

Полицейская реформа в Армении: Революция или эволюция?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 303

Сентябрь 2013 г.

Нона Шахназарян,

Центр независимых социологических исследований, С.-Петербург

Метью Лайт,

Университет Торонто

«В Грузии все происходит революционно, в Армении – постепенно»

Грант Микаэлян, Кавказский институт

«Это новая Армения – и все!»

Серж Саргсян, президент Армении

Настоящая статья ставит цель осветить текущие реформы в сфере правоохранительных органов в республике Армения. Авторы анализируют происхождение этих реформ, оценивая их взлеты и падения и сравнивая их с подобными реформами, проведенными в других пост-советских государствах, в частности в соседней Грузии. В ходе исследования мы обнаружили, что полицейская реформа в Армении, равно как и в любой другой пост-советской стране, была, в общем и целом, инициирована государственной властью, хотя следует принимать во внимание, что некоторые институты гражданского общества также не оставались в стороне. Реформа была продиктована ограниченным набором политических целей, как то сокращение объема взяточничества на ежедневной основе, улучшение технического оснащения полицейских подразделений, уменьшение бюрократических проволочек (и, в принципе, можно отметить некоторые улучшения в перечисленных сферах), однако, прогресс, достигнутый в области подотчетности полицейских перед гражданами, все еще можно назвать незначительным. К тому же, в противоположность реформе полиции в Грузии, реформаторские усилия в Армении в значительно меньшей мере делают ставку на радикальные кадровые изменения, в частности в том числе увольнение коррумпированных полицейских.

До недавнего времени коммерциализация/маркетизация и коррупция характеризовали армянскую полицию (как советскую, так и пост-советскую). В

отличие от России, Армения не стала «криминальным государством», но армянская правоохранительная система существенно скомпрометировала себя стяжательством и nepoтизмом. На подобные практики правительство смотрело (и до некоторой степени все еще смотрит) сквозь пальцы, поскольку полиция является надежным и проверенным инструментом борьбы против оппозиционных сил в обществе. Согласно опросу ЦРР/ТИ-Армения 2002 года, главы армянских домохозяйств, наряду с владельцами мелкого и среднего бизнеса считают, что полиция и генеральная прокуратура являются наиболее коррумпированными государственными институтами. Если не считать президентского указа о реформе полиции в 2006 г, изданного еще при бывшем президенте Роберте Кочаряне, предпринятые со стороны властей в первые два постсоветских десятилетия сколько-нибудь серьезные попытки противостоять коррумпированности полиции имели мизерный практический эффект. Однако более существенные меры в политике по улучшению работы полиции стали внедряться в 2008 г., и сколько-нибудь зримый результат они дали только в конце 2011 и 2012 гг.

Злободневность и важность академического исследования правоохранительных органов в пост-советских странах сложно переоценить, поскольку реформа полиции является неотъемлемой частью любого более или менее успешного демократического перехода. Наши выкладки основаны на этнографическом исследовании, проведенном Шахназарян между 2011 и 2013 гг в нескольких городах Армении, включая Ереван, Ванадзор, Степанаван, Раздан и Масис. Она также провела интервью с респондентами в количестве 117, среди которых наряду с активистами различных НПО, полицейскими, таксистами, государственными чиновниками были и рядовые члены общества. Чтобы понять то, как полицейская реформа отразилась на повседневных формальных и неформальных взаимодействиях между рядовыми полицейскими и гражданами, то есть понять долговременные последствия этой реформы в Армении, интервью и полевые наблюдения были намеренно сфокусированы на профессиональном поведении армянских силовиков, в частности работников дорожной полиции. Ниже приводится краткий комментарий о происхождении реформы, описании ее составляющих и оценке имевших место результатов.

Происхождение реформ

Провозглашая программу реформы, президент Армении С. Саркисян сказал - «Это новая Армения – и все!» Как и в соседней Грузии несколькими годами раньше, социальные реформы напрямую связаны с изменением политического образа и демонстративным процессом де-советизации республики. В довершение, президентская речь, как и последовавшие за этим законодательные акты, продемонстрировали, что все наиболее ощутимые социальные реформы в стране президент республики поставил под свой личный контроль. Действительно,

большинство опрошенных считают, что ход и результаты реформ полностью зависят от властей, хотя отдельные кластеры гражданского сектора прикладывают серьезные усилия по обеспечению контролирующей функции. В точности как революционное правительство Саакашвили видело в полицейских реформах способ артикуляции своей независимой (от России, в первую очередь) позиции, кабинет Саргсяна преследует/преследовал вполне определенную политическую цель – продемонстрировать свою лояльность европейским партнерам и западным ценностям. Как и в грузинском случае, армянский президент показал всю решительность провозглашенных мер целой серией смещений на уровне чиновников высшего звена, назначив нового шефа полиции и наделив его широкими полномочиями для осуществления кардинальной реформы. С 1 ноября 2011 г. начальником полиции Республики Армения стал генерал-лейтенант Владимир Сергеевич Гаспарян, который вступил на новый пост шефа МВД со своей обличительной речью: «Мы положим решительный конец таким явлениям как грызущий семечки, курящий, вымогающий взятки полицейский!»

