

**Заключение Promo-LEX по
законопроекту No. 511 от
10.12.2020, который
предусматривает возвращение в
воинские звания в
Министерства Внутренних Дел**

№ 117 от 25 марта 2021 года

Отправлено по электронной почте

Господину Сергею СЫРБУ

**Председателю Комиссии по национальной безопасности, обороне и
общественному порядку**

**Членам Комиссии по национальной безопасности, обороне и
общественному порядку**

Авторам проекта: Г-ну Лебединскому Адриану г-ну Гагауз Фёдору

Копия: Госпоже Майе САНДУ,

Президенту Республики Молдова

Господину Павлу ВОЙКУ, Министру внутренних дел

**Господину Серджиу ПАЮ, Начальнику Генерального инспектората
полиции**

Уважаемые дамы и господа,

Ассоциация Promo-LEX в соответствии с Законом № 239-XVI от 13

ноября 2008 года о прозрачности в процессе принятия решений и Регламентом Парламента, утвержденным Законом № 7979-XIII от 2 апреля 1996 года, выражает свою заинтересованность в процессе публичных консультаций по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Закон № 288/2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел (регистрационный номер в Парламенте: 511 от 10.12.2020[1]).

Соответственно, Ассоциация Promo-LEX в качестве заинтересованной стороны обращается в Постоянную комиссию Парламента по национальной безопасности, обороне и общественному порядку с просьбой изучить констатации, выводы и рекомендации Ассоциации, касающиеся проекта Закона № 511 от 10.12.2020, изложенные в данном Мнении.

КОНСТАТАЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ:

По итогам анализа проекта, Ассоциация Promo-LEX представляет следующие констатации и рекомендации:

Что касается общего контекста предлагаемых изменений

Законом № 288 от 16.12.2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел (МВД)[2] были введены новые наименования специальных званий.[3] Проект соответствующего закона был разработан МВД и согласно Пояснительной записке – является новым этапом в процессе модернизации кадрового управления министерства, в том числе новым шагом к реальной демилитаризации.

В апреле 2020 года, МВД опубликовало на платформе www.particip.gov.md проект постановления правительства об утверждении проекта закона о внесении изменений в Закон № 288/2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел (единый номер 262/MAI/2020), который, однако, не был поддержан и утвержден на заседании Правительства.

Соответствующий проект идентичен проекту, зарегистрированному

10.12.2020 в Парламенте и продвигаемому депутатами Лебединским Адрианом и Гагауз Фёдором. Предлагаемый законопроект намерен вернуть старые наименования специальных званий, которые соответствовали бы воинским званиям. По мнению авторов, необходимость разработки закона вызвана следующими причинами:

- нынешнее наименование специальных званий создало путаницу и неопределенность в рядах представителей гражданского общества, с которыми взаимодействуют государственные служащие с особым статусом;
- необходимо коррелировать аналогичные специальные звания в других публичных учреждениях государства, которые оперируют специальными званиями лейтенант, старший лейтенант, капитан и др. (СГО, НЦБК, СИБ, Таможенная служба), в частности при переводе из одного учреждения в другое.
- имеются совпадения и путаница в Законе № 270/2018 о системе оплаты труда в бюджетной сфере, который оперирует наименованиями должностей аналогичными специальным званиям в системе МВД (инспектор, старший/ведущий инспектор).

Вместе с тем, согласно Пояснительной записке к законопроекту, возврат к прежним наименованиям специальных званий не означает милитаризацию государственных служащих с особым статусом МВД, ведь „верховенство закона“ превалирует над „верховенством приказа“, присущим военным структурам.

Что касается содержания предлагаемых изменений

Проект закона № 511 от 10.12.2020 был принят в первом чтении 13.03.2021. представляем вам основные констатации и предложения Ассоциации Promo-LEX.

