

Правопорядок и общественная безопасность в контексте нового цикла секториальных политик

*Януш ЕРХАН,
доктор юридических наук, доцент, старший
научный сотрудник*

МАТЕРИАЛ РАЗРАБОТАН В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТА "ИНФОРМАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ ПО ЗАДАЧАМ ПОЛИТИК В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА", РЕАЛИЗУЕМОГО ПЛАТФОРМОЙ ПО ИНИЦИАТИВАМ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ (ПИСА) И ПОДДЕРЖИВАЕМОГО ЖЕНЕВСКИМ ЦЕНТРОМ ПО УПРАВЛЕНИЮ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ (DCAF), В РАМКАХ ПРОЕКТА "УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В МОЛДОВЕ", ФИНАНСИРУЕМОГО ШВЕДИЕЙ.



ВВЕДЕНИЕ

Политические документы, посвященные определённым областям, демонстрируют, что они являются приоритетом для государства, исходя из их важности и воздействия, которое они оказывают на осуществление общественных преобразований.

Правопорядок и общественная безопасность являются одной из таких областей, поскольку они представляют собой тот барьер, который обеспечивает хорошее функционирование и развитие всех сфер.

23 июня 2022 года Европейский совет, предоставив Республике Молдова статус кандидата на вступление в ЕС, дал старт очень важному этапу в осуществлении давно установленной цели - европейская интеграция. Вместе с тем, этот процесс, который еще больше приближает нас к европейскими ценностями и стандартами, предполагает выполнение взятых на себя обязательств, а также прохождение определенных последовательных шагов.

Кроме того, защита общего пространства свободы и безопасности требует от национальных органов власти максимально проактивной роли в этом направлении путем выполнения мероприятий и действий, предусмотренных в политических документах, а также принятия обязательств в рамках широкого процесса европейской интеграции нашей страны.

В свою очередь, правопорядок и общественная безопасность должны стать основным столпом в гарантии законности и стабильности как для граждан Республики Молдова, так и для граждан ЕС, чтобы обеспечить им полное пользование своими свободами. Также высокий уровень общественной безопасности демонстрирует надежность, преданность и профессионализм национальных органов власти, что является определяющим фактором на пути европейской интеграции нашей страны.

Военный конфликт в Украине, находящийся в непосредственной близости, поток мигрантов, а также неопределенность в отношении его разрешения, требуют пересмотра концепций и политик для обеспечения высокого уровня общественной безопасности.

В условиях, когда тенденция изменения и эскалации преступных явлений, рисков и угроз национальной безопасности, общественного порядка и безопасности будут сохраняться и в будущем, необходимо совершенствование системы обеспечения

общественного порядка, личной безопасности и общественной безопасности. С другой стороны, крайне необходимо эффективное управление органами, обеспечивающими общественный порядок, а также установление четких и точных процедур для управления кризисных ситуаций в этой области.

На часть этих вопросов призван ответить новый цикл политических документов, посвященных области внутренних дел на 2022-2030 годы, включая компонент общественного порядка и безопасности.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ.

Национальная стратегия развития «Европейская Молдова 2030» (основной стратегический план страны) на следующее десятилетие ставит своей основной целью повышение благосостояния, безопасности и качества жизни граждан и определяет «повышение эффективности мер по поддержанию и обеспечению общественного порядка, а также улучшение взаимодействия между сообществом и полицией через совместную деятельность для решения проблем, связанных с преступностью и общественной безопасностью» [1].

Реализация 9 Общей цели (Продвижение мирного и безопасного общества) охватывает целый спектр мероприятий в области общественного порядка и безопасности, таких как: снижение уровня насилия в обществе во всех его проявлениях и аспектах, а также уменьшение уязвимости перед угрозами и рисками любого типа.

В свою очередь, Программа деятельности Правительства «Процветающая, безопасная, европейская Молдова» с первых строк определяет, что «Риски для безопасности в регионе велики и имеют серьезные последствия для Республики Молдова. Наша страна является целью беспрецедентных угроз и попыток дестабилизации. Правительство будет приоритизировать общественный порядок и безопасность граждан, сохранение стабильности и единства страны через политику сплочения и активную внешнюю политику, а также через модернизацию силовых структур» [2].

