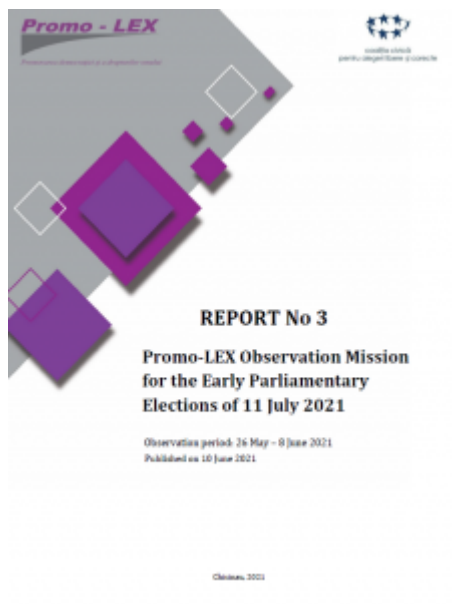
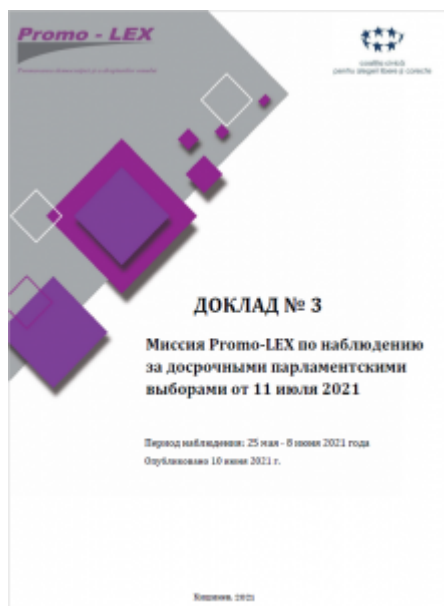
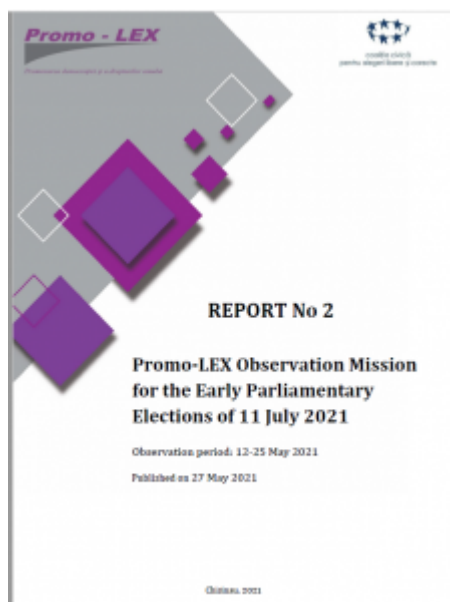
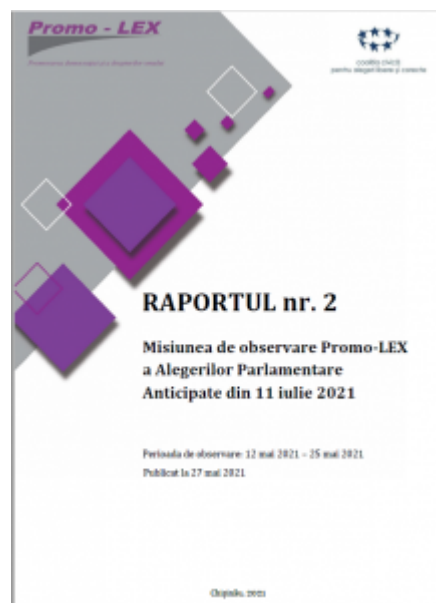
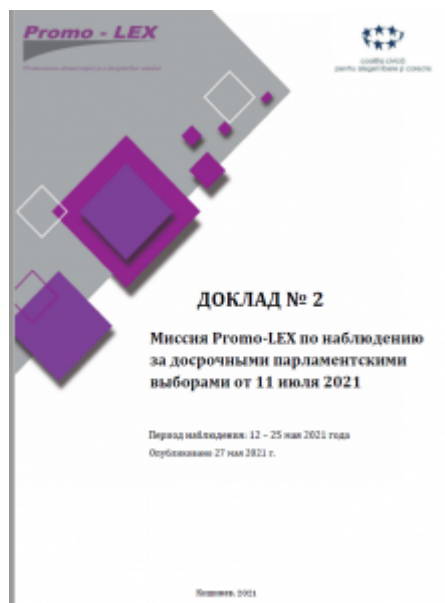