Почему именно на 2012-2013 годы пришлось наиболее радикальные перемены, следует еще специально исследовать в дальнейшем. Предварительное предположение исходит из наблюдений за взаимоотношениями с международными партнерами, такими как Всемирный Банк (World Bank) и Евросоюзные структуры (то есть имеются ввиду договоренности по восточному партнерству (EU's Eastern Partnership)). Представители этих организаций в течение нескольких лет неоднократно обращали внимание правительства на должностные преступления правоохранительных органов. Пакет реформ, таким образом, по всей видимости, связан со стремлением правительства достичь прогресса в сотрудничестве с внешними игроками и заключении соглашения о свободной торговле с ЕС, после 3 сентября 2013 г предвосхищенное напором России на Армению и неожиданным объявлением президента С. Саргсяна о вступлении Армении в Таможенный Союз. К тому же, как отмечалось выше, содержание реформ сопоставимо с реформаторской политикой грузинского экс-президента Михаила Саакашвили, инициированной им в 2003 г. В связи с беспрецедентным для постсоветского/евразийского мира демонстративным эффектом грузинских реформ, Армения, предположительно, подверглась международному давлению, или, правительство Армении пришло к заключению, что подобные реформы целесообразны и полезны для армянского общества. Возможно также, что тот и другой факторы сработали вместе. И в завершение, в 2008 г. подобные реформы были также реализованы в *de facto* Нагорно-Карабахской республике. Учитывая тесные связи между Арменией и Нагорным Карабахом, было бы интересно рассмотреть конкретные механизмы взаимовлияния между этими двумя государственными образованиями.

Составляющие полицейской реформы в Армении

Если признать за критерий модернизационные усилия и технические инновации, полицейская реформа в Армении состоит из двух компонент: (1) качественно новое материальное обеспечение, включающее в себя такие систематические параметры как оплата труда, обучение, оборудование/техническое оснащение (как дорог, так и работников); и (2) административное реструктурирование, включающее законотворчество, создание новых специализированных подразделений и основательная реорганизация полицейских подразделений (в первую очередь, дорожной полиции). В противоположность грузинской реформе, массовых увольнений непрофессиональных или коррумпированных работников полиции в Армении не было.

Значительные инвестиции были сделаны в ресурсное обновление и усовершенствование армянской полиции. В дополнение к новой униформе, МВД произвело закупку 400 оснащенных видеокамерами, спидометрами, наручными и авто-рациями машин марки Тойота, которые сегодня патрулируют дороги Армении. Как и в Грузии, полицейская академия была заменена новой академией, провозгласившей набор кадров на конкурсной основе. Заработная плата полицейских, сопровождающаяся рекрутированием более образованных и молодых сотрудников, многократно возросла. Оплата дорожной полиции достигает 600-900 американских долларов (плюс бонусы от штрафных протоколов), что составляет почти десятикратное повышение в сравнении с оплатой старой полиции (120-140 долларов США). В результате этих надбавок работники дорожной полиции сегодня в Армении зарабатывают гораздо больше, чем представители других профессий, включая врачей и учителей.

Все эти меры, включающие повышение заработной платы, улучшение ресурсного оснащения и образовательные тренинги, преследуют цель обуздания стимулов коррупции и представления полиции как привлекательного работодателя, в то же время пестования чувства гордости перед служением государству.

Повышение заработной платы было возможно благодаря созданию установленного в 2006 г. специального фонда. Около 10-12 миллиардов долларов США было потрачено только на реорганизацию дорожной полиции.

Некоторые подведомственные единицы были в значительной степени реструктурированы или даже созданы новые. Например, в ноябре 2011 г. был сформирован новый «элитный» батальон, уполномоченный выполнять некоторые приоритетные функции, такие как пешее патрулирование центральных улиц, а также обеспечение порядка во время демонстраций и митингов. Офицеры «элитного» батальона имеют обязательное высшее образование и чаще всего говорят на двух и более европейских языках, обычно на английском и французском (владение русским языком даже не обсуждается). Они умеют оказывать первую медпомощь гражданам и обучаются новым, более

высоким, стандартам поведения по сравнению с офицерами остальных подразделений. Создание «элитного» батальона видится многими как смелая попытка преодолеть стереотип о плохих и вульгарных полицейских. «Сейчас в Армении принципиально другая профессиональная парадигма, и наша униформа совсем другая и отношения внутри структуры и с народом другие. Наша главная задача патрулировать городские улицы и оказывать первую помощь, при необходимости – то есть *в принципе* помогать населению» - объясняет лейтенант полиции Элен Бабаян. Предпринимаются также последовательные попытки внедрить идею «общинной полиции» в другие подразделения армянской полиции, и тем самым сделать ее более доступной для рядовых граждан. Эти усилия активно поддерживаются ОБСЕ и другими международными партнерами.

