



Title	Антикоррупционные меры в контексте реформы дорожной полиции в Армении: революция, эволюция или фасад?
Author(s)	Шахназарян, Нона
Citation	Acta Slavica Iaponica, 36, 73-103
Issue Date	2015
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/60025
Type	other
File Information	ASI36_004.pdf



Research Note

Антикоррупционные меры в контексте реформы дорожной полиции в Армении: революция, эволюция или фасад?*

Нона Шахназарян

*В Грузии всё происходит революционно,
в Армении — постепенно...*

Грант Микаэлян (Фонд «Институт Кавказа», Ереван)

ВВЕДЕНИЕ: МЕТОД, ВРЕМЯ, МЕСТО И ДРУГИЕ ПАРАМЕТРЫ

Злободневность и важность академического исследования правоохранительных органов в постсоветских странах сложно переоценить, поскольку реформа полиции является неотъемлемой частью любого более или менее успешного демократического перехода. Фактически не будет большой натяжкой заметить, что реформа государственных институтов в постсоциалистических странах означает создание их с нуля вместо уже существовавших. Это связано в том числе с тем, что назначение их при советской власти было совершенно иным, нередко противоположным нынешнему.¹ Настоящая статья претендует на этнографически детальное освещение текущих пертурбаций в сфере правоохранительных органов в республике Армения и сравнение хода реформы с процессом реформирования этой сферы в соседней Грузии. Цель исследования — зафиксировать динамику реформы и стратегии ее главных акторов, а также оценить последствия этих социальных перемен для Армении. В связи с этим перед автором встали следующие вопросы: Почему полицейская реформа имела место в Армении (каковы мотивации, причины, сопутствующие политические процессы, которые привели к ней, или сделали ее возможной)? Какие специфические реформаторские шаги представляет

* Благодарю за консультативную помощь коллег Метью Лайта, Леонида Косалса, Лили ди Пуппо, Гранта Микаэляна, Корнелия Какачия, Гаянэ Шагоян, Левона Абрамяна, Давида Петросяна, Бориса Гладарева, Виктора Воронкова; всех информантов и сотрудников полиции, вовлеченных в настоящее исследование.

1 Так, к примеру, паспортная система использовалась не для облегчения передвижения, а прямо наоборот, для максимального его осложнения. См. В. Гельмана о современных «подрывных» институтах в России. Гельман В. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России [http://www.eupress.ru/uploads/files/P-102_pages.pdf].

собой полицейская реформа в Армении? Каковы последствия перемен в сфере правоохранительных органов. Как армянский опыт вписывается в региональный контекст, в частности, как он преломился через призму грузинского опыта?

В ходе исследования обнаружилось, что полицейская реформа в Армении, равно как и в любой другой постсоветской стране, была, в общем и целом, инициирована государственной властью, хотя следует принимать во внимание, что некоторые институты гражданского общества также не оставались в стороне. Анализируя происхождение этих реформ, оценивая их взлеты и падения и сравнивая их с подобными реформами, проведенными в других постсоветских государствах, обнаружилось, что реформы в Армении оказались примерно посередине того, что имело место в Грузии (радикальное реструктурирование) и России (декоративные, символические перемены; путинская рецентрализация). 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. Тем более не идет речь о люстрации.

Настоящее исследование проводилось в концептуальных рамках двух масштабных поддисциплин социальной антропологии — прикладная антропология (*applied anthropology*) и исследования модернизации (*Development Studies*) и касается оно широкого круга социальных вопросов, в той или иной форме возникающих в условиях трансформирующегося пост-коммунистического общества. Этот круг вопросов охватывает институциональное строительство (как часть государственного строительства), демократизационные процессы и реформы, антропология организаций. Автор собрала корпус интервью, в том числе составляющих, так называемый, низовой уровень (*grass-root level*).

Изучение государственных институтов, особенно в постсоветских странах, отягощенных авторитарным прошлым, представляет ряд трудностей. В первую очередь, из-за своей закрытости и жесткой иерархии/субординации, полицейская структура воплощает профессиональное сообщество, которое оценивается как максимально замкнутое и труднодоступное для формального внешнего наблюдения. Тем не менее, в цепи демократических реформ в постсоветских странах именно реформирование государственных институтов выглядит как насущная часть государственного строительства (*state-building*) и процесса модернизации. В

связи с этим в ходе исследования потребовалось применение социально-чувствительных методов. В фокусе исследования, фактически, оказались силовики, сотрудники правоохранительных органов (в частности, дорожная полиция), а также институциональные изменения последних лет в Республике Армения (РА). Кроме того, в предметное поле исследования входит формальные и неформальные практики взаимодействия рядовых полицейских с гражданами на повседневной основе.

Изложенные здесь выкладки основаны на этнографическом наблюдении, проведенном автором между 2011 и 2014 гг. в нескольких городах Армении. Кроме различного рода интервью, проведены опросы (выборка случайная). Дневник наблюдения автор вела на протяжении всего периода исследования. Доступ к участникам исследования был организован через друзей, коллег и знакомых по принципу снежного кома. Ситуации интервью были самыми разнообразными — в кафе, кабинетах, офисах, на улице (на ходу и остановившись), в частных квартирах и полицейских участках. В основном, исследование основано на полевых материалах, собранных с 6 ноября по 28 декабря 2012 в городах Ереван, Раздан, Ванадзор, Степанаван, Масис с пригородами. Поездки в регион оказались практически провальными из-за упомянутой выше профессиональной этики, а именно субординации. Тем не менее, было опрошено всего в общей сложности более 117 человек (N). Из них: таксистов: 19; полицейских: рядовых — 16; высший ранг — 7 (из коих Ереван — 5, Ванадзор — 1, Масис — 1); женский специальный батальон — 1 (из 12 возможных); представителей НПО — 11 человек; пешеходов — 63 человека. Возрастные когорты участников исследования — 25-60 лет; образование — разное. Повторные интервью имели место в апреле-мае и в августе-сентябре 2013 г.; в январе 2014 г. (вместе с коллегой-криминологом Метью Лайтом из университета Торонто, Канада).

ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ПРИРОДА РЕФОРМЫ

Массовая коммерциализация в тандеме с коррупцией характеризовали армянскую полицию до недавнего времени. Тем не менее, в отличие от России,² Армения не стала криминальным государством. Скорее, наоборот, из-за моральной заряженности коррупции в публичном секторе, то есть на низовом уровне неформальные обмены в обществе обрели, в некотором смысле, человеческий образ. Коррупция была выведена за скобки преступности, и если с криминалом полиция в той или иной мере успешно боролась, то коррупция в постсоветский период почти вообще перестала восприниматься как правонарушение, то есть в связи

2 Воронков В., Гладарев Б., Сагитова Л. (ред.) *Милиция и этнические мигранты: практики взаимодействия*. СПб.: Алетейя, 2011.

с спецификой социальных условий (о коих будет сказано ниже) была полностью де-криминализована.

Еще до недавнего времени выглядело так, что власти в Армении имеют трудности с ноу-хау или не имеют достаточной политической воли провести согласованную и эффективную реформу полицейского сектора. Формально реформа полиции началась в 2008 г. а официально заявленная борьба с коррупцией в 2005–2006 г., и только в конце 2011 г. проявились результаты, которые обнаруживают себя до настоящего времени.

Согласно исследованиям М. Лайта, социальные реформы в Армении, как и в соседней Грузии, напрямую связаны с изменением политического имиджа и демонстративным процессом де-советизации республики.³ Однако, этот пункт в случае с Арменией можно оспорить. Антисоветская повестка была частично актуальна в период обретения независимости и быстро сошла на нет в связи с началом войны с соседним Азербайджаном за Нагорный Карабах, а пару лет назад власти заблокировали закон о люстрации агентов КГБ. Некоторые эксперты (например, Грант Микаэлян) допускают возможность, что в Армении реформа является следствием общественного давления и крайне низкого доверия к государственным институтам, своего рода попыткой эту ситуацию как-то переломить, исправить.

Провозглашая программу реформы, президент Армении Серж Саргсян сказал — «Это новая Армения — и всё!». Такими словами начались почти все наиболее ощутимые социальные реформы в стране, которые президент поставил под свой личный контроль (Voroshum [Postanovlenie], 2006). Возможно, новая Армения означает «Армения Саргсяна» в противовес «Армении Кочаряна или Левона Тер-Петросяна». Кстати, именно так, по политическому волеию президента Бако Саакяна на порядок раньше, в 2008 г. заработал механизм реформ в *de facto* Нагорно-Карабахской республике.

Действительно, большинство опрошенных считают, что ход и результаты реформ полностью зависят от властей. Равно как и революционное правительство Саакашвили видело в полицейских реформах способ артикуляции своей независимой позиции (от России, в первую очередь), кабинет Саргсяна преследовал вполне определенную политическую цель — продемонстрировать свою лояльность европейским партнерам и западным ценностям. При этом, не в пример Грузии, Армения продолжала вести последовательную внешнюю политику комплементаризма, стараясь не обострять отношений с внешним миром в сложившейся после армяно-азербайджанской войны крайне невыгодной геополитической ситуации фактической изоляции.

Так или иначе, в отличие от Грузии, реформа в Армении не сопро-

3 Matthew Light, "Police Reforms in the Republic of Georgia: The Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-corruption drive," *Policing and Society* (2013), p. 15.

вождалась всеохватывающим реструктурированием и массовыми увольнениями коррумпированных служащих. Но, как и в грузинском случае, армянский президент показал всю решительность мер, целой серией смещений на уровне чиновников высшего звена,⁴ в частности, назначив нового «правильного» шефа полиции. С 1 ноября 2011 г. начальником полиции РА стал Владимир Сергеевич Гаспарян, генерал-лейтенант, 1968 г. р. Многие эксперты в Армении считают, что его личность имеет значение.⁵ «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, 21-12-2012). В сущности, это назначение было аффирмативным ответом на вопрос, нужна ли «сильная рука» для реализации реформы. На новый пост Владимир Гаспарян, в свою очередь, вступил со своей обличительной речью: «Мы положим решительный конец таким явлениям как грызущий семечки, курящий, вымогающий взятки полицейский!» (20-12-2012).

