



При финансовой поддержке
Европейского союза



Centre of Policy and
Legal Reform

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ. ОПЫТ УКРАИНЫ, ГРУЗИИ, МОЛДОВЫ



2022

**РЕФОРМИРОВАНИЕ
ПОЛИЦИИ.
ОПЫТ УКРАИНЫ, ГРУЗИИ,
МОЛДОВЫ**

**Алматы
2022**



При финансовой поддержке
Европейского союза



Centre of Policy and
Legal Reform

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) и не отражает точку зрения Европейского Союза.

Публикация подготовлена Центром исследования правовой политики (LPRC) и Центром политико-правовых реформ (CPLR) в рамках проекта «Сервис-ориентированная модель демократической полиции», реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза.

Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики
© Центр политико-правовых реформ

СОДЕРЖАНИЕ

1. СЕРВИСНАЯ МОДЕЛЬ ПОЛИЦИИ	4
1.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	4
1.2. ПРОБЛЕМА ДОВЕРИЯ К ПОЛИЦИИ: ТРИ МОДЕЛИ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	5
1.3. СЕРВИСНАЯ МОДЕЛЬ ПОЛИЦИИ: ВНЕДРЕНИЕ	10
2. ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН	12
2.1. УКРАИНА	12
2.1.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы	12
2.1.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции	14
2.1.3. Деполизитизация	17
2.1.4. Демилитаризация	18
2.1.5. Децентрализация	19
2.1.6. Введение принципа community policing	20
2.1.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией	22
2.1.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг	23
2.1.9. Предварительные результаты реформ	25
2.2. ГРУЗИЯ	26
2.2.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы	26
2.2.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции	28
2.2.3. Деполизитизация	29
2.2.4. Демилитаризация	29
2.2.5. Децентрализация	29
2.2.6. Введение принципа community policing	30
2.2.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией	30
2.2.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг	34
2.2.9. Предварительные результаты реформ	34
2.3. МОЛДОВА	36
2.3.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы	36
2.3.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции	37
2.3.3. Деполизитизация	41
2.3.4. Демилитаризация	41
2.3.5. Децентрализация	43
2.3.6. Введение принципа community policing	44
2.3.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией	44
2.3.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг	45
2.3.9. Предварительные результаты реформ	46

1. СЕРВИСНАЯ МОДЕЛЬ ПОЛИЦИИ

1.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

«Для формирования сервисно ориентированной полиции необходимо перейти от парадигмы контроля над обществом к парадигме обслуживания интересов общества».

ОБСЕ¹

Сервисная модель полиции, или сервис-ориентированное полицирование, или же просто сервисная полиция, являются ключевыми словами/концепциями в разговоре о том, какой должна быть полиция и кто конечный потребитель ее услуг, во всем мире. При этом следует отметить, что под полицией часто подразумевается правоохранительная система в целом, а не только полиция как преимущественно подразделение общественной безопасности.

В то же время единого определения этих понятий/концепций/моделей не существует, также мы не можем сказать, что сервисная полиция полноценно внедрена хоть бы в одном государстве. Как и в случае, например, верховенства права, *мы можем говорить только о составляющих сервисной модели полиции.*

Очевидно, что сервисная полиция предоставляет услуги в сфере безопасности населению. Собственно этим она и отличается от ранее существовавшей милитаризированной полиции, которая больше напоминала военную структуру, главной целью которой была защита не столько населения, сколько государства в целом. При этом обратная связь о качестве таких услуг от населения не собиралась, а какие-либо формы сотрудничества с гражданским обществом воспринимались как попытки вмешательства в ее деятельность, шпионажа и так далее.

Таким образом, потребителем услуг в сфере безопасности является население, то есть полиция предоставляет ему сервис, услуги. Отсюда и название — сервисная полиция, полиция услуг в правоохранительной сфере и другие вариации использования этого прилагательного.

Но ключевой вопрос состоит в том, какие услуги правоохранительная система предоставляет обществу, как оценить их качество, насколько важную роль имеет обратная связь от населения и какая роль граждан в этом. Отличающиеся ответы на эти вопросы в полиции разных стран не позволяют сформировать единственное представление о том, что такое сервисная полиция. Тем не менее мы постараемся выделить основные составляющие.

¹ ОБСЕ. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, 2008, с. 17–18 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/23805.pdf>.

1.2. ПРОБЛЕМА ДОВЕРИЯ К ПОЛИЦИИ: ТРИ МОДЕЛИ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Как сказано ранее, потребителем услуг правоохранительного характера со стороны государства является его население. Фактически для того, чтобы оценить качество сервисных услуг, предоставляемых полицией, необходимо удостовериться, что общество доверяет правоохранительной системе. Иначе она будет нацелена только на свои потребности и руководствоваться лишь представлением о том, что нужно гражданам, что характерно для государств всеобщего благосостояния, существовавших ранее полицейских государств.

Само доверие, как может показаться, не бывает полным или неполным, всегда существуют различные группы общества с различным уровнем доверия, которые в свою очередь больше или меньше контактируют с полицией на протяжении своей жизни. Поэтому говорят об *абстрактном доверии*, которое с помощью научного инструментария измеряется как средняя величина для общества в целом.

Существует представление о том, что взаимодействие между полицией и обществом — это частный вопрос, зависящий от действий отдельных полицейских на основе личной этики, примеров коллег или прямых приказов начальства², другими словами — каждый полицейский формирует общую картину о полиции.

Но на самом деле на представление граждан о полиции значительно влияют более широкие механизмы, как преднамеренные, так и непреднамеренные, которые могут быть, например, общими для организации или общества. Речь идет об управленческих политиках в полиции, уровне стратегических документов и, в конце концов, реформе полиции в целом. Иными словами, доверие общества к полиции формируется преднамеренно, хотя и не вполне может быть определено государством в силу объективных факторов.

Но когда речь заходит о системных/структурных реформах, то в первую очередь возникает вопрос о финансировании полиции. От сотрудников полиции часто можно услышать, что если было бы больше финансовых ресурсов, то и качество услуг было бы выше. Такой подход можно свести до простой формулы — «платили бы нам больше, работали бы мы лучше» (индивидуальное, частное измерение) или «выделили бы нам из бюджета больше средств, работали бы мы лучше» (институциональное измерение). На самом же деле обилие ресурсов не влечет за собой качественную работу — базовый постулат менеджмента (управления). Даже самые обильные ресурсы можно расточить, а руководствоваться тем, что только ведомству как носителю уникального знания известно, сколько ресурсов и на что необходимо потратить, тоже неправильно, поскольку закрытые корпорации самовоспроизводят себя. Это также относится и к правоохранительным институциям, особенно если их система оценки имеет внутриведомственный характер и изолирована от внешних факторов влияния.

За последние десятилетия были разработаны систематические подходы к улучшению отношений между полицией и гражданами (police-public relationship). Преимущественно в Европе сформировались **три основные подхода к взаимоотношению полиции и граждан**³:

² Muir, W. K. (1977). Police: Streetcorner politicians. Chicago: University of Chicago Press.

³ Dorian Schaap (2018). The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police trust-building strategies. Eleven International Publishing, p. 48.

- 1) максимизация полицейского присутствия в обществе (*proximity policing*);
- 2) полиция стандартизированных процедур (*instrumental policing*);
- 3) полиция процедурной справедливости (*procedural justice policing*).

Важно то, что эти подходы профессиональной полицейской деятельности актуальны и по сей день, потому что:

- (1) это были стратегии или группы стратегий, из которых другие модели полицирования могли бы взять что-то для себя;
- (2) в то же время это были стратегии построения доверия, хотя иногда и дискуссионные;
- (3) мы все еще можем видеть их влияние в измененной и развитой форме в современной полицейской практике европейских стран.

1.2.1. Истоки модели *максимизации полицейского присутствия в обществе (proximity policing)* можно найти в работах теоретиков 1970–1980-х годов различных стран⁴. Сам термин *proximity policing* сегодня употребляется редко, чаще можно встретить очень близкий к нему и более известный *community-oriented policing*, или *community policing*, то есть полицейская деятельность, ориентированная на общество.

В таком подходе меньше внимания обращают на профессионализм полицейского, а больше на то, насколько конфликтными являются отношения полиции и населения. Иными словами, мерило эффективности есть отношение общества к полиции, видят ли люди в ней помощника и защитника, обращаются ли к ней за консультациями и с проблемами социального (а не только правоохранительного характера), нежели внутренняя оценка эффективности исполнения должностных инструкций.

В рамках такого подхода полиция должна сокращать расстояние с обществом, будучи доступной и видимой, сосредоточивая внимание на решении широкого круга (социальных) проблем соседства, таких как беспорядки и чувство незащищенности, сотрудничая с партнерами и проявляя инициативу в борьбе с преступностью и правонарушениями в целом, обмениваясь информацией с обществом⁵.

На практике это реализуется за счет:

- децентрализации структуры полицейского управления;
- увеличения дискреционной автономии полицейских, которые присутствуют на улице в поле видимости граждан;
- увеличения географического рассредоточения и количества полицейских участков или офисов;
- увеличения участия в местных сетях (*local networks*), а применительно к сегодняшнему дню — группах в социальных сетях.

⁴ См., например: Goldstein, H. (1979). *Improving policing: A problem-oriented approach*. *Crime and Delinquency*, 25(2), pp. 238–258 и Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). *Broken windows: The police and neighborhood safety*. *The Atlantic Monthly* (March), pp. 29–38 (США); Alderson, J. (1979). *Policing freedom*. Plymouth: MacDonald & Evans и Scarman, L. G. (1982). *The Scarman report. The Brixton disorders 10–12 April 1981*. Harmondsworth: Penguin (Соединенное Королевство); Heijink, K., Andersson, H., Berkhout, J. T. A. M., Nordholt, E. E., Peters, P. C., Straver, M. A., & Wiarda, J. (1977). *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model: Projectgroep Organisatiestructuren* (Нидерланды).

⁵ См. подробнее: Goldstein, H. (1987). *Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions*. *Crime and Delinquency*, 33(6), pp. 6–30; Herbert, S. (2006). *Citizens, cops, and power. Recognizing the limits of community*. Chicago: University of Chicago Press; Skogan, W. G. (1990). *Disorder and decline*. New York: The Free Press; Skogan, W. G., & Hartnett, S. M. (1997). *Community policing, Chicago style*. New York: Oxford University Press; Terpstra, J. (2010). *Community policing in practice: Ambitions and realization*. *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 4(1), pp. 64–72; Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1990). *Community policing: A contemporary perspective*. Cincinnati, OH: Anderson.

А также за счет смещения фокуса обучения полиции и образования от простого контроля соблюдения уголовного [и административно-деликтного] законодательства до решения широкого круга проблемных вопросов, возникающих в обществе⁶.

1.2.2. Подход *полиции стандартизированных процедур (instrumental policing)* сформировался в 1990-х годах как оппозиционный к предыдущему. Он был призван исправить те проблемы, которые нельзя было преодолеть путем взаимодействия полиции и общества.

Инструментализм стал ответом правоохранительных органов на постоянно растущий уровень преступности. Согласно ему, рост преступности и падение общественной поддержки полиции можно, по крайней мере, частично объяснить ее недостатками⁷. При этом финансирование правоохранительной системы постоянно возрастало, но убедительных доказательств того, что полиция эффективно сдерживает рост преступности, не было⁸.

В результате инструментализм стал течением, которое решило изменить управленческие механизмы (систему менеджмента) в правоохранительных органах с учетом набирающей тогда популярности новой школы публичного менеджмента (NPM school)⁹.

Инструментальная модель, с одной стороны, сохранила представление о профессиональном идеале полиции как об эффективном борце с преступностью. С другой стороны, рост позиций новой школы публичного менеджмента повлиял на создание системы оценки результативности работы правоохранительных органов, которая подтверждает их легитимность и доверие к ним. Эти два элемента оказались очень совместимы, хотя в процессе слияния пришлось отказаться от некоторых элементов профессиональной модели полицирования.

Основой такого подхода является концентрация на внутренних механизмах оценки качества работы, следование бюрократической логике и правилам. При этом внутренняя система управления использует такие же менеджерские подходы, как в частных корпорациях¹⁰.

В центре такого подхода стало «соотношение цены и качества» применительно к полицейской деятельности. Это означало, что полиция должна предоставить доказательства своей эффективности: любые внесенные налогоплательщиком деньги должны быть рационально и результативно израсходованы¹¹. Критерии эффективности предполагали, что усилия в борьбе с преступностью можно измерить и это наиболее логичный показатель эффективности полиции, а также по умолчанию самый простой способ рассказать о своей работе обществу¹².

⁶ См. подробнее: Oliver, W. M., & Bartgis, E. (1998). Community policing: A conceptual framework. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21(3), pp. 490–509; Rosenbaum, D. P. (1988). Community crime prevention: A review and synthesis of the literature. *Justice Quarterly*, 5(3), pp. 323–395; Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (1988). Theme and variation in community policing. In M. Tonry & N. Morris (Eds.), *Crime and Justice: A Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press, vol. 10, pp. 1–37.

⁷ Loveday, B. (1994). Ducking and diving – Formulating a policy for police and criminal justice in the 1990s. *Public Money & Management*, 14(3), pp. 25–30.

⁸ Ackroyd, S. (1993). A case of arrested development? Some consequences of inadequate management in the British police. *International Journal of Public Sector Management*, 6(2), pp. 5–16.

⁹ Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform. A comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19.

¹¹ Mawby, R. C. (2002). *Policing images. Policing, communication and legitimacy*. Cullompton: Willan.

¹² Kirby, S. (2013). *Effective policing? Implementation in theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

За последние десятилетия именно уровень преступности был в центре внимания средств массовой информации и политики в западных странах мира¹³. В этом и состоит главная уязвимость инструментализма — преступность, как правило, сложно измерить объективно, любая такая система будет иметь свои изъяны и варьироваться от национального контекста, традиций, трендов¹⁴.

В отличие от подхода *proximity policing*, где обратной связью являются впечатления и представления граждан о работе полиции, инструменталистский подход рассматривает общество как совокупность рационально мыслящих индивидов, которые могут понять сложность полицейской работы, отчетности, статистики, виктимизационных рейтингов и так далее. Ключевой постулат: если полиция эффективно управляет собой внутри, рационально расходует ресурсы, и преступность при этом удастся сдерживать — это эффективная полиция (правоохранительная система).

Инструменталистские взгляды на отношения между полицией и обществом быстро распространились внутри американской и отдельных европейских полиций с конца 1990-х годов. Наиболее заметно их влияние в полицейских организациях скандинавских стран — Дании, Норвегии и Швеции¹⁵.

1.2.3. Третий подход к взаимоотношению полиции и граждан — *полиция процедурной справедливости (procedural justice policing)* — сформировался в 2000-х годах как подход к превалированию процедурной предсказуемости полиции. При этом он частично продолжил реорганизацию управленческой системы, но уже с акцентом не на внутренние взаимоотношения в полиции, а внешние — взаимоотношения с населением.