Как уже отмечалось, дорожная полиция, добившаяся «геростратовой» славы по масштабам коррупции, стала главной мишенью реформы. Видимым следствием этих точечных перемен стало заметное улучшение городской дорожной инфраструктуры, как то, установление новых цифровых светофоров; обновление дорожной разметки и прочих знаков, регулирующих уличное движение. Следуя в том же фарватере, Армения приняла меры по стандартизации правил дорожного движения (ПДД), решительно отбросив прежние правила советского образца в пользу международной конвенции по ПДД. В процессе разработки находится также правовая подоплека в сфере дорожного судопроизводства, результатом которой стало внедрение специальной административной инстанции по дорожно-транспортным правонарушениям. Как и в Грузии, разъяснительная работа с населением о правилах вождения и корректном поведении пешеходов организовано ведется через СМИ и специальные НПО. Для окончательного установления новых стандартов власти ввели, до некоторой степени, агрессивную систему санкций в виде высоких штрафов. По результатам наших интервью с чиновниками МВД выяснилось, что Армения достигла более высоких показателей по безопасности дорожного движения, чем Грузия, например, по части штрафования водителей автомобилей, не имеющих обязательного документа о техническом осмотре (другими словами, инспекции по безопасности).

Центральным местом реформы стала разработка некоторых технологий, снижающих коррупционные риски, в частности, посредством автоматизации многих процессов и существенного уменьшения лицом к лицу контакта водителей с полицейским. На улицах Еревана были установлены камеры слежения, хотя только треть из них работает, а некоторые просто муляж для остратки. Количество дорожных спидометров, позволяющих полиции измерить скорость движения, на конец декабря 2012 г. на улицах столицы равнялось 37 (еще 6 расположены на областных автодорогах). Во избежание вымогательства и иного рода хищнического поведения, полицейским запрещено стоять на улице.

Согласно новым правилам, имеет место только дорожное патрулирование. Обязательным условием штрафной системы является произведение оплаты через банк и ни в коем случае не наличным платежом непосредственно полицейскому. Результативность этих мер подтвердили согласно городские водители, которые свидетельствуют, что случаи взяточничества и вымогательства резко сократились. Однако, параллельно с этим они также отметили, что полиция стала гипер бдительна в штрафовании даже за мелкие нарушения. Выручка от собранных штрафов частично используется на оплату самих полицейских через систему премирования и иного рода поощрений, другая часть идет на пополнение государственного бюджета и на дивиденды компании ООО «Секьюрити Дрим» и других подрядчиков МВД, инвестировавших в техническое осуществление реформы. Тем самым, новая полиция попросту подвергла существенной трансформации прежнюю неформальную взятку, которая шла прямым путем в карман полицейского, заместив ее легализованной «взяткой», которая делится между полицейскими, компаниями и государством. Действительно, городские таксисты жалуются, что они сейчас платят штрафов на гораздо большую сумму, чем они когда-либо выплачивали в виде взятки напрямую полицейскому.

Попытки улучшить обращение полицейских с гражданами связаны зачастую с тесным сотрудничеством с неправительственными организациями, например, НКО «Ахиллес». Последняя кроме законодательческих усилий, принимает активное практическое участие в анти-коррупционной борьбе.

При новой полиции неоднократно проговаривались санкции в отношении полицейских, позволяющих себе грубое обращение с гражданами. «При старом министре, если бы я дал пощечину гражданину, мне вряд ли что-то было бы за это; при новом меня накажут» - признался полицейский-аноним. Многие из опрошенных считают, что взяточничество полицейских, может, не закончилось полностью, но серьезные ограничения в виде санкций этим проявлениям установлены. По меньшей мере, восприятие такого экономического поведения как абнормального уже имеет место.

