

# Борьба с коррупцией в Грузии:

## Пример системы органов полиции Грузии



Ноябрь 2015 г.

Астана, Казахстан



© Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане  
Представительство ООН, ул. Бокейхана 14, г. Астана, 010000, Республика Казахстан.

Взгляды, изложенные в данной публикации, могут не совпадать с позицией  
Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане или позицией ПРООН

Иллюстрация обложки  
*Сотрудники Департамента патрульной полиции Грузии*  
Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии

## Содержание

Резюме

Введение

Изучение примера и выводы

Исторический контекст

Борьба с коррупцией в Грузии

- Наличие твердой политической воли

- Четкое определение коррупции в законодательстве

- Принятие законодательства

- Применение политики "нулевой терпимости"

- Создание доверия

- Наем новых сотрудников

- Создание новой структуры по подготовке кадров

- Проведение обучения по вопросам противодействия коррупции

- и внедрение Кодекса этики

- Формирование новой культуры государственной службы

- Усиление систем внутреннего контроля

- Стратегическое использование коммуникаций

Заключение

Библиография

Выражение признательности

**К**оррупция и лицемерие не должны быть неизбежными продуктами демократии, какими они, без сомнения, являются сегодня во многих странах.

~ Махатма Ганди (1869-1948)  
известный борец за независимость Индии «без насилия»

**В**ласть имеет склонность приводить к коррумпированности, а абсолютная власть – приводит к абсолютной коррумпированности.

~ Лорд Актон (1834-1902)  
известный британский историк и член Парламента

**C**orruption optimi pessima.

~ Латинское изречение (Коррупция самого лучшего – самая худшая)

## Резюме

Реформа государственной службы является одним из ключевых компонентов политики реформ правительства Грузии. В одобренной правительством Концепции реформы государственной службы определяются основные направления стратегии реформы государственной службы. Цель стратегии заключается в создании системы управления, свободной от nepотизма и коррупции, и эффективной системы государственной службы, способной оказывать гражданам Грузии качественные государственные услуги на непредвзятой основе.

Усилия, направленные на борьбу с коррупцией в органах полиции Грузии, являются важной частью реформирования системы государственной службы Грузии, так как риски коррупции были значительно выше в правоохранительных органах. В этой связи за последние десять лет были предприняты значительные инициативы, позволившие превратить полицию Грузии в один из институтов, наиболее свободных от коррупции на сегодняшний день в стране.

Анализ данного примера выявил, что превентивные меры и другие предпринятые действия способствовали значительному сокращению рисков в случае с полицией Грузии. Полученные положительные результаты были в целом связаны с двумя основными факторами: [a] применение строгих дисциплинарных мер в отношении нарушителей; и [b] страх потери рабочего места на рынке труда, который характеризуется хронически высоким уровнем безработицы.

Выводы, полученные в ходе изучения данного примера – несмотря на то, что это всего лишь первоначальная попытка проанализировать возникновение коррупции – подтверждают, что реализация законодательных, административных и кадровых реформ Министерством внутренних дел представляет собой хороший пример борьбы с коррупцией. Так, заявленная и строго соблюдаемая политика нулевой терпимости к коррупционным действиям и принятие жестких дисциплинарных и

других репрессивных мер сделали возможной борьбу с системной и широкомасштабной коррупцией в стране.

В целом, анализ данного примера подчеркивает тот факт, что успеха можно достичь за сравнительно короткий срок, при условии наличия твердой политической воли и реализации и координации Правительством согласованных усилий по достижению поставленных целей. Также проведение цикла реформ способствовало восстановлению доверия к правительству, а также роли политического и административного руководства в изменении образа мышления участвующих субъектов, как внутри, так и вне правительственной системы.

Тем не менее, успех в борьбе с коррупцией не означает, что коррупция была полностью искоренена или что рисков коррупции больше нет. Дальнейшие радикальные реформы должны оставаться частью постоянных усилий, требующих бдительности со стороны государственных ведомств в сохранении динамики развития, и поддержания активного участия граждан, неправительственных организаций и средств массовой информации в мониторинге работы полиции и сообщении о проблемах и инцидентах, с которыми они столкнулись.

Несмотря на тот факт, что реформы Грузии, связанные с борьбой с коррупцией, являются результатом уникального переломного момента в истории страны, стратегия и действия по борьбе с коррупцией могут быть применены и в других странах на разных этапах их исторического развития. Опыт Грузии может служить хорошим примером для других стран, которые планируют или приступили к реформам в области противодействия коррупции. Многие из того, что было использовано Грузией в своих реформах, в том числе проведение благоприятствующего цикла реформ, способствовавших в свою очередь повышению доверия к правительству на ранних этапах, – воспроизводимые меры, которые, как видно, могут послужить делу борьбы с коррупцией.