Вопрос, почему именно на 2012–2013 годы пришлось наиболее кардинальные перемены, следует еще специально исследовать в дальнейшем. Предварительное предположение исходит из наблюдений за взаимоотношениями с международными партнерами, такие как Всемирный Банк (World Bank) и Европейский Союз, то есть договоренности по восточному партнерству (EU's Eastern Partnership), конкретные рекомендации (Action Plan), которые в течение нескольких лет неоднократно обращали внимание правительства на должностные преступления правоохранительных органов. Пакет реформ, таким образом, может быть связан со стремлением правительства достичь прогресса в сотрудничестве с ними и заключении соглашения о свободной торговле с ЕС (теперь уже после 3 сентября 2013 г. предвосхищенное напором России на Армению в связи с вступлением последней в Евразийский/Таможенный Союз). Вдобавок ко всему, содержание реформ сопоставимо с реформаторской политикой грузинского экс-президента Михаила Саакашвили, инициированной им в 2003 г. К тому же, после 1 марта 2008 года, в целом, власть сильно стремилась сменить свой имидж. Вполне возможно, что эффективное претворение в жизнь реформы не увенчалось сколь-либо заметным успехом в 2009–2010 именно в подобном социальном контексте кризиса правящего кабинета. Итак, в связи с беспрецедентным для постсоветского/евразийского мира

4 Действующий на тот момент начальник уголовного розыска Ованес Тамамян сел в тюрьму за коррупцию; примерно в то же время Маркар Оганян — действующий на тот момент начальник дорожной полиции Армении — также был задержан за коррупцию.

5 «Почему у Вовы Гаспаряна (новый начальник полиции) много поклонников? Потому что он постоянно говорит о нашей вере. А у нас в Армении все верующие (рядовые граждане, Ереван 25-12-2012)». «Нынешний министр дает результаты — у него свой стиль и он на своем месте» (Арам Навасардян, НПО, 25-12-2012).

демонстративным эффектом грузинских реформ, Армения, предположительно, подверглась как внутреннему, так и международному давлению, или, правительство Армении пришло к заключению, что подобные реформы целесообразны и посильны для армянского общества. Вероятно также, что все факторы сработали вместе.

КУРС НА РЕФОРМЫ

Составляющие полицейской реформы

Перемены коснулись почти всех сфер полицейской профессии — не только формы, а точнее, униформы, которая мучительно менялась несколько раз, но и содержания. 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, 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, наиболее наглядно проблемной дорожной полиции). Следует, однако, отметить, что реформы еще не достигли своего логического завершения и нуждаются в продолжении. Кроме того, можно говорить о реально проведенных на сегодняшний день переменах и об ожидаемых, обсуждаемых пока только на словах действиях.

Новшества

Техобслуживание. Особенно заметные в сфере технического обеспечения существенные прорывы, изменили силуэт социального пространства в Армении и существенно повлияли на общую культуру вождения в республике. В рамках реформы стали организовывать дорожное движение — было установлено 90 новых цифровых светофоров, появилась дорожная разметка. На 25 декабря 2012 г. в Ереване установлено 37 спидометров (еще 6 расположены на областных автодорогах), 35 камер слежения. Причем еще накануне их было всего 25.⁶ Камер слежения 70 в Ереване, но треть из них работает, а некоторые просто муляж, для острастки. Уменьшение контакта лицом к лицу с полицейским — часть реформы. Стоять

6 Командир первого офицерского батальона (250 чел.) дорожной полиции, подполковник Арсен Аршакян рапортовал, что снижение числа ДТП обусловлено размещением спидометров и камер слежения на крупнейших перекрестках столицы. Однако, таблица 251 <http://www.armstat.am/file/doc/99477363.pdf> — как раз говорит, что снижения числа ДТП нет. Мне не удалось уточнить, было ли уменьшение числа ДТП в 2013 году. Возможно, имелось в виду, что вырос процент регистрации.

на улице полицейским запрещено, по новым правилам имеет место только патрулирование.

По данным НПО «Ахиллес», в парк дорожной полиции закуплены: 400 машин марки Тойота; видеокамеры и скоростомеры, причем 30% от штрафов идут в бюджет дорожной полиции и 70% отходят к организации Security Dream на покрытие инвестиционных расходов.⁷ Обновлена вся техника, появились авто-рации, наручные радиы, машины, новое оружие. В полицейских машинах примерно уже с ноября 2011 г. установлены камеры, и в неукоснительную обязанность полицейских входит показать/доказать водителю его нарушение, в противном случае акт написан быть не может.⁸ Заметно улучшилась городская дорожная инфраструктура.

Правила ДД. Вдобавок к усовершенствованию технической базы, все еще в процессе прорабатывания находится правовая подоплека, то есть стандартизация правил дорожного движения. Ввиду того что прежние правила ДД свою законную силу потеряли (по той простой причине, что государства, при котором они были введены, СССР, больше не существует), в 2006 г. вступила в силу международная конвенция по правилам дорожного движения. «Водителям необходимо знать закон о дорожном движении, но прежде всего их надо было привести в единообразную форму, поскольку прежние и нынешние концепты и термины не совпадали. Таким образом, все дорожные разбирательства происходили, по сути дела, вне пределов правового поля. Ситуация стала понемногу меняться, после постановления правительства⁹» — жалуется Э. Аванесян. Для улучшения качества работы полицейских проводятся учебные занятия с инспекторами. В результате, новые работники полиции стали грамотно писать постановления, отштудировали законы. В 2006 г. был создан административный суд. В 2007 г. все-таки приняли новые правила с более четким и непротиворечивым категориальным аппаратом. Тем самым Армения преодолела остатки советских стандартов дорожного движения и перешла к действующим в текущее время международным образцам.

Программа PC Crash. К разряду ожидаемых технических новшеств, идущих в авангарде глобальных перемен в сфере дорожного судопроизводства, относится возможное введение средств по объективному восстановлению дорожных происшествий. Речь идет об инновационной системе PC Crash, ведущей в мире программе по восстановлению дорожных происшествий. В данный момент инициатива в этой сфере в руках НПО «Ахиллес», которая вплотную занимается проектом «Стратегическое судопроизводство». PC Crash — ядро нового конкурсного проекта организации (заявка в международные инстанции уже отправлена). О перспектах повсеместного внедрения программы ведутся переговоры с

7 «Ошибка на 25 лет». Газета *Голос Армении*, 6 декабря 2012 г. С. 2.

8 Эдуард Аванесян, НПО «Ахиллес».

9 Постановление правительства #1070-Ո՝ от 27.07.2006. (на армянском языке).

независимой организацией «Национальное бюро экспертизы». В связи с тем, что программу реализуют разработчики, представители организации ездили в Вену для ознакомления с программой. При успешном исходе программа планируется как информационная и обучающая телевизионная передача (частота — раз в неделю). *PC Crash* практически безошибочно восстанавливает ДТП; программа с легкостью доподлинно устанавливает ошибку, поскольку не несет в себе издержек человеческого фактора. При идеальном исходе водителям будет предоставлена возможность выдачи заключения по *PC Crash* во избежание подделки результатов. Нововведение рисует радужные перспективы резкого повышения общественного контроля над коррупцией в этой сфере. «Соппротивление незаинтересованных институций есть, конечно... — говорит директор 'Ахиллеса'. Кстати, в Грузии этой программы нет...» (Э. Аванесян, НПО Ахиллес).

Тренинги. В специальных качественно новых подразделениях проводятся тренинги, имеющие своей целью повышение качества исполнения профессиональной роли, например обыгрывание трудных ситуаций, таких как срывание пагонов с полицейского, матерная брань и другого рода пререкания и ругательства в адрес полицейских при исполнении службы. Выработан более четкий кодекс поведения работников правоохранительных органов в отношении граждан. Разрабатывается и вводится новая профессиональная этика поведения. Полицейский, в частности, при любой ситуации обязан дать честь и представиться; он/она не имеет права повышать голос на граждан. Кажется, самоочевидные принципы, однако не выполнявшиеся в стране в переходный период. В полицейской академии введены новые специальные предметы, среди которых психология.¹⁰

Специальный батальон. Новая модель некоррупцированного полицейского была поддержана значительным ростом зарплаты и, одновременно, повышением профессиональных стандартов, сопровождавшихся набором хорошо образованных кандидатов. Как и в Грузии, сейчас полицейская академия производит набор кадров на конкурсной основе. Некоторые подведомственные единицы были в значительной степени реструктурированы или даже созданы новые. Например, в ноябре 2011 г. был сформирован новый элитный батальон, который в народе называют ангелами. Его создание видится многими как смелая попытка «полностью преодолеть стереотип о плохих и вульгарных полицейских» (Нарек, 21-11-2012, Ереван). Новый батальон уполномочен выполнять определен-

10 «Мы должны быть психологически сильными. Я дважды патрулировала оппозиционные митинги... ничего хорошего мы [там о себе], конечно, не слышали. В беседе нам вступать нельзя, особенно если пикетчики раздражены (*borbokhvatz en*). У нас сейчас такое мировоззрение — отдавать предпочтение не силе, а уму и интеллекту». (Элен Бабаян, Беседа в кафе «На Бюзанда», с 12 до 13:50, 27-12-2012).

ные приоритетные функции, такие как патрулирование центральных улиц пешком с 17:00 до 23:00, следить за порядком во время демонстраций и митингов, изъятие нелегального холодного оружия,¹¹ а также охрана аэропорта «Звартноц». Главная его функция, в общем, — соблюдение общественного порядка. 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. Активно проводятся анти-коррупционные тренинги, параллельно с чем подбрасывается информация о том, что «если поймают с поличным, то, в лучшем случае, грозит увольнение». Сегодня уже само собой разумеется, что не то чтобы деньги, но и угощения от граждан принимать строго запрещено. «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. Нас раньше за врачей принимали. Дети нас как-то особенно любят» (полицейский(ая) специального батальона).

