-LEX констатирует, что в первой половине 2020 года усилия по найму женщин в Полицию были значительными, а **критерий выполнения, установленный на 2019 год**, был достигнут. Однако мы также рекомендуем приложить усилия для увеличения числа женщин, фактически работающих в полиции, до 20%, с обеспечением репрезентативной доли, в том числе в территориальных подразделениях Полиции..

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

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

По констатациям Promo-LEX, выполнение половины их этих поддействий (4) было намечено на период 2016-2018 годов, а предельный срок реализации ни одно из них не был намечен на 2020 год. Из них, по мнению Ассоциации, выраженному в предыдущих докладах, два задолженных поддействия стали предметом мониторинга настоящего доклада. В Докладе № 4 констатируем, что оба поддействия остаются нереализованными и по истечении первого полугодия 2020 года.

### *На основе Стратегии развития полиции*

## **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 группы было установлено, что предложенное действие является производной от одного из действий Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, 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.

Несмотря на то, что реализация данного действия затягивалась в период 2016–2019 годов, в первом полугодии 2020 года был разработан и начал продвигаться проект закона, в котором предлагается наделить Государственную налоговую службу полномочиями по осуществлению специальной розыскной деятельности в соответствии с Законом о специальной розыскной деятельности № 59/2012 и уголовному преследованию в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом за преступления, предусмотренные статьями 241, 241<sup>1</sup>, 242, 244, 244<sup>1</sup>, 250, 250<sup>1</sup>, 251, 252, 253, 335<sup>1</sup> Уголовного кодекса. В соответствии с пояснительной запиской, в рамках Государственной налоговой службы должны быть созданы специализированные подразделения по осуществлению уголовного преследования в отношении экономических преступлений. Таким образом, полномочия по констатированию и расследованию некоторых нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью, должны быть исключены из компетенции констатирующих агентов МВД. Причиной исключения этих полномочий является вовлечение констатирующих агентов МВД в деятельность, менее специфичную для Полиции и

которая, по сути, не совпадает с компетенциями органов государственного контроля или других констатирующих агентов.

Учитывая отсутствие всестороннего исследования, касающегося органов уголовного преследования, их места, роли и полномочий, а также единого и стратегического видения в отношении органов уголовного преследования и их разграниченных компетенций, Ассоциация Promo-LEX выразила свое несогласие с предложенным проектом закона<sup>28</sup> и направила ответственным парламентским комиссиям свое Мнение<sup>29</sup> по проекту закона № 298 от 06.07.2020. Среди прочего, Promo-LEX отметил, что считает безответственным продвижение Правительством и Министерством Финансов, а также необоснованным одобрение парламентскими комиссиями и пленумом Парламента в первом чтении законопроекта, который стратегически влияет на процессы, инициированные, как минимум пять лет назад. Таким образом, внедрение Стратегии развития полиции находится под угрозой с точки зрения определения роли, места и полномочий подразделений Полиции по уголовному преследованию в контексте реформы судебного сектора.

В то же время, в ответ на запрос о предоставлении информации, касающейся проведенной в 1-ом полугодии 2020 года деятельности по реализации поддействия 2.2.1, учреждения-исполнители сообщили, что 15 июня было направлено заявление (МАИ № 38/1995) о регистрации Государственной канцелярией проекта закона о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова № 122/2003, в котором предлагается изменение компетенции органов уголовного преследования в части преступлений, предусмотренных ст. 243 и 279 Уголовного кодекса.

Учитывая, что в 1-ом полугодии 2020 года так и не была разработана концепция и сформулированы рекомендации по определению роли, места и полномочий подразделений по уголовному преследованию, Ассоциация Promo-LEX продолжает оценивать поддействие № 2.2.1 как **невыполненное**.

### **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<sup>30</sup> рабочих групп был представлен Министерством юстиции для общественных консультаций, межведомственная рабочая группа прекратила свою работу в августе 2017 года.

В 2019 году Министерство внутренних дел повторно обратилось в Министерство юстиции с запросом о рассмотрении некоторых поправок и инициировании процесса их принятия. Предложенные изменения касаются внесения поправок в том числе в Уголовно-процессуальный кодекс и Закон №59/2012 о специальной розыскной деятельности.<sup>31</sup> Также, согласно учреждениям-исполнителям, 10 марта 2020 года Министерству юстиции было направлено еще одно письмо с тем, чтобы Министерство внутренних дел было проинформировано о том, на каком этапе находится его

<sup>28</sup> [Проект закона № 298](#) от 06.07.2020 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (Налоговый кодекс № 1163/1997 и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова).