Ключевым элементом данного подхода является предсказуемость действий полицейского — граждане должны понимать, что и в каком порядке сейчас произойдет, например, при остановке для проверки документов или осмотре вещей. При этом граждане не будут воспринимать полицию враждебно, ее действия в их глазах скорее будут казаться необходимой процедурой, и они будут сотрудничать с правоохранителями. Эта закономерность была выведена довольно давно¹⁶.

Данный подход возник в связи с традицией судебной легитимности (*court legitimacy*) и психологических исследований соблюдения гражданами судебных решений в странах общего права (*common-law countries*), а не собственно доверия к полиции со стороны граждан. Тем не менее в последние годы он все чаще (на самом деле почти экспоненциально) применялся именно к вопросам доверия к полиции¹⁷.

Проблемным для результатов работы правоохранителей является то, что их продукт, который они предоставляют обществу, болезненный и травмирующий для общества и отдельных его индивидов. Как бы мы ни пытались воспринимать преступность абстрактно, речь идет о человеческих бедах, поэтому чем менее формализованной станет отчетность полиции перед населением, тем больше эмоций она вызовет.

¹³ Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

¹⁴ Kirby, S. (2013). *Effective policing? Implementation in theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹⁵ Holmberg, L. (2014). Scandinavian police reforms: Can you have your cake and eat it, too? *Police Practice and Research*, 15(6), pp. 447–460.

¹⁶ Banton, M. (1964). *The policeman in the community*. London: Tavistock Publications, p. 167.

¹⁷ Tyler, T. R., & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.

Есть и обратная сторона этого процесса. Когда общество узнает некоторые объективные обстоятельства, например, невозможность привлечь к ответственности человека, подозреваемого в совершении резонансного преступления, через нехватку доказательств, оно может эмоционально воспринимать эту неспособность полиции привлечь к ответственности преступника, и никакие рациональные объяснения не подойдут. Также, если суд вместо меры пресечения содержание под стражей избирает домашний арест, люди воспримут это эмоционально и, как правило, со знаком минус (отрицательно).

Полиция процедурной справедливости по своей сути предполагает, что с людьми нужно обращаться справедливо и одинаково, и степень вмешательства в их права и свободы не должна быть больше, чем это необходимо во время процесса такого вмешательства, то есть имеется ввиду пропорциональное, законное вмешательство.

Полицейская деятельность, основанная на процедурной справедливости, предполагает наличие такого элемента¹⁸, как правовая защищенность гражданина, чтобы случай вмешательства в его права имел последовательный, беспристрастный, качественный характер и был этичным со стороны полицейского. Иными словами, вмешательство должно быть пропорционально цели, наименее инвазивно и, конечно же, законно. Когда полиция относится к гражданам с уважением, а ее решения являются обоснованными, то граждане в свою очередь чаще подчиняются законным требованиям полиции¹⁹, больше ей доверяют²⁰ и в целом настроены более благоприятно, готовы к сотрудничеству²¹.

Следуя логике процедурной справедливости, отдельные полицейские офицеры формируют общественное доверие к полиции, надлежащим образом используя свои дискреционные полномочия. Преимущественно это касается подразделений, которые ежедневно контактируют с гражданами. Именно их подготовка, алгоритмы деятельности, система мониторинга качества работы путем выборочных проверок нацелены на то, чтобы максимально объяснять гражданину процедуру, которая к нему применяется²². Например, разъяснение причин и оснований остановки лица для проверки документов либо зачитывание прав во время его задержания в связи с подозрением в совершении уголовного/административного правонарушения. Чем меньше человек боится правовой неизвестности (неопределенности), опасается полиции, тем более эмоционально нейтральной будет для него такая ситуация, и в конечном итоге его отношение к полиции будет либо нейтральным, либо положительным.

Исследования показывают, что, хотя коррупция и полицейское насилие являются противоположностью процедурной справедливости²³, тем не менее люди склонны больше формировать свое мнение не на основании абстрактных фактов, известных им из СМИ или от друзей, а на личном опыте взаимодействия с правоохранителями. Хотя, разумеется, негативный опыт

¹⁸ Tyler, T. R. (1988). What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law and Society Review*, 22(1), pp. 103–136.

¹⁹ McCluskey, J. D. (2003). *Police requests for compliance: Coercive and procedurally just tactics*. New York: LFB Scholarly Publishing, p. 91.

²⁰ Jackson, J., & Sunshine, J. (2007). Public confidence in policing. A neo-Durkheimian perspective. *British Journal of Criminology*, 47(2), pp. 214–233.

²¹ Frank, J., Smith, B. W., & Novak, K. J. (2005). Exploring the basis of citizens' attitudes toward the police. *Police Quarterly*, 8(2), pp. 206–228.

²² Sargeant, E., Antrobus, E., Murphy, K., Bennett, S., & Mazerolle, L. (2016). Social identity and procedural justice in police encounters with the public: Results from a randomised controlled trial. *Policing and Society*, 26(7), pp. 789–803.

²³ Semukhina, O. B. (2016). Public assistance of police during criminal investigations: Russian experience. *Police Practice and Research*, 17(3), pp. 229–248.

всегда сильнее влияет на мнение, чем положительный²⁴, тем не менее вопрос в его персональном характере и масштабах.

1.3. СЕРВИСНАЯ МОДЕЛЬ ПОЛИЦИИ: ВНЕДРЕНИЕ

Можно сделать вывод, что описанные три основных подхода к построению взаимоотношений полиции и общества пересекаются и не являются единственно возможной формой полицирования.

Их можно объединить под родовым понятием «сервисная полиция», так как они направлены на изменение подходов работы в полиции таким образом, чтобы ее оценивало именно общество, а не только сама правоохранительная система.

Это не означает, что полиция занимается построением своей работы согласно только одному подходу, пренебрегая всеми остальными, а скорее указывает на то, на чем полиция делает акцент на уровне политики ведомства в целом и менеджмента каждого отдельного подразделения.

Общим для таких подходов, как максимизация полицейского присутствия в обществе (*proximity policing*), полиция стандартизированных процедур (*instrumental policing*) и полиция процедурной справедливости (*procedural justice policing*), является то, что все они признают, что общественное доверие к полиции важно, что полиция должна прилагать усилия к формированию этого доверия и что это может быть приоритетом ее политики.

Не так важно, будет ли это тесное сотрудничество с гражданами, сообществами, общинами, либо же изменение управленческих практик внутри полиции, или тщательное разъяснение лицам, к которым применяются полицейскими меры, последовательности своих действий, — все эти мероприятия влияют на качество предоставляемых правоохранительной системой услуг и оценку сервиса обществом. Поэтому мы так детально остановились на вопросе доверия общества к полиции, так как он напрямую связан с сервисной моделью полицирования.

Что касается упомянутого нами неопределенного термина *сервисная модель полиции*, то имеем смелость утверждать, что политика развития/улучшения всегда планируется руководством, предусматривает ограниченные во времени мероприятия и направлена на улучшение (реформу) полицейской деятельности. Как правило, она является реакцией на какие-то общественно важные проблемы — полицейское насилие (США, Великобритания), масштабную коррупцию (США), политическую зависимость от власти (Украина) или криминальную зависимость от мафиозных кланов (Италия).

При этом роль ведомства может быть как огромной, так и ничтожной. Иногда лидирующую роль берет на себя исполнительная или законодательная власть, а иногда непосредственно полиция. Разумеется, при поддержке исполнительной и законодательной власти, но не всегда. В этом и заключается положительная черта упомянутых ранее трех подходов — их можно применять независимо от внешних субъектов, исключительно силами полиции. Например,

²⁴ Bradford, B., Jackson, J., & Stanko, E. A. (2009). Contact and confidence: Revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 19(1), pp. 20–46.

дополнительно к приоритетному на один-три года внедрению подходов proximity/community policing прилагать усилия к более тесному сотрудничеству с обществом. Это могут быть различные просветительские проекты, ежемесячные встречи с общиной конкретного города или района, возможность напрямую общаться инициативным группам граждан с руководителем местной полиции и так далее.

Со временем, если видны результаты внедрения такого подхода, и они оцениваются положительно, подобные вещи можно масштабировать, закреплять законодательно, предусматривать в бюджете полиции и тому подобное. Главное, что изначально инициатива по развитию правоохранительной системы может исходить не только от законодательной власти или президента страны, но и от самих ведомств.

2. ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

2.1. УКРАИНА

2.1.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы

Впервые о создании Национальной полиции Украины как отдельного государственного органа в системе Министерства внутренних дел (далее — МВД), в том числе с функциями непосредственного обеспечения общественного порядка, противодействия преступности и проведения досудебного расследования, упомянуто в **Концепции реформирования уголовной юстиции Украины**, утвержденной указом Президента Украины Виктора Ющенко от 8 апреля 2008 года № 311/2008.

Следующие шесть лет после этого конкретные меры для создания полиции на государственном уровне не предпринимались. Импульс для дальнейшего движения дала Революция Достоинства 2013–2014 годов.

Летом-осенью 2014 года был разработан ряд концептуальных документов, о которых в ноябре 2014 года сообщил обществу министр внутренних дел²⁵. Он рассказал также, что МВД перешло к практическому внедрению реформы, разработанной в сотрудничестве с общественным экспертным советом.

В результате появились два законопроекта. МВД разработало проект **Закона «О Национальной полиции»**, который был внесен на рассмотрение парламента Кабинетом Министров Украины 13 мая 2015 года и зарегистрирован под № 2822²⁶.

В 2008–2014 годах киевская общественная организация «Центр политико-правовых реформ» (аналитический центр) провела подготовительную работу для реформирования полиции, в частности, исследовала международные стандарты статуса и деятельности полиции, а также зарубежное законодательство²⁷. Впоследствии эти наработки легли в основу другого проекта Закона «О полиции и полицейской деятельности»²⁸, зарегистрированного в Верховной Раде Украины 20 мая 2015 года под № 2822–1 группой народных депутатов.

Законопроект содержал пять разделов: «Общие положения»; «Основы организации полиции (система и структура полиции, руководство полиции, назначение руководства полиции)»; «Полицейская деятельность» (программа полицейской деятельности; полномочия полиции;

²⁵ Арсен Аваков. Документи по реформі МВС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5461be9acbc88/>.

²⁶ Проект Закону України «Про Національну поліцію» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2822&skl=9.

²⁷ Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О. А. Банчука. К. : Москаленко О. М., 2013. 588 с.

²⁸ Проект Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253.

полицейские меры, меры принуждения; базы данных полиции); «Персонал полиции (статус персонала полиции, особенности назначения на должность полицейского, особенности прохождения службы полицейским, особенности дисциплинарной ответственности полицейского)»; «Органы, обеспечивающие деятельность полиции (полицейские комиссии; полицейские школы)».

В случае его принятия законопроект должен был решить такие задачи:

- 1) создание полиции в качестве единой эффективной структуры всех органов, основной функцией которых является предоставление обществу услуг по поддержанию общественного порядка;
- 2) деполитизация и демилитаризация органов полиции;
- 3) лишение полиции несвойственных ей функций;
- 4) создание местной полиции;
- 5) введение конкурсного и прозрачного механизма замещения вакантных должностей в полиции, включая руководящие должности;
- 6) повышение уровня заработной платы полицейских;
- 7) установление объективного и независимого механизма рассмотрения дел о привлечении полицейского к дисциплинарной ответственности;
- 8) защита полицейского от незаконного влияния на него со стороны руководства;
- 9) регламентация порядка применения полицией мер принуждения.

При подготовке законопроекта были учтены международные, в том числе европейские, стандарты полицейской деятельности, отраженные в Кодексе поведения служащих органов правопорядка ООН от 1979 года, Основополагающих принципах применения силы и огнестрельного оружия служащими органов правопорядка ООН от 1990 года, Резолюции ПАСЕ № 690 (1979) «Декларация о полиции», Рекомендации Rec (2001) 10 Комитета министров Совета Европы «Европейский кодекс полицейской этики», Руководящих принципах ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности 2006 года, решениях Европейского суда по правам человека.

Также был учтен опыт законодательного регулирования полицейской деятельности государств «устоявшейся» (Канада, Соединенное Королевство, Германия, Австрия, Нидерланды, Бельгия, Испания, Португалия) и «молодой» демократии (Польша, Чехия, Словакия, Словения, Хорватия, Молдова).

Положения законопроекта получили положительные отзывы Директората по правам человека Совета Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Консультативной миссии ЕС по реформированию сектора безопасности (EUAM), Высшей школы полиции Германии.

Однако политический интерес возобладал, и 2 июля 2015 года Верховная Рада Украины приняла правительственный законопроект № 2822.

К сожалению, этот закон не решил некоторые вопросы, предусмотренные альтернативным законопроектом, в частности, создания местной полиции, обеспечения надлежащих социальных стандартов для полицейских, объективного и независимого механизма их дисциплинарной ответственности и защиты полицейских от незаконного влияния на них со стороны руководства.

С другой стороны, в законопроекте № 2822 были учтены некоторые положения альтернативного законопроекта № 2822-1, а также отражен общественный консенсус по

ряду вопросов, сформированный в результате проведенных аналитических и научных исследований²⁹.

2.1.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции

Поскольку проект Закона «О Национальной полиции» разрабатывался МВД без заранее подготовленной концепции и был внесен на рассмотрение парламента без предварительного общественного обсуждения, исправлять его недостатки и определять дальнейшие направления развития полиции в Украине пришлось уже после того, как закон вступил в силу.

Так, в 2016–2020 годах были приняты более двадцати законов о внесении изменений в Закон «О Национальной полиции».

Указом Президента Украины от 14 марта 2016 года № 92/2016 была утверждена Концепция развития сектора безопасности и обороны Украины, согласно которой Национальная полиция признавалась составляющей сектора безопасности и обороны, а основной целью развития Национальной полиции определялось поэтапное создание правоохранительного ведомства европейского образца для дальнейшего эффективного выполнения ее задач, а именно — предоставление полицейских услуг в таких сферах как: обеспечение общественной безопасности и порядка; охрана прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; противодействие преступности; предоставление в пределах, определенных законом, услуг по оказанию помощи лицам, которые по личным, экономическим, социальным причинам или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи.