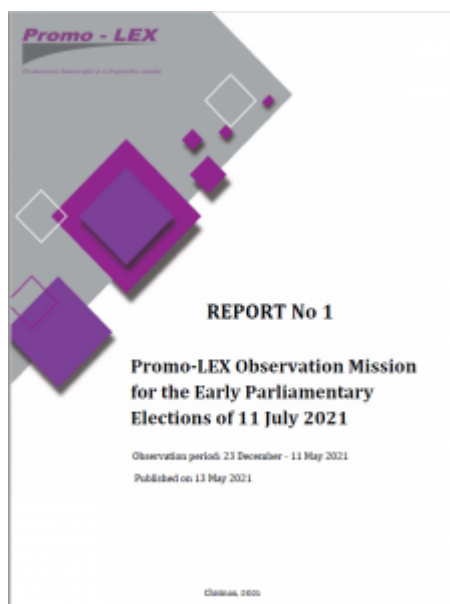
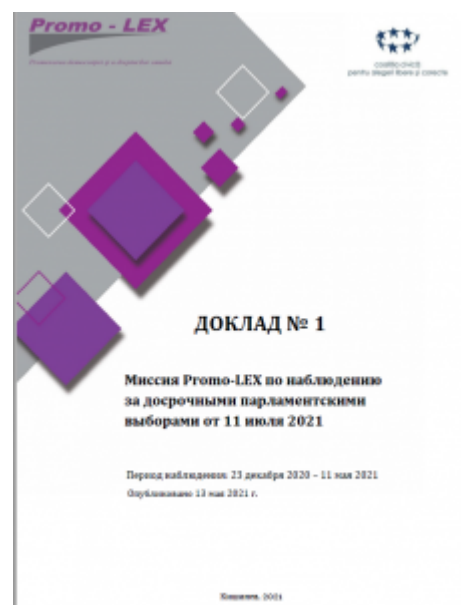
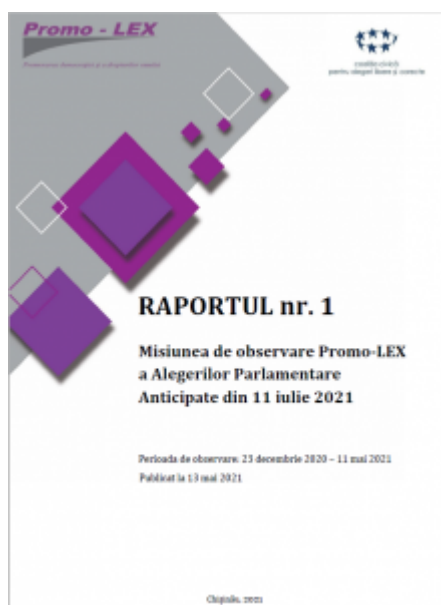
# ОТЧЕТ № 3 | Наблюдательная Миссия за досрочными парламентскими выборами от 11 июля 2021 года