## Введение

Толкование понятия коррупции представляется достаточно сложной задачей, поскольку единого определения не существует. Эта задача еще более усложняется, поскольку определение коррупции, в рамках организации или в контексте общества или законодательства, как правило, подразумевает различное понимание коррупции. Тем не менее, общепринятое определение коррумпированного действия – это «*злоупотребление наделенными (государственными) полномочиями в личных или политических целях*».<sup>1</sup>

Всемирным банком коррупция определяется как «*злоупотребление государственной должностью ради частной выгоды*».<sup>2</sup> Программа развития ООН (ПРООН) описывает понятие как: «*Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях – злоупотребление полномочиями в целях достижения личной выгоды посредством взяточничества, вымогательства, nepotизма, мошенничества или растраты*».<sup>3</sup> Конвенция ООН против коррупции рассматривает коррупцию как: «*обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей*».<sup>4</sup> Аналогичным образом, Совет Европы дает пояснение коррупции как: «*просьба, предложение или принятие, прямое или косвенное, и любое другое неправомерное преимущество или его обещание, которое ведёт к нарушению обязанностей или поведения, ожидаемых от получателя взятки*».<sup>5</sup>

С целью разработки стратегического плана действия для борьбы с коррупцией необходимо понять типы и характер коррупции. В соответствующей литературе выделяется три типа коррупции:<sup>6</sup>

- a. **Системная**, когда коррупция существует в целой системе или отдельных секциях, например, в службе приграничного контроля, судебной системе, полиции, таможенной и налоговой службе;
- b. **Институциональная**, когда затрагиваемый институт относится терпимо к коррупционной практике; и
- c. **Индивидуальная**, когда человек готов к выполнению незаконных действий, так как его рабочее место дает возможности для использования своей должности в личных целях.

На системном уровне коррупция связана с изменением социальных ценностей общества и его организаций. На институциональном уровне вопросы коррупции связаны с профессионализмом, культурой управления и профессиональной этикой. Тогда как на личном уровне она связана с определением роли индивидуума на своем рабочем месте. Коррупция также может характеризоваться как запланированная или спонтанная, ситуационная или регулярная.

Антикоррупционная стратегия, как правило, включает в себя как превентивные, так и репрессивные меры. Первые затрагивают кадровую практику, подразумевающую наем, изменения должностей и обучение, тогда как последние связаны с выявлением и наказанием нарушителей, чьи действия идут вразрез с юридическими и этическими нормами, установленными законодательством или иным образом.

<sup>1</sup> Rose-Ackerman, Susan (2006), Political Corruption and Reform in Democracies: Theoretical Perspectives, in Junichi Kawata (Ed.): Comparing Political Corruption and Clientelism, Hampshire, Burlington, pp 45–61.

<sup>2</sup> World Bank (2007), Strengthening the World Bank Group Engagement in Governance and Anti-Corruption, Washington DC.

<sup>3</sup> UNDP (2004), Anti-Corruption Practice Note, New York.

<sup>4</sup> United Nations Convention against Corruption (2004), New York; see in Philip Gounev, Rositsa Dzhekova, and Tihomir Bezlov, Study on anti-corruption measures in EU Border control, (2012), Centre for the Study of Democracy (Project 1 EOOD).

<sup>5</sup> Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption (1999), Strasbourg; see in Philip Gounev, Rositsa Dzhekova, and Tihomir Bezlov, Study on anti-corruption measures in EU Border control, (2012), Centre for the Study of Democracy (Project 1 EOOD).

<sup>6</sup> Philip Gounev, Rositsa Dzhekova, and Tihomir Bezlov, Study on anti-corruption measures in EU Border control, (2012), Centre for the Study of Democracy (Project 1 EOOD).

Подобным образом, в некоторых случаях антикоррупционная стратегия может основываться на разных подходах. Подход, целью которого является оказание влияния на работников, не только в их признании интересов организации, но и применении ими этих интересов как собственных, тем самым, обеспечивая профессиональное поведение, представляет собой «рационально-эмпирический» стратегический подход. С другой стороны, «властно-принудительные» стратегии подчеркивают официальную и, зачастую, авторитарную власть руководителя, которая используется для достижения результатов путем применения мер стимулирования и наказания. И, наконец, «нормативно-образовательные» стратегии опираются на научно обоснованные подходы, в которых основное внимание уделяется вовлечению работников в организационную работу, направленную на изменение поведения людей в долгосрочной перспективе.

Таким образом, организация – в процессе выбора наиболее эффективных стратегий и мер для реализации своей стратегии борьбы с коррупцией – должна учитывать конкретные условия, в которых она работает, а также другие связанные факторы и причины, которые могут характеризовать ее структуру и операции. Также необходимо принимать во внимание предварительные институциональные условия и аспекты, связанные с личной моралью.

Обоснованная антикоррупционная стратегия должна предусматривать механизмы внутреннего и

внешнего контроля. В этой связи необходимо помнить, что механизмы внутреннего контроля направлены на понимание моральных факторов, тогда как механизмы внешнего контроля носят, скорее, технический характер, например, применение финансовых и других стимулов.

Следующая матрица была разработана на основе типов коррупции (индивидуальная, институциональная, системная), которые были увязаны с понятиями механизмов внутреннего и внешнего контроля. Информация, представленная в матрице, позволяет правильно определить факторы, оказывающие влияние на существование коррупции, а также в ней предлагаются соответствующие антикоррупционные меры, что, в свою очередь, может быть полезным при определении охвата реализуемой антикоррупционной стратегии.

Тем не менее, многочисленные обсуждения темы коррупции и различные предложения о том, как с ней бороться, позволяют судить, что готового рецепта для решения проблемы не существует. Основы и размеры коррупции меняются с течением времени и при изменении условий. Таким образом, всегда необходимо анализировать конкретные социальные, экономические, культурные, организационные и другие факторы, которые подкрепляют разработку соответствующей стратегии для борьбы с коррупцией в любой момент времени и при любых условиях.