Оплата труда. Значительно возросла заработная плата полицейских — в пределах \$600-900 и плюс бонусы от штрафных протоколов, что составляет почти десятикратное повышение в сравнении с оплатой старой полиции (\$120-140). При этом зарплата в полиции выдается стабильно день в день — независимо от экономических спадов и кризисов. Наиболее значительные надбавки произошли в структуре дорожной полиции. Зарплата работников дорожной полиции сегодня в Армении выше, чем у врачей, учителей и пожарных.

Штрафы. Размеры нововведенных штрафов считаются в Армении чрезмерно завышенными, а законы, связанные с их оплатой, драконовскими.¹² Тем не менее, высокие штрафы рассматриваются авторами реформы как одно из действенных средств, направленных на улучшение качества дорожного движения, а также снижения уровня взяточничества. Обязательным условием штрафной системы является безналичность (немонетарность) операции, то есть произведение оплаты через банк (в отличие от взяток, выплачиваемых полицейскому наличными «на месте»). Однако, наиболее критически настроенные водители видят в штрафах

11 За ношение холодного оружия по закону Республики Армения взимается административный штраф.

12 «Были приняты ряд мер по ужесточению штрафов: если не уплатил в течение 30 дней со дня вручения, штраф утраивается; через 60 дней оплачивается в пятикратном размере. И это в нашей нищей стране. Разработан кодекс об административных нарушениях» (Эдуард Аванесян, НПО «Ахиллес», г. Ереван).

иную форму бытия прежних взяток. С последним суждением можно было бы поспорить.

Важным средством контроля над полицейским, колеблющимися между выпиской протокола о штрафе за нарушение и приемом взятки от водителя, являются доступные сегодня каждому гражданину электронные устройства-гаджеты. По свидетельству водителей, полицейские берут меньше взяток сейчас, но за курение за рулем, за разговор по телефону, за не пристёгнутый ремень сейчас взимается штраф — 5000 армянских драмов (\$12). «Пьянка и [вождение] без прав — 200, 000 армянских драмов (\$500)» — жалуется ереванский таксист. В армянской столице констатируют высокую дисциплину сборов. Однако, как уже отмечалось выше, стало исключительно важно, чтобы полицейские имели осязаемые доказательства нарушения (как правило в виде съемки с камеры полицейского, установленной в каждой машине).

Бюрократические процедуры. Грузинский опыт в этой сфере отличается полной минимизацией формально-бюрократических процедур, вплоть до того, что судебных дел по ДТП почти не существует.¹³ Более высокий уровень бюрократизации в Армении по сравнению с Грузией отмечается в сфере обязательно-принудительных технических процедур и страхования, связанных с регулярными выплатами. Остаток советского прошлого — по-советски формализованная процедура технического осмотра дорожно-транспортных средств. «В Армении без техосмотра поймали — 50 тыс. [армянских драмов] штраф. В Грузии такого нет» (Ванадзор, водитель-аноним). АППА¹⁴ — это локальная система обязательного страхования. Причем большинство водителей отмечали с плохо скрываемой завистью, что «такого в Грузии тоже нет».¹⁵

Разъяснительная работа с населением организовано ведется через СМИ. ТВ передачи «Дежурная часть», «Острый угол», «Криминальная хроника» пользуются популярностью в народе. «Как в Грузии каждого пешехода-нарушителя мы воспитывать в участок не ведем. Но у нас есть ТВ программа '02' (управление общественных связей [МВД] ведет) в неделю 2–3 раза идет, и именно там показывают последствия нарушений пешеходов. До недавнего времени полицейские не представлялись, сейчас — это стало привычной нормой» (подполковник-аноним, 2-12-2012). Посредством СМИ водители обучаются тому, как отстаивать свои мини-

13 «Я в прошлом году был в Грузии, ОБСЕ организовала поездку 22 человек для ознакомления с грузинскими реформами в сфере дорожной полиции. Это длилось пять дней, и я был в восторге. У них там практически нет судебных дел по ДТП, очень редко. А у нас собралось дел 400–500 за четыре года. А уж в админсуде мы со счета сбились» (Эдуард Аванесян, НПО «Ахиллес»).

14 АРРА — Azgain Pataskhanatvutyan Partadir Apahovagruthyun, то есть национальная система обязательного страхования.

15 Таксист-аноним, г. Степанаван. Интервью 17-11-2012.

мальные права, а именно, требовать общения с полицейским в отличной от прежней формы — в плоскости горизонтальных, а не авторитарных отношений. В довершение, при поддержке таких международных организаций как Eurasia Partnership, USAID, Counterpart, НПО Ахиллес выпустила памятку в помощь водителям.¹⁶

Кроме СМИ разъяснениями занимается специальное подразделение полиции, вышеупомянутый элитный батальон. «Наша задача — следить за тем, чтобы люди правильно переходили улицу. В противном случае, мы останавливаем их свистом и проводим разъяснительные работы, хотя задерживать и забирать в участок права не имеем. В месяц два или три раза выступаем по телевидению. На ТВ нет специальной подготовки, никаких заранее заданных вопросов».¹⁷

Лицензирование. Важной составляющей перемен в полицейской системе стала реформа лицензирования, то есть все, что связано с выдачей водительских прав. Радикальное реструктурирование в этой сфере переоценить сложно. Многолетний опыт показал, что если система коррумпирована, то получается замкнутый круг — плохие водители чаще нарушают правила. Здесь наблюдается видимый эффект, и в этой нише система работает по грузинскому типу. Из самой коррумпированной области эта сфера за короткий период времени стала совершенно прозрачной и с нулевой степенью взяточничества. Упомянутая НКО «Ахиллес» также занималась программой «Регистрация транспортных средств и прием экзаменов»: «Мы называем регистрационно-экзаменационное отделение теперь государством в государстве — никаких взяток нет, все чисто» (Эдуард Аванесян, Ереван, 18-12-12). Все эти мгновенные перемены стали возможны благодаря установлению устройств по слежению, обеспечивающих жесткий контроль над поведением работников.

Ясно одно, чтобы минимизировать коррупционные риски, необходима полная институционализация процедур. Однако, по мнению экспертов,¹⁸ автоматизация контроля — известный способ борьбы с взяточничеством дорожной полиции, но только эти меры *per se* нельзя в полной мере считать реформой.

Технический осмотр. Помимо лицензирования, все процедуры, связанные с техническим осмотром транспортных средств, были переданы на аутсорс, то есть теперь государство привлекло специализированные частные компании, которые и проводят техосмотр.

16 Издана в Ереване в 2011 г: www.raar.am. В складной памятке размером со спичечный коробок даются практические советы водителям и правовая поддержка на предмет того, как грамотно заполнить протокол, чтобы можно было защитить права водителя в суде. На главной страничке под логотипом USAID написано: From the American people. Mobilizing action against corruption.

17 Элен Бабаян, работник спецбатальона. Беседа в кафе на Бюзанда, Ереван, 27-12-2012.

18 Персональная коммуникация с Борисом Гладаревым и Виктором Воронковым, ЦНСИ, Санкт Петербург, май 2013 г.

Финансирование реформы. Дорожная полиция черпает средства, как минимум, из двух источников — из госбюджета (*byudje*) и внебюджетных фондов (*artabyudje*), то есть извне, или от штрафных поборов. Выплаты по возросшим зарплатам стали возможны благодаря установлению специальных фондов международных организаций (World Bank, ОБСЕ, USAID и пр.), а также целевых вложений европейских структур между 2006 и 2012 гг. Все эти меры вкупе — повышение оплаты труда, усовершенствование ресурсной базы и специальное обучение полицейских — имели своей целью обуздание коррупции и сведение ее на нет, а также укрепление авторитета государства посредством представления института полиции в качестве более привлекательного работодателя.

Контроль за реформой обеспечивается государственными и не-государственными акторами. С октября 2012 г. МВД заработал дорогостоящий (выиграли тендер) интерактивный вебсайт (*police.am*). Параллельно с этим при министерстве создан специальный отдел «Связи с общественностью».

Крохотный по численности (но вполне адекватный по качеству) гражданский сектор также прикладывает серьезные усилия, чтобы обеспечить контроль над выполнением процедуры.¹⁹ Тем самым выглядит так, что локус контроля в обществе в условиях демократических реформ сместился, или, точнее сказать, перечень акторов контроля стал гораздо более широким и интерактивным. Freedom House в докладе “Nations in Transit” (2013 г.) оценил гражданский сектор Армении (за период с 1 января по 1 декабря 2012) по 7 балльной шкале (больше-хуже) — 3,75. Интересно сравнить эту цифру с данными за тот же период — у Грузии (3,75) и у Азербайджана (6,75).²⁰ «Грузины занимают четвертое место в мире по количеству заключенных на душу населения. Это значит, что речь идет о вертикальном контроле за ходом реформ» (Александр Искандарян, Институт Кавказа, 21-11-11).²¹

В сфере мониторинга реформирования дорожной полиции среди наиболее активных и высокоэффективных некоммерческих организаций — организации Ахиллес и Национальный Совет дорожной безопасности, NRSC (National Road Safety Council).²² Рычаги надзора за реформой обеспечивает также Национальный Совет дорожной безопасности, NRSC (National Road Safety Council) — НПО, возглавляемое Погосом Шагиняном. На их сайте (www.roadsafety.am) размещен план действий на

19 Группа активистов из гражданского сектора организовала в армянской столице флеш-моб «Наблюдая за полицейскими» («Ditelov vostikannerin») с намерением переломить прежнюю ситуацию авторитарного паноптикума (флеш-моб как паноптикум наоборот). «Полицейские могли разговаривать с гражданами в снисходительном тоне, с позиций папочки (*rapai dirkhits en xosum*). До сих пор остались такие модели общения, хотя идет все на убыль. Это было возмутительно...» (Аревик, активистка).

20 www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/armenia

21 После амнистии 2013 года это уже не так.

22 Проводятся специальные тренинги с населением, в том числе со школьниками.