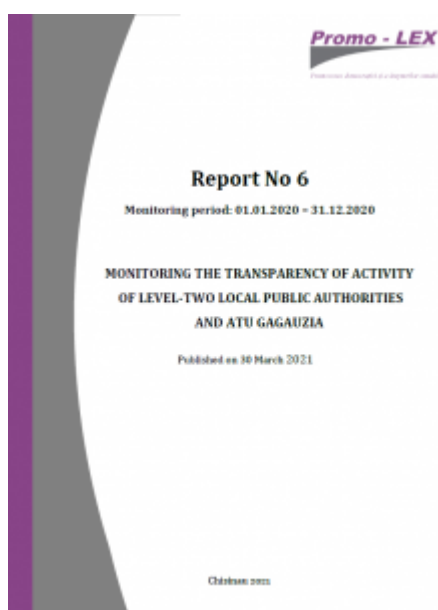
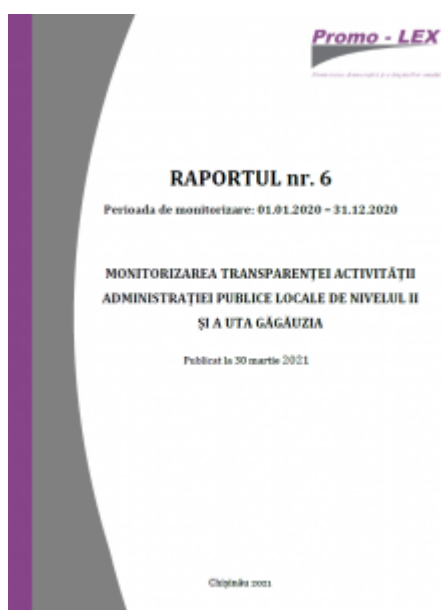
# ОТЧЕТ № 2 | Наблюдательная Миссия за досрочными парламентскими выборами от 11 июля 2021 года

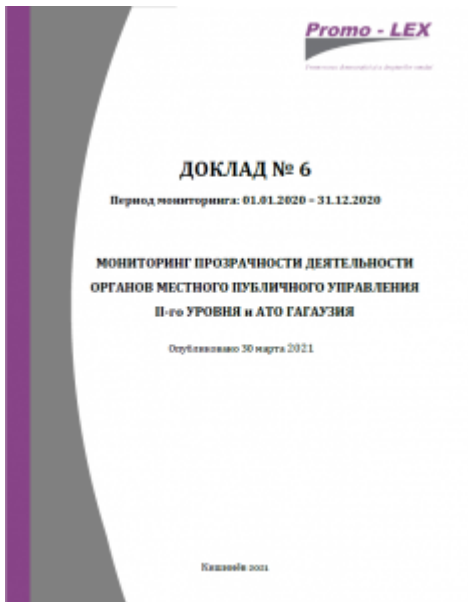


# ОТЧЕТ № 1 | Наблюдательная Миссия за досрочными парламентскими выборами от 11 июля 2021 года



# ДОКЛАД № 6 | Мониторинг прозрачности деятельности органов местного публичного управления II-го уровня и АТО Гагаузия





---

# **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](http://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/МАІ/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.

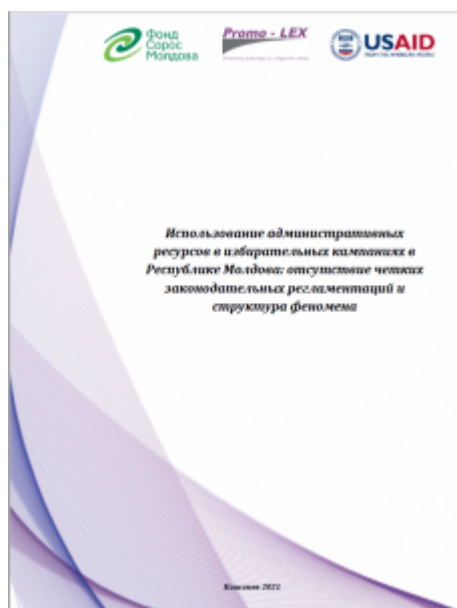
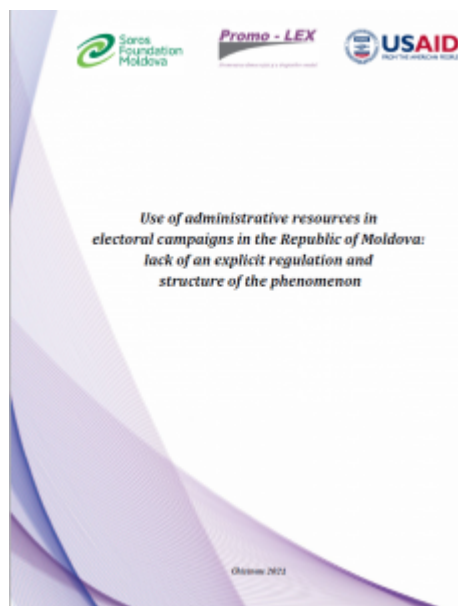
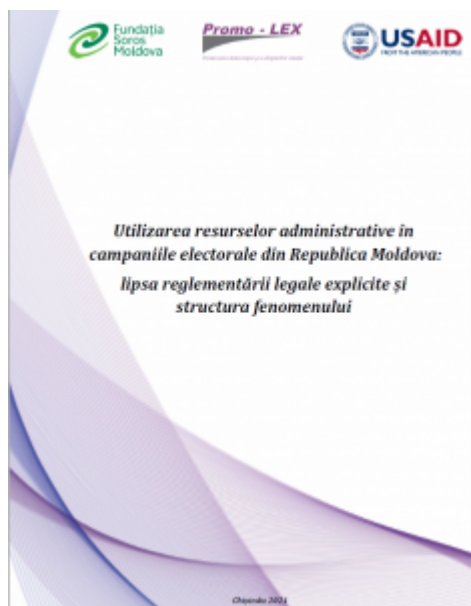
[\[15\]](#) [Проект](#) постановления Правительства об утверждении формы одежды, знаков различия и норм снабжения вещевым имуществом государственных служащих с особым статусом Министерства внутренних дел