Согласно Концепции планировалось осуществить прежде всего:

на первом этапе (до конца 2017 года):

- 1) завершение процессов формирования структуры Национальной полиции и достижение оптимальной численности работников;
- 2) переход от милитаризованной к социально-сервисной модели полиции;
- 3) обеспечение организационного единства и эффективной управляемости системы ее органов;
- 4) деполитизацию деятельности Национальной полиции;
- 5) создание основной нормативно-правовой базы по выполнению определенных законодательными актами задач и функций;
- 6) создание во всех регионах государства подразделений специального назначения и быстрого реагирования;

²⁹ Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування. Національна безпека і оборона, 2015. № 2–3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD151-152_2015_ukr.pdf; Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ», 16 квітня 2015 року [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.naiu.kiev.ua/images/news/img/2015/04/koncept-pidxodu.pdf>; Проекти Концепцій державних політик щодо досягнення цілей Міністерства внутрішніх справ, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://mvs.gov.ua/ua/pages/7136_Proekti_Koncepciy_derzhavnih_politik_shchodo_dosyagnennya_ciley_Ministerstva_vnutrishnih_sprav_viznachених_Programoyu_diyalnosti_Kabinetu_Ministriv_Ukraini.htm.

- 7) реформирование системы отбора на службу и профессиональной подготовки работников Национальной полиции;
- 8) внедрение современных автоматизированных информационных, телекоммуникационных и других систем; обеспечение подразделений Национальной полиции современными специальными средствами, специальной техникой, вооружением и создание соответствующих их запасов;
- 9) налаживание надлежащего взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами на государственном и международном уровне;

на втором этапе (до конца 2020 года):

- 10) доведение общего уровня стандартов работы Национальной полиции до среднеевропейских показателей;
- 11) совершенствование механизма обмена информацией с отечественными и иностранными правоохранительными органами для эффективного выполнения задач.

Кабинет Министров Украины своими распоряжениями от 15 ноября 2017 года № 1023-р и от 21 августа 2019 года № 693-р одобрил Стратегию развития органов системы МВД на период до 2020 года и План мероприятий по реализации этой Стратегии.

Хотя План мероприятий был разработан для реформирования системы МВС в целом, в нем предусматривались и меры по реформированию Национальной полиции, направленные, в частности:

- а) на совершенствование ее деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью:
 - введение принципа community policing — сотрудничество полиции с общиной, для чего запланировано проведение анализа международного опыта по реализации этого принципа и определение наиболее приемлемой для Украины модели;
 - развитие способностей участковых офицеров полиции и патрульной полиции как первого звена сотрудничества с населением;
 - образование в структуре Национальной полиции подразделений дорожной полиции, развитие отделов по расследованию отдельных видов тяжких и особо тяжких преступлений и введение новой модели обеспечения общественной безопасности во время массовых мероприятий с учетом элементов скандинавской модели;
 - введение механизма совместного контроля подразделениями полиции, службой пробации и органами местного самоуправления поведения лиц, освобожденных из мест лишения свободы, реализация мероприятий по их ресоциализации;
 - внедрение систем уголовного анализа;
- б) на защиту прав человека в деятельности полиции, а именно совершенствование:
 - порядка специальной подготовки полицейских, уполномоченных на применение силы, с учетом современных международных стандартов правоохранительной деятельности;
 - автоматизированного учета задержанных лиц с целью предотвращения незаконных задержаний и защиты таких лиц от пыток и жестокого обращения;
 - механизмов подачи и рассмотрения жалоб о нарушении прав человека сотрудниками полиции, предусматривающих демократический гражданский контроль и доступ заявителей к информации о состоянии рассмотрения их жалоб;
 - организационных и правовых основ соблюдения и защиты прав лиц с инвалидностью;

- в) на обеспечение эффективного демократического контроля деятельности полиции: расширение практики публичной отчетности на государственном и местном уровне;
- г) на совершенствование кадрового потенциала Национальной полиции, а именно формирование:
 - системы перехода с военной карьеры на гражданскую как основной составляющей управления человеческими ресурсами;
 - гибкой системы морального и материального стимулирования, социальной защиты, а также гармонизация нормативно-правовых актов, регулирующих систему социальной защиты полицейских, с законодательством ЕС в части повышения мотивации для поступления на службу;
 - системы психологического обеспечения полицейских;
 - подходов к оценке результатов персональной работы.

Законность в деятельности полиции обеспечивается, прежде всего, благодаря принятию современного и согласованного с европейскими стандартами Закона «О Национальной полиции», которым:

- 1) законность определена как принцип деятельности полиции: полиция действует исключительно на основании, в пределах полномочий и способом, которые определены Конституцией и законами Украины; полицейскому запрещено выполнять преступные или явно незаконные распоряжения и приказы; приказы, распоряжения и поручения вышестоящих органов, руководителей, должностных и служебных лиц, служебная, политическая, экономическая или иная целесообразность не могут быть основанием для нарушения полицейским Конституции и законов Украины;
- 2) установлено, что полицейские меры применяются исключительно для выполнения полномочий полиции. Избранная полицейская мера должна быть законной, необходимой, пропорциональной и эффективной. При этом уточнено, что избранная полицейская мера является законной, если она определена законом, а полицейскому запрещено применять любые другие меры, кроме определенных законами Украины;
- 3) предусмотрено, что лишь законные требования полицейского являются обязательными для выполнения всеми физическими и юридическими лицами;
- 4) указано, что никто, кроме непосредственного и прямого руководителя (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом), не может предоставлять любые письменные или устные указания, требования, поручения полицейскому или другим способом вмешиваться в законную деятельность полицейского.

Наконец, Кабинету Министров Украины было поручено в месячный срок принять нормативно-правовые акты, вытекающие из Закона «О Национальной полиции», привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с этим законом, обеспечить пересмотр и приведение всеми центральными органами исполнительной власти их нормативно-правовых актов в соответствие с этим законом и принятие нормативно-правовых актов, вытекающих из настоящего закона.

Важно, что Закон «О Национальной полиции» является хорошей основой для развития подзаконного регулирования, поскольку регламентирует большинство важнейших вопросов:

- принципы деятельности полиции;
- систему полиции и статус полицейских;
- полномочия полиции;
- полицейские меры;

- подбор на должность полицейского;
- общие основы прохождения службы в полиции;
- общественный контроль полиции;
- социальную защиту полицейских;
- финансовое и материально-техническое обеспечение.

Кроме того, Дисциплинарный устав Национальной полиции Украины определил содержание служебной дисциплины в Национальной полиции, полномочия полицейских и их руководителей по ее соблюдению, виды поощрений и дисциплинарных взысканий, а также порядок их применения и обжалования.

2.1.3. Деполитизация

Длительное время, следуя советскому образцу, органы милиции и МВД в Украине были единым целым, а министр, являющийся политиком и преследующий цели политических сил, которые делегировали его на этот пост, непосредственно руководил милицией. При таких обстоятельствах не было гарантий того, что милиция будет исполнять приказы в интересах всего общества, а не конкретных политических партий и стоящих за ними олигархов.

Поэтому главной задачей реформы Национальной полиции в 2015 году стала ее деполитизация. Она предполагала (статьи 7, 8, 10, 16, 61 и др. Закона «О Национальной полиции»):

- 1) выведение Национальной полиции из системы МВД и формирование ее как центрального органа исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется МВД;
- 2) определение законом исчерпывающих полномочий Кабинета Министров Украины по отношению к Национальной полиции (создание территориальных органов Национальной полиции и их ликвидация, определение правил ношения полицейской формы, порядок денежного обеспечения полицейских и т.д.);
- 3) определение законом исчерпывающих полномочий министра внутренних дел по отношению к Национальной полиции, лишение его полномочий по оперативному управлению органами Национальной полиции; определение законом, в каких именно случаях порядок осуществления деятельности Национальной полиции устанавливается приказами МВД (обмен информацией с другими государственными органами, нормы обеспечения оружием и специальными средствами, порядок заключения контракта о прохождении службы в полиции, порядок прохождения профессиональной подготовки и др.);
- 4) определение законом того, что руководитель Национальной полиции назначается на должность и увольняется с должности Кабинетом Министров Украины по представлению Премьер-министра Украины, хотя и в соответствии с предложениями министра внутренних дел Украины;
- 5) закрепление в законе исключительно конкурсного порядка назначения на должности, в том числе руководящего состава, прозрачных процедур продвижения по службе, а также открытой дисциплинарной процедуры и порядка увольнения полицейских;
- 6) закрепление в законе принципов деятельности полиции, согласно которым:
 - запрещаются любые привилегии или ограничения по признакам, в том числе политическим, религиозным и другим убеждениям;
 - приказы, распоряжения и поручения вышестоящих органов, руководителей, должностных и служебных лиц, служебная, политическая, экономическая или иная целесообразность не могут быть основанием для нарушения полицейским Конституции и законов Украины;

- полиция обеспечивает защиту прав и свобод человека независимо от политических убеждений и партийной принадлежности;
- полиция в своей деятельности не зависит от решений, заявлений или позиций политических партий и общественных объединений;
- в органах и подразделениях полиции запрещено использовать любые предметы, на которых изображена символика политических партий, и проводить политическую деятельность;
- полицейским запрещено выказывать личное отношение к деятельности политических партий при исполнении служебных полномочий, а также использовать служебные полномочия в политических целях;
- полицейский не может быть членом политической партии.

2.1.4. Демилитаризация

Демилитаризацией является не только сокращение военных сил. Преобразование полувоенной организации в гражданскую — это также демилитаризация.

Совет Европы разработал стандарты, касающиеся невоенного статуса полиции, а также статуса полицейских.

Реализуя эти стандарты, украинское законодательство определило, что полиция является:

- службой (не военным формированием), которая предоставляет обществу и его представителям помощь и услуги в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- независимым государственным органом — политически, финансово, организационно — от решений, заявлений и позиций политических партий и общественных организаций и т.д.;
- органом, особо подконтрольным обществу, при этом государство обеспечивает эффективные процедуры обжалования действий и бездействия полиции.

Статус полицейских в Украине, согласно стандартам Совета Европы, характеризуется тем, что:

- они являются не военнослужащими, а публичными служащими; на них не распространяются порядок исполнения военных приказов/распоряжений и уголовная ответственность за их неисполнение и неполное/неточное/несвоевременное исполнение;
- звания офицеров полиции также не военные, а специальные;
- в полиции не возбраняется существование профсоюзов в отличие от вооруженных сил;
- в центральном органе управления Национальной полиции может быть создана коллегия, в то время как управление в вооруженных силах осуществляется строго по принципу единоначалия;
- профессиональные полицейские организации имеют право принимать участие в переговорах о профессиональном статусе офицеров полиции, в консультациях по поводу управления полицейскими подразделениями, защищать группы офицеров или отдельных офицеров в случае необходимости от произвола начальников — всего этого военнослужащие, по сути, лишены;
- дисциплинарная процедура регулируется законом — Дисциплинарным уставом Национальной полиции Украины (утвержден Верховной Радой Украины 15 марта 2018 года), является прозрачной (в отличие от дисциплинарной процедуры для военнослужащих, которая не столь прозрачна) и обеспечивает полицейским право на правовую помощь и защиту от преследования (Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Украины такой помощи и защиты не предусматривает);

- осуществление полицейских полномочий, в том числе применение силы, средств принуждения и оружия полицейскими, регулируется специальным законом, отличным от законов для военнослужащих, и должно соответствовать принципу пропорциональности;
- полицейскую униформу носят только те лица, которым необходимо идентифицировать себя как представителей власти в отношениях с частными лицами в общественных местах. Кабинет Министров Украины своим постановлением от 30 сентября 2015 года № 823 «Об униформе полицейских» определил, в частности, что на кепи, куртке, шортах, костюме-дождевике, свитере, сорочке, берцах и других предметах униформы полицейского размещается надпись «ПОЛИЦИЯ».

Демилитаризация полиции в Украине означает также, что в аппарате МВД работают, в том числе и по вопросам направления и координации органов полиции, исключительно гражданские государственные служащие, которые не находятся с полицейскими, в том числе с руководителями Национальной полиции, в отношениях власти/подчинения.

2.1.5. Децентрализация

Децентрализация полиции может осуществляться двумя путями:

- 1) создание местной полиции (муниципальной полиции, полиции общин и т.п.);
- 2) усиление подконтрольности органов Национальной полиции общинам и их представительским органам.

При этом **создание местной полиции** должно осуществляться одновременно с административно-территориальной реформой, в результате ответственность за обеспечение общественного порядка и безопасности на территории населенных пунктов и объектов местного значения (автодороги, леса, парки, озера и т.д.) возлагается на общины. Разумеется, что руководство и личный состав местной полиции избирает община или местный совет; государство должно оставить за собой обеспечение безопасности на объектах регионального и государственного значения, а также расследование соответствующих уголовных и административных правонарушений.

Законопроект «О муниципальной страже» был подан в Верховную Раду Украины в 2015 году, но прошел только первое чтение. Против его принятия был тогдашний министр внутренних дел, опасавшийся риска создания локальных «армий» под контролем мэров.

Несмотря на это, муниципальные стражи, которые помогают полиции следить за порядком в различных городах и регионах Украины, все же создаются, и это один из трендов последних лет. Похожие формирования действуют и во многих европейских странах. Там они содержатся за счет местных бюджетов, охраняют публичные мероприятия, контролируют соблюдение чистоты и безопасности на улицах.

Руководители созданной в столице Украины Киеве муниципальной стражи подписали меморандум с Киевской городской государственной администрацией, профильной комиссией Киевсовета по вопросам соблюдения законности, правопорядка и предотвращения коррупции, а также правоохранительными органами о совместной работе.

У муниципальной стражи есть устав, согласно которому ее члены имеют право осуществлять патрулирование улиц Киева для охраны правопорядка и предупреждения преступности исключительно совместно с работниками полиции. Стража сотрудничает со всеми службами

города — Государственной службой по чрезвычайным ситуациям, патрульной полицией, имеет связь с больницами. Муниципальная стража — это волонтерская инициатива, для нее город закупает только форму, рации и средства защиты. Ее члены дежурят вместе с полицией в свободное от работы время. График дежурств составляется на месяц вперед: каждый сообщает, когда сможет выйти. За процессом следят председатели районных подразделений стражи. Периодически ее члены выходят на совместное патрулирование с отдельным подразделением полиции «Полина», которое выезжает на вызовы, связанные с домашним насилием.

Одновременно в сентябре 2017 года Киевсоветом в городе создано КП «Муниципальная охрана». В этом коммунальном предприятии свой бюджет, должности и оклады. Работникам выдают жетон и удостоверение охранника, а перед приемом на работу они проходят курсы. Их услуги заказывают муниципальные учреждения города — школы, детсады, медицинские учреждения и др.