	Внутренний контроль	Внешний контроль
Индивидуальный уровень	Нравственное сознание	Техническая организационная профилактика Дисциплинарные разбирательства
Институциональный уровень	Профессиональная этика	Осуществление полномочий руководителей
Системный уровень	Основные ценности: религия, этика	Уголовная ответственность

<sup>7</sup> Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp (1998), Strategien gegen Korruption, in Kriminalistik, 52. Jg., S. 733-743; see in Robert Mischkowitz, Heike Bruhn, Roland Desch, Gerd-Ekkehard Hubner, Dieter Beese Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizeiführungsakademie Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2000.

<sup>8</sup> Robert Mischkowitz, Heike Bruhn, Roland Desch, Gerd-Ekkehard Hubner, Dieter Beese, Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizeiführungsakademie Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2000, P. 343.

## Изучение примера и выводы

Анализ данного примера проводился с целью внести вклад в исследование ситуации с коррупцией в стране. В отличие от Грузии, эта тема стала предметом многих эмпирических исследований в США и ряде европейских государств. В этих странах проведение исследований по вопросам, связанным с полицейской системой, имеет длительную историю. Именно это традиция послужила основой для проведения подобного исследования.

В анализе примера отображена хроника антикоррупционной борьбы и мер по реформированию, которые в период после Революции роз позволили новому правительству трансформировать органы полиции Грузии. Основное внимание в нем уделяется тому, *каким образом* меры по реформированию были успешно реализованы. Другими словами, каким образом новому правительству удалось претворить в жизнь реформы? Что касается времени проведения, это исследование совпало с периодом времени, когда велось широкое обсуждение реформ и борьбы с коррупцией в государственной службе Грузии.<sup>9</sup>

Исследование было проведено на основе ряда интервью с использованием вопросника. Его результаты подтверждают, что системная коррупция, по сути, искоренена. Случаи коррупции сегодня носят, скорее, спонтанный характер, исходя из ситуационных событий, а не являются запланированными систематическими явлениями. По мнению респондентов, желание граждан извлечь личную выгоду посредством дачи взяток полицейским достаточно низкое. Все еще имеет место быть такое явление как попытки использования личных связей и контактов при взаимодействиях с чиновниками, но его масштаб незначителен. Исследование также показывает, что уровни чувствительности в отношении вопросов коррупции, а также осведомленность по некоторым аспектам этого явления значительно повысились за последние годы.



Новый офис полиции. Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии.

Однако эту тенденцию необходимо укреплять с тем, чтобы в конечном итоге добиться искоренения или снижения коррупции до действительно незначительного уровня. Повышение щепетильности служащих полиции в отношении вопросов коррупции в сочетании с должным и систематическим обучением, являются важными инструментами в поддержании этих усилий. Постоянная коммуникация по данному вопросу с населением также важна для дальнейшего укрепления наблюдаемой положительной динамики.

Результаты изучения показывают, что респонденты признают необходимость комбинированного применения профилактических и репрессивных мер для достижения желаемых результатов. В этой связи, ответы респондентов подтвердили, что применявшиеся превентивные меры оказались вполне успешными. Открытые здания, электронный учет данных, упрощение административных процедур, использование камер наблюдения в административных процедурах, скрытого наблюдения и регулярных тестов на наркотические вещества – все эти меры способствовали сокращению коррупционных случаев в органах полиции.

В дополнение, пересмотр системы найма государственных служащих также явился важным фактором, способствующим успеху борьбы с коррупцией. В частности, создание отборочного комитета, в котором все члены имеют равный голос в процессе отбора, внедрение электронного тестирования и

<sup>9</sup> В результате этих дебатов был создан Антикоррупционный совет для решения вопросов борьбы с коррупцией в стране. После его учреждения в государственной службе был обнаружен ряд коррупционных практик.



собеседования для определения интеллектуальных способностей кандидатов рассматриваются в качестве успешных мер в борьбе с коррупцией. Более того, практика по освещению показательных примеров, повышению информированности среди служащих органов полиции по вопросам коррупции, постоянная ротация персонала и учреждение системы внутреннего контроля послужили сокращению уровня коррупции в органах полиции.

В 2014 г. случаев коррупционных нарушений среди служащих приграничной полиции Грузии отмечено не было. Одним из основных объяснений может послужить боязнь служащих приграничной полиции потерять свои рабочие места, поскольку там, где они работают, возможности для трудоустройства ограничены. Почти 98% служащих приграничной полиции Грузии, как и служащие, работающие в зоне государственной границы, являются местными жителями из районов, в которых возможности трудоустройства в государственном или частном секторе очень ограничены. В связи с этим, государственные служащие, занятые в этих службах, крайне осторожно относятся к нарушениям и возможным обвинениям в коррупционных действиях, что

## Исторический контекст

До 2003 г. в системе полиции Грузии коррупция была широко распространенной практикой. Это, главным образом, было обусловлено политической и экономической ситуацией в стране. Низкий уровень заработной платы государственных служащих, которая зачастую не выплачивалась месяцами, создал благодатную почву для коррупции. Служащие полиции, которые вообще не имели дохода, были вынуждены стать частью организованной преступности или принимать участие в торговле наркотиками, или, по крайней мере, содействовать криминальной деятельности посредством своего бездей-