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

---

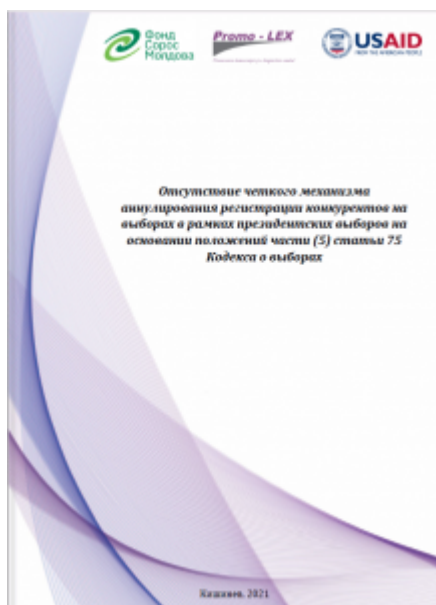
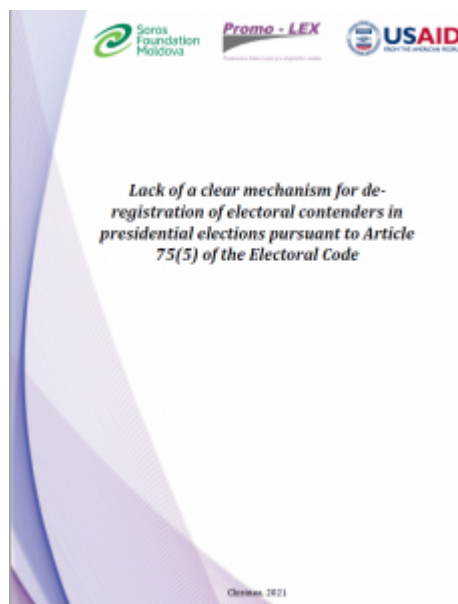
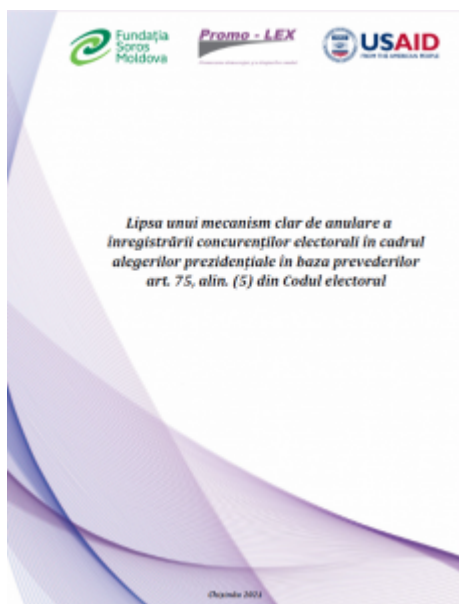
**Использование  
административных ресурсов в  
избирательных кампаниях в  
Республике Молдова:  
отсутствие четких**