В рамках реализации указанной выше Программы, в Плане действий Правительства на 2024 год [3] предусмотрены несколько

[1] Legea nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”. În: Monitorul Oficial nr. 409-410 din 21.12.2022, art. 758

[2] Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16.02.2023 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului. În: Monitorul Oficial nr. 49-52 din 17.02.2023, art. 86

[3] Hotărârea Guvernului nr. 887 din 22.11.2023 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024. În: Monitorul Oficial nr. 515-518 din 30.12.2023, art. 1273

мер, посвященных данной области, такие как: утверждение проекта закона о реорганизации системы общественного порядка и безопасности, что повысит способность полиции реагировать и вмешиваться, а также принятие постановления Правительства о укреплении системы управления кризисами и устойчивости на национальном уровне.

Программа общественного порядка и безопасности на 2022-2025 годы, как часть Стратегии в области внутренних дел на 2022-2030 годы [4], направлена на «обеспечение большей безопасности для людей во всех средах и ситуациях, в которых они ведут свою деятельность: дома, на улице, в общественных местах, в дорожном движении или в интернете, в любое время дня или ночи». Чтобы достичь этого эффекта, в рамках Программы были разработаны меры, направленные на «модернизацию и повышение возможностей служб общественного порядка и безопасности с акцентом на повышение качества предоставляемых услуг и сближение с населением» [5].

Чтобы эта инициатива не осталась лишь декларацией, необходимы последовательные и целенаправленные шаги по реализации установленных приоритетов и намеченных целей.

На данный момент мы еще не можем говорить о значительных результатах реализации нового цикла публичных политик в области общественного порядка и безопасности, так как эффект будет ощущаться/восприниматься/пониматься спустя некоторое время. Запланирована промежуточная оценка и разработка второго цикла планирования на 2025 год, а в 2026 году — начало второй фазы реализации с итоговой оценкой к 2030 году.

Тем не менее, текущие оценки показывают достижение определенных важных результатов. Так, были разработаны несколько проектов нормативных актов для обеспечения улучшения и упрощения процесса автоматизированного учета преступлений и создания нового единого механизма учета административных правонарушений на национальном уровне.

На 29 июня 2022 года постановлением Правительства № 441 [6] был утвержден Концепт информационной системы портативного видеонаблюдения «Камера на теле» и Положение о его организации и

[4] Hotărârea Guvernului nr. 658 din 23.09.2022 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. În: Monitorul Oficial nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797

[5] Hotărârea Guvernului nr. 913 din 21.12.2022 cu privire la aprobarea Programului de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025. În: Monitorul Oficial nr. 75-78 din 07.03.2022, art. 147

[6] Nota de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2022, Chișinău, 2023, pag. 11

функционировании. Данная система направлена на достижение нескольких целей, таких как: повышение уровня защиты прав и свобод граждан, а также сотрудников полиции; улучшение дисциплины среди сотрудников полиции и граждан; увеличение прозрачности; предотвращение и снижение коррупции.

Другим достижением является создание Национальной контактной точки по оружию и боеприпасам, формирование которой, в соответствии с рекомендациями Европейской комиссии, включает в себя, прежде всего, институционализацию концепции и разработку системы управления данными о незаконно торгуемом или хранимом огнестрельном оружии.

Еще одним результатом является внедрение Постановления Правительства № 882 от 14.12.2022 года, утверждающего Концепцию информационной системы «Набор и оценка человеческих ресурсов в системе внутренних дел» [7], направленную на обновление системы набора и отбора сотрудников путем введения нового механизма, основанного на заслугах, конкурентоспособности и прозрачности.

Одним из значимых достижений является возрождение работы Советов общественной безопасности, представляющих собой платформу, на которой полиция и местные публичные власти сотрудничают для совместного решения специфических проблем общественной безопасности в каждом сообществе.

Также к нереализованным мероприятиям относятся: реорганизация структур общественного порядка и безопасности; разработка и внедрение концепции «Интеллектуального полицейского автомобиля»; обеспечение эффективного взаимодействия служб общественного порядка и безопасности с средствами массовой информации и гражданским обществом; разработка критериев эффективности работы полицейских в обществе и расширение применения данного концепта; разработка концепции интегрированного вмешательства сил при общественных мероприятиях.