Что касается **подконтрольности органов Национальной полиции общинам**, то в Законе «О Национальной полиции» определено, что:

- полиция в процессе своей деятельности взаимодействует с органами местного самоуправления в соответствии с законом и другими нормативно-правовыми актами. Руководители территориальных органов полиции должны не реже одного раза в два месяца проводить открытые встречи с представителями органов местного самоуправления на уровне областей, районов, городов и сел с целью налаживания эффективного сотрудничества между полицией и органами местного самоуправления и населением. На таких встречах обсуждается деятельность полиции, определяются текущие проблемы и избираются самые эффективные способы их решения;
- полиция обеспечивает постоянное информирование органов местного самоуправления, а также общественности о своей деятельности в сфере охраны и защиты прав и свобод человека, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и порядка. Руководители территориальных органов полиции с целью повышения авторитета и доверия населения к полиции систематически информируют общественность о состоянии правопорядка, мерах, принимаемых по предупреждению правонарушений;
- начальник полиции представляет в установленном порядке полицию в отношениях, в частности, с органами местного самоуправления;
- полицейский, который является руководителем органа (подразделения) полиции, отстраняется от выполнения служебных обязанностей в случае принятия соответствующим местным советом резолюции о недоверии. Руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа (подразделения) полиции, в отношении которого принята резолюция о недоверии, с момента поступления в возглавляемый им орган заверенной надлежащим образом копии решения соответствующего местного совета о принятии резолюции о недоверии, своим приказом должен безотлагательно освободить от должности такого руководителя или отстранить его от исполнения служебных обязанностей и назначить служебную проверку для изучения обстоятельств, которые послужили мотивом для принятия местным советом такого решения. О принятом решении соответствующий местный совет информируется в однодневный срок. Закон предусматривает, что полицейского, в отношении которого принята резолюция о недоверии, следует перевести на равнозначную или низшую должность.

2.1.6. Введение принципа community policing

Принцип community policing определяет деятельность полиции, ориентированную на общину, и их взаимодействие на условиях партнерства. Он внедрен и давно эффективно работает

в Бельгии, Болгарии, Великобритании, Германии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Кипре, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, США, Чехии, Эстонии и других странах.

Целью реализации этого принципа является наиболее эффективное предупреждение и решение проблем преступности, страха перед преступлениями, угрозы физической безопасности и спокойствию местного населения, беспорядков и разрушения добропорядочных взаимоотношений, а в конечном итоге — улучшение качества жизни всех членов общины³⁰.

Принцип community policing прямо учтен в Законе «О Национальной полиции» (статья 11. «Взаимодействие с населением на основе партнерства»): «Деятельность полиции осуществляется в тесном сотрудничестве и взаимодействии с населением, территориальными общинами и общественными объединениями на принципах партнерства и направлена на удовлетворение их потребностей... Уровень доверия населения к полиции является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции».

Этот принцип охватывает также отраженный в Законе «О Национальной полиции» принцип верховенства права, в соответствии с которым человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства, в том числе органов Национальной полиции. При этом принцип верховенства права применяется в Украине с учетом практики Европейского суда по правам человека.

Кроме того, важно, что функция полиции в Украине определена как сервисная. Согласно статье 2 Закона «О Национальной полиции», задачей полиции является предоставление полицейских услуг в сферах: 1) обеспечения общественной безопасности и порядка; 2) охраны прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; 3) противодействия преступности; 4) предоставления в пределах, определенных законом, помощи лицам, которые по личным, экономическим, социальным причинам или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в ней. Министр внутренних дел Украины и руководители полиции согласно закону обеспечивают предоставление полицейских услуг и контролируют осуществление их полицией.

Подход community policing построен на необходимости ежедневной работы полиции в постоянной коммуникации с общиной, когда:

- 1) полиция и местная община вместе отвечают за безопасность, а их сотрудничество направлено на предупреждение правонарушений и создание плана предупредительной деятельности;
- 2) община определяет местные нужды и требования, и полиция реагирует именно на них;
- 3) подход к решению каждой из местных проблем является индивидуальным;
- 4) полицейские рассматриваются как часть общины, которую призваны защищать.

Развитие community policing имеет преимущества:

а) для жителей конкретных общин:

- жители совместно с полицией могут решать собственные проблемы в сфере безопасности;
- местная полиция учитывает мнение населения при планировании работы;
- община получает актуальную информацию о состоянии безопасности;
- общение с населением происходит на инновационных платформах («карты преступности», тематические встречи, совместные инициативы и другие площадки), и это помогает

³⁰ Nesta Groenewald, Gordon Peake. Реформування поліції на основі підходу, орієнтованого на громаду. Засади та настанови щодо практичного впровадження. Нью-Йорк, сентябрь 2004 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.irf.ua/content/files/ukr_community-based_policing.pdf.

жителям быстро получать реакцию на их обращения и эффективнее решать проблемы с безопасностью;

- за счет более тесной коммуникации и взаимодействия населения и полиции жители точно знают задачи полиции, ее права и обязанности;
- критерием оценки работы полиции является то, как она решает проблемы, на которые указали жители;

б) для органов местного самоуправления, поскольку они:

- отвечают на запросы людей по повышению уровня безопасности конкретными действиями, а также формируют важные для населения приоритеты в сфере развития города (территории), из-за чего доверие к ним возрастает;
- получают возможность привлечь тем больше туристов и внешних инвестиций для развития городов и поселков, чем более безопасной, комфортной и поэтому привлекательной является их территория, что приносит дополнительную прибыль для общины;

в) для полиции:

- благодаря привлечению людей (совместное патрулирование, своевременное информирование патрульных) полиция эффективнее предотвращает новые правонарушения. Как следствие, уменьшается количество работы, связанной с реагированием на совершенные правонарушения и расследованием совершенных преступлений;
- сотрудничество с активными жителями позволяет заручиться поддержкой общества и строить доверительные отношения между полицейскими и населением;
- решение проблем, которые беспокоят общество, способствует формированию положительного имиджа полиции;
- сотрудничая с обществом, полиция повышает осведомленность жителей о своей работе, а это позволяет в дальнейшем уменьшить нагрузку на патрульную полицию.

Принцип community policing подкреплен в Законе «О Национальной полиции» также принципом открытости и прозрачности, необходимым для повышения доверия к полиции. В соответствии с этим принципом полиция, в частности:

- обеспечивает постоянное информирование органов местного самоуправления и общественности о своей деятельности в сфере охраны и защиты прав и свобод человека, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и порядка;
- обеспечивает доступ к публичной информации, владельцем которой является, в порядке и в соответствии с требованиями, определенными законом;
- обязательно публикует проекты нормативно-правовых актов, касающихся прав и свобод человека, для общественного обсуждения.

2.1.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией

На сотрудников полиции (полицейских и государственных служащих) распространяется действие Закона «О предотвращении коррупции», в том числе ограничения, предусмотренные этим законом. Речь идет об ограничениях, в частности, связанных с:

- невозможностью использования служебных полномочий или своего положения в частных интересах;
- получением подарков;
- совместительством и совмещением с другими видами деятельности;

- прекращением деятельности по выполнению функций государства;
- совместной работой близких лиц;
- необходимостью предотвращения и урегулирования конфликта интересов;
- необходимостью соблюдения правил этического поведения;
- предоставлением декларации лица, уполномоченных на выполнение функций государства, полной проверки деклараций, возможностью проведения мониторинга способа жизни;
- возможностью быть подверженным иным видам финансового контроля.

Однако требования, касающиеся добропорядочности, предъявляемые к полицейским, еще более высоки, чем те, что предъявляются к другим субъектам, на которых распространяется Закон «О предотвращении коррупции». Так, Закон «О Национальной полиции», кроме того, предусматривает, что:

- 1) не может быть полицейским лицо:
 - когда-либо ранее осужденное за умышленное совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, даже если судимость погашена или снята в установленном законом порядке;
 - имеющее непогашенную или неснятую судимость за совершение уголовного правонарушения, кроме реабилитированного лица;
 - в отношении которого было прекращено уголовное производство по нереабилитирующим основаниям;
 - к которому были применены меры административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией;
- 2) полицейский увольняется со службы в полиции, и его служба в полиции прекращается:
 - в связи с прямым подчинением близкому лицу;
 - в связи с наличием реального или потенциального конфликта интересов, который имеет постоянный характер и не может быть урегулирован другим способом;
 - в случае вступления в законную силу решения суда о привлечении его к ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией, или уголовного правонарушения, а также решения суда о признании необоснованными его активов или активов, приобретенных по его поручению другими лицами, и их взыскании в доход государства.

2.1.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг

Официальный мониторинг результатов реформирования Национальной полиции в настоящее время в Украине не проводится. Сама Национальная полиция осуществляет только мониторинг соблюдения прав человека. С этой целью в МВД создано Управление мониторинга соблюдения прав человека и приказом МВД от 13 мая 2017 года № 386 утверждено соответствующее положение. Между тем, постоянный и более широкий мониторинг можно было бы наладить в рамках реализации Стратегии развития органов системы МВД Украины на период до 2020 года и Плана мероприятий по ее реализации. Следовало бы установить, что:

- исполнители ежеквартально предоставляют МВД информацию о состоянии выполнения мероприятий, предусмотренных стратегией и планом;
- МВД обеспечивает мониторинг реализации стратегии и плана путем систематического сбора, обобщения и анализа информации по выполнению предусмотренных мероприятий.

С другой стороны, общественный мониторинг реформирования Национальной полиции осуществляется постоянно. В качестве примера упомянем мониторинговую кампанию общественных организаций «Полиция под контролем»³¹ (мониторинг открытости органов Национальной полиции). Ассоциация украинских мониторов соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов (Ассоциация УМСПЛ) в рамках Платформы «Омбудсмен+» в 2017 году осуществила мониторинг 151 учреждения Национальной полиции Украины³². Открытость оценивалась в соответствии с адаптированной Методологией оценки уровня обеспечения доступа к публичной информации субъектами властных полномочий³³, которую разработали общественные эксперты в сотрудничестве с Секретариатом Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в 2016 году.

Согласно Закону «О Национальной полиции» (статья 11), уровень доверия населения к полиции является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции. Для определения этого уровня Кабинет Министров Украины постановлением от 7 февраля 2018 года № 58 утвердил Порядок проведения оценки уровня доверия населения к Национальной полиции.

Основные задачи проведения оценки: получение информации об оценке населением качества выполнения органами и подразделениями Национальной полиции возложенных на них задач и функций, о соответствии работы органов и подразделений Национальной полиции ожиданиям населения, выявление тенденций изменения уровня доверия населения к Национальной полиции и факторов, которые на них влияют.

Объекты оценки: уровень удовлетворения потребности населения в полицейских услугах; процессы, происходящие в системе Национальной полиции, характеристики и результаты ее деятельности.

Оценка проводится независимой социологической службой на основании заключенного в соответствии с Законом «О публичных закупках» договора с Национальной полицией:

- на общегосударственном уровне (оцениваются органы и подразделения Национальной полиции, которые составляют систему Национальной полиции) — не реже одного раза в год;
- на территориальном уровне (оцениваются структурные подразделения Национальной полиции, входящие в структуру территориальных органов Национальной полиции) — в случае необходимости.

Национальная полиция:

- 1) определяет вопросы, по которым проводится исследование уровня доверия; сроки проведения оценки; независимую социологическую службу, которая будет проводить оценку; степень репрезентативности социальных групп населения;
- 2) получает итоговую аналитическую информацию о результатах проведения оценки;
- 3) учитывает результаты проведения оценки в своей деятельности;

³¹ Мониторинг в регионах: оказывать «полицейские услуги» населению полиция пока не спешит [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://umdpl.info/news/monyoryng-v-regyonah-okazyvat-polytseyskye-uslugy-naselenyyu-polyttsyua-pokane-speshyt/>.

³² Мониторинг відкритості Нацполіції: «Нашому монітору влаштували допит із записом на диктофон», 13 октября 2017 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/monitorynh-vidkrytosti-natspolitsii-nashomu-monitoru-vlashtuvaly-dopyt-iz-zapysom-na-dyktofon>.

³³ Методологія оцінки рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень. К.: ЦПСА «Ейдос», 2016. 76 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Maket-metodologiya-veb-2.pdf>.

- 4) готовит отчет о результатах проведения оценки;
- 5) обнародует отчет о результатах проведения оценки на официальных сайтах МВД, Национальной полиции и другим приемлемым способом.

Независимая социологическая служба, которая проводит оценку:

- 1) готовит программу проведения исследования и опросник по определенным Национальной полицией вопросам;
- 2) проводит исследования уровня доверия населения к Национальной полиции;
- 3) обобщает и анализирует результаты исследования, оценивает уровень доверия населения к Национальной полиции;
- 4) готовит итоговую аналитическую информацию о результатах проведения оценки;
- 5) предоставляет Национальной полиции итоговую аналитическую информацию о результатах проведения оценки.

2.1.9. Предварительные результаты реформ

На основе международных стандартов и лучшего опыта государств — членов ЕС, прежде всего Эстонской Республики, который, в частности, базируется на результатах периодических социологических исследований, проводимых социологической службой ЕС «Евробарометр», в Плане мероприятий по реализации Стратегии развития органов системы МВД на период до 2020 года, утвержденном распоряжением Кабинета Министров Украины от 21 августа 2019 года № 693-р, определен **набор индикаторов высокого уровня для оценки достижения цели Стратегии**. Такими индикаторами являются:

- 1) оценка гражданами внутренней безопасности в Украине;
- 2) оценка гражданами безопасности в населенном пункте;
- 3) уровень доверия граждан к органам системы МВД, в том числе Национальной полиции;
- 4) оценка гражданами эффективности деятельности (уровень удовлетворенности услугами);
- 5) оценка осведомленности граждан о главных угрозах внутренней безопасности;
- 6) вовлеченность граждан в область внутренней безопасности.

21 июля 2020 года на сайте МВД появилась информация о том, что Консультационная миссия ЕС в Украине по реформированию сектора гражданской безопасности в рамках сотрудничества с МВД заказала проведение **социологического исследования** на основе упомянутых индикаторов высокого уровня восприятия и оценки населением внутренней безопасности в Украине³⁴.

Исследование реализовал Киевский международный институт социологии в период с 19 по 25 мая 2020 года. Оно проводилось среди взрослого населения Украины (2003 респондента), кроме временно оккупированных территорий ОРДЛО и АР Крым, путем опроса по методике CATI (телефонное интервью).

Результаты свидетельствуют, что 65% населения считает Украину безопасным местом для проживания, 82% граждан называют свой населенный пункт и 87% — свою общину безопасными.

³⁴ У 2020 році зріс рівень довіри населення до МВС: презентація результатів дослідження щодо сприйняття та оцінки внутрішньої безпеки в Україні, 21 июля 2020 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/U_2020_roci_zris_riven_doviri_naselennya_do_MVS_prezentaciya_rezultativ_doslidzhennya_shchodo_spriynyattya_ta_ocinki_vnutrishnoi_bezpeki_v_Ukraini_32738.

Такой показатель определен в условиях продолжающейся вооруженной агрессии, пандемии COVID-19 и ее последствий.

Использование методологии «Евробарометра» во время исследования позволило сравнить ощущения публичной безопасности в Украине в 2020 году со странами ЕС в 2017 году. По результатам анализа наблюдаются следующие тенденции: граждане Украины в своей непосредственной среде обитания чувствуют себя безопаснее (87%), чем в 2017 году (без COVID-19) граждане Италии (84%), Болгарии (81%), и на одном уровне с гражданами Румынии (87%), а также ненамного хуже, чем в среднем среди стран ЕС (91%). Положительная динамика восприятия обществом изменений в среде безопасности прослеживается с начала реализации Стратегии развития МВД до 2020 года.