ближайшие 5 лет, включая стратегические действия для обеспечения безопасности дорог и контроль за действиями дорожной полиции. В фокусе деятельности организации — продвижение осознания необходимости дорожной безопасности в локальном и глобальном контексте. Организация существует с 2005 г. и проводит активную деятельность в регионах Армении (выездные акции-проекты в районах-*марзах*), в сентябре 2011 и ранее в 2008 г., в 2009 устроила встречу школьников с дорожной полицией, чтобы популяризировать знания и идеи о безопасности на дорогах (проекты «безопасность в твоих руках»). Организация живо сотрудничает с правительственными структурами. Одна из целей — выполнение инициатив, исходящих из стратегии правительства, с 2009 г. курируют эти начинания, занимаясь мониторингом ситуации в Армении. В сотрудничестве с Всемирным Банком обсуждается создание нового агентства на средства госбюджета.

Обратная связь. НПО, курирующие ход реформы, существует на гранты ОБСЕ. НПО «Ахиллес» во главе с директором Эдуардом Аванесяном существует с 2000 г. и занимается мониторингом и защитой прав водителей в судах на ежедневной основе: «Я занимаюсь адвокацией водителей» (Э. Аванесян). К тому же, вышеупомянутая общественная организация Ахиллес имеет позитивный опыт сотрудничества с властями, например с заместителем начальника дорожной полиции Норайром Саркисяном.²³ Существует горячая линия, установленная альтернативно полицией и НПО «Ахиллес».

Консультанты. С июня 2012 г. введена система «общественной полиции» (по аналогии с японской системой *Кобан*). Главный консультант по реформе — ОБСЕ (Police.am). Активно используется опыт Канады, Японии, Франции, Австрии.²⁴ В Министерстве МВД подтвердили, что перенимаются положительные практики со всего мира — Германия, Ирландия, США и др. Если подойти к делу более конкретно, имели место обмены опытом в США (Вашингтон, Округ Колумбия) — трижды по три месяца (из них 2 раза в 2003); за опытом во французскую столицу ездили в 1994 г.

По свидетельствам причастных к реформе гражданских инициаторов, живейшее участие в подготовке реформы дорожной полиции при-

23 «Оперативно решаем вопросы, с помощью звонков. Звоним, объясняем ситуацию и просим, чтобы вернули права водителю, потому что их взяли незаконно. Статья 183, самоуправство, самодурство, когда полицейский бездоказательно забрал права. Вот так вот на месте проблему одного человека решаем. Очень эффективно сотрудничаем также с начальником организационного отдела Даниэлом Даниэляном» (директор Эдуард Аванесян).

24 «Правительство говорит, что мы используем мировой опыт»... Директор НПО «Ахиллес» Эдуард Аванесян (18-12-2012). «Это у нас скорее собрание позитивного опыта от всех стран. Больше, конечно, европейская модель» (подполковник полиции, аноним 48 лет, Ереван, 2-12-2012).

няла Великобритания (Э. Аванесян, НПО «Ахиллес», 18-12-12). В 2008 г. была создана комиссия, включающая 18 министерств и две общественные организации NRSC — National Road Safety Council и «Ахиллес» (Эдуард Аванесян на правах председателя). Общими усилиями комиссия разработала текст стратегической программы по улучшению деятельности дорожной полиции (на англ. и арм. яз). Программа изначально была рассчитана на 2008–13 гг.

Гендер и реформа. В рамках элитного батальона создано специальное подразделение — женский отряд из 12 человек в возрасте от 19 до 32 лет, которых наряду с другими готовят в полицейской академии от шести до семи месяцев. Проводятся обязательные учения — стрельба из пистолета Макаров и АК-74 (автомат Калашников). Гендерная политика в этой сфере — эгалитаризм, однако, это не помешало негласно установить чуть более мягкие нормативы по физическим требованиям. Например, отпускают домой со смены на 30 минут раньше, если очень устали. В целях безопасности женщинам-полицейским запрещено ношение украшений (кроме несвисающих маленьких сережек). Строго запрещается заниматься другого рода работой, за исключением творческой деятельности. Отпуск в течение года — один месяц; декретный отпуск (по уходу за ребенком) — два года. Процедура приема на работу включает долгое собеседование, во время которого потенциальных кандидатов готовят к строгому образу жизни, но никаких оговорок о браке и рождении детей не делают.

Лейтенант полиции Элен Бабаян (1989 г. р.) закончила истфак Ереванского ГУ и вот уже год, как служит в полиции: «Требования к нам такие — рост не ниже 1,72 см, высшее образование, языки, чтобы с туристами общаться, спортивные и выносливые, чтобы выдержать тренировки. Особенно трудно было вначале во время тренировок, очень тяжелый щит надо держать наперевес. Рука просто отнималась».²⁵

Полицейская реформа и ЛГБТК (LGBTQ)-сообщество Армении. Наиболее специфично складываются в Армении отношения между ЛГБТК-группами и полицией, вобравшей в себя весь комплекс кодов маскулинности как традиционной, так и просто по определению, то есть принадлежности самой институции к милитаристско-силовым структурам. Полиция, в лице своего эксплицитно религиозного лидера Владимира Гаспаряна, публично отстаивает свою гомофобную платформу. В частности, Владимир Гаспарян высказал жесткую позицию при обсуждении «гендерно чувствительных» законопроектов, предложив внести в кодекс об административных нарушениях штрафы за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений. Правда, вскоре этот законопроект был отозван, объясняя это тем, что «проблема [нетрадиционных сексуальных отноше-

25 Элен Бабаян, Беседа в Кафе на Бюзанда, Ереван, 27-12-2012.

ний] сегодня не входит в приоритеты полиции Армении».²⁶ Тем не менее, в 2011 г. были обнародованы случаи жестокого обращения полицейских с геями и трансвеститами, саботажа в обеспечении их защиты и безопасности, когда они подвергаются издевательствам и избиениям. Полицейские также были замечены в провокациях и вытеснении ЛГБТ из общественного парка.²⁷

Была ли кадровая реформа?

В сравнении с грузинской реформой, массовых увольнений коррумпированных работников в Армении не было, особенно на начальном этапе. Ситуация изменилась в феврале 2013 г.²⁸ Большинство описанных выше изменений напоминают схожие реформы, проведенные в Грузии начиная с 2003 г. И все же бросается в глаза существенная разница в подходах к полицейской реформе в двух странах. Увольнения старого состава были, мягко говоря, не столь массовыми в Армении и прошли без громких, показательных пиар компаний, как это было в Грузии. Кадровая реформа, по свидетельствам НПО-шников, имела место, но тихая, не столь радикальная, как в Грузии (что заметно отличает ситуацию в Армении от громких чисток в Грузии). Подобные увольнения касались чаще офицеров низшего чина, чем командного звена. По мнению эксперта Института Кавказа, этому есть объяснение: в Армении больше центров власти и сама власть менее публичная. Политический истеблишмент всячески избегает скандалов. «Был начальник полиции Алик Саркисян и коррумпированная верхушка (генералы и прочее) — верхушку в 2011 поменяли, и об этом в СМИ не писали. В Грузии любое действие пиарят, и у нас в Армении не так. Просочились кое-какие данные из партии 'Прорывающаяся Армения', и ряд крупных деятелей республиканской партии (РПА) тоже выносили эти вопросы на обсуждение».²⁹ За редким исключением, даже

26 Информационное агентство Регнум Полиция Армении отозвала законопроект о наказании пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений [<http://www.regnum.ru/news/polit/1693126.html>]. «Отметим, что законопроект был составлен в юридическом управлении полиции Армении на основе обращений и жалоб десятков 'представителей интеллигенции'. Текст проекта закона размещен на официальном сайте полиции Армении. Авторы предложили карать отдельных пропагандистов нетрадиционной любви штрафами на сумму 50–100 тыс. драмов. В отношении чиновников и юридических лиц полиция предлагала ввести более жесткие меры, в частности, установить штрафы в размере 100–150 тыс. армянских драмов. Такие же штрафы предусматриваются для отдельно взятых физических лиц, если они вели пропаганду с использованием СМИ».

27 Human Rights Situation of LGBT people in Armenia 2011 [<http://www.pinkarmenia.org/en/2012/02/lgbtreport2011/>].

28 Грант Микаэлян, Институт Кавказа; Арсен Акопян, институт этнографии и археологии НАН РА.

29 Александр Искандарян, Институт Кавказа, Ереван, 16-04-2013.

самые откровенные случаи коррупционного поведения обычно заканчивались показательным увольнением нескольких «козлов отпущения». К тому же, не было приложено никаких усилий для сокращения штатов полиции и соотношения количества полицейских на душу населения, хотя следовало бы оговориться, что статистические данные на этот счет в Республике Армения отсутствуют.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМЫ

Любые попытки кардинальных реформ и структурных преобразований в Армении упираются в непробиваемую стену коррупции. В частности, до недавнего времени пышным цветом цвело то, что называют экономикой *откатов* и рентовой синекурой. Коалиция независимых и влиятельных НПО, доноров и международных агентств Армении и диаспоры (Partnership for Open Society) в 2010 г. провели опрос общественного мнения. На вопрос какая сфера жизни в Армении наиболее коррумпированная, респонденты указали на правоохранительные органы (Jurisdiction) — 27,59%. Образование — следующий обширный домен коррупционеров и взяточников — 17,24%, следом идет медицина (13,79%). В сельском хозяйстве коррумпированность равна нулю.³⁰

Мониторы European Neighborhood Policy (ENP) в 2009 г. рекомендовали армянским политикам разработать новые антикоррупционные стратегии (а точнее действенный закон, обуздывающий коррупцию), изложенные в специальном документе — «План действий (Action Plan) для 2009–2012 гг.». Предыдущие правительственные реформы подверглись критике за их иллюзорность (*illusory box-ticking reforms*), формальность и липовую природу (*legislative-drafting activities*), которые, на деле, не меняли политического ландшафта страны. В отчетах отмечалось, что в результате неявного саботажа, не выполняются обязательства по Action Plan.³¹ Тем самым, реформирование национального законодательства и приведение его в соответствие с международными стратегиями по борьбе с коррупцией стало злободневной проблемой современной Армении.³²

Коррупция и взятки на дорогах до реформы. По мнению специалистов, слияние политических и экономических элит в Армении и конфликт их интересов мешают проведению реформ.³³ К тому же, с советского про-

30 <http://www.partnership.am/en/Poll>

31 The ENP and the “democracy bug” [<http://www.partnership.am/res/Policy%20Briefs/The%20ENP%20and%20the%20democracy%20bag.pdf>].