Еще одним недавно утвержденным политическим документом является Национальная стратегия безопасности, в рамках которой область общественного порядка и безопасности рассматривается как часть общей концепции национальной безопасности [8],

[7] Hotărârea Guvernului nr. 882 din 14.12.2022 pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne” și a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne”. În: Monitorul Oficial nr. 39-41 din 10.02.2023, art. 82

[8] Hotărârea Parlamentului nr. 391 din 15.12.2023 privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 17-19 din 17.01.2024, art. 28

устанавливающая плановую основу на следующие шесть лет с определением 13 направлений действий для обеспечения общественного порядка и безопасности.

Эти направления действий касаются: реформирования правоохранительных органов; гармонизации законодательства с европейскими стандартами и укрепления емкости институтов в системе общественного порядка, а также полного включения в механизмы и инициативы по обеспечению безопасности и общественного порядка ЕС [9]; а также выделения ресурсов или повышения культуры безопасности через информирование и образование граждан, необходимых для предотвращения и борьбы с организованной преступностью, коррупцией и киберпреступлениями.

Стратегия выявляет отсутствие интегрированной системы управления кризисами и системы раннего предупреждения населения как уязвимость национальной безопасности и подчеркивает необходимость принятия предвидящего и комплексного подхода к защите граждан.

В этом контексте отсутствие интегрированного механизма управления кризисами в области общественного порядка и безопасности является уязвимостью национальной безопасности, особенно в условиях последовательных кризисов, затрагивающих Республику Молдова, и выделяется необходимость его создания и развития.

Для достижения установленного в Национальном плане действий по присоединению Республики Молдова к Европейскому союзу на 2024-2027 годы [10], в главе 24 «Правосудие, свобода и безопасность» утверждено действие № 46, направленное на разработку Концепции о месте и роли Министерства внутренних дел в системе управления кризисами и оценку реагирования государственных органов на кризисные ситуации. В дальнейшем, на основе этого исследования, будет разработано Постановление Правительства о системе управления кризисами, включая нормативное определение компетенций и мероприятий в этой области.

Одной из крупнейших вызовов для общественного порядка и безопасности в последние годы стало увеличение миграционных потоков, вызванных военным конфликтом в соседнем государстве. Например, необходимость

внесения новых административных правонарушений в национальное законодательство была обусловлена определёнными нарушениями, произошедшими в обществе, особенно в результате упомянутого феномена, который спровоцировал незаконные действия с целью «получить выгоду» от возникшей ситуации.

Таким образом, Кодекс о правонарушениях [11] был дополнен определёнными статьями, устанавливающими новые правонарушения, такие как:

- статья 327 (незаконная коммерциализация гуманитарной помощи);
- статья 355 (попрошайничество с имитацией инвалидности или представлением ложных данных о состоянии здоровья) — в 2022 году выявлено 45 правонарушений, а в 2023 году — 53 правонарушения;
- статья 365 (нарушение прав граждан путём распространения атрибутов и символов, общеизвестных и используемых в контексте военной агрессии, военных преступлений или преступлений против человечности, а также пропаганды или глорификации этих действий) — в 2022 году выявлено 235 правонарушений, а в 2023 году — 139 правонарушений.

Что касается понятия «кризис в области общественного порядка и безопасности», это ситуация, которая по своей природе, сложности, масштабу и интенсивности угрожает или подвергает опасности жизнь и здоровье населения, окружающую среду, общественное и частное наследие, и требует принятия специфических мер, предусмотренных действующим законодательством, через интегрированное действие компетентных государственных органов в этой области.

В терминах принятия решений, кризис определяется как ситуация, в которой подвергаются угрозе основные цели, время для реакции ограничено, а принимающие решения чаще всего неожиданно сталкиваются с развитием событий.

Последний период показал нам, что кризисы стали нормой. Мы живем в эпоху, когда кризисы непрерывно перекрываются друг на друга и постоянно меняются, это затрудняет их прогнозирование иконечного исхода. Изменилась и динамика кризиса. Больше нет времени на то, чтобы ситуации, вызывающие сомнения в использовании силы или определенные инциденты, могли продолжаться, они могут быстро эскалировать в глазах общественности.