Также респонденты отвечали на вопрос об уровне доверия к МВД и органам его системы. Так, Государственной службе по чрезвычайным ситуациям доверяет 77%, Национальной гвардии — 68%, Национальной полиции — 49%, патрульной полиции в составе Национальной полиции — 51%, а доверие к системе МВД в целом составляет 50% (сумма показателей «полностью доверяю» и «больше доверяю»).

По сравнению с предыдущим исследованием Центра Разумкова, проведенным в 2018 году, когда Стратегия только набирала обороты, уровень доверия населения к органам системы МВД вырос благодаря реализации предусмотренных мероприятий, а именно: Государственная служба по чрезвычайным ситуациям +26%, Национальная гвардия +19%, Национальная полиция +16%.

2.2. ГРУЗИЯ

2.2.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы

Неотъемлемой частью всех проводимых в Грузии реформ стали системные антикоррупционные меры (карательные и превентивные) и методы, доказавшие свою эффективность в других странах:

- упразднение неработающих институтов и избыточных функций государственных органов;
- разработка четких критериев функционирования новых органов;
- тщательный отбор кадров, организация их подготовки и переподготовки;
- жесткий контроль соблюдения выполнения законов и правил;
- неотвратимость для всех наказания за нарушение законов и правил;
- легализация практик, которые уже укоренились и не вредят обществу;
- упрощение взаимоотношений населения с государственными органами, минимизация непосредственных контактов с чиновниками.

Для того чтобы задавать обществу правильные ориентиры и неотвратимо наказывать всех, кто совершает поступки, идущие вразрез с общественными интересами, нужна была неподкупная, профессиональная и подготовленная полиция. Также она должна была стать опорой новой власти, если жесткие реформы вызовут сопротивление.

Грузинская власть не разрабатывала многостраничных концепций реформирования полиции. Рецепт реформирования оказался простым и понятным: если есть неработающий, изъеденный коррупцией институт, единственный способ исправить ситуацию — ликвидировать его и создать новый.

Реформирование МВД началось в августе 2004 года. В течение недели расформировали государственную автоинспекцию (далее — ГАИ) как одну из самых коррумпированных государственных служб, уволили всех сотрудников (около 15 тыс. человек — немалая сила для страны с населением 4,5 млн человек), а в созданную патрульно-постовую службу набрали новых людей. Зарплаты сотрудников повысили в 10, а позже в 15–20 раз по сравнению с теми, что были в 2003 году.

Реформа ГАИ оказалась для Грузии ключевой. Она помогла изменить общественное мнение, повернуть его на сторону полиции.

Грузинские реформаторы также решили, что МВД не должно вмешиваться в частный бизнес, поэтому ликвидировали в ведомстве департамент, отвечающий за расследование экономических преступлений. Хозяйственные и экономические преступления передали в ведение финансовой полиции — специального органа Министерства финансов³⁵.

В начале 2004 года в новом МВД были объединены полиция, Министерство государственной безопасности, Департамент экстренных ситуаций, Департамент охраны нефтепровода и Департамент охраны государственной границы. Дублирующие отделы и департаменты были ликвидированы. Теперь за безопасность внутри страны отвечал один орган — МВД. Объединение структур позволило устранить параллельные функции ведомств, уменьшить число чиновников, рациональнее расходовать бюджетные средства. Департаменты перестали скрывать информацию друг от друга. Общий штат МВД был сокращен с 75 тыс. до 26 тыс. человек, не считая 4 тыс. сотрудников Департамента охраны государственной границы и 13 тыс. сотрудников вневедомственной охранной полиции, которую нанимают бизнесмены и иностранные дипломатические представительства. В антитеррористическом центре работало всего 42 сотрудника, при этом в 2011 году было 25 попыток организовать теракты.

В оперативной службе 17% составляют женщины — рекордно высокий показатель для Европы. Сначала женщин привлекали больше для имиджа, но убедились, что они хорошо справляются с каждодневной рутинной работой, на которую уходит значительная часть времени, а физическая сила для задержания преступников теперь почти не требуется. За 2008–2011 годы не было ни одной попытки вооруженного сопротивления при задержании, ни один полицейский не был убит, ни один преступник не умер во время задержания.

Также была выделена криминальная полиция — служба детективов и участковых инспекторов³⁶.

³⁵ Маргарита Филиппова. Грузинское чудо — реформа полиции, 1 мая 2017 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kaknado.info/home/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B5-%D1%87%D1%83%D0%B4%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B8/>.

³⁶ Как у Грузии получилось. Интервью с Вано Мерабишвили. Закон времени, 28 мая 2012 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lawoftime.net/novosti/kult-20-h/intervyu-vano-merabishvili-forbes-ru.html>.

2.2.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции

Правительство, пришедшее к власти в результате Революции Роз в ноябре 2003 года, в целях построения нового государства и укрепления своей власти начало изменение системы через символы и ценности. В 2004 году актом сепарации нового правительства от старой политической системы стало упразднение дорожной полиции и увольнение 16 тыс. ее инспекторов, которые олицетворяли старые ценности и традиции. Кампания подразумевала искоренение коррумпированных высокопоставленных чиновников в погонах³⁷. В Законе «О полиции» 2013 года основным руководящим принципом для сотрудников прописали «неукоснительное соблюдение принципов защиты и уважение основных прав и свобод человека, законности, недопустимости дискриминации, соразмерности, осуществления дискретных полномочий, политической нейтральности и прозрачности деятельности полиции». В статье о функциях и полномочиях полиции первыми указаны не «борьба с преступностью» и «охрана общественного порядка», а именно «защита прав и свобод человека». Этот основной принцип, который также отражен в Кодексе этики полиции, стал краеугольным камнем всей новой правоохранительной системы Грузии³⁸.

При формировании нового состава полиции реформаторы исходили из модели кадровой политики, которая применялась для создания правительства страны. Для управления ведомством привлекали в первую очередь не кадровых полицейских, а опытных менеджеров, которые умеют организовывать работу. Большинство отобранных полицейских, как и члены правительства, были молодыми, являлись выпускниками университетов, ранее никогда не работали в полиции и самое важное — не были замечены в коррупционных преступлениях.

Основой концепции новой грузинской полиции стал переход от образа карательного аппарата к сервисной службе, которая помогает людям решать их проблемы. С введением новой концепции кардинально изменилось отношение полицейских к подозреваемым, правонарушителям, несовершеннолетним, представителям малых этнических и социально уязвимых групп. Люди поняли, что полицейские стоят не над обществом, они — часть общества³⁹.

Сегодня законодательную базу для работы полиции составляют⁴⁰ законы Грузии «О полиции», «О международном сотрудничестве правоохранительных органов», «Об оружии», «О борьбе с наркопреступностью», «О борьбе с торговлей людьми», «Об организованной преступности и рэкрете», а также Устав Министерства внутренних дел Грузии, Кодекс этики полиции и др.

³⁷ Айжан Кошкенова, Иракли Таблиашвили. Коммуникационные решения как способ повышения доверия к полиции. Опыт Грузии, 2019 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/case_studies/Case-study_Georgia_HUB_01-2020_FINAL_FIN.pdf.

³⁸ Министерство внутренних дел Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.police.ge.

³⁹ Реформа полиции в Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.policereform.tj/en/2013-02-15-05-39-38/about-police-reform/103-reforma-politsii-v-gruzii>.

⁴⁰ Министерство внутренних дел Грузии. Законодательная база [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://police.ge/ge/useful-information/the-legal-framework>.

2.2.3. Демилитаризация

В статьях 8 и 14 Закона «О полиции» закреплён принцип политической нейтральности: полицейский осуществляет свои полномочия с соблюдением принципа беспартийности; полицейский не вправе использовать свое служебное положение в партийных интересах какого-либо политического субъекта. Статья 36 запрещает полицейскому участвовать в собраниях и манифестациях, быть членом политического объединения. Статья 11 требует от полицейских уважать и защищать права и свободы человека независимо от его политических и других убеждений, социальной принадлежности, происхождения, имущественного и сословного положения и других характеристик.

Кодекс этики полиции и Дисциплинарный устав сотрудников МВД, утверждённый в развитие закона приказом МВД от 31 декабря 2013 года № 999, обязывают полицейских уважать личное достоинство всех людей, обращаться с ними справедливо и беспристрастно, независимо от их политических или иных взглядов; запрещают полицейским политическую деятельность, забастовки и массовые митинги и демонстрации в политических целях; требуют строго соблюдать принцип политического нейтралитета и исключить участие в агитации, проводимой субъектом избирательного процесса.

2.2.4. Демилитаризация

Демилитаризация прямо не упомянута в Законе «О полиции» или других законах. Из этого закона вытекает, что она вообще не является составной частью реформы: согласно статье 1, его действие распространяется на деятельность лиц со специальными и военными званиями, занятых в системе МВД. В то же время в статье 4 указано, что полицейским является публичный чиновник, служащий в министерстве, а также сотрудник государственного подведомственного учреждения, входящего в сферу управления министерства, — Пограничной полиции Грузии или юридического лица публичного права, которым присвоены специальные звания и которые принесли присягу полицейского.

Следует также отметить, что в июне 2007 года в Грузии был принят Закон «О военной полиции». Согласно этому акту, военная полиция — это специальное правоохранительное структурное подразделение Генерального штаба Вооружённых Сил Грузии, которое в соответствии с законодательством осуществляет расследование дел, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством к его компетенции, реагирование на административные правонарушения, охрану мест дислокации объектов Министерства обороны Грузии и подразделений Вооружённых Сил, в пределах своей компетенции борьбу с преступностью и иные функции. Логично, что сотрудниками военной полиции могут быть в том числе военнослужащие, и им предоставляется право на ношение служебно-штатного оружия.

2.2.5. Децентрализация

В Грузии процесс децентрализации полиции назывался одним из ключевых направлений реформы, но потерпел неудачу. Это связано с тем, что одновременно с попытками децентрализации в стране был предпринят ряд важных реформ, которые возможно было реализовать только посредством активного контроля со стороны министра внутренних дел, а позже министра полиции и общественного порядка Грузии.

В ситуации, когда оказалось невозможно по-другому осуществить такой контроль, министр взял на себя всю структуру управления, управлял всеми назначениями и фактически централизовал структуру полиции единолично, в противоречии с первоначально заявленными планами. Со временем уровень децентрализации в МВД улучшился. Хотя начальники региональных и городских управлений полиции и их заместители назначаются МВД, важные полномочия переданы этим управлениям полиции, а также местным полицейским участкам. Сейчас они могут проводить самостоятельную финансовую и кадровую политику. К примеру, руководитель регионального или городского управления полиции самостоятельно нанимает сотрудников в штат и оплачивает их работу, сам решает, на что тратить выделенные управлению средства⁴¹.

2.2.6. Введение принципа community policing

Необходимость внедрения в Грузии принципа community policing была анонсирована еще в 2004 году. Речь шла о работе полиции с общественностью как особом своде действий (секторизация, сотрудники-координаторы, подходы и навыки решения проблем и т.д.) в рамках повседневной работы полиции, а также мерах укрепления доверия между полицией и обществом.

Важнейшим направлением реформы вообще стало перепрофилирование правоохранительных органов из карательного механизма в сервисную организацию.

Обучение патрульных полицейских было направлено на то, чтобы эта служба тесно сотрудничала с обществом, в частности, в отдаленных от столицы регионах. Доступность патрульных полицейских заключается в ежедневной и повседневной близости их работы к общественным потребностям и проблемам «на месте». Патрульные являются первым и самым быстрым звеном реагирования на проблему здесь и сейчас. Патрульная полиция занимается не только обеспечением порядка на дорогах — это оперативная служба быстрого реагирования на любые события.

Доступность полиции для граждан обеспечивается открытостью полицейских офисов. С целью кардинального изменения имиджа полиции в Грузии полностью перестроили полицейские офисы и основали сервисные агентства. Агентства взяли на себя множество различных функций: прием жалоб от населения, выдачу водительских удостоверений и различных справок, а также учет автомобилей — все по модели «единого окна». Чтобы продемонстрировать открытость ведомства, офисы строили максимально прозрачно в буквальном смысле: не было никаких стен, таким образом можно увидеть все, что происходит внутри офиса, даже с улицы⁴².

2.2.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией

Целью грузинских реформаторов были резкое снижение роли чиновничества, тотальная смена старого чиновничьего аппарата, опора на молодые кадры, разгосударствление экономики, ее максимальная либерализация, практически неограниченная приватизация, жесточайшая борьба со всеми проявлениями коррупции, единые правила для всех, в том числе

⁴¹ Маргарита Филиппова. Грузинское чудо — реформа полиции, 1 мая 2017 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kaknado.info/home/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B5-%D1%87%D1%83%D0%B4%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B8/>.

⁴² Реформа полиции в Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.policereform.tj/en/2013-02-15-05-39-38/about-police-reform/103-reforma-politsii-v-gruzii>.

министров — членов команды реформаторов, чиновников и полицейских в любом чине, звезд футбола и эстрады, рядовых граждан. Все должны быть равны перед законом, а закон должен неукоснительно исполняться.

Поэтому коррупция в Грузии была изначально определена как важнейшая мишень, поразить которую надо было для последующих реформ.

Для успешной борьбы с коррупцией, в свою очередь, необходимо было наличие сильной политической воли, а также личный пример, когда ни президент, ни его министры никому не дают и ни у кого не берут взятку, что с точки зрения морали позволяет им наказывать тех, кто замешан в коррупции, и требовать от других не заниматься этим.

После избрания президентом Михаил Саакашвили считал необходимым показать народу, что новая власть резко отличается от прежней. Для этого было решено сломать стереотипы, в том числе самые укоренившиеся: «народ у нас не любит выполнять правила», «коррупция, воровство и воров в законе — часть нашего образа жизни, и изменить это невозможно».

16 января 2004 года за нецелевое использование средств был арестован бывший глава грузинской железной дороги, на следующий день — министр энергетики. Через месяц был накрыт мощный преступный конгломерат в Аджарии. На борту самолета Тбилиси — Париж арестовали зятя бывшего президента Грузии Шеварднадзе. Михаил Саакашвили заявил, что привлечены к ответственности за коррупцию не только политические деятели из прежнего правительства (несколько министров, председатель Контрольной палаты и члены семьи президента), но и многие члены новой команды, в том числе министр, заместители министров и мэры городов, а также четверо депутатов парламента от правящей партии — бывшие соратники президента. Были осуждены более сорока судей, что для относительно небольшой по численности населения Грузии очень много. И этот подход был основан не на политике, а на равенстве перед законом⁴³.