- **Принятый в первом чтении проект закона не обеспечивает эффективную корреляцию специальных званий для субофицерского состава с воинскими званиями**

Несмотря на то, что одной из заявленных целей законопроекта

является устранение путаницы и неопределенностей в отношении специальных званий, а также необходимость корреляции их со специальными званиями других государственных учреждений, **мы считаем, что это изменение на самом деле приведет к еще большей путанице и неясности, особенно в отношении специальных званий субофицеров.**

Законом № 1245 от 18.07.2002 о подготовке граждан к защите Родины, предусмотрены воинские звания, установленные в Вооруженных силах, а именно, для рядового состава, сержантского состава, младшего, старшего и высшего офицерского состава. Отметим, что Законом № 232 от 8.11.2018, [\[4\]](#) воинские звания для субофицерского состава были исключены. [\[5\]](#) На тот момент воинские звания субофицерского состава (плутоньер-адъютант, старший плутоньер, плутоньер) были приравнены к воинским званиям сержантского состава (соответственно сержант 1-го класса, сержант 2-го класса, сержант 3-го класса), что привело к понижению классного состава (хотя ранее приобретенные права были сохранены).

Таким образом, констатируем, что, хотя, в вооруженных силах были изменены воинские звания, специальные звания из состава других учреждений (СГО, НЦБК, СИБ) не были должным образом приведены в соответствие. Соответственно, звания плутоньера, старшего плутоньера и плутоньера-адъютанта на данный момент не соответствуют воинским званиям в национальной системе (Приложение 1). Более того, непонятно намерение авторов законопроекта ввести соответствующие звания в систему МВД.

Еще большая неопределенность может возникнуть, если законопроект будет утвержден в части специальных званий младшего сержанта, сержанта и старшего сержанта. Эти специальные звания в системе МВД должны были бы присваиваться субофицерскому составу, однако в Вооруженных силах они присваиваются сержантскому составу. Более того, после принятия Закона № 232 от 8.11.2018 в системе воинских званий отсутствуют звания младшего сержанта и сержанта, наряду со званием старшего сержанта есть звания капрала, сержанта III

класса, сержанта II класса, сержанта I класса и главного сержанта (Приложение 1). Таким образом, при утверждении, предложенных поправок, ситуация схожая с понижением классного состава в военной системе может иметь место и в отношении государственных служащих с особым статусом МВД (из состава офицерского корпуса).

Принимая во внимание вышеизложенное, констатируем отсутствие корреляции специальных званий, которые должны быть учреждены для субофицерского состава, с воинскими званиями, имеющимися в системе вооруженных сил. Принятие законопроекта в такой форме создало бы еще больше неясностей в случае с субофицерским составом.

- **Возврат к воинским званиям в деятельности Полиции ставит под угрозу усилия по реформированию и преобразованию Полиции в гражданскую структуру, находящуюся на службе обществу.**

„Демилитаризация” полиции и разграничение статуса полицейского от статуса других категорий служащих, обеспечивающих работу полиции, была одной из целей, установленных **Концепцией реформирования Министерства внутренних дел** и его подведомственных и децентрализованных подразделений.[\[6\]](#) В соответствии с ней, обеспечение прозрачности, доступности и подотчетности на всей территории страны деятельности службы полиции может быть осуществлено путем ликвидации стереотипа военизированного и репрессивного учреждения. На момент принятия соответствующей концепции было установлено, что фактически и юридически процесс демилитаризации уже начался (Концепция военной реформы,[\[7\]](#) Закон № 345 от 25.07.2003 о национальной обороне[\[8\]](#)), предстояло осуществить некоторые меры по повышению её эффективности и оперативности.

Проблема „демилитаризации” Полиции была представлена и в **Пояснительной записке к закону № 264 от 13.06.2016 о**

государственном служащем с особым статусом МВД. Согласно этому документу, часто возникает путаница между статусом (военного) персонала и моделью действий, используемой при исполнении ими своих обязательств/задач. Таким образом, модель гражданской полиции предполагает понимание и допущение того, что порядок и безопасность представляют собой публичную службу на благо общества. В этом отношении важно, что:

- государственные служащие с особым статусом развивают партнерские отношения с членами общества;
- меняется подход в отношениях с населением, система концепции и развития миссий, способ отдачи и выполнения приказов;
- иерархические отношения “очеловечиваются”;
- применимо общее законодательство о государственной должности и общее законодательство в сфере труда;
- судопроизводство ведется в гражданских, а не военных судах;
- меняется карьерная система;
- **звания уже не военные, а профессиональные, имеют другие названия и т.д.**

Кроме того, согласно пояснительной записке к указанному законопроекту, вопрос „демилитаризации” был, по крайней мере, формально решен тем, что сотрудники МВД были отнесены к государственным служащим с особым статусом. По этой причине не следует беспокоиться о риске возврата к прежней ситуации. Тем не менее, в соответствии с упомянутыми выше аспектами должны были быть предприняты шаги для обеспечения эффективного преобразования деятельности Полиции (развитие партнерских отношений между государственными служащими с особым статусом и членами общества; изменение подхода в отношениях с населением, система концепции и развития миссий, способ отдачи и выполнения приказов; „очеловечивание” иерархических отношений и т.д.), что является длительным процессом.