обусловлено их сильным желанием сохранить свои рабочие места. Другим выводом исследования является то, что имеется положительный эффект от внедрения систематического обнаружения случаев коррупции в Министерстве внутренних дел и незамедлительном применении дисциплинарных мер при обнаружении таких случаев. Такие факты сообщаются через департамент внутренней проверки Министерства или гражданами.<sup>10</sup>

В целом, проведенное исследование показывает, что примененный правительством подход дал положительные результаты. Борьба с вышеупомянутыми причинами и факторами позволила искоренить коррупцию в полиции Грузии. Большинство респондентов особо подчеркивали эффективность проведенных мероприятий, способствующих повышению сознательности граждан. Обучение нормам принятого поведения и этики также оказались важными инструментами для продвижения таких изменений в отношении и поведении сотрудников. В этой связи, принятие руководством организации таких принципов на ранних этапах способствовало развитию принятой модели поведения среди всех служащих министерства.

Инспекторы дорожной полиции, в частности, обогащались за счет штрафов, хотя большая часть этих денег передавалась вверх в иерархии органов полиции.<sup>11</sup>

Согласно опросам, проведенным в то время, сотрудники полиции Грузии считались самыми коррумпированными среди государственных служащих. Семь из десяти водителей, опрошенных GORBI в 2000 г., сообщили, что их просили дать взятку полицейским.<sup>12</sup> Действительно, недоверие к полиции было настолько высоко в стране, что граждане не сообщали о преступлениях, а пред-

<sup>10</sup> Самыми распространенными факторами возникновения коррупции в Министерстве внутренних дел являются: [а] низкие рабочие и материальные условия; [б] отсутствие должного понимания проблемы; [с] неправильное понимание обязанностей по отношению к своему руководителю. Недостаточный контроль и недостатки существующего законодательства были названы в числе наименее важных факторов.

<sup>11</sup> Lewan Isoria, Obstacles of Police Reform Implementation, "The 24 Hours" No 64 (07.03.2003).

<sup>12</sup> The fight against corruption in public services, Chronicle of the reforms in Georgia, World Bank 2012.

почитали обращаться к людям, которые были тесно связаны с криминалом, предлагая им деньги в обмен на возвращение их собственности. В то же время, высокопоставленные должностные лица в правоохранительных органах использовали тесные связи с «ворами в законе», которые даже защищали их бизнес.<sup>13</sup>

Вслед за проявлениями Революции роз в 2003 г., новая политическая ситуация создала новую реальность, благоприятствующую проведению законодательных и иных реформ. Новое правительство было вооружено подавляющим народным мандатом. Саакашвили получил более 90% голосов, а его партия Единое национальное движение заняла 68% мест в Парламенте. Люди требовали изменений, и это позволило Грузии добиться значительного прогресса в борьбе по сокращению уровня корруп-

ции в короткий период времени. По данным Барометра глобальной коррупции Transparency International в 2010 г. Грузия заняла первое место в мире по сравнительному сокращению уровня коррупции и второе место в мире по общественному восприятию эффективности правительства в борьбе с коррупцией.

Таким образом, из опыта Грузии можно извлечь много полезных уроков. Эти уроки представлены далее. Тем не менее, не все, что делала Грузия, можно воспроизвести в других странах с отличающимся институциональным и политическим контекстом. Однако, многое можно принять и адаптировать для применения в других странах, испытывающих схожие проблемы в борьбе с распространенной коррупцией в системе государственной службы.



Фото предоставлено Бюро государственной службы Грузии

<sup>13</sup> Lewan Isoria, Obstacles of Police Reform Implementation, "The 24 Hours" No 64 (07.03.2003).



Полицейские Грузии с новейшей техникой. Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии.

## Борьба с коррупцией в органах полиции Грузии

Как этого добились в государственных органах? Ответ на этот вопрос представлен ниже. Здесь описаны составляющие усилий по борьбе с коррупцией, которые помогли Грузии создать историю успеха в борьбе с коррупцией.

### **Наличие твердой политической воли**

Твердая политическая воля имела огромное значение в борьбе с коррупцией в системе полиции Грузии. Такая политическая воля была мотивирована и подкреплена сильной поддержкой со стороны граждан. Наказ избирателей и новые политические реалии подтолкнули новых лидеров Грузии к принятию быстрых и решительных действий. Таким образом, радикальные меры, принятые правящей партией для реорганизации системы дорожной полиции, которая была символом коррупции, имели успех. Другими словами, успех всех усилий реформирования опирался на сильную политическую волю и приверженность, которые подкреплялись широтой охвата, темпами, смелостью и последовательностью реформ, и что самое важное – сильной ролью исполнительного органа в реализации таких реформ.