<sup>29</sup> [Мнение Ассоциации Promo-LEX](#) по проекту закона № 298 от 06.07.2020 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (Налоговый кодекс № 1163/1997 и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова).

<sup>30</sup> [Проект](#) закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (о специальной розыскной деятельности).

<sup>31</sup> Предложенные поправки направлены на предупреждение возможных препятствий для уголовного преследования и привлечения виновных к уголовной ответственности; сосредоточение усилий органов уголовного преследования на расследовании преступлений с высокой степенью социальной опасности; избегание неконституционности некоторых норм; обеспечение защиты основных прав и свобод путем установления дополнительных гарантий; на устранение некоторых пробелов существующих в законодательстве; а также другие цели с тем, чтобы гармонизировать законодательство.

рассмотрение, но ответа не получило. В то же время, констатируем, что и в 1-ом полугодии 2020 года, поправки, предложенные соответствующим законопроектом, не были утверждены.

Таким образом, *Proto-LEX* констатирует затягивание в продвижении Министерством юстиции поправок к закону о специальной розыскной деятельности и продолжает оценивать это действие **как невыполненное**. В связи с этим, рекомендуем властям Республики Молдова принять необходимые меры для того, чтобы в ближайшее время утвердить поправки, направленные на адаптацию законодательной базы в отношении специальной розыскной деятельности к стандартам Сообщества.

### **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 2 действия и 12 поддействий. Согласно наблюдениям *Proto-LEX* десять поддействий (83.3%) были запланированы на период 2016-2019 годов.

Ссылаясь на предыдущие доклады, *Proto-LEX* посчитал нереализованным только одно действие, которое было подвержено мониторингу и в 1-ом полугодии 2020 года. В результате анализа было установлено, что данное поддействие не изменило своего определения.

#### *На основе Стратегии развития полиции*

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

#### **3.2.1 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: 2-ое полугодие 2016 года*

22.12.2017 был утвержден новый 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.

В 2019 году, НИР ГИП вновь<sup>32</sup> инициировал процедуру внесения изменений в положения ст.269 Уголовно-процессуального кодекса об исключении ст.243 (Отмывание денег) Уголовного кодекса из исключительной компетенции Национального центра по борьбе с коррупцией, которая, также не была завершена.

В первом полугодии 2020 года Министерство внутренних дел также приложило усилия для продвижения соответствующего проекта закона. 15 июня 2020 года МВД обратилось в Государственную канцелярию с заявлением о регистрации проекта по внесению изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова № 122/2003. Этим законопроектом предлагалось дополнить ст. 269<sup>2</sup> Уголовно-процессуального кодекса, согласно которому расследование преступлений, предусмотренных ст. 243 (Отмывание денег) и 279

<sup>32</sup> В 2018 году, НИР ГИП направил на рассмотрение и одобрение проект закона о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, а именно, ч.(1) ст.269 УПК, однако, по инициативе Юридического управления ГИП проект был отозван.

(Финансирование терроризма) Уголовного кодекса, осуществляется органом уголовного преследования, в ведении которого находится преступление, в связи с которым было возбуждено уголовное дело. Однако, 17 июня, Государственная канцелярия вернула представленный проект для передачи его Министерству юстиции.

Основываясь на вышеизложенном, Promo-LEX констатирует отсутствие у властей единого видения полномочий Полиции в предотвращении и борьбе с явлением отмывания денег и/или неоправданную задержку в продвижении соответствующего законопроекта.

*Принимая во внимание вышеизложенное, а также отсутствие изменений в Плане действий по внедрению СРП в 1-ом полугодии 2020<sup>33</sup> года, Ассоциация Promo-LEX вновь констатирует, что поддействие, касающееся внесения изменений в нормативно-правовую базу **не было выполнено**. Таким образом, рекомендуем определить общее видение властями полномочий Полиции в осуществлении уголовного преследования за преступления по отмыванию денег и, по необходимости, утвердить поправки, предложенные Министерством внутренних дел Правительством и Парламентом.*

---

<sup>33</sup> Учреждения-исполнители считают неоправданным и неуместным вносить изменения в План действий по внедрению СРП в последний год его внедрения.

**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 3 действия и 20 поддействий. По наблюдениям Proto-LEX, 11 поддействий должны были быть реализованы в период 2016–2019 годов. Из них, одно не было выполнено и было рассмотрено Proto-LEX и в 1-ом полугодии 2020 года. Анализ предпринятых действий позволил нам прийти к заключению, что задолженное поддействие и далее может рассматриваться как нереализованное.*

*На основе Стратегии развития полиции*

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

##### **4.2.2. Участие в реализации проектов «twinning» (целевого сотрудничества) по реализации Концепции полицейской деятельности, основанной на информировании (Intelligence-led policing)**

*Показатели выполнения: проекты разработаны и внедрены*

*Срок реализации: 2017–2019*

В течение первого полугодия 2020 года ни один twinning-проект (целевого сотрудничества) по реализации Концепции полицейской деятельности, основанной на информировании, не был принят или подписан сторонами.