Мы определяем следующие угрозы, риски и опасности, способные породить кризисы: проявление напряженностей и нарушений на

[9] Natalia Albu, Nicolae Arnaut, Sergiu Bozianu ș.a., Guvernarea sectorului de securitate în Moldova: Raport independent, Chișinău, 2024, pag. 114-115

[10] Hotărârea Guvernului nr. 829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027. În: Monitorul Oficial nr. 422-425 din 10.11.2023, art. 1020

[11] Codul Contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24.10.2008, republicat în Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017, art. 100

основе политических, социально-экономических, межконфессиональных и межэтнических отношений, начиная с спонтанных актов насилия против общественного порядка и спокойствия, которые могут привести к насильственным столкновениям между группами, более или менее организованными, и правоохранительными органами государства; подготовка и осуществление действий по уничтожению или поджогу значимых ценностей, зданий, сооружений или общественных учреждений, нападение на властные структуры государства; действия, клеветательные на страну, искажение реальности, призывы к публичному конфликту, насилию, территориальной сепарации; и любые другие действия, нарушающие законодательство или нормы социального сосуществования, создающие общественную угрозу и вызывающие чувства беспокойства и небезопасности [12].

В ответ на кризис общественного порядка действия должны заранее определены, заранее спланированные или принятые по решению меры, направленные на возвращение к нормальному состоянию, включающие детализированные процедуры внедрения, которые могут быть незамедлительно применены компетентными структурами.

Координация решений и действий по поддержанию, обеспечению и восстановлению общественного порядка направлена на согласование специфических мероприятий, управление информационным потоком, принятие решений на основе анализа рисков, а также сотрудничество между правоохранительными органами, поддерживающими силами и дополнительными силами.

Управление кризисными ситуациями и их управление всегда должно учитывать превосходство закона, соблюдение конституционных и законодательных норм, основных прав и свобод человека, вытекающих из внутренних и международных документов.

В международной практике установлены несколько рекомендаций по управлению кризисными ситуациями в области общественного порядка которую было бы полезно внедрить в Республике Молдова, а именно:

- Развитие партнерств между всеми агентствами первого реагирования до возникновения кризиса, с гарантией взаимной поддержки по мере необходимости.
- Обеспечение возможности эффективного и эффективного общения между всеми партнерскими властями.
- Использование необходимости единого и многопрофильного управления для управления инцидентами и кризисами.

[12] Cladiu Marius Toma. Teza de doctorat „Dinamica crizelor ce pot afecta ordinea publică și managementul acestora – rezumat” București: Ministerul afacerilor interne, Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, pag. 9-10

- Определение ролей перед возникновением кризиса, включая определение главной организации и агентств, которые будут оказывать поддержку в случае определенных типов инцидентов.
- Сочетание гибкости и ловкости в подходе к кризисным ситуациям.
- Уделение внимания потребностям сотрудников ответственных властей, обеспечивая необходимые ресурсы для поддержания хорошего морального состояния и соответствующей профессиональной подготовки в периоды повышенной интенсивности [13].

В порядке идей, наиважнейшей задачей становится немедленная реализация механизма управления кризисами, а смена парадигмы действий от реактивной к проактивной и антиципации является более чем очевидной. Для этого необходимо заранее получать, накапливать и анализировать необходимую информацию о рисках и их воздействии, выделять необходимые ресурсы и оборудование, обучать персонал и многое другое.

Что касается институционального механизма управления кризисными ситуациями в области общественного порядка в соответствии с Постановлением Правительства № 1206 от 02.11.2016 [14] года, был создан Национальный Центр Интегрированного Координации Действий по Общественному Порядку, который является межведомственной структурой поддержки принятия решений на национальном уровне, не имеющей статуса юридического лица, созданной для управления кризисами общественного порядка и высокорисковыми публичными мероприятиями. Национальный Центр действует под руководством Правительства и обладает статусом постоянной правительственной комиссии.

Мы считаем, однако, что наиболее правильным подходом будет установление на законодательном уровне положений, направленных на ответственность всех компетентных органов, поскольку сегодняшние возможности этого Центра скромны и в основном ограничиваются только возможностями Министерства Внутренних Дел. Более того, концептуальное определение понятий «кризис в области общественного порядка и безопасности», а также других аспектов механизма их предвидения и управления способствовало бы пониманию и применению специализированных законодательных положений. Привлечение в этот процесс всех участников, включая представителей гражданского общества, добавило бы ценности всему этому области.

