

Полицейская реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном Карабахе

Аналитическая записка № 232

ПОНАРС Евразия

Сентябрь 2012 года

Нона Шахназарян

Центр независимых социологических исследований

В настоящем меморандуме предпринимается попытка объяснить результаты антикоррупционных политик в Грузии, Армении и de facto Нагорно-Карабахской Республике. В частности я задаюсь вопросом, как и почему получилось, что Грузия в кратчайшие сроки провела успешную реформу полицейской системы, тогда как в Армении такого рода реформы провалились, а в Нагорном Карабахе они имели лишь частичный успех.

Грузия находится в авангарде реформ не только в пределах Южного Кавказа, но и на пространстве всего Содружества Независимых Государств. В рамках этих реформ коррупция в государственных учреждениях исчезла или стала весьма незначительной, особенно в силовых структурах (в частности, в правоохранительных органах и судах). Армения, в свою очередь, продемонстрировала полный провал в своих попытках противостоять коррупции в полиции. Между тем, Нагорный Карабах сделал в этом направлении заметные шаги вперед, особенно в сфере дорожной полиции.

Как объяснить эти различия? В Грузии можно наблюдать четкое разделение между экономической и политической властью. Можно предположить тем самым, что грузинское правительство, отсчитывая с момента Революции Роз в 2003 году, начало борьбу с коррупцией, потому что не зависело от этой системы. Коррупция и взяточничество, хотя и были широко распространены, однако же, не в полной мере проникли в верхние слои государственных институтов и до Революции Роз, точнее сказать, в сравнении с соседними республиками коррупционная вертикаль была слабо выстроена. К тому же, чуть позднее президент Михаил Саакашвили привлек к власти качественно новые, молодые кадры, призванные модернизировать политико-экономическую систему Грузии, в

том числе искоренить коррупцию. В противоположность этому, правительство Армении уповает на самые разные формы коррупции, а политическая и экономическая сферы никоим образом не разграничены. Последнее создает серьезные препятствия в борьбе с коррупцией. И наконец, в Нагорном Карабахе экономическая и политическая элиты точно также не разграничены, но постоянная угроза выживанию создает значительные стимулы в борьбе с коррупцией.

Грузия

Во время правления бывшего президента Грузии Эдуарда Шеварнадзе между полицией, государственными институтами, бизнесом, политикой и организованной преступностью существовала тесная связь. К моменту развала СССР население Грузии составляло приблизительно пять с половиной миллионов жителей. Всего в штате МВД числилось около 25,000 работников, плюс 1,000 человек в КГБ, что в соотношении составляло примерно 1 работник правоохранительных органов на 200 граждан (1:200). Таким образом, Грузия оставалась в значительной мере полицейским обществом. Несмотря на реформы в других частях правительства, МВД оставалось дисфункциональной структурой с 28 отделами. Непосредственно перед Революцией Роз были созданы дополнительные органы безопасности, и состав МВД более чем удвоился (56,000 человек), в то время как численность населения сократилась почти на 1 млн. человек. Это привело к наихудшему соотношению количества полицейских к гражданам с коэффициентом менее чем 1:80. Учитывая низкие заработные платы работников правоохранительных органов (в среднем 40-50 долларов США), предупреждение коррупционных практик в среде полицейских представлялось почти невозможным.

И все-таки, каким образом в Грузии стал возможным стремительный переход от государства преступных боссов (выражаясь на советском жаргоне «воров в законе») к государству законопослушных граждан? Надо сказать, что после Революции Роз в ноябре 2003 г. политический ландшафт Грузии существенно изменился. Всеобщая неудовлетворенность недемократическим и коррупционным постсоветским режимом привела в 2004 г. к избранию Михаила Саакашвили, кабинет которого немедленно направил свои реформы на коррумпированный правоохранительный/полицейский аппарат. Именно его многие грузины считали олицетворением недееспособного государства. К концу 2006 г. администрация Саакашвили отменила слепленное по образу и подобию КГБ Министерство Внутренних Дел (МВД) и его смежные подразделения. Затем все носящие униформу полицейские были уволены, - все до единого работника, и практически с нуля началось формирование новой грузинской полиции. К ноябрю 2009 г. было ясно, что реформаторские стратегии опирались на свою формулу успеха, которая состояла из следующих составляющих: поддержка народа, смелые решения, быстрые действия и такое же быстрое исправление

ошибок по мере их совершения. Набор этих факторов стал движущей силой того значительного развития, которое все еще можно в Грузии наблюдать.