Проблематика демилитаризации упоминается в нескольких стратегических документах, в том числе в Национальной

стратегии общественного порядка и безопасности на 2017-2020 [\[9\]](#) годы, в которой было констатировано сохранение военной практики и поведения, несмотря на учреждение особого статуса служащих МВД.

Вместе с тем, согласно **Стратегии реформирования войск карабинеров на 2017-2020 [\[10\]](#) годы**, развитие системы общественного порядка и безопасности должно было материализоваться за счет поддержания и консолидации полицейской двухкомпонентной системы обеспечения общественного порядка и безопасности, **в которой действуют дополняющие друг друга структуры гражданской полиции (Полиция) и с военным статусом (Карабинеры)**. Восстановление общественного порядка должно стать главной задачей карабинеров, а поддержание общественного порядка – основной задачей полиции. **Таким образом, присвоение воинских званий и полиции лишает сути двухкомпонентную полицейскую систему, установленную как стратегией, так и законом.**

В то же время, в **Стратегии развития полиции на 2016-2020 [\[11\]](#) годы** указывается, что отказом от военизированной системы в смысле формы организации и управления были созданы предпосылки для децентрализации и большей инициативы в сотрудничестве с органами публичного управления и местным сообществом.

Внедрение соответствующей Стратегии стало возможным благодаря щедрой поддержке, предоставленной партнерами Республики Молдова по развитию, особенно, благодаря бюджетной поддержке реформы полиции, выделенной Европейским Союзом в размере порядка 51 млн. евро. Учитывая, что власти Республики Молдова демонстрируют непоследовательность в мерах, продвигаемых в этой области, а практическая пригодность принятого в первом чтении законопроекта, сомнительна, **считаем целесообразным обратить внимание Парламента Республики Молдова, Министерства внутренних дел и Президентуры на риск потери доверия со стороны партнеров по развитию и финансовой поддержки, предоставленной для проведения реальных реформ в соответствующей сфере.**

*Исходя из вышеизложенного, подчеркнем, что процесс подлинной демилитаризации может иметь место только в том случае, если будут реализованы в совокупности, все условия, предусмотренные стратегическими документами. **А невыполнение хотя бы одного условия, в данном случае – возврат к воинским званиям, ведет к невыполнению установленных обязательств и планов.** Кроме того, учитывая, что „особое звание представляет собой социальное признание качества государственного служащего с особым статусом МВД”, [\[12\]](#) **возврат к воинским званиям может стать точкой отклонения от пути реформирования полиции.***

*Напомним, что реформа МВД и Полиции была инициирована в 2010 году, а на сегодняшний день учреждения-бенефициары воспользовались помощью многих партнеров по развитию. **В этой связи рекомендуем авторам отозвать проект закона.***

- Проект закона № 511 от 10.12.2020 был проголосован в первом чтении в отсутствие веских аргументов в пользу внесения, предложенных изменений**

Анализируя Пояснительную записку к законопроекту, невозможно определить цель и/или обоснованные причины для внесения, предложенных поправок, ведь, соответствующий законопроект не решает ни одной правовой или фактической проблемы. Таким образом, как Национальный центр по борьбе с коррупцией в своем отчете по антикоррупционной экспертизе законопроекта, так и Главное юридическое управление Парламента в своем заключении, сочли недостаточным обоснование в Пояснительной записке необходимости внесения такой поправки и отсутствие четко обозначенной цели. Наряду с этим, НЦБК отметил, что не был представлен достаточно обширный анализ, основанный на конкретных данных, исследованиях, их реальном воздействии, откуда следует, что были поставлены под угрозу характерные аспекты государственного служащего с особым статусом Министерства внутренних дел в результате реформы в формате, предложенном Законом 288/2016.