32 20 ноября 2013 г. оппозиционная парламентская фракция «Армянский национальный конгресс» сделала запрос по коррупции, адресованный правительству Армении. 15-страничный текст запроса (на армянском языке) представляет собой детальный анализ ситуации.

33 Н. С. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism* [Euro-Asian Series] (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006).

шлого осталась установка, что без «левого» заработка (то есть доходов на стороне) выжить невозможно.³⁴ В Армении до сих пор в ходу шутивая максима советских времен: ГАИ-шник — единственное животное, которое *растет* на асфальте.

«Каждый школьник помнит со школьных экскурсий в Гарни-Гегард, КАК передавались деньги милиционеру — через рукопожатие или ‘бесконтактным’ путем — сумма в размере до трех тысяч драмов в спичечном коробке выбрасывалась милиционеру на посту ГАИ... Сейчас так нагло уже не получается» — смеется работник НПО.³⁵ Позитивные сдвиги отметили большинство опрошенных таксистов Еревана. «Менты раньше останавливали машину и говорили: ‘Я сегодня денег не заработал...’ (*Esor phogh chem ashxatel*’ — арм). Выклянчивали. Сейчас? Черта с два! (*che ha!*)» (Давид, таксист, 27-12-12).

Коррупция в ходе полицейской реформы. Согласно данным «Transparency International», в сфере государственных закупок, начиная с 2000 года, была введена система электронных закупок. Для внедрения системы было вложено порядка \$800,000, но эта фрагментированная система покрывает лишь 2% от общего объема закупок. Согласно сведениям за прошлый год, возросли объемы закупок от одного лица. Некоторые министерства осуществляют закупки только от одной организации, что содержит в себе коррупционные риски. Если в течение года четыре раза совершаются закупки у одного и того же лица, такая практика признается коррупционной. Закупки у одного лица чаще других совершают *марзпетараны* (областные администрации). Эти факты отмечены в отчете Контрольной палаты за 2012 год.

В сфере государственных закупок (на долю которых приходится приблизительно 15% от расходной части бюджета) один из пяти наиболее скандальных случаев, перечисленных в тексте запроса оппозиционной парламентской фракции Армянский Национальный Конгресс, напрямую связан с техническим обеспечением полицейской реформы. Цитата из запроса: «*приборы для измерения скорости, устройства для видеозаписи, имеющие якобы цели повышения безопасности дорожного движения. Од-*

34 «Не может мигом измениться все в стране, где у милиционера других купюр не водилось в кармане, кроме трешек советских. Как-то у милиционера попросили в долг 20 рублей. Он ответил: могу дать 18 или 21 руб., но 20 не могу... Взятка стабильная была трояк. Это же все годами, десятилетиями складывалось. Даже лексика и эффе-мизмы свои установились. Со мной произошел случай в советское время. Проезжал через Шулавери, грузинское село. Мы не нарушали. Машину остановили и предлагают — купи ведро камней. Я спрашиваю, зачем? Они отвечают, что иначе они полетят в тебя... И это реальная история. Мой друг стал им долго объяснять, что едет с похорон и т.д.» Профессор антропологии Левон Абрамян, Институт этнографии и археологии НАН, Ереван, 17-12-2012.

35 Лусине Сагумян. Место интервью: кафе «Мама Миа», Ереван, 17-12-2012.

нако выясняется, что 70% доходов от эксплуатации этих устройств уходит частным компаниям — и это при очень высоких для Армении штрафных санкциях. Совершенно очевидно, что государственные структуры могли дать свое согласие на использование этой схемы только в том случае, если бы они имели доход от ее использования с этих частных компаний. Так, согласно официальным сведениям Полиции Армении, опубликованным 31 октября [2013 г.], от использования вышеупомянутого оборудования по состоянию на 27 сентября было получено 4 млрд. 177 млн. 600 драм. Исходя из той же официальной справки Полиции, в течение года ожидается поступление 6 млрд. драм. 70% этих сумм направляется ООО «Секьюрити дрим».

Автостоянки. Платные автостоянки в Ереване находятся в ведении компании ЗАО «Паркинг сити сервис», и были ею же оборудованы. На ее счета поступает 70% платежей, а остальные 30% в бюджет столицы Армении. Интересно, что в «тендере» на обеспечение работы платных автостоянок участвовала только эта одна компания, которая была зарегистрирована в 2012 году. По всей вероятности, компания была спешно создана с целью «отхватить» этот тендер, при этом создавая видимость того, что тендерный конкурс происходит в поле провозглашенных равных возможностей и меритократии,³⁶ хотя формально меритократия была достаточно артикулированно провозглашена в Грузии.

После реформы. Многие опрошенные считают, что взяточничество полицейских, может, не закончилось полностью, но серьезные ограничения и санкции этим проявлениям установлены. По меньшей мере, чувство абнормальности такого экономического поведения уже появляется. Как-то мгновенно исчезли прежняя будничность и восприятие вымогательства как чего-то само собой разумеющегося, а остатки этих проявлений сегодня имеют в столице скорее периферийный характер, чем мейнстримный. «В дорожной полиции получают больше, [чем в других подразделениях полиции], около 280, 000 драмов. Специально так сделали, чтобы взятки не брали, очень сейчас за этим следят. Двоих полицейских недавно отправили в резерв за то, что стояли с машинами без включенных мигалок. Значит, что хотели заработать левых и значит, камера не была включена. Перемены есть и большие»...³⁷

Динамика спада строго фиксируется неправительственным сектором. Они считают, что коррупция на дорогах после реформы снижается, но о том, что прекратилась вовсе говорить рано. На горячую линию в НПО

36 Согласно авторам парламентского запроса от АНК, реальным владельцем компании также является брат президента Сашик Саргсян. Текст запроса (на арм. яз), С. 7. См. также выдержки из текста (на рус. яз) в статье Саркиса Мартиросяна (28 ноября 2013), «О коррупции в Армении и борьбе с ней (по следам одного депутатского запроса) — параграф 3, Государственные закупки» [<http://russia-armenia.info/node/3931>].

37 Гор, полицейский и таксист, 28 лет, г. Ереван. Знакомство и беседа произошли, когда он занимался извозом.

«Ахиллес» поступают звонки. За семь месяцев (май-декабрь 2012 г.) всего 13 из общего числа звонков относились к коррупционным рискам. Два звонка сообщили, что дали взятку.

Культура привилегий. Меры по преодолению, так называемой, культуры привилегий возымели быстрый эффект. Финансовая «дубинка» снова стала тем самым дисциплинирующим инструментом. Были введены официальные тарифы на специальные *статусные* услуги, например, на «блатные» номера машин. Злоупотребление мигалками, в отличие от России,³⁸ в Армении зарегистрировано не было, соответственно и движения типа «синие ведерки» тоже. Тем не менее, другими привилегиями, оставшимися от бывшей советской номенклатуры (такими как узнаваемые привилегированные номерные серии машин; корочки-удостоверения, обеспечивающие пропуск повсюду), в Армении пользовались (и частично продолжают пользоваться) в полном масштабе. Умышленная формальная коммерциализация этой сферы стала дополнительным источником пополнения городского бюджета.

*Государственная программа по борьбе с коррупцией.*³⁹ Чтобы минимизировать коррупционные риски, необходима полная институционализация и максимальная «расперсонализация» процедур — эту формулу в Армении знают, но начать ее реализацию удалось только в конце 2011 г. Казалось, что можно было бы, не изобретая велосипеда, следовать международному опыту, и разработать национальный план противодействия коррупции на ближайшие несколько лет. Однако, это произошло не сразу.

По сведениям заместителя начальника полиции РА Артура Осибяна, в правительстве открыт юридический отдел для борьбы с коррупцией в полиции. Он считает, что «чтобы успешно бороться с коррупцией, важно разобраться с системой ценностей и это фундаментальный момент». Второе — политическая воля органов власти, то есть институты. В Арме-

38 Привилегированное использование дорог в любой стране (в России, например, их количество сейчас сократилось до 230 мигалочников — это представители ФСБ и судебной системы) показывает, ГДЕ сосредоточен локус власти. Подробнее см.: A. Ledeneva, *Can Russia Modernise? Sistema, Power Network and Informal Governance* (UCL, 2003).

39 Программа по борьбе с коррупцией подвергается жесткой критике со стороны гражданского сектора и интеллектуальной элиты страны [<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CAD-53-54.pdf>]. «Правительство лишь декларирует, причем не очень громко, борьбу с монополией и коррупцией. Говоря о борьбе с коррупцией следует констатировать, что Армения в этом вопросе, по-прежнему, остается одной из самых уникальных стран, т.к. практически не имеет серьезного антикоррупционного законодательства. Если же говорить о действующем законодательстве, то оно применяется избирательно, впрочем, как и правосудие». В Армении новое-старое правительство. Давид Петросян политический обозреватель информационного холдинга «Ноян Тапан». 19 мая 2013 года.

нии это Контрольная палата (то, что в России называется Счетная палата). Частями этого плана могут быть следующие меры: 1. установить строгий контроль за расходами чиновников и других госслужащих, обеспечивая механизмы их подотчетности; 2. Следуя примеру Грузии, избавиться от излишней бюрократизации в сфере полицейского контроля (заметные сдвиги уже сделаны), усовершенствовать юридическую основу штрафных санкций и наладить более отлаженную обратную связь населения со штрафными институтами; 3. Полностью реконструировать, радикально реформировать дисфункциональную судебную систему в Армении.