### **Четкое определение коррупции в законодательстве**

Для эффективного устранения и предотвращения коррупции в государственной службе важно правильно понимать, что она из себя представляет и каково ее определение. Для этого понятие «коррупции» было четко определено в законодательстве Грузии. В соответствии со Статьей 3 Закона Грузии «О конфликте интересов и коррупции в государственной службе», коррупция в государственной службе определяется как *«злоупотребление должностным лицом полномочиями и возможностями, связанными с такими полномочиями, в целях получения имущества или других материальных благ, запрещенных законом, или передачи должностному лицу таких благ или оказания содействия в их получении и легализации»*.<sup>14</sup>

### **Принятие законодательства**

Принятие законодательства в целях регулирования реформ также считается важным. За короткое время были приняты новые законы, такие как Закон Грузии «О конфликте интересов и коррупции в государственной службе», принятый в 2005 г. Этот закон ввел основные принципы выявления, предотвращения и избегания конфликта интересов и случаев коррупции в государственной службе. Он также ввел основные принципы правовой ответственности и механизмов наказания правонарушителей. Соответственно, законом были установлены пути и средства предотвращения, выявления и подавления случаев конфликта интересов и коррупции в государственной службе. Законом также установлены общие принципы разграничения ответственности лиц, задействованных в делах о коррупции, и механизмы наложения наказания и применения других репрессивных мер в отношении лиц, нарушивших законодательство. Закон также предусматривает представление государственными служащими деклараций об имущественном положении.<sup>15</sup>

В рамках других принятых нормативно-правовых актов были внедрены иные и достаточно эффективные меры по борьбе с коррупцией. Например, было запрещено оплачивать на месте штрафы, налагаемые в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях. Правонарушитель должен оплатить штраф в банке по получении уведомления. В соответствии с положениями внутригосударственного акта сотруднику пограничного контроля запрещено на посту иметь наличные средства в размере свыше 80 лари<sup>16</sup> в любой валюте. Также был принят новый закон «О полиции». Новый закон проводит разграничение между мерами полицейского реагирования и профилактическими мерами и устанавливает прозрачную систему для реализации профилактических мер полицией.

<sup>14</sup> «Коррупционное правонарушение» – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое законом установлена дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

<sup>15</sup> Статья I Закона о конфликте интересов и коррупции в государственной службе.

<sup>16</sup> 80 лари примерно равны 35 долл. США

## Применение политики нулевой терпимости

Подход к установлению правопорядка в стране считался Правительством важным для того, чтобы заставить людей думать по-другому, разрушая уважение к криминальному миру и последовательно демонстрируя авторитет формальных правовых институтов над неформальными. В период с 2006 по 2010 г. было арестовано и осуждено 180 членов «уголовного мира».<sup>17</sup> В соответствии с Приказом Министерства внутренних дел, вступившим в силу в 2005 г. в случае сопротивления аресту можно применять огнестрельное оружие. Для «воров в законе» реализация нового закона стало разгромом. Их быстро удалось нейтрализовать до того, как они смогли организовать сопротивление.

Кроме того, в целях предотвращения сохранения коррумпированного поведения в полицию были внедрены тайные агенты полиции для слежения за поведением полицейских. Таких агентов обычно внедряли в качестве напарников полицейских, и им было поручено сообщать обо всех случаях нарушения закона их напарником. Полицейским предлагались взятки и таким способом выявлялись и сурово наказывались взяточники, что послужило очень четким сигналом для новобранцев о нулевой терпимости к взяткам.<sup>18</sup>

## Создание доверия

Быстрое адаптирование политики нулевой терпимости к проявлениям коррупционного поведения и демонстрация оперативных и четких результатов имели большую значимость для создания доверия и обеспечения возможности достижения среднесрочных и долгосрочных целей. Реформы в полиции касались не только искоренения коррупции. Они также были направлены на восстановление доверия к официальным институтам путем трансформации некогда печально известного как высококоррумпированного института полиции в службу, ориентированную на служение гражданам.

Новая полиция совершенно отличается от прежней. Старые кадры полиции были заменены более молодыми и более подготовленными полицейскими,<sup>19</sup> которые уже не носят униформы советской эпохи, а носят новую и привлекательную форму, водят новые автомобили, оснащенные новейшими бортовыми компьютерами. Здания полиции также

были обновлены, чтобы они выглядели более профессионально. Около 60 полицейских участков в Тбилиси и регионах были вновь построены или отремонтированы, при этом они выглядят теперь более открыто и привлекательно, некоторые имеют стеклянный фасад, окошки как у операционистов банка, что предполагает большую прозрачность в работе. В Тбилиси, а также в других крупных городах Грузии, вдоль улиц и дорог были установлены камеры видеонаблюдения, которые позволяют полиции и гражданам доказать, имело ли место нарушение закона или нет.



Новый персонал полиции Грузии. Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии.

Правительством также была внедрена новая система оплаты штрафов за нарушение правил дорожного движения посредством депозитов в банках второго уровня, что ограничивает возможности полицейских для получения денег. Также были созданы центры обслуживания автотранспортных средств, где в одном месте можно получить водительские права и произвести регистрацию автотранспортных средств, при этом основной упор сделан на оперативное и вежливое оказание услуг гражданам. Кроме того, правительством внедрена круглосуточная горячая линия, позвонив в которую граждане могут сообщить о ненадлежащем поведении полицейских или требовании ими денег в качестве взятки. Данная горячая служба направлена на изменение отношений между гражданами и полицией.

Благодаря этим мерам доверие к полиции постепенно восстанавливается. 53% респондентов, опрошенных в ходе изучения общественного мнения по преступности и безопасности в 2011 г., оценили работу полиции как хорошую, еще 34% респондентов считали ее достаточно хорошей.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Термин, широко используемый в бывших советских республиках для описания преступной среды и организованных преступных группировок.