В то же время, Ассоциация Promo-LEX считает, что:

- путаница по поводу нынешнего названия специальных званий и неопределенность, возникающая в контексте отношений с представителями гражданского общества, являются естественным следствием любой реформы или процесса реорганизации; соответственно, продвигая новые наименования специальных званий, применяемых в МВД, и активно общаясь с гражданами о реальной реформе и ее преимуществах, проблема, на которую ссылаются авторы законопроекта, может быть решена.
- что касается корреляции специальных званий со званиями других учреждений (СГО, НЦБК, СИБ, Таможенная служба), законы соответствующих учреждений содержат четкие нормы, касающиеся соответствия специальных званий военным. Наряду с этим, в контексте, когда в течение нескольких лет одной из проблем в системе МВД была текучесть кадров, неясна необходимость облегчения перевода из одного учреждения в другое путем корреляции схожих специальных званий.
- аргумент авторов законопроекта о совпадениях и путанице в Законе № 270/2018 о системе оплаты труда в бюджетной сфере, который оперирует наименованиями должностей аналогичными специальным званиям в системе МВД (инспектор, старший/ведущий инспектор) лишен сути. Ведь, квалифицированный персонал, оперирующий Законом о системе оплаты труда, способен анализировать, интерпретировать и применять соответствующие правовые нормы. Кроме того, в случае каких-либо расхождений правового порядка, они решаются путем внесения изменений в Закон о системе оплаты труда в бюджетной сфере, раздел, связанный с общественным порядком и безопасностью.

В дополнение к приведенным выше аргументам, Ассоциация Promo-LEX отмечает, что присвоение воинских званий гражданской структуре полиции лишено логики и целесообразности. Согласно

Европейскому кодексу полицейской этики и пояснительному докладу к нему, [\[13\]](#) полиция должна осуществлять свои функции, **действуя под ответственным руководством гражданских властей**. Судебная функция полиции, когда полиция является элементом системы уголовной юстиции, её функция гаранта общественного порядка, а также функция публичной службы, направленная на интегрирование полиции в гражданское общество, являются теми элементами, которые отличают их от военных функций и задач (приложение 2). [\[14\]](#) Более того, правовая основа полиции и те функции, которые она призвана осуществлять в гражданском обществе, где доминирует принцип верховенства права и где всё сосредоточено на уважении гражданских и политических прав граждан, также отличается от правовой базы военных структур. Полицейская служба, с уважением относящаяся к гражданским ценностям, имеет все шансы для того, чтобы оптимальным образом заниматься профессиональной полицейской деятельностью.

В заключение считаем, что при отсутствии веских аргументов в пользу утверждения законопроекта его следует отозвать из Парламента. Более того, после анализа программных документов и соответствующей правовой базы, констатируем, что принятие такого рода законопроекта является ошибочным для системы Министерства внутренних дел.

▪ Необоснованные траты на изменение наименований специальных званий

Несмотря на то, что в разделе финансово-экономического обоснования автор проекта отмечает, что внедрение указанного проекта не требует выделения дополнительных финансовых средств из государственного бюджета, отметим, что в результате изменения наименований воинских званий должны быть заменены служебные удостоверения всех государственных служащих с особым статусом в системе МВД, в том числе может потребоваться замена знаков различия и служебной формы.

Отметим, что после принятия Закона 288 от 16 декабря 2016 года был разработан проект Постановления Правительства об утверждении формы одежды, знаков различия и норм снабжения вещевым имуществом государственных служащих с особым статусом МВД. [\[15\]](#) Однако, проект Постановления Правительства не был поддержан и, соответственно, утвержден на заседании Правительства, оставив в силе положения Постановления Правительства № 284 от 24.04.2013, [\[16\]](#) в том числе, касающиеся погон офицерского и субофицерского состава соответствующих воинских званий.

Таким образом, констатируем, что как минимум в случае государственных служащих МВД, которые были приняты на работу в период с 2017 по 2020 год, и которым были присвоены специальные звания в соответствии с Законом 288/2016, их удостоверения потребуют замены, что повлечет за собой несение определенных затрат.

Выводы и рекомендации

В заключение,

Ассоциация Promo-LEX считает нецелесообразным и необоснованным разработку и продвижение Министерством внутренних дел такого рода законопроекта (его первоначальным автором является МВД), а его одобрение Пленумом Парламента в первом чтении является безответственным актом, который может стратегически повлиять на процессы демилитаризации и преобразования деятельности Полиции, инициированные десять лет назад.