Параллельно с кампанией по повышению имиджа полицейских была проведена работа по разрушению стереотипов касательно уважительного отношения к преступному миру и дискредитации авторитета преступников⁴⁴. В 2005 году в Грузии вступил в силу уникальный в мировой практике Закон «Об организованной преступности и рэкете», разрешающий приговаривать к тюремному сроку всех, кто признает себя «вором в законе» и свою принадлежность к криминальным организациям, даже если нет доказательств его вины. Государство конфисковало имущество представителей мафии и коррумпированных государственных чиновников на сумму 1 млрд долл. США. Некоторые из конфискованных домов превратились в правительственные здания, другие — в полицейские участки. Все крупные операции по задержанию криминальных авторитетов и высокопоставленных должностных лиц снимались на камеру и освещались в СМИ. Обществу наглядно показывали, что граждане равны перед законом, а влиятельные лица лишились всех особых привилегий.

Важно, что в июле 2014 года Европейский суд по правам человека в своем решении «Ashlarba против Грузии» № 45554/08 выразил позицию о соответствии Конвенции о защите прав человека и основных свобод положений Уголовного кодекса Грузии об ответственности за пребывание лица в статусе «вор в законе»⁴⁵.

⁴³ Михаил Саакашвили: «Я общался с Тимошенко. Но Украина должна решать свои вопросы самостоятельно». Сегодня.ua. 15 сентября 2011 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/interview/14288628.html>.

⁴⁴ Глonti Г., Лобджанидзе Г. Профессиональная преступность в Грузии (воры в законе). Тбилиси: Юридический центр Пресс, 2004.

⁴⁵ Дело «Ashlarba против Грузии» № 45554/08 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-145572%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145572%22]}).

В своих объяснениях суду представитель правительства Грузии отметил, что криминализации деяний («участие лица в преступном мире» и «пребывание лица в статусе «вор в законе») предшествовало тщательное изучение правоохранительными органами специфических признаков субкультуры «воров в законе», а также многих неписаных правил поведения, которых придерживались в преступном мире Грузии. Например, статья 223 Уголовного кодекса Грузии имела целью криминализировать такие деяния, когда «воры в законе» не совершают преступления лично, но при этом управляют противоправной деятельностью через преступные группы, действующие под их прямым или косвенным подчинением. Одна из существенных черт «воров в законе» — это основанный на их репутации авторитет в криминальных кругах, который означает, что даже если они не находятся в стране, все равно могут создавать через сеть других преступников угрозу общественному порядку в ней.

Суд пришел к выводу, что положения статьи 223 Уголовного кодекса Грузии в совокупности с положениями Закона «Об организованной преступности и рэкете», которые объясняют значение таких терминов, как «вор в законе», «преступный мир» и «решение споров с участием «вора в законе», доводят до сведения обычного человека все необходимые элементы соответствующих составов преступлений, а заявитель даже при отсутствии четкого понимания этих понятий, обратившись за юридической консультацией, может легко предсказать, какие его действия повлекут уголовную ответственность по этой статье.

В это же время начался масштабный отбор новых полицейских. При отборе полицейских в состав приемной комиссии входили представители гражданского общества и неправительственных организаций. Это обеспечило прозрачность проводимых конкурсов и стало первым шагом для отбора честных полицейских.

Большинство отобранных полицейских были молодыми, являлись выпускниками университетов, ранее никогда не работали в полиции и самое важное — не были замечены в коррупционных преступлениях. Происходил постоянный «отсев» среди инспекторов с помощью Генеральной инспекции министерства.

Закон «О полиции» (статья 57) предусмотрел внутренний контроль деятельности полицейских и других служащих министерства, который осуществляет Генеральная инспекция министерства, подотчетная непосредственно министру, исполняющему служебный надзор за ее работой. Полномочия Генеральной инспекции распространяются на структурные подразделения, территориальные органы министерства, государственное подведомственное учреждение, входящее в сферу управления министерства, — Пограничную полицию Грузии и юридические лица публичного права, действующие в сфере управления министерства.

Генеральная инспекция министерства, в частности, в порядке, установленном законодательством Грузии, осуществляет выявление фактов нарушения норм Кодекса этики полиции и Дисциплинарного устава сотрудников МВД, совершения противоправных действий и надлежащее реагирование на них.

Для выявления и пресечения коррупции в МВД было организовано постоянное провоцирование полицейских на взятки сотрудниками Генеральной инспекции. Примерно 100 ее сотрудников придумывали и использовали изощренные способы выявления тех, кто извлекал доход из своей работы в полиции, совершал преступления и правонарушения, торговал нелегитимными силовыми услугами. Возможные «подставы» — от «пьяных» водителей, грубо нарушающих правила, а потом провоцирующих патрульных на взятки, — до сложных схем поставок оружия и наркотиков, «покупателей» контрафактного вина.

В 2005 году посадили более 200 сотрудников полиции, в 2006 году — еще больше, и даже в 2010 году все еще арестовывали или увольняли по 2–3 полицейских в месяц. Это был сигнал обществу: ситуация в Грузии действительно меняется⁴⁶.

Работники Генеральной инспекции не только не испытывали угрызений совести из-за того, что провоцировали своих коллег на правонарушения, а потом сажали их за это, но и гордились своей работой, поскольку «очищали систему от предателей, от коррупции».

Системная потребность во взятках среди полицейских исчезла, брать их стало чрезвычайно сложно, и за взяткой неотвратимо следовало суровое наказание — за 10 лари можно было попасть в тюрьму на девять лет.

Начиная с 2004 года по телевидению показывали десятки сюжетов, как за взятки арестовывают чиновников, судей. Через полгода «героями» антикоррупционных роликов стали те, кто предлагает взятку. Спустя год чиновники уже как огня боялись тех, кто приносил им деньги, начинали звонить в полицию, информируя, что пришли осквернить их честь. А все потому, что в каждую госструктуру — мэрию, правительство или полицию — регулярно наведывались работники спецслужб и предлагали деньги за решение проблемы. При виде взяткодателя в голове должностного лица возникала одна мысль: «Это проверка». После того как тысячи людей были осуждены к большим срокам лишения свободы, взятки и брать, и давать стали бояться. Причем независимо от размера взятки — 20 или 20 тыс. лари, наказание применялось одинаковое⁴⁷.

Один из основных принципов антикоррупционной политики Грузии — нулевая терпимость к коррупции — был внедрен в первую очередь среди самих полицейских. Если полицейский видел, что его коллега берет взятку или нарушает свои обязанности, и не доложил об этом в соответствующую надзорную инстанцию, его самого ждало наказание вплоть до уголовной ответственности. Такой подход наглядно демонстрировал вновь прибывшим полицейским, насколько серьезно министерство относится к соблюдению этических норм поведения полицейских. В обществе сформировалось сознание нетерпимости к правонарушениям. Сообщение в полицию о правонарушении стало обязанностью каждого гражданина.

Принятый в развитие Закона «О полиции» Кодекс этики полиции Грузии и Дисциплинарный устав сотрудников МВД, утвержденный приказом министра внутренних дел Грузии от 31 декабря 2013 года № 999, потребовали от сотрудников полиции:

- реагировать на нарушение Кодекса этики коллегой;
- сообщать обо всех случаях коррупции высшим должностным лицам;
- не пользоваться своим статусом и не использовать его в личных целях;
- отказываться от любого незаконного предложения и не использовать свое положение для получения социально-экономических или иных льгот;
- не предлагать никому определенную услугу в обмен на получение какой-либо выгоды;
- не злоупотреблять служебной информацией и личными данными для удовлетворения собственных и/или частных интересов;
- не устанавливать, если это не требуется при исполнении служебных обязанностей, отношения с лицами, совершающими незаконные деяния, о которых было известно заранее.

⁴⁶ П'ять прикладів успішної реформи поліції [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://news.liga.net/ua/articles/politics/875822-yak_uniknuti_vrad_vki_p_yat_priklad_v_ustp_shno_reformi_pol_ts_.htm/section4/.

⁴⁷ Реформы по-грузински: как победить коррупцию за один день [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://glavcom.ua/publications/113876-reformy-po-gruzinski-kak-pobedit-korrupsiju-za-odin-den.html>.

Внедрение цифровых технологий, использование дорожных видеокамер и системы электронной уплаты штрафов, вызов полиции через телефонные приложения, электронный документооборот повысили эффективность работы полиции, облегчили коммуникацию с населением, уменьшили не только возможности для коррупции путем сокращения прямого контакта с представителями власти, но и повысили доверие населения. Весь документооборот в полиции переведен в электронную форму⁴⁸.

2.2.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг

Закон «О полиции» не предусматривает проведение мониторинга и оценки работы полиции. Впрочем, такая деятельность упоминается в Положении о МВД Грузии, утвержденном постановлением правительства Грузии от 13 декабря 2013 года № 337.

Неправительственные организации в Грузии регулярно проводят мониторинги и исследования деятельности полицейских и периодически выступают с заявлениями и критикой — все это активно освещается в СМИ. Для защиты своих граждан от произвола правительство открыло круглосуточную горячую линию, которая позволяла гражданам жаловаться на полицию⁴⁹. Также проводится постоянный мониторинг оперативности и качества работы операторов центра оперативного управления неотложной помощи «112». Он объединяет сразу три центра управления чрезвычайными ситуациями в Грузии — патрульную полицию, пожарно-спасательную службу и скорую медицинскую помощь⁵⁰.

2.2.9. Предварительные результаты реформ

Важнейшими целями грузинских реформаторов было резкое снижение роли чиновничества, тотальная смена старого чиновничьего аппарата, опора на молодые кадры, разгосударствление экономики, ее максимальная либерализация, практически неограниченная приватизация, жесточайшая борьба со всеми проявлениями коррупции, единые правила для всех, в том числе министров — членов команды реформаторов, чиновников и полицейских в любом чине, звезд футбола и эстрады, рядовых граждан. Все должны быть равны перед законом, а закон должен неукоснительно исполняться. Эти цели были в общем достигнуты.

Основными результатами реформы полиции считается сокращение числа убийств с 365 в 1994 году до 80 в 2010 году и одновременный взлет уровня доверия населения к полиции Грузии с 10% в 2003 году до 87% в 2010 году, что выше, чем в Европе⁵¹.

Уровень преступности в целом снизился. Несмотря на то, что регистрация преступлений в Грузии сильно ужесточена (ведь теперь любой выезд полиции фиксируется как выезд на

⁴⁸ Айжан Кошкенова, Иракли Таблиашвили. Коммуникационные решения как способ повышения доверия к полиции. Опыт Грузии, 2019 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/case_studies/Case-study_Georgia_HUB_01-2020_FINAL_FIN.pdf.

⁴⁹ Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/330531468274499014/pdf/664490PUB0RUSS0Georgia0Book0Russian.pdf>.

⁵⁰ Центр оперативного управления неотложной помощи «112» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.112.gov.ge.

⁵¹ Как реформировали МВД в Грузии и Эстонии. Коммерсантъ. Власть. 16 апреля 2012 года (№ 15) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1916117>.

расследование преступления), число тяжких преступлений против личности на 100 тыс. жителей уже в первые годы реформы снизилось более чем втрое: 2004 год — 62,6, 2005 год — 71,8, 2006 год — 73,6, 2007 год — 51,5, 2008 год — 44,7, 2009 год — 32, 2010 год — 23,1, а количество вооруженных ограблений упало с 2 160 до 398. В Грузии больше не похищают людей (раньше это был бизнес правоохранительных органов), не угоняют автомобили.

Согласно данным Национального управления статистики Грузии⁵², в начале реформирования правоохранительных органов в 2004 году количество зарегистрированных преступлений составило 24 856, из них тяжких 17 833; в 2005 году эти цифры заметно выросли: 43 266 и 24 320 соответственно, по сравнению с 2003 годом уровень преступности повысился примерно в 2,5 раза.

С мая 2005 года в Грузии изменили порядок регистрации преступлений, и их начали учитывать уже в момент предварительного следствия. 2006 год для войны с преступностью стал переломным: полиция Грузии зарегистрировала максимальное количество преступлений за все время президентского правления Михаила Саакашвили — 62 283, из них 29 249 тяжких. После 2006 года количество преступлений стало неуклонно снижаться.

В 2011–2017 годах уровень преступности испытывал падения и подъемы. В сравнении с 2011 годом в 2015-м он вырос с 32 263 до 35 096, в 2016 году — 35 997, в 2017 году по состоянию на третий квартал — 27 568. Раскрытие преступлений — 30–35%⁵³.

При этом широко практикуются меры финансового вознаграждения за сотрудничество с полицией, а после изменений в законодательстве о возможности сделки о признании виновности возросло количество условных сроков и уменьшилось количество заключенных. Количество заключенных по годам (тыс. чел.): 2007 — 18,3; 2008 — 18,7; 2009 — 21,2; 2010 — 23,7; 2011 — 24,1; 2012 — 19,3; 2013 — 9,1; 2014 — 10,4; 2015 — 9,7; 2016 — 9,3; 2017 — 9,3⁵⁴.

Сформировалась новая культура обслуживания, восстановилось доверие и укрепилась основы системы ответственности и подотчетности патрульной полиции. Самым важным стало устранение наиболее очевидных проявлений коррупции в Грузии.

Борьба с коррупцией постоянно комментируется, объясняется и декларируется ведущими политиками страны. В Грузии сформировалась корпоративная культура, когда система становится способной к самоочищению. Каждый полицейский в Грузии заинтересован в том, чтобы рядом с ним работал профессиональный и честный коллега, поскольку за этим стоит его собственный авторитет и уважение к нему общества. В течение шести лет (2003–2009 годы) в Грузии были арестованы 250 налоговых инспекторов, 100 полицейских, 40 прокуроров. Сейчас в полиции арестовывают или увольняют двух-трех человек в месяц⁵⁵.

Количество полицейских только за два первых года реформы уменьшилось с 90 тыс. до 30 тыс. По состоянию на 2016 год полицейский штат насчитывал около 16 тыс. сотрудников⁵⁶. При этом, согласно Закону «О полиции», заработная плата полицейского состоит из должностного

⁵² Национальное управление статистики Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.geostat.ge/index.php/ka>.

⁵³ Порядок по-грузински [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski>.

⁵⁴ Коммуникационные решения как способ повышения доверия к полиции. Опыт Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/case_studies/Case-study_Georgia_HUB_01-2020_FINAL_FIN.pdf.

⁵⁵ Реформа полиции в Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.policereform.tj/en/2013-02-15-05-39-38/about-police-reform/103-reforma-politsii-v-gruzii>.

⁵⁶ Kornely Kakachia. The current status of police reform in Georgia [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/291698072_The_current_status_of_police_reform_in_Georgia.