# законодательных регламентаций и структура феномена



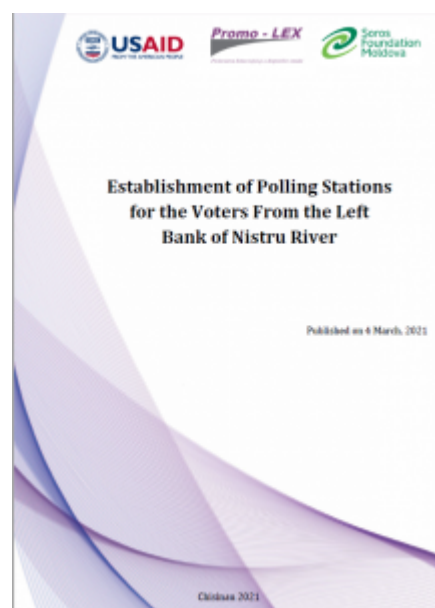
**Отсутствие четкого механизма**

# аннулирования регистрации конкурентов на выборах в рамках президентских выборов на основании положений части (5) статьи 75 Кодекса о выборах

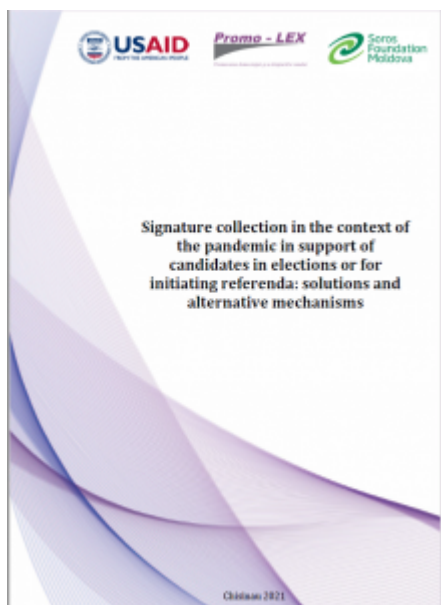
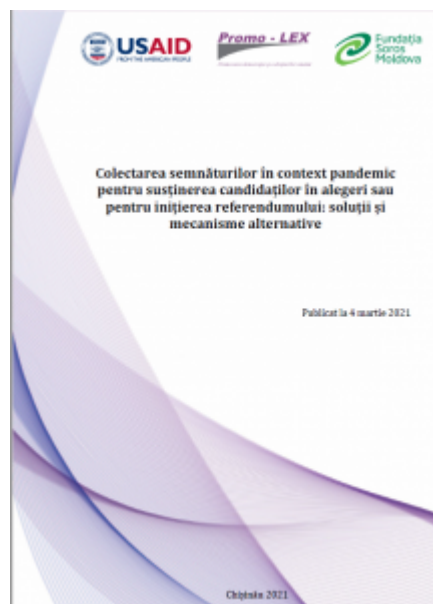
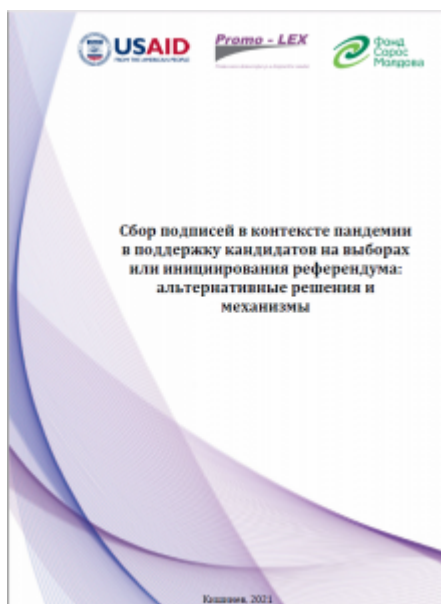


---

# Образование избирательных участков для избирателей левобережья Днестра



# Сбор подписей в контексте пандемии в поддержку кандидатов на выборах или инициирования референдума: альтернативные решения и механизмы



---

# ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД | Миссия по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 (15) ноября 2020 года