Таким образом, складывается формула, столпы антикоррупционной политики — ценности, институты и контроль, которые вкупе обеспечивают успех антикоррупционных мер.⁴⁰

Выработка стратегий и тактик, а, главное, их имплементация, не замедлила показать результаты борьбы с коррупцией. Параллельные независимые исследования нескольких организаций отразили медленный, но верный прогресс. Согласно Life in Transition Survey (EBRD), в 2002 в Армении взятки давали 14%, в 2005 — 11% (в Грузии соответственно 38% и 7%). Согласно опросам CRRC Caucasus Barometer, процент опрошенных, подвергшихся мздоимству, составил в 2008 — 9%, в 2011 — 6%. Те же цифры для Грузии по соответственно по тем же годам: 4% и 1% (Для Азербайджана — стабильно около 26–32%, в том числе в 2011 году). В докладе международной организации Gallup International за 2013 год индекс восприятия коррупции в Армении составлял 74%. Для сравнения: в Грузии он равен 25%, Турции — 53%, а Азербайджане — 62%.⁴¹ В начале ноября 2013 г. оппозиционная парламентская фракция «Армянский национальный конгресс» (АНК) направила запрос⁴² правительству Ар-

40 То же самое, но другими словами выразил Варужан Эктанян, директор Transparency International (ТИ) — институты, подотчетность (accountability) и последовательность, порядочность (integrity) есть залог успеха (18-12-2012).

41 См. также рейтинги профильной организации Транспаренси Интернешнл [<http://cpi.transparency.org/cpi2013/>].

42 Практика депутатских запросов была весьма популярна в парламенте независимой Армении первого созыва (1990–1995 гг.), в парламенте второго созыва (1995–1999 гг.) она пошла на убыль, в дальнейшем постепенно сошла на нет. В парламенте нынешней легислатуры (отсчитывает свой срок с мая 2012 года) АНК делает уже третий запрос в адрес правительства (согласно законодательству фракция может сделать не более одного запроса в сессию). Использование запросов правительству — один из способов актуализации острых, животрепещущих социальных проблем, волнующих общественное мнение. Такая стратегия доступна любой парламентской оппозиционной группе. Уровень актуализации той или иной проблемы непосредственно зависит от качества представленного запроса [<http://russia-armenia.info/node/3931>].

мении («О распространении системной коррупции»). Текст запроса был представлен журналистам 20 ноября.⁴³

Культурное измерение коррупции. В некоторых случаях неформальное экономическое перераспределение и клиентелизм функционируют как последнее пристанище демократических отношений на самом минимальном уровне.⁴⁴ Речь идет о так называемой *моральной экономике*, или *крестьянском коммунизме* — академической категории, разработанной социологом Джеймсом Скоттом.⁴⁵ Тем не менее, коррумпированность правоохранительных органов значительно повышает общественный цинизм.⁴⁶ В период перехода к рыночной экономике, в условиях слабости государственных инситутов, притязания правоохранительных органов на получение неформальных доходов становятся непререкаемой нормой. Прекращение финансирования из Москвы в результате краха плановой экономики только усугубило ситуацию. Моральная экономика коррупции помещает эти отношения в более широкий контекст «коррупционного комплекса» и подчеркивает их бытовую природу и некую легитимность, признаваемую самими жертвами поборов. Этот комплекс отношений малочувствителен к типу политического режима. Тем самым, коррупция встроена в «логику» переговоров, дарения, социальной солидарности, грабительской власти и перераспределительного накопления. Любая анти-коррупционная политика, в той или иной форме, обязательно сталкивается с этими реалиями.⁴⁷ Интересно, что в армянском случае можно наблюдать и некоторую позитивную отдачу, реципрокность-взаимность, иллюзорно переносящие эти отношения в горизонтальное поле. «Наша полиция очень терпима к людям (*hamberatar* — arm), мы боимся обидеть людей. Это общество такое, что если все друг друга и не знают, то 'через-через' [опосредованно] все друг друга, в конце концов, знают. В этом всё дело» (полицейский-аноним).

Препятствия. Главным препятствием, с которым столкнулись реформаторы, стала самая тривиальная инерция. «Люди хотят плыть по течению, потому что подчинение закону — это трудно, не хотят менять ничего. Трудно пешехода заставить переходить дорогу по зебре. Очередь [организовать] — проблема» (полицейский-аноним, кафе «Ташир-пицца», Ереван. 27-11-2012). В определенном смысле этот пучок препятствий

43 Предполагается, что согласно действующему законодательству правительство страны должно представить письменный ответ на запрос фракции 3 декабря 2013 г. См. подробнее: Мартиросян, «О коррупции в Армении и борьбе с ней».

44 Gerald Mars and Yochanan Altman, "The Cultural Bases of Soviet Georgia's Second Economy," *Soviet Studies* XXXV:4 (October 1983), pp. 546–560.

45 Скотт Дж. Моральная экономика деревни // Шанин Т. (ред.) Неформальная экономика. Россия и мир. М.: Логос, 2003. С. 541–544.

46 P. Manning, *Police Work* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977).

47 A. Gupta, "Blurred Boundaries: Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State," *American Ethnologist* 22:2 (1995), pp. 375–402.

связывают также со сложившимися «традиционными» привычками часто не так давно приобщившихся к урбанистической культуре горожан. «Уважаем старших — вот наша культура. Но на светофоре стоять, когда нет машин — это нет, извольте...».⁴⁸ Свои местные особенности имеет и культура жалобы в Армении, в частности, в районах-марзах. Таксист из приграничного с Грузией городка рассказал, что существует «горячая линия» (*thezh gitz*) и можно звонить и жаловаться на злоупотребления полицейских, «но я этого делать не стану; свои дела сам решу... я в этом городе вырос, в конце концов».⁴⁹ Здесь уместно было бы сослаться на исследование Кэйт Пирс и др., в котором говорится о сравнительно высоком уровне доверия к полиции в Армении и США, но совершенно несопоставима готовность к сотрудничеству с полицией в этих двух странах.⁵⁰

Коррупция, криминал и модернизация. Однажды в период безвластия начала 90-х шеф тогдашней милиции Ваню Сирадегян позвонил посреди ночи своим подчиненным.

– Надо собраться и выпить.

– А повод? — спросили его.

– Сегодня милиционеру предложили взятку, а это значит, что государство еще есть. Это и будем отмечать...⁵¹

Этот случай показателен тем, что обнажает не только культурные и нормативные параметры взяточничества, но также и переменные процесса государственного строительства и некоторых аспектов модернизации. В Армении общеизвестно,⁵² что в 90-е при Ваню Сирадегяне правоохранительные органы в Армении были связаны с воровским миром. В деталях известно и то, что он же весь этот мир и разрушил. Так или иначе, после расправ Сирадегяна, в стране резко упала преступность.⁵³

48 Полицейский-аноним, место интервью: Ташир-пицца, Ереван 27-11-2012.

49 Эдгар, 26 лет, таксист, г. Ванадзор.

50 K. Pearce, H. Giles, C. Hajek, V. Barker, C. Choi, "The Role of Communication and Trust in Reported Compliance with Police in Armenia and United States," *Armenian Review* 52:3–4 (Fall-Winter 2011), pp. 41–64.

51 Экспертное интервью с Арсеном Акопяном, Ереван, 08/2013.

52 <http://forum.openarmenia.com/topic/20936>; <http://russia-armenia.info/node/11615>

53 В лихие 90-е Ваню Сирадегян пересагал в тюрьму всех «воров в законе» (*gogh* — по-арм). Он заявил тогда всенародно: «Я — здесь главный вор». Весной 2000 г. Национальное Собрание Республики Армения удовлетворило ходатайство Генпрокуратуры о лишении Ваню Сирадегяна депутатской неприкосновенности. Депутат обвиняется в том, что, будучи министром внутренних дел, организовал летом 1992 г. вооруженную преступную группу для осуществления нападений и убийств отдельных граждан и должностных лиц. С 2000–2008 гг. находился в международном розыске. Находящийся в изгнании Сирадегян, тем не менее, все еще достаточно популярен в Армении. По данным опроса проведенного Научно-исследовательским центром для жителей Еревана 0,5% опрошенных назвали Ваню Сирадегяна героем. Опрос проводился среди случайно выбранных 630 человек [<http://www.yerkramas.org/2011/12/20/sargsyan-i-ter-petrosyan-samye-xarizmatichnye-politiki-v-armenii-%E2%80%93-socopropros/>].

Несмотря на предшествовавшие этому две амнистии (позднесоветская всесоюзная и постсоветская армянская), между 1994 и 1996 гг. был зафиксирован трехкратный спад преступности. При этом, этот успех удерживается до сих пор. Полковник полиции с 34 летним стажем признался, что поиском угнанных машин они сейчас практически не занимаются, «у нас их почти не бывает, очень мало...» (аноним, 27-12-2012).⁵⁴ Однако, следует повториться, что этого добились путем экстремального уровня насилия против криминальных авторитетов и противоправными действиями, включая такие меры, как *расстрелы на месте* и *черные эскадроны*.⁵⁵

Таким образом, история постсоветской армянской милиции/полиции полна противоречий и парадоксов.⁵⁶ Последовавшие изменения имели долгую предысторию и, несомненно, связаны в том числе с экспортом идей и неутомимой работой международных институтов. «Сейчас такого нет. Сегодня у нас все-таки евро-принципы. Хотя трудно это все...» (Григорий, полицейский, 27-11-2012).

Коррупция, война и государственное строительство. Борьба с коррупцией и преступностью, как ясно показал и грузинский случай, имеет прямое отношение к национальной безопасности, подрываемой, в том числе, внешним противником.⁵⁷ В армянском варианте такого рода внешним

54 Почему в Армении не так много случаев угона машин — это вопрос интересный. Политолог Давид Петросян объясняет это так: «Причина проста: а что с ними делать? Их нельзя угнать в Турцию (закрывается граница, в крайнем случае, [можно это сделать] через Грузию), их нельзя угнать в Азербайджан по причине конфликта. Их можно угнать в Грузию и там перепродать, но в ряде видов криминальных преступлений, полиция Армении достаточно хорошо взаимодействует с грузинскими сыскными органами. Поэтому угон машины в Грузию — большой риск. Насчет Ирана вообще нет и речи — жесткий, полуавторитарный режим, который отслеживает каждого иностранца. Остается воровать машины для того, чтобы разбирать их на запчасти. Но, в общем-то, дело это хлопотное, и к тому же, оно имело бы хорошие перспективы при дефиците запчастей (как в СССР), а его нет. Перегонять ворованные машины в Россию достаточно накладно».