Большинство описанных выше изменений напоминают схожие реформы, проведенные в Грузии, хотя все же есть существенная разница в подходах к полицейской реформе в двух странах. В сравнении с грузинской реформой, массовых увольнений коррумпированных работников в Армении не было, особенно на начальном этапе. Увольнения старого состава в Армении были, мягко говоря, не столь масштабными и прошли без громких, показательных пиар компаний, не в пример тому, как это было в Грузии. Кадровая реформа, по свидетельствам НПО-шников, имела место, но тихая, не столь радикальная, как в Грузии, и это заметно отличает ситуацию в Армении от громких чисток в Грузии. Подобные увольнения касались чаще всего офицеров низшего чина, но не командного звена. По мнению некоторых экспертов, в Армении больше центров власти и менее публичная власть, поэтому политический истеблишмент всячески

избегает скандалов. За редким исключением, даже самые откровенные случаи коррупционного поведения обычно заканчивались показательным увольнением нескольких «козлов отпущения» низшего звена, нежели чем значительно более проворовавшихся крупных «шишек». За исключением предшественника Владимира Гаспаряна, по сравнению с Грузией, не так много генералов МВД лишились пагонов. К тому же, не было принято никаких мер для сокращения штатов полиции и регулирования соотношения количества полицейских на душу населения.

Рейтинги

Чем были продиктованы реформы? Как и в случае со своим грузинским эквивалентом, полицейская реформа в Армении нацелена на восстановление и укрепление государственной монополии на насилие. Этот процесс начался в Армении еще в 1990-е гг. при министре МВД Ване Сирадегьяне, который решительно покончил тогда с воровским миром в молодой третьей республике. Такая монополия считалась чиновниками под угрозой именно тогда, когда криминальные группы могли противопоставить себя государственным институтам в качестве альтернативной власти. Новая политика, направленная на установление монополии на легитимное насилие, также подтвердила «право» высокопоставленных лиц контролировать полученные от общества неформальные ренты и решать, кем они могут присваиваться. Направив свои усилия на борьбу с самыми выпуклыми, видимыми сторонами полицейской дисфункции, а именно, грубой и откровенно коррумпированной дорожной полицией, реформа преследовала цель создания образа современного отлажено работающего общества, как перед лицом западных наблюдателей, так и в глазах собственных граждан.

Что касается того, выгадали ли от реформы рядовые граждане общества – это вопрос не простой. Действительно, полиция сейчас демонстрирует больше дисциплинированности и осмотрительности в обращении с гражданами. Опросы показали, что респонденты отметили некоторые улучшения в повседневном поведении полицейских. Международная ассоциация Гэллапа в сотрудничестве с местными маркетинговыми исследователями в своем сообщении для печати (декабрь 2012 г.) информирует, что почти 70 процентов жителей Еревана на вопрос «как вы оцениваете работу полиции за прошедший год», ответили что «скорее положительно», или однозначно положительно. Однако, справедливо было бы отметить и то, что реформа не сделала ровным счетом никакого упора на легитимацию/узаконивание подотчетности правоохранительных органов перед гражданскими уполномоченными, что позволило бы последним осуществлять постоянный контроль над полицией и быстро пресекать допущенные ею противоправные действия. Несмотря на это, начиная с конца 2011 г. можно отметить зримые улучшения в работе полиции в г. Ереване.

И последнее, мы обратили внимание на то, что в интересном контрасте с Грузией, реформу полиции в Армении не предваряла смена власти. Судя по всему, наблюдаемые в Армении ограничения в кадровых перестановках связаны с тем, что правительство осторожничают с увольнениями полицейских работников, равно как и гражданских работников аппарата МВД, так как подобные увольнения затрагивают интересы должностных лиц высшего звена и других высокопоставленных государственных чиновников в целом лояльных к режиму. (К тому же, по сравнению с армянской, грузинская реформа полиции является неотъемлемой частью более широких административных изменений в обществе, хотя этот вопрос тоже нуждается в специальном изучении). При всем этом, следует отметить, что, как и в Грузии, большинство изменений коснулись полицейских подразделений, обеспечивающих ежедневную «уличную» службу, но гораздо меньше они затронули экономические преступления и другие серьезные провинности офицеров высшего ранга. Согласно мнению нескольких активистов некоммерческого сектора, чтобы преодолеть эти укоренившиеся практики (экономические преступления) потребуется, как минимум, независимый аудит и инспектирование министров правительства вкупе с созданием подлинной юридической автономности для судов в Армении. Одновременно с тем, что неправительственные организации иногда приглашаются к содействию и помощи по претворению некоторых реформ, политические решения, предваряющие описанные выше новые тренды в политике, остаются вне поля участия широкой общественности.

Суммируя сказанное: полицейская реформа в Армении порождена совершенно иными политическими реалиями, чем грузинская, что, в определенной мере, ограничивает ее размах и области применения. Но при этом, как и в Грузии, реформы в Армении нацелены скорее на то, чтобы нейтрализовать вопиющие злоупотребления, которые запятнали образ государства, нежели чем на то, чтобы подвергнуть полицию всеобъемлющему надзору со стороны граждан и гражданского общества.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org