Грузинские социальные реформы были всеохватывающими и включали в себя:

- реорганизацию полиции, увольнение продажных офицеров, повышение заработных плат и непрерывное обучение.
- снижение налогов и выплат, связанных с регистрацией бизнеса (наиболее коррумпированное поле деятельности госчиновников).
- приватизацию основных государственных объектов (таких как железная дорога и рудники).
- поощрение прямых иностранных инвестиций.

Главная полицейская академия была центральным местом реформирования. До Революции Роз академия считалась всеми самой коррумпированной структурой в системе МВД. Процессы, связанные с приемом и вступительными экзаменами были полностью лишены прозрачности. Будущие студенты должны были заплатить от 4,000 до 6,000 американских долларов, чтобы поступить. Большинство денег передавалось верхушке администраторов и экзаменаторам. Сумма уплаченного таким образом «левого» дохода, по приблизительным оценкам, равнялась 500,000 американских долларов в год.

Результатом этих реформ стало резкое улучшение позиций Грузии в рейтинге коррумпированности Трансперенси Интернешнл (ТИ). В рейтинге свободы ведения бизнеса Всемирного банка Грузия поднялась с 100-го места в 2006 г. до 12-го места в отчете 2011 г., оказавшись впереди Финляндии, Швеции, Японии. Для сравнения: Россия за тот же период спустилась с 73-го места до 123-го. Армения, твердо занявшая последние места, согласно отчетам наблюдателей, застыла в своем развитии. Однако организации мониторинговой сети отметили в Грузии также некоторые случаи чрезмерного ужесточения уголовного законодательства, такие как, например, многолетнее тюремное заключение за мелкое взяточничество и кражи.

Международная поддержка

В Грузии существует целый ряд иностранных организаций и посольств, которые проявляют активность в предоставлении помощи грузинским правоохранительным органам. Устремления местных властей совпадают с усилиями международных институтов, таких как Программа помощи грузинской полиции при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); контингент международной гражданской полиции при наблюдательной миссии Организации Объединенных Наций (ООН); Миссия Буква Закона в Грузии при ООН (EUJUST Themis); программа Совета Европы (СЕ); Международная организация по миграциям (МОМ); а также посольства США, Германии и Франции.

Культурные и этнические установки

Трудно переоценить значительность успеха Грузии для других постсоветских государств. До и в процессе проведения успешных реформ в прессе было много споров о невозможности успешного реформирования в связи с культурными идиосинкразиями кавказских республик. Грузинский криминолог Георгий Глонти, к примеру, писал, что «грузины автоматически противодействуют закону в любой его форме». Реформы Саакашвили показали полную безосновательность этих суждений. Очевидно, национальная/этническая идентичность и политическая культура не застывшие явления. Тем самым, направлявшиеся им реформы не просто изменили социальный строй в одной стране, но сломали стереотипы о том, что зло коррупции в Грузии неистребимо, потому что якобы «естественным образом» укоренено в недрах грузинской культуры стыда и чести.

Армения

История независимой Армении началась с взрыва национализма, военных фронтов, блокады, де-модернизации экономики и быта. Экономический кризис стал причиной беспрецедентной трудовой миграции из Армении, мгновенно переструктурировав ее в зависимую экономику денежных переводов (особенно из России и армянской диаспоры западных стран). В 2011 г. статья в журнале Форбс (Forbes), оценивая экономическое положение в 117 странах мира, охарактеризовала Армению как «вторую худшую экономику мира после Мадагаскара». Одной из особенностей социального развития Армении является наличие мировой диаспоры. Целая серия фактов коррупции с последующим разоблачением вызвали глубокую разочарованность и чувство бессилия даже среди самых преданных доноров из их среды. В том числе и это привело к серьезным трениям между армянским руководством и диаспорой.

Полицейская система Армении поражена коррупцией и nepотизмом, на что правительство смотрит сквозь пальцы в связи с тем, что она является действенным инструментом в руках президента и элит в борьбе с политической оппозицией. Представители домохозяйств и предприятий среднего и малого бизнеса называют полицию и Генпрокуратуру самыми коррумпируемыми из государственных институтов.

Коррумпированные офицеры иногда с шумом задерживаются, как это было в случае с работницей правоохранительных органов, начальником отделения милиции/полиции, которая много лет занималась продажей водительских прав: их незаконное получение в обмен на выплату устойчивой суммы 200,000 армянских драмов; их замена - за 50,000 драмов. После показательного расследования её принудили выплатить обратно гражданам их деньги - в среднем 200,000 драмов.