<sup>18</sup> The fight against corruption in public services, Chronicle of the reforms in Georgia, World Bank, 2012.

<sup>19</sup> 15% сотрудников патрульной полиции – женщины.

<sup>20</sup> GORBI 2011.

## Наем новых сотрудников

Профессиональное развитие полицейского персонала остается одним из приоритетов. Однако для создания новых, профессиональных и ориентированных на оказание услуг сил полиции необходимы люди, обладающие новыми навыками и имеющие другое отношение к службе. Был необходим массовый набор персонала.<sup>21</sup> Для привлечения людей в профессиональные силы, незапятнанные коррупцией, государством были наняты новые сотрудники из числа выпускников университетов и юридических школ после прохождения ими экзамена. Однако основной критерий заключался в отсутствии предыдущего опыта работы в госструктурах и судимости. После отбора новобранцы прошли двухмесячную профессиональную подготовку в Полицейской академии, включая курсы английского языка. Подготовка этих сотрудников за короткий промежуток времени была трудной задачей, но интенсивность их обучения в последующем способствовала подготовке квалифицированных полицейских.

## Создание новой структуры по подготовке кадров

Для искоренения коррупции Полицейская академия была расформирована и заменена совершенно новой структурой и организацией в целях обеспечения прозрачной и объективной системы экзаменов. Однако было сделано правильное предположение о том, что от коррупции невозможно избавиться, если персонал Академии не будет иметь адекватную оплату труда. В связи с этим были внесены изменения в систему оплаты труда, в результате которых заработная плата персонала Академии выросла в четыре раза. Такое резкое увеличение заработной платы стало возможным благодаря внедрению структурных изменений и оптимизации работающего персонала. Например, общая численность персонала, работающего в Академии, была сокращена с 650 до 159 человек.<sup>22</sup> Практически десятикратное повышение заработной платы, упор на формирование культуры обслуживания среди новобранцев и упор на профессио-

нализм – все это помогло положительным образом изменить структуру мотивации.

## Проведение обучения по вопросам противодействия коррупции и внедрение Кодекса этики

Результаты опроса свидетельствуют о том, что полицейским, нанятым вскоре после Революции роз в 2003 г., не было предоставлено соответствующее обучение по вопросам коррупции. Однако позднее специально для полицейских были разработаны программы профессиональной подготовки, которые включали специальные учебные курсы по вопросам коррупции.<sup>23</sup> Для участковых была разработана программа обучения, которая была проведена Академией внутренних дел. Она включала в себя 16-часовой курс «Кодекс этики полицейского и стандарты обращения с гражданами» и 8-часовой курс «Коррупция и должностные злоупотребления». Кроме того, был подготовлен 8-часовой учебный курс «Права человека и кодекс этики полицейского» в рамках учебной программы, предназначенной для пограничной полиции Грузии, Департамента охраны сухопутных границ и пограничников. Дополнительно Академия внутренних дел предлагает на регулярной основе учебные программы по вопросам борьбы с коррупцией для полиции. Учебная программа для сотрудников Департамента полиции включает двухчасовой курс по Закону Грузии «О конфликте интересов и коррупции в государственной службе». Кроме того, 4-часовой учебный курс по коррупции и должностным преступлениям предлагается сотрудникам для карьерного продвижения в Департаменте полиции. Еще один 8-часовой учебный курс по коррупции и должностным преступлениям проводится для дознавателей и следователей, работающих в полиции Грузии.

Антикоррупционное обучение также включает применение этических норм в деятельности полиции посредством внедрения Кодекса этики,<sup>24</sup> распространяемого среди всего персонала Министерства внутренних дел.

<sup>21</sup> В августе 2004 г., на улицах появилось 2 400 новых полицейских. В тот же период одновременно было уволено 16 тыс. инспекторов дорожной полиции, которым государство отказалось предоставить какие-либо гарантии правовой или социальной защиты.

<sup>22</sup> Lewan Isoria, Reforms at the Academy of Internal Affairs, The 24 Hours, No. 279 (24.11.2004).

<sup>23</sup> Программы обучения по борьбе с коррупцией до сих пор нуждаются в совершенствовании, поскольку недавно в рамках исследований было выявлено, что они являются краткосрочными, что не позволяет получить полного понимания рассматриваемых тем и вопросов; кроме того, они охватывают только юридические аспекты, такие как анализ правовых норм, и поэтому недостаточны для формирования навыков, необходимых полицейскому для профессиональной и эффективной деятельности.

<sup>24</sup> Этика и общие правила поведения на государственной службе доступны на веб-сайте Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане: <http://www.regionalhub.org/ru-ru/Библиотека.aspx>

## **Формирование новой культуры государственной службы**

Еще одним важным способом борьбы с коррупцией в полицейской системе Грузии было новое понимание того, как оказываются государственные услуги. Например, были упрощены процедуры для получения водительских прав или регистрации автомобиля. До реформ, можно было «купить» водительские права за сто долларов США (взятку в буквальном смысле платили в долларах США). Государством были созданы центры обслуживания по принципу «одного окна», где граждане могли получить водительские права или зарегистрировать автомобиль путем взаимодействия с вежливым персоналом, который оказывал необходимые услуги достаточно оперативно.