оклада и оклада, установленного по званию. Полицейским, кроме зарплаты, могут выплачиваться надбавки к заработной плате и компенсации. Размеры заработной платы (должностного оклада и оклада по званию), надбавок к заработной плате и компенсации, а также порядок и условия их выплаты определяются министром внутренних дел. В результате участковый инспектор получает 400–500, патрульный полицейский — 600–1 000, а детектив — до 2 000 долл. США в месяц. Дополнительно к этому существует медицинское страхование, страхование на случай гибели или увечья, иногда премии, которые могут быть весьма существенными в зависимости от выслуги лет, участия в раскрытии конкретных преступлений⁵⁷.

Социологическое исследование по оценке общественного мнения относительно полиции, проведенное группой VCG в Тбилиси на начальном этапе реформы в январе 2006 года, показало положительные результаты: более 80% респондентов отметили, что отношение полиции к ним было дружелюбным и направленным на оказание помощи; 55–60% охарактеризовали полицию вежливой, справедливой и ответственной; более половины отметили уважительное отношение и готовность к сотрудничеству с гражданами. Примечательно, что 61% респондентов были убеждены в том, что полиция с уважением относится к закону, и лишь 2% считали полицию коррумпированной⁵⁸.

Высокий показатель доверия держался с 2005 по 2014 год в среднем на уровне 70%. Он был обусловлен многими факторами, в частности, честностью и порядочностью личного состава полиции, изменением порядка регистрации преступлений (любая информация о факте совершения преступления была основанием для начала предварительного следствия) и резким снижением уровня преступности. По результатам исследования общественного мнения Международного республиканского института, показатель доверия к полиции в 2015 году упал до 65%, а в 2016 году — до 50%⁵⁹.

По результатам исследования Национального демократического института США (NDI), в 2019 году по сравнению с прошлым годом отмечен рост позитивной оценки населением деятельности полиции на 7%. Данное исследование показывает, что 42% населения оценивает эффективность полиции как «хорошо» и 6% — как «очень хорошо», 34% дали среднюю оценку⁶⁰.

2.3. МОЛДОВА

2.3.1. Импульс для начала реформирования и движущие силы

Первым документом общенационального уровня, в котором рассматривалась необходимость реформы МВД, был План действий Республика Молдова — Европейский Союз (2005 год). В этом документе еще непосредственно не шла речь о реформе МВД, а только подчеркивалась необходимость изменений в области юстиции и внутренних дел.

⁵⁷ Реформування поліції: міжнародний досвід [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29325.pdf>.

⁵⁸ Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/330531468274499014/pdf/664490PUB0RUSS0Georgia0Book0Russian.pdf>.

⁵⁹ Международный республиканский институт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.iri.org>.

⁶⁰ Коммуникационные решения как способ повышения доверия к полиции. Опыт Грузии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/case_studies/Case-study_Georgia_HUB_01-2020_FINAL_FIN.pdf.

О необходимости реформы МВД упомянуто и в Стратегии реформы центральной публичной администрации, утвержденной постановлением правительства от 30 декабря 2005 года № 1402⁶¹. Эта стратегия ставила цель модернизировать центральную публичную администрацию в целом.

Реформирование системы внутренних дел началось 6 декабря 2010 года, когда было принято постановление правительства № 1109 об утверждении Концепции реформы МВД и подчиненных ему структур и их децентрации⁶².

2.3.2. Концептуальное и законодательное обеспечение реформирования. Обеспечение законности в деятельности полиции

Национальная стратегия развития на 2008–2011 годы предусматривала модернизацию полиции с целью повышения ее эффективности, демократизации и повышения ответственности перед обществом. Это означало, в частности:

- укрепление потенциала МВД в области проведения реформы полиции;
- оценку — совместно с другими органами системы юстиции и гражданским обществом — фактического состояния полиции и определение оптимальных способов ее демократизации, повышения эффективности и ответственности перед обществом;
- разработку стратегии коммунитарной деятельности полиции на период 2008–2011 годов (повышение эффективности деятельности полиции, роли общества и его способности участвовать в общественной полицейской деятельности, прозрачности и ответственности полиции, развитие взаимоотношений полиции с общественностью и другими составляющими системы юстиции);
- реализацию и мониторинг исполнения стратегии в 2008–2011 годах, в том числе ее апробирование в рамках пилотного проекта в 2008 году;
- повышение эффективности процесса подготовки и повышения квалификации кадров, в частности, служб, обеспечивающих общественный порядок.

Первым документом, разработанным МВД и прямо касающимся полиции, стал План институционального развития МВД на 2009–2011 годы. В нем указывалось на ряд институциональных проблем, которые влияют на ухудшение имиджа и падение авторитета полицейской службы:

- организационная структура МВД не соответствует его функциям, имеет место дублирование функций и ответственности в рамках МВД и в сфере юстиции;
- функции разработки государственной политики объединены с функциями ее реализации;
- МВД применяет устаревшую практику управления, а система оценки результативности искажена и генерирует недостоверные статистические данные;

⁶¹ Постановление правительства от 30 декабря 2005 года № 1402 об утверждении Стратегии реформы центрального публичного управления в Республике Молдова [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314855&lang=2>.

⁶² Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М.: Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

- потенциал МВД в области планирования, администрирования и управления является недостаточным, а бюджетное планирование не связано с процессом разработки государственной политики⁶³.

Стратегическая основа реформирования МВД была дополнена Концепцией реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации и Планом действий по реализации Концепции. Концепция разрабатывалась с учетом рекомендаций ЕС, ОБСЕ, Совета Европы, Миссии ЕС по содействию пограничному контролю, ДКВС⁶⁴ и других международных организаций.

Концепцией определялся ряд проблем в деятельности МВД, которые требовали решения. В частности:

- устаревшее законодательство;
- чрезмерная политизация и подготовка сотрудников к деятельности, не соответствующей их должностным обязанностям;
- препятствование соблюдению основных прав и свобод человека злоупотреблениями, жестоким обращением, коррупцией и т.д.;
- недостоверность статистических данных в связи с искаженными критериями оценки;
- применение устаревших методов взаимодействия с населением;
- неэффективное и непрозрачное управление кадровыми ресурсами;
- чрезвычайно централизованная система принятия решений в рамках МВД;
- формальное разграничение государственной полиции и муниципальной (местной) полиции.

Концепцией были определены следующие цели проведения реформы.

1. Совершенствование правовой основы деятельности полиции, разработка Закона «О деятельности полиции и статусе полицейского», других законодательных актов и приведение подзаконных актов в соответствие с ними.
2. Создание управленческих и исполнительных структур с обеспечением четкого разграничения функций подразделений МВД согласно их специализации и с четким определением круга ведения. Таковыми являются Департамент полиции, Департамент войск карabinеров, Департамент уголовного преследования, Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций.
3. Внедрение принципов общественной полицейской деятельности путем их закрепления в законодательстве, разграничение круга ведения государственной полиции и местной полиции и внедрение принципов институционального сотрудничества.
4. Реформа системы подготовки и повышения по службе сотрудников МВД путем создания непрерывного профессионального образования.
5. Создание системы оценки деятельности полиции и других подразделений МВД на основе критериев, касающихся чувствительности полиции к проблемам и потребностям общества,

⁶³ Reforma Ministerului Afacerilor Interne. Succese, Eșecuri și Perspective. С. 6 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=170&id=574>.

⁶⁴ Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.dcaf.ch>.

участия гражданского общества в определении и решении проблем общественной безопасности, уровня доверия к полиции и уважения полиции и т.д.

При этом отмечалось, что нормативная база, регулирующая деятельность полиции, была разработана и принята еще в начале 90-х годов прошлого века и устарела. Произошли события, которые изменили представление о полиции, ее роли в обществе.

Указывалось, что закон о полиции и статусе полицейского должен четко определять правовой характер деятельности полиции, отделяя ее от других видов деятельности, таких как уголовное преследование, управление кризисными или другими ситуациями, и поэтому должен разграничить статус полицейского и статус других работников полиции. Проект закона должен установить принципы деятельности полиции, ее статус как невоенизированной организации.

В 2011 году МВД разработало Программу стратегического развития МВД на период 2012–2014 годов и План действий по ее реализации на основе целей, установленных Концепцией.

Затем, согласно Закону от 27 декабря 2012 года № 320, был создан институт полиции как отдельное учреждение, координируемое на центральном уровне Генеральным инспекторатом полиции, и определена его миссия по защите прав и основных свобод человека посредством деятельности по поддержанию, обеспечению и восстановлению общественного порядка и безопасности, предупреждения, расследования и раскрытия преступлений и правонарушений.

Вступивший в 2013 году в силу новый Закон «О полиции и статусе полицейского» функционально отделил полицию от МВД. В соответствии с этим законом:

- 1) министр внутренних дел определяет стратегические направления деятельности полиции во исполнение Программы деятельности правительства, разрабатывает и проводит государственную политику в области полицейской деятельности;
- 2) создан Генеральный инспекторат полиции как центральное административно-контрольное подразделение полиции, имеющее статус юридического лица, компетентное на всей территории Республики Молдова;
- 3) Генеральный инспекторат полиции возглавляет руководитель, который назначается по представлению министра внутренних дел правительством сроком на пять лет. Руководитель определяет задачи полиции, отвечает за осуществление полномочий полиции. Начальник Генерального инспектората полиции: а) руководит, направляет и контролирует деятельность полиции; б) утверждает положения о деятельности подчиненных территориальных подразделений; в) управляет утвержденным министром внутренних дел бюджетом; д) организует материально-техническое оснащение подчиненных подразделений; е) вносит министру внутренних дел проект годового бюджета Генерального инспектората полиции и проекты по его уточнению; ж) отвечает за выполнение функций полиции, а также организацию деятельности подчиненных подразделений; з) назначает и освобождает от должности персонал Генерального инспектората полиции, начальников и персонал подразделений, за некоторыми исключениями; и) с согласия или по предложению мэра города Кишинева (генерального примара муниципия Кишинэу) и с согласия муниципального совета Кишинева назначает и освобождает от должности заместителя начальника Управления полиции города Кишинева, ответственного за общественный порядок; к) применяет поощрения и дисциплинарные взыскания к работникам Генерального инспектората полиции, за некоторыми исключениями; л) докладывает о своей деятельности министру внутренних дел и премьер-министру по их требованию; м) осуществляет иные функции в соответствии с законодательством;

- 4) полиция состоит из полиции по борьбе с преступностью и полиции общественного порядка;
- 5) Генеральный инспекторат полиции состоит из специализированных подразделений (Национальной патрульной инспекции, Национальной следственной инспекции, Генеральной дирекции уголовного преследования, Бригады полиции специального назначения «Fulger», Центра технико-криминалистической и судебной экспертизы, Кинологического центра) и территориальных подразделений (Дирекции полиции Кишинева, АТО Гагаузия, инспекторатов полиции районов и муниципалитетов);
- 6) персонал полиции состоит из полицейских, государственных должностных лиц, государственных служащих и технического персонала;
- 7) полицейский является государственным должностным лицом, наделенным особым статусом. Статусом полицейского наделены также и сотрудники подразделений, подчиненных МВД, не входящих в Генеральный инспекторат полиции, но выполняющих функции полиции, а также профессорско-преподавательский состав кафедр, на которых преподают дисциплины полицейской специальности учебных заведений МВД;
- 8) полицейских нанимают на конкурсной основе, они подвергаются тестированию на добросовестность;
- 9) создается Национальная патрульная инспекция, которая поддерживает общественный порядок и безопасность дорожного движения (действует в населенных пунктах, население которых превышает 20 тыс. жителей, и на национальных автотрассах);
- 10) пограничная служба реорганизована в пограничную полицию, подведомственную МВД, Законом «О пограничной полиции» 2012 года.

Постановлением правительства от 12 мая 2016 № 87 года были утверждены Стратегия развития полиции на 2016–2020 годы и План действий по ее внедрению.

Стратегия обеспечивает непрерывность процесса реформирования, инициированного Концепцией реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации, и является согласованием запланированных действий с положениями Соглашения об ассоциации Европейский Союз — Республика Молдова.

В декабре 2016 года правительство Республики Молдова и Европейская комиссия подписали Соглашение о финансировании — Договор о реформе «Поддержка реформы полиции» (программа бюджетной поддержки). Основная цель договора 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. Показателем измерения реализации основной цели является *улучшенный и поддерживаемый уровень доверия к полиции (% лиц, доверяющих полиции, постепенно увеличивается)*, контрольная величина накопленного доверия составила 31% в апреле 2014 года.

Сегодня полиция является крупнейшим подразделением в системе внутренних дел, в ней служат около 50% от всех сотрудников. В рамках новой структуры полиции создано два специализированных подразделения — для борьбы с организованной преступностью и обеспечения более активного и большего присутствия полиции на местах, в населенных пунктах Молдовы.

Национальный следственный инспекторат (НСИ) с офицерским составом 500 человек создан в Кишиневе и двух региональных центрах на севере и юге страны. Он специализируется на расследовании наиболее сложных и особо тяжких преступлений.

Национальный патрульный инспекторат (НПИ) обеспечивает патрулирование районных центров и основных трасс страны для более быстрого реагирования на вызовы граждан.

Численность новой структуры составляет 1 400 офицеров полиции, их работа координируется из трех региональных центров — Север, Центр и Юг.

Обе национальные структуры, НСИ и НПИ, утвержденные постановлением правительства, дополняют и оказывают поддержку территориальным инспекоратам в обеспечении общественного порядка, предупреждении и расследовании преступлений⁶⁵.

2.3.3. Деполитизация

Концепция реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации одной из проблем в деятельности МВД, требующей решения, определяла чрезмерную политизацию и подготовку сотрудников к деятельности, которая не соответствует их должностным обязанностям.

С момента введения в силу в 2013 году Закона «О полиции и статусе полицейского» осуществлена деполитизация полиции: МВД больше не является министерством полиции, а полицией де-факто больше не руководит представитель какой-либо политической партии. Согласно закону, начальник Генерального инспектората полиции назначается правительством сроком на пять лет из числа сотрудников полиции с опытом работы не менее пяти лет, он не должен быть аффилирован политически.

Концепция реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации предусматривает также, что реализация реформы будет основываться на принципе *приоритета* интересов личности и общества в целом над партийными (политический нейтралитет) и номенклатурными интересами — путем полного исключения возможности политизации и вмешательства в политическую деятельность функциональных структур МВД, а также путем применения системы оценки приоритетов деятельности⁶⁶.

2.3.4. Демилитаризация

При подготовке реформы полиции в Молдове было выявлено, что закон о полиции морально устарел и в большей части непригоден для применения. В связи с этим отмечалась необходимость разработки нового закона о деятельности полиции и статусе полицейского, в котором будут отражены демократические и современные устремления структур для поддержания общественного порядка и борьбы с преступностью.

Концепция реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации определяла среди целей демилитаризацию полиции и разграничение статуса полицейского и статуса других категорий должностных лиц, обеспечивающих работу полиции, а также реформу войск карабинеров путем полной передачи им функций полиции по поддержанию и восстановлению

⁶⁵ Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М. : Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

⁶⁶ Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М. : Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

общественного порядка, а также путем перехода на военную службу исключительно по контракту.