55 <http://www.memo.ru/hr/politpr/sng/sv3/Armenia.htm>

56 Преступный мир, тем не менее, был связан с правоохрнительными органами еще в Советской Армении. В связи с этим, некоторые политологи в Армении считают, что разговоры о том, что правоохрнительные органы были связаны с воровским миром исключительно при Ване Сирадегяне не совсем корректны, поскольку они были связаны с воровским/криминальным миром всегда.

57 «..Грузия столкнулась со специфичным внешним оппонентом, Россией. Накануне Революции Роз элиты страны были полны решимости покончить с российским влиянием... Ни одна другая постсоветская республика не носила в себе подобной комбинации характеристик — поддерживаемые Россией сепаратистские анклавы, подрывающие государственность и социальный порядок, а также пронизывающий контроль России над безопасностью и спецслужбами. В результате с точки зрения правительства Саакашвили организованная преступность и коррупция оказались тесно переплетенными с более широкими задачами государственного выживания». Light, "Police Reforms in the Republic of Georgia," p. 15.

врагом выступает вовсе не Россия, а Азербайджан. Армяно-азербайджанская этническая война происходит на фоне того, что поднявшие головы криминальные группы раннего постсоветского периода (неформальные авторитеты и так называемые *воры в законе*, а также криминальная мелочь, шпана — так называемые *фидайны асфальта*) представляются как угроза государственной монополии на насилие⁵⁸ и армянской государственности в целом. Политический обозреватель Давид Петросян комментирует эти события следующим образом: «Вано Сирадегян действительно расправился в 1990-ых гг. со шпаной совершенно драконовскими методами, но сделал он это исходя из двух посылов: **первое**, в Нагорном Карабахе шла война и армянам нужен был крепкий тыл, где влияние криминала было бы минимизировано; второе, в середине 1990-ых гг. начался процесс ваучерной приватизации. Властям нужно было изгнание криминала как нежелательного конкурента в этом процессе. Так что сведения о трехкратном спаде преступности, скорее всего, правда, но, правда и то, что зачастую это делалось противоправными действиями».⁵⁹ Тем самым карабахская война выступила и продолжает выступать как чрезвычайный и диктующий мотиватор порядка и социальной мобилизации, даже если приходится балансировать на грани авторитарных методов; как формула государственного выживания.

Экономическая деятельность полиции. Вовлеченность представителей полиции в приносящий доход бизнес формально равна нулю, но фактически очень высокая. Документы на аптечный бизнес (*deghatun*) и прочие торговые точки обычно оформляются на членов семьи и других доверенных лиц. А факт работы в полиции как раз играет иногда ключевую роль для обеспечения жизнеспособности предприятия. Иногда работа в государственном силовом институте выступает как дополнение к семейному бизнесу, в противном случае, работа в полиции до пореформенного повышения зарплат не имела смысла. Многие считают, что зарплаты до реформы были неполноценными даже для холостого человека, вот почему сторонний доход считался обязательным.⁶⁰ Сегодня в Армении даже в

58 Фуко М. Безопасность, территория, население. СПб., 2011. С. 25–26, 471; Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. Пер. с фр. В. Наумова под ред. И. Борисовой. М.: Ad Marginem, 1999.

59 «Обвинения в адрес Вано Сирадегяна должны быть проверены и перепроверены. Безусловно, он не был святым. Но дело в том, что они (обвинения) были построены не на документально подтвержденных фактах, а на показаниях лиц, среди которых преобладали бывшие сотрудники МВД, которые были изгнаны из органов самим же В. Сирадегяном. Станным кажется и то, что все те, кто проходил по этому делу, в том числе и исполнители с 'эскадронов смерти', давно вышли на свободу, т.е. отсидели совсем недолго».

60 Относительно российских аналогий см.: Косалс Л.Я. Хозяева милиции // Forbes Russia. 2009. № 10. ноября 2009; Косалс Л.Я., Коленникова О.А., Рывкина Р.В., Симагин Ю.А. Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России: виды масштабы и влияние на общество (на примере милиции). М., 2002.

среде экспертного сообщества существует мнение, что вовлеченность полицейских в сторонний бизнес снижает уровень коррупции в публичном секторе, следовательно, лучше ее не замечать.⁶¹

После реформы. Тем не менее, ощутимые перемены в этой сфере произошли не так давно — в конце 2012–2013 гг. Сторонний доход высших полицейских чинов был обнаружен в сфере эксплуатации столичного общественного транспорта — частная сеть маршрутных такси, которые занимаются извозом в черте города. Однако, формальными причинами увольнения в публичном дискурсе назывались иные. «Все в Ереване знают, что когда-то маршрут № 22, ну и еще какой-то, принадлежал гаи-шнику-шишке. Водители на этом маршруте вели себя более уверенно, останавливались в неполюженном месте, потому что А.Е., бывший шишка в полиции, был хозяином этой и других линий. 109 маршрутка на том же маршруте так нагло себя вести не могла. Но сейчас все изменилось, он сидит за кражу государственного бензина. В 2011 его посадили».⁶²

Вышеупомянутого полковника Маркара Оганяна осудили также за перерасход и нецелевое использование бензина. Генерал Таманян сидит за злоупотребление властью. Некоторые ереванские эксперты/аналитики считают, что вряд ли это были показательные суды, и что «генералов для этого судить не стали бы».⁶³

Новая мощная волна увольнений имела место в январе-феврале 2013 г., отголоски которых отдаются до сих пор. Беспрецедентный раньше строгий контроль над экономической деятельностью полицейских имел результатом увольнение тех полицейских, которые были фактическими владельцами своего дела (обычно оформленного на подставных лиц). Из неформальных источников известно, что проверка производилась самым простым и эффективным способом — на «сомнительные» объекты командировалась налоговая проверка. «Истинный хозяин вмешивается, чтобы защитить свой бизнес, тем самым оказываясь перед фактом увольнения в резерв» (аноним). Следует заметить, что раньше в Армении не было четкого понимания, что госслужащий не имеет права быть вовлеченным с частный бизнес, то есть иметь иные доходы, кроме государственной зарплаты. Этот факт может косвенно указывать на внешнюю

61 «Чисто формально полицейские чисты, все оформлено на других. Но это же хорошо, что у них есть доход и они не будут мучить людей» (А. Навасардян, Армянская Ассоциация Маркетинга, Ереван, 25-12-2012).

62 Артак Дживанян, НПО, Ереван, 17-12-2012.

63 Козлами отпущения обычно бывают «мелкие сошки», но тут совсем другой случай. Все меры пресечения и наказания скорее исходят от властей, чем от НПО, считает президент Армянской Ассоциации Маркетинга. «Раньше как-то говорили, грозились, но мер власти не принимали. Сейчас президент Саркисян под свой личный контроль все взял. Коррупцию одним махом не искоренить. То, что у нас сейчас происходит — это скорее выглядит как хирургическое вмешательство» (А. Навасардян, Ереван, 25-12-2012).

природу источника. Наиболее вероятная версия о том, какие силы могли быть инициаторами и мотиваторами столь неожиданных мер, выступает система евро-атлантических организаций с их систематически проводимыми анти-коррупционными программами. Хотя и тут вспомогательный фактор давления «снизу» не исключается.

ВОСПРИЯТИЕ РЕФОРМ

Международные экспертные оценки. Еще несколько лет назад жестокость армянской полиции отмечалась в докладе госдепа США по Армении за 2009.⁶⁴

Не далее чем в 2011 г. представитель КРМГ Эндрю Кокшель, оценивая коррупцию и теневую экономику Армении, отметил, что: «главным тормозом экономического развития Армении является коррупция... по моей оценке, масштабы теневой экономики превосходят масштабы нетеневой в два раза».⁶⁵

Внутри полицейской системы отмечаются позитивные сдвиги за счет того, что сильно возрос коэффициент обратной связи. «Отношение к полиции в Армении еще недавно было ужасное, но сейчас уважают, не пререкаются» (Лиана Амирханян, PR-отдел МВД).

Экспертное сообщество в Армении считает, что сильнейшим фактором грузинской реформы было и остается привлечение негосударственного, внебюджетного ресурса, связанное с более жесткой позицией Грузии в отношении России и демонстративного отмежевания от всего советского. В отличие от грузинской риторики, в Армении в этом смысле реформа относительно чуть менее политизирована. «Восприятие особенно дорожной полиции у граждан отличное, потому что все замечают, что ГАИ работает намного лучше — всё фотографируется спецустановками, даже олигархов разоблачают». (Погос Шагинян, Ереван, телефонное интервью, 24-12-12).

Национальная безопасность. Армения — сравнительно молодое национальное государство (обрела независимость в 1991 г.), которое в ходе распада СССР пережила продолжительную этническую войну с соседним Азербайджаном. Этот факт сыграл важную роль и для формирования новых правоохранительных структур.⁶⁶ Защита национальных интересов и ее обороноспособность перед лицом внешнего противника — не пустой звук. Именно эта угроза оставила минимальные материальные ресурсы

64 U. S. Department of State 2009 Report (см. Секция 4); Fighting Corruption: Armenia (Police).

65 «Деловой экспресс» 17.01.2011 г.

66 Параметры национальной безопасности в соседней Грузии претерпели значительные изменения после Русско-грузинской войны 2008 г. (отголоски аукнулись и в Армении). В отличие от Армении, Грузия больше не разделена борьбой за отделенные территории.