[13] Mark Bonfield and Jared Rapp. Leadership in the face of fire, În: revista “Police Chief”, februarie 2021, pag. 36

[14] 237 Hotărârea Guvernului nr. 1206 din 02.11.2016 cu privire la Centrul Național de Coordonare Integrată a Acțiunilor de Ordine Publică. În: Monitorul Oficial nr. 379-386 din 04.11.2016, art. 1303

ВЫВОДЫ

Обеспечение высокого уровня безопасности стимулирует развитие всех сфер общественной деятельности и является ключевым элементом для мотивации общества создавать устойчивые и жизнеспособные социальные, политические, экономические системы и т. д.

Первый политический документ, реализованный в период с 2017 по 2020 годы и посвященный области общественного порядка и безопасности, был первым шагом, направленным на определение ключевых целей и приоритетов, а также проблем, существовавших в течение длительного времени. Реализация этого документа имела частичное воздействие, учитывая существующие ограничения, но, на наш взгляд, полученные уроки и накопленный опыт позволили перейти на новый качественный уровень стратегического планирования в данной области.

Таким образом, текущие политические документы более посвящены и лучше структурированы в зависимости от приоритетов и целей. Важным также является усилие, которое должны приложить ответственные власти для их реализации и выполнения соответствующих мероприятий.

В контексте продвижения по пути европейской интеграции нашей страны, включая проведение переговоров о вступлении, обеспечение общественного порядка и безопасности как составляющей Главы 24 «Правосудие, свобода и безопасность» Договора о вступлении станет ответственным испытанием для всех вовлеченных сторон.

С другой стороны, основной бенефициар — гражданин, имеет высокие ожидания от конкретных результатов и доставляемых продуктов, которые бы снизили уровень преступности и административных правонарушений, уменьшили количество дорожно-транспортных происшествий, случаев насилия на основе пола и преступлений, совершаемых в общественных местах. Также важной является перспектива улучшения и развития различных платформ и инструментов взаимодействия между обществом/сообществом и компетентными властями в области общественного порядка и безопасности, что должно стать приоритетом.

Не в последнюю очередь, необходимо установить и совершенствовать жизнеспособный механизм для управления кризисами в области общественного порядка и безопасности, поскольку на текущем этапе отсутствует

интегрированный и эффективный подход, который бы предвидел или снижал воздействие подобных кризисных ситуаций.

Это усилия должны поддерживаться, включая создание специализированных законодательных положений, выделение необходимых ресурсов и подготовку обученного персонала.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Codul Contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24.10.2008, republicat. În: Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017, art. 100.
2. Legea nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”. În: Monitorul Oficial nr. 409-410 din 21.12.2022, art. 758
3. Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16.02.2023 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului. În: Monitorul Oficial nr. 49-52 din 17.02.2023, art. 86
4. Hotărârea Parlamentului nr. 391 din 15.12.2023 privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 17-19 din 17.01.2024, art. 28.
5. Hotărârea Guvernului nr. 1206 din 02.11.2016 cu privire la Centrul Național de Coordonare Integrată a Acțiunilor de Ordine Publică, în Monitorul Oficial nr. 379-386 din 04.11.2016, art. 1303
6. Hotărârea Guvernului nr. 658 din 23.09.2022 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. În: Monitorul Oficial nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797
7. Hotărârea Guvernului nr. 882 din 14.12.2022 pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne” și a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Sistemului informațional „Recrutarea și evaluarea resurselor umane în sistemul afacerilor interne”. În: Monitorul Oficial nr. 39-41 din 10.02.2023, art. 82
8. Hotărârea Guvernului nr. 913 din 21.12.2022 cu privire la aprobarea Programului de ordine și securitate publică pentru anii 2022 – 2025. În: Monitorul Oficial nr. 75-78 din 07.03.2022, art. 147
9. Hotărârea Guvernului nr. 829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 În: Monitorul Oficial nr. 422-425 din 10.11.2023, art. 1020
10. Hotărârea Guvernului nr. 887 din 22.11.2023 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024. În: Monitorul Oficial nr. 515-518 din 30.12.2023, art. 1273
11. Toma C. M. . Teza de doctorat „Dinamica crizelor ce pot afecta ordinea publică și managementul acestora – rezumat” București: Ministerul afacerilor interne, Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”
12. Bonfield M., Rapp J. Leadership în the face of fire, În: revista “Police Chief”, februarie 2021
13. Albu N., , Arnaut N., , Bozianu S. ș.a. Guvernarea sectorului de securitate în Moldova: Raport independent. Chișinău, 2024
14. Nota de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2022, Chișinău, 2023