Принятие в окончательном чтении данного законопроекта может стать точкой отклонения на пути реформы Полиции, на которую были выделены значительные финансовые и человеческие ресурсы.

Таким образом, еще раз повторим, что возврат к наименованиям специальных званий соответствующим военным званиям, по мнению Promo-LEX, является необоснованным и неоправданным по

следующим причинам:

- Противоречит концепции демилитаризации полиции, программным документам реформирования МВД и Полиции, внедренным в период с 2010 по 2020 год, а также обязательствам, взятым на себя властями Республики Молдова в соответствии с соглашениями, заключенными с партнерами по развитию.
- Предложенный проект закона лишен обоснованной аргументации;
- Проект закона № 511 от 10.12.2020 не обеспечивает эффективной корреляции специальных званий для субофицерского состава с воинскими званиями или иными специальными званиями, применяемыми другими учреждениями. Напротив, введение воинских званий в деятельность Полиции вызовет больше неопределенности и рисков.
- Принятие законопроекта потребует выделения финансовых ресурсов, как минимум, для покрытия расходов на замену служебных удостоверений.

Исходя из вышеизложенного, Ассоциация Promo-LEX **рекомендует авторам снять законопроект с рассмотрения, либо, в зависимости от обстоятельств, Парламенту Республики Молдова отклонить принятие законопроекта № 511 от 10.12.2020 во втором чтении.**

Если соответствующий законопроект все же будет принят во втором чтении, **рекомендуем Президенту Республики Молдова на основании части (2) статьи 93 Конституции Республики Молдова не осуществлять промульгацию данного закона и направить его Парламенту для пересмотра.**

Приложение № 1 Корреляция специальных званий с воинскими званиями:



Приложение № 2:



[1] [Проект закона](#) № 511 от 10.12.2020 о внесении изменений и дополнений в Закон № 288/2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел

[2] [Закон](#) № 288 от 16.12.2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел

[3] [Проект закона](#) № 264 от 13.06.2016 о государственном служащем с особым статусом Министерства внутренних дел

[4] [Закон](#) № 232 от 08.11.2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты

[5] Были надлежащим образом скорректированы, [Закон](#) № 1244 /2002 о резерве Вооруженных сил, [Закон](#) № 1245/2002 о подготовке граждан к защите Родины, [Закон](#) № 162/2005 о статусе военнослужащих, [Закон](#) № 147/2017 о режиме обычного вооружения и боеприпасов, специальных средств и военных устройств, принадлежащих Национальной армии и

иностранным военным силам, законно находящимся на территории Республики Молдова.

[6] [Концепция](#) реформирования Министерства внутренних дел и его подведомственных и децентрализованных подразделений, утвержденная Постановлением Правительства № 1109 от 06.12.2010

[7] Концепция военной реформы, утвержденная Постановлением Парламента № 1315-XV от 26 июля 2002 года, согласно которой Вооруженные силы состоят из Национальной армии, Пограничных войск и Войск карабинеров.

[8] Закон № 345 от 25.07.2003 о национальной обороне – согласно ст.9, силами, предназначенными для обеспечения национальной обороны, являются Вооруженные силы, включающие Национальную армию и Генеральный инспекторат карабинеров.

[9] Национальная [стратегия](#) общественного порядка и безопасности на 2017-2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства № 354 от 31 мая 2017 года

[10] [Стратегия](#) реформирования войск карабинеров на 2017-2020 годы утвержденная Постановлением Правительства № 357 от 31.05.2017

[11] [Стратегия](#) развития Полиции на 2016-2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства № 587 от 12.05.2016

[12] Пояснительная записка к проекту закона № 511 от 10.12.2020

[13] [Европейский кодекс полицейской этики](#) Рекомендация Res(2001)10 принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года и изложение мотивов

[14] Отличие особого статуса полиции от статуса военнослужащего в национальной системе отражено в Приложении 2.

[15] [Проект](#) постановления Правительства об утверждении формы

одежды, знаков различия и норм снабжения вещевым имуществом государственных служащих с особым статусом Министерства внутренних дел

[\[16\] Постановление](#) Правительства № 284 от 24.04.2013 (Приложение 2), об утверждении формы одежды, знаков различия и норм снабжения вещевым имуществом полицейских.