на реструктурирование правоохранительных органов, то есть внутренних войск, в отличие от насущных требований по содержанию профессиональной армии. Именно наличие внешней угрозы предопределяет наличие соответствующих «патриотически-чувствительных» риторик среди полицейского персонала. Согласно одному из столичных подполковников полиции, «мы просто понимаем, что государству трудно и что важнее, чтобы армия была сильнее. Сколько? 20 лет этому государству. Всё было бы по-другому, не будь войны. Я не верю, что есть возможность у государства поднять нам зарплату, и они этого не делают. Парк автомашин нам поменять. *Тойота* — это серьезные машины, в Грузии *Шкоды*. Я считаю, наша полиция работает не меньше чем в Грузии, и даже с большим достоинством (*tasibov* — арм.), рвением и самоотдачей. Мы же ездим туда отдыхать и можем сравнивать. У нас полицейские на 90% знают русский и остальные 8–10% смогут уж как-нибудь объяснить направление. По-английски наши полицейские пока не говорят, но уже начались переподготовки — первая медпомощь и весь самый необходимый лексикон» (подполковник полиции, 48 лет, пожелал остаться анонимом, Ереван, 2-12-2012). Другой высокопоставленный полицейский с многолетним стажем выразился еще более лояльно: «государство о нас заботится, сокращений нет. Меня не интересует, кто завтра придет к власти — я буду служить. Мне главное — порядок. Я служу армянскому государству. Мы должны быть сильными внутри, чтобы быть в состоянии отразить внешние удары» (аноним, Ереван).⁶⁷

В терминах той же внешней угрозы объясняются иные фантомы, связанные с государственной секретностью. Представители не коммерческого сектора неоднократно сетовали, что при запросах «статслужбы» выдают абсолютные цифры, а не количество происшествий на 10, 000 машин. Отказ объясняется тем, что всё, что связано с количеством населения представляет государственную тайну» (Э. Аванесян, НКО Ахиллес). С этих же позиций пытались интерпретировать толерантность республиканских властей к феномену олигархов.⁶⁸

Опросы общественного мнения. Опросы общественного мнения показали, что еще в 2010 г. доверие к полиции как государственному институту было крайне низким. Кавказский барометр выразил это в следующих цифрах — только 7% опрошенных полностью доверяли полиции (ниже показатели только у судебной системы и НПО — по 6% и парламент

67 Кстати, это высказывание почти слово в слово перекликается с высказыванием погибшего в карабахской войне национального героя Монте Мелконяна, который ставил национальную борьбу за выживание выше внутривнутриполитической или классовой борьбы.

68 «Любой армянский олигарх — производитель, поэтому с ним надо считаться. Поэтому часто выглядит так, что парламент репрезентирует элитный интерес» (А. Искандарян, Институт Кавказа, 13-12-2012).

— 5%). 12% опрошенных скорее доверяли полиции, чем нет. 29% опрошенных были нейтральны. 24% опрошенных полностью не доверяли полиции, в то время как 22% скорее не доверяли.

Представители Армянской ассоциации маркетинга в сотрудничестве с международной ассоциацией Геллап провели лицом-к-лицу опросы (общее количество опрошенных — 1066 человек, погрешность 3%).⁶⁹ На вопрос «Как вы оцениваете работу полиции за прошедший год?» 69% респондентов ответили, что позитивно (из них 52% ответили «скорее положительно» и только 17% ответили однозначно); 25% не заметили никаких явных изменений и только 5% дали негативный ответ.⁷⁰

ЕС и реформа. Параметры влияния. С точки зрения либерально-демократических ценностей полиция — лицо государства, его самый главный агент перед гражданами. Как сейчас признают исследователи полицейских систем, усилия, направленные на усовершенствование полицейской службы, привязаны к более широким демократизационным процессам, что нисколько не исключает и того, что полицейская реформа совершенно отчетливо являет собой некий социально-политический вызов, требующий своего самостоятельного планирования и внедрения (реализации). Это особенно актуально в условиях пост-социалистических государств, носящих отпечаток, как советских правоохранительных органов, так и хаоса и коррумпированности постсоветского периода.

Международные партнеры Армении (собственно, как и других пост-советских государств Восточного партнерства) демонстрируют активный интерес в продвижении полицейской реформы, чаще всего выступающей как предварительное условие для дальнейшего интегрирования в евро-атлантические структуры. Что касается социального положения населения Армении и борьбы с монополиями, эти социальные пороки сегодня больше в фокусе внимания посла США в Армении Джона Хефферна.⁷¹ Не случайно ассоциативное соглашение нацелено именно на улучшение процедур внутреннего регулирования в государствах восточного партнерства, и в частности в Армении. Так или иначе, различ-

69 Mamlo haghordagruthyun, Marketingi Haykakan Assotsiatsia, Gallup International Association. November 10–20, Yerevan, 2012.

70 Следующий вопрос касался того, произошли ли какие-либо изменения в дорожном движении после установления нового технического оснащения (спидометры, камеры автоматического наблюдения). 37% водителей ответили, что стиль их вождения изменился, в то время как 63% опрошенных не зафиксировали никаких изменений (г. Ереван).

71 «Это связано с тем, что события, разворачивающиеся с конца апреля [2013 г.] в столице и регионах Армении, все больше напоминают своеобразные социальные мини-бунты. Это совершенно не нужно внешним игрокам, которые оказывают полную политическую поддержку администрации С. Саргсяна. Поэтому-то Д. Хефферн и призывает правительство, наконец, начать реформы, бороться с коррупцией и монополиями». Давид Петросян, 01-12-2014.

ного рода вовлеченности Евросоюза в процесс реформирования полиции дали мощный толчок усилиям армянского правительства не только бороться с коррупцией, но и качественно улучшить обслуживание полицией граждан.

Однако, следует также отметить те ограничения, которые могут иметь реформы правоохранительных органов в случае, если они производятся в отрыве от общих политических реформ, например, пресловутой судебной системы. Совсем недавно, несмотря на непоследовательную политику Армении и ее присоединение к Евразийскому экономическому союзу, Евросоюз в рамках программы по соседству решил, что Армении в период с 2014 по 2017гг. будет выделено 140–170 млн. евро. Приоритетными сферами финансирования развитие частного сектора, реформы в сфере общественного управления и правосудия.⁷²

Последствия полицейской реформы

Реформа: эффективный инструмент, или «молоток для забивания мух»?

Отчасти благодаря гражданскому сектору реформы можно считать сравнительно эффективными (данные Freedom House доклад «Nation in Transit» см. выше). Эффективность реформ измеряется набором параметров: снижение уровня коррупции и взяточничества,⁷³ показатели исполнения профессиональной роли (job performance), снижение уровня коммерциализации и, соответственно, сокращение цинизма, авторитаризма и жесткости как профессионального качества полицейских. Таким образом, реформа в Армении политически мотивированная в двух (если не более) взаимодополняющих отношениях — мотив сближения с Европой в смысле социальных ценностей (изрядно сбитый, но не добитый, давлением России) вызвал к жизни политическую волю местных властей. С точки зрения оценки гражданами изменения самой природы рутинных взаимодействий с полицейскими, а точнее максимально возможную в Армении формализацию этих отношений, тут отмечается интересная связь. Взносы в пользу полицейских структур в виде штрафов можно производить сейчас исключительно опосредованно через банковские платежи. Параллельно с этим полиция стала гипер бдительна в штрафовании даже за мелкие нарушения. Такая чрезвычайность объясняется многими водителями тем, что речь идет о том что, новая полиция попросту подвергла существенной трансформации прежнюю неформальную взятку, которая шла прямиком в карман полицейского, практически частично

⁷² <http://www.panorama.am/ru/world/2014/09/08/eu-armenia/>

⁷³ «Я [взяточничество] не встречаю уже, но полностью, наверное, еще не покончено с этим. Никто не отказывается, что она, возможно, есть еще, но с этим люто борются. В связи с коррупцией был задержан начальник полиции» (Погос Шагинян, Ереван, телефонное интервью, 24-12-2012).

стала замещаться легализованной «взяткой», которая делится между полицейскими и государством. В этом смысле социальное бремя простых членов общества (в виде штрафных выплат) стало в определенном смысле тяжелее. Таксисты и рядовые водители возмущаются: как случилось, что взятка в тысячу драм переросла в 5 тысяч драм (минимальный штраф, или мзда за то, чтобы инспектор не заводил акт). Тем самым, новая машинария государства по сути дела представляет собой реструктурирование прежнего паттерна «погони за рентой» и эксплуатации коммунальных ресурсов, который дополнялся к тому же привилегированным доступом к «админресурсу», в либерализацию и гуманизацию силовиков. В то же время, как побочный эффект, драконовские методы учета-контроля и штрафования вызывают жесткую критику среди, и без того, экономически нестабильного населения.

Этот и другие факторы, в свою очередь, стали детерминантами политизации правоохранительных органов. Полицейская реформа в Армении была не так драматична, как в Грузии — возможно, потому, что у первой не было противостояния с Россией. Борьба с внешним оппонентом — Азербайджаном — закончилась формальной победой армянской стороны. Эта победоносность укрепила авторитет государства и породила лояльную к властям полицию. Другими словами, дополнительным стимулом к быстрой и более радикальной реформе полиции стал в Грузии тот факт, что на кон было поставлено выживание самой грузинской государственности вопреки давлению России.

ЗАКЛЧЕНИЕ

Итак, если попытаться поместить реформу полиции в Армении в конкретный политический контекст, то можно вычлениить как минимум два стимулирующих фактора. Наряду с постсоветским демократическим переходом, речь идет о различных программах государственного строительства. Этот клубок сочетает в себе подводные камни, которые таят в себе различные компоненты полицейской реформы — культурно-исторические данности, вопросы национальной безопасности и коррумпированность формальных институций. По сравнению с грузинской реформой армянские нововведения имеют гораздо менее радикальную и драматичную динамику. Причем последний факт рассматривается официальными лицами в Армении как выигрышная характеристика.

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.

Отвечая на вопрос, поставленный в заглавии, можно резюмировать, что армянская реформа имела эволюционный, постепенный характер, что не исключает её акцентов на фасадном эффекте.