Тем не менее, армянское правительство стоит на пути укрепления авторитарного строя и элита продолжает отдавать своё предпочтение уже существующему положению вещей, то есть половинчатым реформам, а не реальным политическим изменениям. Большая часть реформ имеет чисто

формальный статус и проводится «для галочки», для отчетности перед международными организациями и мониторами. В отличие от советского периода, пост-социалистическая коррупция стала социально приемлемой, если не сказать институционализированной. В условиях нехватки ресурсов и тесно связанного с этим возрастания влияния патриархальной идеологии государство переложило на плечи самих граждан материальную ответственность в определенных областях монетарного обмена, или, в более широком смысле, материального перераспределения. В результате, обычные граждане поддерживают рядовых полицейских в финансовом отношении через выплаты взяток, в рутинном порядке демонстрируя сочувствие той мизерности государственных выплат, на которые «семью не прокормить». При таком положении дел ситуация сродни «моральной экономике», которая характеризуется тем, что члены (со)общества добровольно выплачивают взятки из чувства социальной солидарности и альтруизма. Отказ от выплаты мзды при таком социальном договоре становится источником морального давления – стыда, и полицейские с готовностью эксплуатируют нормативные дискурсы подобного рода с целью извлечения выплат.

Нагорный Карабах

Ситуация в Нагорном Карабахе до некоторой степени отличается от положения дел в Армении, возможно, в связи с тем, что там постоянно готовятся к новому конфликту с Азербайджаном. Президент de facto республики Бако Саакян сразу после его избрания в 2007 последовательно идет по стопам грузинских реформ. Он реализовал реформу местной дорожной полиции в 2008 г. и значительно реорганизовал систему правоохранительных органов. Основным элементом его программы стало повышение дорожных штрафов, что, в свою очередь, позволило не только установить дисциплину вождения на дорогах, но и покрыть бюджетный дефицит, позволяя местным властям платить более высокие зарплаты судьям и полицейским (сегодня зарплата судьи равняется приблизительно 800 долларов США, а жалование полицейского примерно 400 долларов). Реформы Саакяна существенно сократили уровень и объемы коррупции в полиции, но при этом не все водители удовлетворены таким оборотом событий. Прежние мелкие дорожные взятки выплачивать было легче, чем нынешние высокие штрафы.

Приведем мнение местного таксиста:

«Уже года три взяток не то что не просят милиционеры, а даешь, насильно суешь – не берут. Если не нарушаешь – не останавливают и не берут... Но раньше было лучше... можно было за 500 - 1,000 драм проблему любую решить. А сейчас, малейшее нарушение - протокол. И меньше 3,000 не бывает. Первый раз за пьяное вождение штраф 50,000 драмов, второй - лишение».

Парадокс заключается в том, что Нагорный Карабах, являясь по сути дела экономическим придатком Армении, тем не менее, проявил политическую волю и

настойчивость в борьбе с коррупцией (особенно в сфере дорожной полиции) и заметно в этом преуспел. Как и почему это случилось? Такой результат частично можно объяснить нестабильностью политической ситуации в Нагорном Карабахе. Ожидание новой войны и непризнанный статус создают дополнительные стимулы для общей демократизации и продвижения образа Нагорного Карабаха как жизнеспособного и политически целесообразного государства перед западными странами.

Заключение

Советские республики унаследовали от СССР централизованную систему коррупции. Однако разница постсоветской динамики, согласно политологу Кристофу Стефесу, заключается в том, что в Грузии после распада произошел коллапс системы и переход к децентрализованному типу коррупции, в то время как в Армении имел место договорной характер перехода, и структура коррупции осталась централизованной. Эти особенности стали ключевыми в дальнейшем, как для политической, так и для экономической сферы, и в особенности для действенности борьбы с коррупцией (антикоррупционная программа была ориентирована, по большей части, на Запад). Факт расчлененности экономической и политической сфер привел к тому, что политическая жизнь в Грузии более свободна от экономического давления, что стало предпосылкой для рождения довольно сильной политической оппозиции.

В Армении же, наоборот, произошло слияние этих сфер, поэтому политический плюрализм и зарождение серьезной оппозиции выглядит почти невозможным. При этом считается, что с децентрализованной коррупцией, при которой частные акторы эксплуатируют государственные/общие ресурсы, бороться сложнее. В данном случае важна также высокая степень консенсуса между авторитарной элитой и лидерами псевдо-оппозиционного движения, чьи интересы в монополизации огромных сфер национальной экономики в значительной степени совпали с интересами государства.

И наконец, Армения почти исключена из международного сотрудничества и инвестирования из-за своего неразрешенного конфликта с Азербайджаном, так что торговля и свободное рыночное развитие сильно задерживаются, создавая тем самым условия для процветания коррупции. Разрушенная и опустошенная, *de facto* Нагорно-Карабахская республика, на удивление, проявила больше заинтересованности и достигла большего успеха в борьбе с коррупцией в полицейской системе, чем Армения; её шаткое политическое положение сделало антикоррупционные меры стратегически важными.