Таким образом, Ассоциация Proto-LEX продолжает констатировать **невыполнение данного поддействия** и рекомендует учреждениям-исполнителям продолжить усилия по разработке концепции Intelligence-led-policing, в том числе и её распространению на всей территории страны.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

В Докладе № 3 по гражданскому мониторингу реформы Полиции было установлено, что из общего количества действий, содержащихся в Планах действий по внедрению Стратегии развития полиции (2016-2020), к концу 2019 года, должны были быть выполнены 53 поддействия (63%). Ассоциация Promo-LEX пришла к выводу, что из 53 поддействий, 10 (18,9%) можно было квалифицировать как невыполненные на тот момент, учитывая, что срок их реализации истек. В то же время, из общего числа критериев выполнения, установленных на 2019 год Матрицей политик, показатели одного действия можно было бы квалифицировать как недостигнутые.

Эти 10 поддействий, содержащихся в Планах действий по внедрению СРП и одно действие, содержащиеся в Матрице политик, были проанализированы в текущем докладе с тем, чтобы увидеть, изменился ли их статус в течение 1-го полугодия 2020 года.

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

График № 1



Вместе с тем, в случае действия А.1.2 из Матрицы политик, показатель, установленный на 2019 года, был достигнут в первом полугодии 2020 года.

# РЕКОМЕНДАЦИИ

## Парламенту Республики Молдова

1. Утверждение в приоритетном порядке проекта закона № 142 от 27.03.2020 о внесении изменений в Закон № 320/2012 о деятельности Полиции и статусе полицейского.
2. Увеличение размера заработной платы сотрудников Полиции.

## Правительству Республики Молдова

3. Обеспечение продвижения законодательных поправок, необходимых для деятельности по уголовному преследованию и специальной розыскной деятельности.
4. Пересмотр необходимости расширения полномочий Полиции в предупреждении и борьбе с явлением отмывания денег и, по необходимости, определение эффективных решений для полного обеспечения предупреждения и борьбы с явлением отмывания денег в рамках преступлений, находящихся в компетенции МВД.
5. Инициирование утверждения новых стратегических документов развития Полиции на последующий период.
6. Увеличение размера заработной платы сотрудников Полиции.

## Министерству внутренних дел

7. Проведение необходимых действий для регионализации Полиции.
8. Разработка, проведение публичных консультаций и утверждение стратегических для развития Полиции документов на последующий период, включающих только достижимые в ожидаемый срок с ожидаемыми результатами действия и мероприятия, измеримыми показателями и конкретными сроками исполнения.
9. 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.
10. Разработка и утверждение учебной программы по подготовке персонала, отобранного из состава ГИП для участия в международных миссиях.

## Генеральному инспекторату полиции

11. Проведение, совместно с МВД, действий, необходимых для регионализации Полиции.
12. Децентрализация деятельности по поддержанию и обеспечению общественного порядка на уровне территориальных подразделений Полиции путем предоставления территориальным подразделениям Полиции компетенции и персонала, необходимых для управления ситуацией на местном уровне.
13. Обеспечение дальнейшего увеличения доли женщин, фактически работающих в Полиции.
14. 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.
15. Возобновление деятельности по проведению заседаний консультативного органа ГИП, в любой форме, но с периодическим проведением заседаний и обеспечением прозрачности процесса принятия решений.
16. Опубликование проектов стратегических и/или представляющих общественный интерес решений ГИП на web-странице.
17. Проведение необходимых мероприятий по созданию Совета по координации и мониторингу внешней помощи на уровне ГИП.

## **СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

ГУОБ – Главное управление общественной безопасности

ПП – Постановление Правительства

ГИК – Генеральный инспекторат карабинеров

ГИП – Генеральный инспекторат полиции

ILP – Intelligence-Led Policing

НИР – Национальный инспекторат расследований

НИП – Национальный инспекторат по патрулированию

НИОБ – Национальный инспекторат общественной безопасности

ИП – Инспекторат полиции

МВД – Министерство внутренних дел

ПСР – Программа стратегического развития

СРП – Стратегия развития полиции

ПУ – полицейский участок

СПБОД – Служба по предупреждению и борьбе с отмыванием денег