Применение новых технологий явилось ключевым компонентом в реализации таких инициатив, как борьба с коррупцией. Их внедрение устранило многие прямые контакты между должностными лицами и гражданами, сокращая возможности для взяточничества. Применение новых технологий также помогло в оптимизации оказания государственных услуг путем упрощения процесса, а также в упрощении мониторинга оперативности и эффективности оказания государственных услуг.

Подводя итоги, отметим, что правительством были предприняты систематические усилия для формирования новой культуры в оказании государственных услуг. Применение современных методов и методик обучения и улучшение инфраструктуры оказания государственных услуг способствовали появлению нового типа полицейских с сильным чувством общественного долга.

### **Усиление систем внутреннего контроля**

Внимание также уделялось Департаменту Генеральной инспекции, структурному подразделению Министерства внутренних дел Грузии. Данный департамент проводит мероприятия внутреннего контроля и осуществляет надзор за деятельностью других подразделений МВД. Руководитель Генеральной инспекции отчетливо отвечает непосредственно Министру внутренних дел. Департамент также отвечает за выявление случаев нарушения этических и дисциплинарных норм в полиции Грузии, а также случаев ненадлежащего выполнения должностных обязанностей и других незаконных дей-

ствий, и принимает соответствующие меры реагирования. Департамент также проводит оценку причин незаконных и неправомерных действий, совершенных сотрудниками Министерства, и разрабатывает рекомендации в целях предотвращения таких действий в будущем. Кроме того, Департамент имеет горячую линию в целях обеспечения эффективной коммуникации между Министерством внутренних дел и гражданами. Благодаря этому механизму граждане могут сообщить о каких-либо правонарушениях, с которыми они столкнулись, оказывая тем самым содействие Министерству в выявлении незаконных действий со стороны его сотрудников.



Патрульные полицейские Грузии дарят женщинам-водителям цветы в честь Международного женского дня. Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии.

### **Стратегическое использование коммуникаций**

С самого начала реформ политические и государственные лидеры эффективно использовали средства массовой информации. Министерство внутренних дел проводит кампанию по связям с общественностью, направленную на информирование общественности о том, что в новой полиции служит благожелательно и дружелюбно настроенный персонал. В рекламе полицейский целует свою жену; в другом ролике пожилая женщина готовит завтрак своему сыну-полицейскому перед тем, как он уходит на службу. Кроме того, Министерство внутренних дел систематически транслирует эпизоды с арестом государственных служащих, обвиняемых в коррупции. Подводя итоги, можно сказать, что эффективные коммуникации в СМИ помогли распространить сообщение о нетерпимости к коррупции, что способствовало изменению взглядов и отношения людей к допустимому и недопустимому поведению.

## Заключение

Политика, направленная на борьбу с коррупцией в полиции Грузии, может служить хорошим примером успешной реализации антикоррупционной политики и реформ в гражданской службе. Такие меры как принятие политики нулевой терпимости и наложение серьезных дисциплинарных мер в отношении правонарушителей внесли существенный вклад в борьбу с системной коррупционной практикой. Четкое и точное законодательство по вопросам конфликта интересов и коррупции, принятое на ранних этапах реформ по борьбе с коррупцией, также помогло в реализации антикоррупционной стратегии правительства.

Факторы, способствующие коррупции, были практически искоренены в Министерстве внутренних дел. Наем квалифицированного персонала, обеспечение стабильных условий работы и внедрение механизмов аудита и контроля в значительной степени гарантировали, что в министерстве не будет коррупции. Ситуация усиливается тем, что персонал министерства имеет удовлетворительную систему оплаты труда и социального обеспечения. Кроме того, при высоком уровне безработицы в стране государственные служащие все еще испытывают страх в связи с потерей работы в случае, если они будут замешаны в противоправных действиях. С другой стороны, положения об институте разоблачителей<sup>25</sup> в соответствии с Законом «О конфликте интересов и коррупции в государственной службе» также должны применяться в отношении Министерства внутренних дел, государственного органа, в котором на сегодняшний день, они не применяются.

Кроме того, для профилактики коррупции важными являются меры контроля и аудита. Однако ведутся обсуждения в отношении того, следует ли провести децентрализацию соответствующих функций и передать их от Генеральной инспекции руководителям отдельных департаментов. Суть состоит в том, чтобы переложить ответственность за меры по профилактике коррупции на руководителей среднего и высшего звена в департаментах с тем, чтобы лица, занимающие эти должности, отвечали за этическое поведение своих подчиненных. Если такая практика будет принята, руководителям среднего и высшего звена и администраторам необходимо будет предоставить обучение по антикоррупционным мерам и показателям для того, чтобы они могли эффективно выполнять свою роль.

В целом, опыт Грузии доказывает, что успеха можно достичь за сравнительно короткий срок, при условии наличия твердой политической воли и реализации и координации Правительством согласованных усилий по достижению поставленных целей. Многие из того, что было применено в Грузии в ходе реформ, включая развитие добродетельного цикла реформ, который в свою очередь помог укрепить доверие к правительству, может быть применено и в других странах.