В Концепции отмечалось, что процесс «демилитаризации» полиции должен осуществляться с учетом таких положений:

- 1) эффективность реализации основных целей полицейских структур — обеспечение соблюдения и защиты прав человека — может быть достигнута при формировании невоенизированной структуры полиции, как показывает международная практика. Основным принципом ее деятельности является обязанность безусловного соблюдения прав человека;
- 2) одним из условий обеспечения законности деятельности полиции является осуществление процесса ее демилитаризации;
- 3) необходимость завершения процесса демилитаризации полиции вытекает из ряда регламентаций, уже внедренных в практику деятельности полиции. В соответствии с Концепцией военной реформы, утвержденной постановлением парламента от 26 июля 2002 года № 1315-XV, Вооруженные Силы состоят из Национальной армии, Пограничных войск и Войск карабинеров. Таким образом, полиция не является частью военной структуры, а полицейские не имеют военного статуса, как и сотрудники Национального центра по борьбе с коррупцией, Службы информации и безопасности, Службы государственной охраны, Департамента пенитенциарных учреждений, Службы гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций. Данное положение содержится и в других законодательных актах. В отличие от полицейских военнослужащие:
 - имеют военные, а не специальные звания;
 - выполняют беспрекословно, точно и в срок приказ (приказание) командира (начальника). В то же время сотрудник полиции «при получении приказа или указаний начальников и должностных лиц, противоречащих закону, обязан руководствоваться законом»;
 - могут подлежать дисциплинарному аресту;
 - не имеют права вступать в профсоюзы для защиты своих прав и интересов;
- 4) демилитаризация полиции должна осуществляться посредством действий, направленных на реструктуризацию подразделений МВД, чтобы статус полицейского был предоставлен только категориям работников, исполняющих исключительно полицейские функции; внедрения системы, обеспечивающей дифференциацию функций и полномочий полицейского от других категорий должностей. В связи с этим аттестация полицейского и присвоение специального звания полицейского могут осуществляться только по отношению к категориям служащих, осуществляющих полицейскую деятельность. Другие категории должностей, которые обеспечивают полицейскую деятельность, но не подпадают под статус полицейского, не могут считаться полицейскими должностями;
- 5) процесс демилитаризации полиции является циклическим, состоящим из следующих непрерывных и последовательных этапов: этап оценки и этап внедрения. Этап оценки включает общее определение всех должностей и видов деятельности, предусмотренных в должностной инструкции. Такая оценка позволит выделить специфические для статуса полицейского должности. Этап осуществления предполагает определение должностей в полицейских структурах, не подпадающих под статус полицейского, как представляющих совокупность должностей, которые обеспечивают полицейскую деятельность, но не осуществляют ее;
- 6) одной из целей процесса демилитаризации является строгое разграничение в штатном расписании должностей, на которые распространяется статус полицейского с установленными

льготами, а также вытекающими из этого обязанностями и требованиями. Определение состава, выполняющего полицейские должности в рамках МВД и особенно в Департаменте полиции, приводит к сокращению числа полицейских, что позволяет осуществить надлежащее финансирование и адекватную оплату их труда⁶⁷.

2.3.5. Децентрализация

Концепция реформы МВД и подчиненных ему структур и их деконцентрации как проблему в деятельности МВД, требовавшую решения, определяла чрезвычайно централизованную систему принятия решений в рамках МВД и формальность при разграничении государственной и муниципальной (местной) полиции.

Поэтому реформа МВД осуществлялась с учетом *принципа децентрализации*. Он предполагал создание реальных условий для вовлечения местных сообществ и органов власти в деятельность по обеспечению правопорядка путем учреждения коммунитарной полиции и применения принципов институционального взаимодействия.

Отмечалась необходимость на первом этапе реформы пересмотреть организационный и функциональный менеджмент деятельности МВД, в частности, делегирование полномочий и децентрализацию процесса принятия решений и управление ресурсами от уровня руководства сотрудникам полиции, непосредственно контактирующим с населением.

На втором этапе предполагалось провести реорганизацию полиции в целом (Департамента полиции и централизованных территориальных подразделений полиции — комиссариатов) с четким разграничением полицейских структур, действующих в общих государственных интересах и в интересах местного значения. С этой целью должны были быть разделены полномочия между государственной и местной полицией, рассматриваемых в качестве разных и не подчиненных друг другу структур. Местная полиция при этом вовлекается в деятельность на основании юрисдикционных и территориальных полномочий, а государственная — на основании юрисдикционных полномочий.

Таким образом, в отношении полномочий государственная полиция отличается от местной полиции только в плане юрисдикционной компетенции. Специализация полицейских структур вытекает из категории защищаемых интересов и обслуживаемой территории.

Соответственно, в районных комиссариатах внутренних дел должны действовать структуры местной полиции наряду со структурами государственной полиции. Комиссар является представителем государства и руководит работой как государственной, так и местной полиции, в то же время в структуры местной полиции и государственной полиции назначаются или избираются руководители исходя из необходимости⁶⁸.

⁶⁷ Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М. : Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

⁶⁸ Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М. : Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

2.3.6. Введение принципа community policing

В соответствии с упомянутой выше Концепцией реформы МВД и подчиненных ему структур и их децентрации коммунитарная деятельность полиции, определяемая как «полицейская деятельность в партнерстве» и «полицейская деятельность с привлечением сообщества», является концепцией и моделью институциональной модернизации, направленной на повышение восприимчивости полиции к потребностям сообщества.

В Программу деятельности правительства Республики Молдова, за которую парламент Республики Молдова проголосовал 8 июня 2019 года, в качестве одной из целей включено внедрение «принципа коммунитарной полиции» (community policing), чтобы на местном уровне полиция не была только «санкционирующим» органом, но и органом, активно сотрудничающим как с органами местного публичного управления, так и гражданами общины.

Эта модель полицейской деятельности способствует более активному участию общественности в выявлении и решении проблем общественной безопасности в партнерстве.

Деятельность коммунитарной полиции является основным дополнением стратегического характера традиционной полицейской практики в европейских странах. Она ориентирована преимущественно на поддержание общественного порядка и спокойствия, правильное применение закона, защиту прав и основных свобод человека, охрану частной жизни, на предупреждение преступности и борьбу с ней, предоставление обществу качественной помощи и необходимых услуг для роста социального благополучия⁶⁹.

2.3.7. Обеспечение добропорядочности и борьба с коррупцией

Концепция реформы МВД и подчиненных ему структур и их децентрации определяла коррупцию как одну из проблем в деятельности МВД.

Продвижение и внедрение принципа абсолютной нетерпимости к коррупции, дискриминации и жестокому обращению в деятельности полиции определялись и в Стратегии развития полиции на 2016–2020 годы, и в Плане действий по ее внедрению (утверждены постановлением правительства от 12 мая 2016 года № 587).

В соответствии с Законом «О полиции и статусе полицейского» полицейских нанимают на конкурсной основе, и они подвергаются тестированию на добросовестность. Это метод периодической проверки поведения полицейского или исполнения им профессиональных обязанностей, а также определение, оценка и устранение факторов уязвимости и рисков, в связи с которыми сотрудник полиции может совершать коррупционные деяния или подвергается недопустимому влиянию в связи с исполнением должностных полномочий. Такая оценка состоит в моделировании ситуаций, с которыми сталкивается полицейский при исполнении своих должностных полномочий, с целью установления типов его реакции и поведения. Тест на профессиональную неподкупность заключается в создании и применении тестирующим мнимых, имитированных ситуаций, которые подобны возникающим в служебной

⁶⁹ Видайку Михаела, Постика Павел. Реформа Министерства внутренних дел в Республике Молдова. Реформа полиции: дискуссии и комментарии экспертов. Материалы Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». М.: Фонд «Общественный вердикт», 2014. С. 92–100 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publicverdict.org/articles_images/12001_60506_reform_police.pdf.

деятельности, осуществляемых посредством скрытых операций и обусловленных деятельностью и поведением тестируемого публичного должностного лица в целях пассивного наблюдения, определения его реакции и поведения.

МВД незамедлительно реагировало на происшествия, в которые были вовлечены его сотрудники. Каждый раз, когда нарушение было очевидным и должным образом документированным, оно применяло соразмерные нарушениям санкции. В самом начале реформы МВД на деле продемонстрировало намерение избавляться от сотрудников, которые нарушили закон и Кодекс профессиональной этики. Так, в 2012 году в отношении сотрудников МВД было применено 851 дисциплинарное взыскание (в 2013 году — 582) и заведено 349 уголовных дел, из которых 45 — за акты пыток (в 2013 году — 26), 68 — за пассивную коррупцию (в 2013 году — 59) и 97 — за превышение власти (в 2013 году — 80)⁷⁰.

2.3.8. Внедрение системы мониторинга и оценки качества предоставления услуг

В 2010 году правительство Республики Молдова создало Национальный комитет по контролю хода реформы полиции для обеспечения эффективного проведения реформы и ее мониторинга, а в 2012 году — Межведомственную группу, призванную содействовать Комитету в его деятельности.

В 2012 году в рамках МВД также был создан Центр по планированию, достижению целей реформы МВД и перехода на стандарты деятельности ЕС⁷¹. Это постоянно действующий орган, на который возложены, прежде всего, консультативные функции и функции принятия решений. Он напрямую подчиняется министру внутренних дел, не имеет статуса юридического лица и создан на период реформирования МВД, его подчиненных структур и их децентрализации. Центру поручено проводить мониторинг реформирования; координировать деятельность всех субъектов, задействованных в реформе, в том числе экспертов ЕС; определять, обновлять и вводить в действие политику и цели реформы исходя из потребностей; обеспечивать деятельность секретариата Комитета по контролю.

В упоминавшейся выше Концепции реформы МВД и подчиненных ему структур и их децентрализации в отношении критериев оценки деятельности полиции указано, что:

- искажение критериев оценки деятельности органов внутренних дел привело к внедрению порочной практики сокрытия процента преступлений с искусственным изменением уровня преступности для демонстрации того, что борьба с преступностью приносит свои плоды;
- необходимо определить логические критерии оценки деятельности полиции, основанные на научных принципах; обусловленные потребностью обеспечения реального представления ситуации о количестве преступлений, совершенных в стране, исключения возможности сокрытия поступившей в органы полиции информации о преступлениях, обеспечения прозрачности деятельности национальной полиции и завоевания доверия со стороны гражданского общества, без нарушений конституционных прав граждан;

⁷⁰ Доклад № 1. Гражданский мониторинг реформы полиции в Республике Молдова. Период мониторинга: 2016–2018, октябрь 2019 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://politia.md/sites/default/files/raport-politie-1-_ru.pdf.

⁷¹ Министерство внутренних дел Республики Молдова [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mai.gov.md/content/13237>.

- необходимо разработать новую систему оценки, дающую четкое представление об уровне и динамике преступности в стране, которая должна гарантировать искоренение ряда нарушений и ошибочной практики стремления к достижению показателей деятельности. Самым важным показателем, который будет достигнут в результате этого пересмотра, станет достойное поведение сотрудников полиции в отношении граждан, искоренение практики сокрытия случаев совершения преступлений и правонарушений, применения полицией пыток и других видов бесчеловечного обращения с целью получения показаний (рекомендация, активно продвигаемая Комитетом ООН против пыток);
- при разработке специального документа необходимо учитывать международную практику расчетов и методологии оценки показателей, которые будут представлять реальную информацию о деятельности МВД в целом и о вкладе каждого сотрудника в отдельности. В качестве приоритетных критериев оценки следует учитывать общественное мнение и уровень доверия населения;
- последовательное внедрение новых критериев оценки деятельности МВД приведет к качественному изменению оценки деятельности органов внутренних дел, обеспечит достижение ожидаемых результатов, определение приоритетов и актуализацию стратегических направлений институционального функционирования и, в конечном итоге, обеспечит адекватную оценку воздействия результатов деятельности на последующее функционирование учреждения;
- методами оценки на основе усовершенствованных показателей являются опросы общественного мнения, проводимые на уровне МВД и неправительственных организаций, анализ информации о результатах деятельности органов внутренних дел, исходя из статистических данных, результатов проверок и аттестации персонала.

2.3.9. Предварительные результаты реформ

После ряда попыток реформировать МВД в рамках различных стратегических инициатив в 2013 году Республика Молдова сделала решительный шаг к созданию новой полицейской системы, приведенной к европейским требованиям, где функции МВД были бы отделены от полицейских.

МВД больше не является министерством полиции. Оно разрабатывает, оценивает и координирует внедрение государственной политики. Полицейская деятельность, заключающаяся в поддержании общественного порядка, предупреждении и борьбе с преступной деятельностью, возложена исключительно на полицию. Только после более чем 20 лет независимости и создания демократического правового государства полиция избавляется от статуса «вооруженного органа» и основных признаков, укоренившихся в наследии советской милиции.

Таким образом, видимым успехом реформы является реорганизация полиции, обеспечивающая реальное отделение полицейских функций и обязанностей, внедрение политики в рамках полицейских подразделений, от функции разработки, оценки и координирования, возложенной на МВД. МВД обеспечивает тактическое управление системой всех органов и подразделений внутренних дел, разрабатывает и обеспечивает внедрение, мониторинг и оценку общих стратегических и секторальных политик, необходимых для введения в действие программы деятельности правительства, проводит мониторинг внедрения законодательства и политики на стратегическом и политическом уровнях.

Миссия Генерального инспектората полиции состоит в реализации государственной политики в сферах обеспечения законности, общественного порядка, прав и основных свобод

граждан, а также защиты государственной и частной собственности. Для успешного выполнения своей миссии Генеральный инспекторат выполняет следующие задачи:

- 1) обеспечивает поддержание, восстановление порядка и общественной безопасности, защиты прав и законных интересов человека и сообщества;
- 2) обеспечивает предупреждение и борьбу с преступлениями и правонарушениями, соблюдение законности, общественного порядка и безопасности;
- 3) обеспечивает расследование преступлений и правонарушений, осуществляет уголовное преследование, обеспечивает отправление правосудия;
- 4) оказывает помощь населению и органам местного публичного управления;
- 5) укрепляет дисциплину и законность, проводит профессиональную подготовку личного состава полицейских, обеспечивает правовую и социальную защиту персонала, развитие и укрепление материально-технической базы.

Согласно отчету о внедрении Программы деятельности на 2016–2018 годы, правительство Республики Молдова предоставляет следующие результативные показатели:

- рост уровня доверия граждан к полиции: в 2016 году до 25% (5-е место), в 2017 году — 46% (4-е место);
- снижение количества преступлений: 2016 год — 38 856; 2017 год — 32 956; 2018 год (за 11 месяцев) — 27 145⁷².

⁷² Доклад № 1. Гражданский мониторинг реформы полиции в Республике Молдова. Период мониторинга: 2016–2018, октябрь 2019 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://politia.md/sites/default/files/raport-politie-1_ru.pdf.