Несмотря на тот факт, что реформы Грузии, связанные с борьбой с коррупцией, являются результатом уникального переломного момента в истории страны, стратегия и действия по борьбе с коррупцией могут быть применены и в других странах на разных этапах их исторического развития. Опыт Грузии может служить хорошим примером для других стран, которые планируют или приступили к реформам в области противодействия коррупции. Подобные процедуры и методы были недавно внедрены в органах полиции Украины при содействии государственных служащих Грузии.<sup>26</sup>

Мероприятия, нацеленные на изменение менталитета и роль руководителей в реализации таких изменений, также могут быть успешно применены в других условиях. Привлечение СМИ для разоблачения коррупции и эффективное использование средств массовой коммуникации для аккумуляции общественной поддержки в деле борьбы с коррупцией также являются стратегиями, которые могут быть приняты и реализованы в других странах. Самое главное послание состоит в том, что оказание государственных услуг будет освобождено от коррупционной практики.

Тем не менее, антикоррупционные реформы – это непрерывный процесс, требующий постоянного внимания со стороны ответственных органов, политических и административных, а также активного участия граждан, гражданского общества и средств массовой информации в мониторинге работы полиции и информировании о возникающих проблемах.

И последнее, но не менее важное, утверждение о том, что «коррупция является организационно распространенной и исторически устойчивой практикой полиции»<sup>27</sup> не может более считаться верным, поскольку пример Грузии доказывает обратное.

<sup>25</sup> Руководство по защите лиц, совершающих служебные разоблачения доступна на веб-сайте Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане: <http://www.regionalhub.org/ru-ru/Библиотека.aspx>

<sup>26</sup> См. Леонид Рагозин, «Украина обращается за помощью для проведения реформы органов полиции», Bloomberg Business (05.02.2015), <http://bloomberg.com/news/article/2015-02-05/ukraine>; см. также Дмитро Зотсенко, BBC Monitoring (09.07.2015), <http://bbc.com/news/blogs-trending-334332788>. Суть обеих статей состоит в том, что для реформирования органов полиции необходима нулевая терпимость к коррупции, помощь зарубежных стран, новая инфраструктура и оборудование.

11 <sup>27</sup> См. Эндрю Фолл, «Коррупция и полицейская служба Южной Африки», док-т 150, Институт по изучению проблем безопасности, сентябрь 2007 г.





Фото предоставлено Министерством внутренних дел Грузии.

## Библиография

Barker, T; and Roebuck, J., an Empirical Typology of Police Corruption, Springfield 1973.

Birgit Pech, Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, INEF Report 99/2009, Universität Duisburg-Essen.

Code of Police Ethics, 2013 ([www.police.ge](http://www.police.ge)).

Corruption in Georgia, Criminological analysis and case law comments, TSU 2011.

Fall Andrew, "Corruption and the South African Police Service", Paper 150, Institute for Security Studies, September 2007.

Gounev, Philip; Rositsa Dzhekova; and Tihomir Bezlov, "Study on anti-corruption measures in EU Border control", Centre for the Study of Democracy (Project 1 EOOD), 2012.

Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service.

Lewan Isoria, Obstacles of Police Reform Implementation, "The 24 Hours" #64 (07.03.2003).

Lewan Isoria, Reforms at the Academy of Internal Affairs, "The 24 Hours", #279 (24.11.2004).

Mischkowitz, Robert; Heike Bruhn; Roland Desch; Gerd-Ekkehard Hübner; und Dieter Beese, Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizeiführungsakademie, Bundeskriminalamt, Wiesbaden 2000.

Rich Martin, "Police Corruption: an Analytical Look into Police Ethics in the USA", FBI Law Enforcement Bulletin, May 2011.

Sherman, J.W., Police Corruption: A sociological Perspective, 1974, Garden City, NJ.

United Nations Convention against Corruption, 2004, New York.

UNDP: Anti-corruption Practice Note, 2004, New York.

World Bank, Strengthening World Bank Group Engagement in Governance and Anticorruption, 2007, Washington DC.

World Bank, The fight against corruption in public services, Chronicle of the reforms in Georgia, 2012, Washington DC.

## **ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

Данное исследование было первоначально подготовлено профессором Паата Турава с юридического факультета Университета им. Григола Робакидзе по заданию Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане. В последующем оно было дополнено благодаря работе Исследовательского центра Регионального хаба.

Региональный хаб выражает благодарность доктору Панайотису Ливеракосу за его неоценимый вклад в данное исследование и рекомендации. Региональный хаб также признателен Бюро государственной службы Грузии за оказание непрерывной поддержки и содействия в подготовке данной публикации и Министерству внутренних дел Грузии за предоставленные фотографии.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане (Региональный хаб) создан в марте 2013 года, когда представители 25 стран и 5 международных организаций единогласно приняли Декларацию об учреждении Хаба. В настоящее время в состав Хаба входит 31 страна-участница. Региональный хаб является многосторонней институциональной платформой для постоянного обмена знаниями и опытом в сфере развития государственной службы. Целью Хаба является содействие и стимулирование трансформации государственной службы в регионе посредством укрепления экспертных сетей, мероприятий по укреплению потенциала, проведения комплексных совместных исследований и распространения инновационных подходов в сфере государственной службы в странах-участницах Хаба.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане  
Представительство ООН, ул. Бокейхана 14, г. Астана,  
010000, Республика Казахстан  
Тел.: +7 7172 69 65 44 / 69 65 50  
[www.regionalhub.org](http://www.regionalhub.org)  
[twitter.com/AstCivilServHub](https://twitter.com/AstCivilServHub)  
[www.facebook.com/HubAstana](https://www.facebook.com/HubAstana)