

# КОММУНИКАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ

КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ДОВЕРИЯ К ПОЛИЦИИ.  
ОПЫТ ГРУЗИИ



© Астанинский хаб государственной службы, 2019 г.

Представительство ООН

ул. Азербайжана Мамбетова 14, г. Нур-Султан, 010000, Республика Казахстан

Авторы:

Айжан Кошкенова, Иракли Таблишвили

Айжан Кошкенова – казахстанский консультант в области масс-медиа и коммуникаций. В разные годы работала в республиканских и международных СМИ, проектах ЕС и ПРООН по развитию госслужбы. Имеет опыт работы в Грузии в качестве журналиста казахской службы RFE/RL, участника программы Prague Civil Society Centre (PCSC). Закончила магистратуру Georgian Institute Public Affairs (GIPA) в Тбилиси.

Иракли Таблишвили является председателем правления неправительственной организации Voice from Georgia, автором и руководителем ряда национальных медиапроектов Грузии. Работал экспертом проекта ЕС, советником председателя Совета Безопасности при Администрации президента Грузии, руководителем ряда грузинских СМИ. Он также принимал участие в разработке рекомендаций для правительства Грузии в рамках медиаисследований. Он автор более сотен статей, соавтор научных публикаций в области взаимоотношения государства и гражданского общества.

*Взгляды, изложенные в данной публикации, могут не совпадать с позицией Астанинского хаба государственной службы или позицией Программы Развития Организации Объединенных Наций.*

Фотография предоставлена Министерством Внутренних Дел Грузии

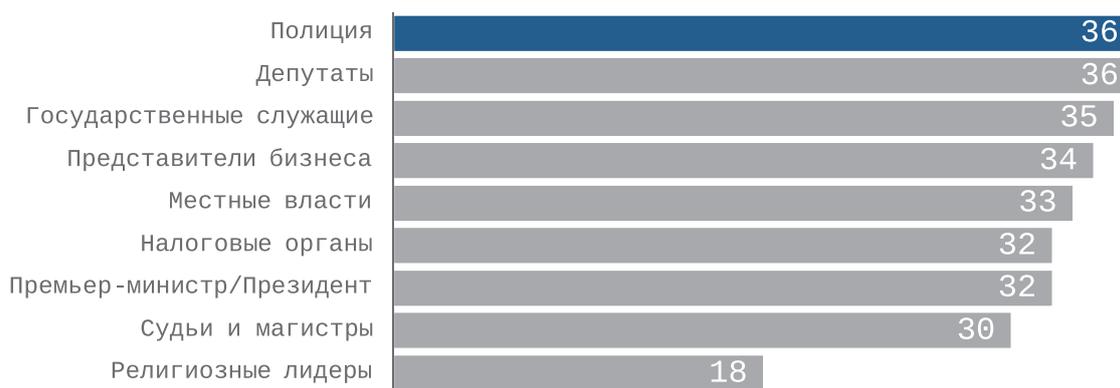
## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	4
Выражение признательности .....	6
Введение .....	7
<b>Глава 1. Общий контекст. Коммуникационные аспекты реформы правоохранительной системы в Грузии .....</b>	<b>9</b>
1.1 Предпосылки разработки коммуникационной стратегии .....	9
1.2 Законодательно-правовые основы .....	11
1.3 Внедрение новой кадровой политики в рамках реформы .....	13
<b>Глава 2. Грузинская практика. Коммуникационные решения и инструменты повышения уровня доверия .....</b>	<b>17</b>
2.1 Переход органов полиции на сервисную модель .....	17
2.2 Использование новых технологий в работе с населением .....	19
2.3 Механизмы взаимодействия с общественными институтами .....	21
2.4 Методы работы со СМИ и социальными сетями. Маркетинг .....	26
<b>Глава 3. Пример для других. Опыт внедрения грузинской модели на постсоветском пространстве .....</b>	<b>29</b>
3.1 Роль культурно-исторических факторов и общие тенденции в решении коммуникационных задач .....	29
3.2 Применение грузинской модели в бывших социалистических странах: уроки Украины .....	32
Заключение .....	35
Список сокращений .....	42
Таблицы и рисунки .....	42
Список литературы .....	43

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Страны, в которых люди доверяют друг другу в большей степени, чаще всего имеют более эффективные демократические институты, открытую экономику и экономический рост, а также низкий уровень преступности и коррупции (Rothstein, 2013). В начале 2000-х годов в Грузии социально-экономическая, криминальная ситуация была непростой. Люди мало доверяли погрязшим в коррупции государственным органам, в том числе полиции, которая во всем мире считается наиболее коррумпированной структурой власти (Transparency International, 2017).

**Рисунок 1.** Наиболее коррумпированные институты в мире



Источник: Барометр глобальной коррупции. Transparency International, 2017

Грузинская полиция представляла собой карательный аппарат с устаревшими методами работы и материально-технической базой советских времен. Согласно социологическим опросам (IRI, 2018), в 2003 году доверие населения к полиции не достигало 10%, но уже через четыре года, эти показатели превысили 80%. Общественное доверие стало источником эффективных преобразований, экономического развития и роста благосостояния людей. И спустя десятилетие выросло поколение, которому чужды такие понятия, как коррупция и взятка.



**В будущее без коррупции.** Фото: МВД Грузии

В результативности реформ важную роль сыграла коммуникационная стратегия, которая была нацелена как раз таки на повышение доверия населения. В данной работе затрагивается ряд ключевых решений правительства, в том числе создание сервисной модели, проведение информационно-имиджевой и антикоррупционной кампаний, внедрение цифровых технологий и другое. Эти инициативы нашли положительный отклик у большинства граждан, что позволило навести мосты между полицией и обществом. Авторы также проанализировали принятые меры и подходы МВД Грузии в налаживании отношений с активной частью общества, включая НПО и СМИ, основанных на принципах партнерства, уважении и взаимной выгоде.

В ходе исследования с ноября 2018 по март 2019 года были собраны первичные данные – результаты интервью с бывшими государственными должностными лицами Грузии – экс-министром внутренних дел Гиоргием Барамидзе, экс-вице-министром внутренних дел Екатериной Згуладзе, бывшим ректором Академии полиции Хатией Деканоидзе, бывшим руководителем информационно-аналитического департамента МВД Шота Утиашвили, непосредственно принимавшими участие в реформировании полиции с 2004 по 2012 годы. Проведены беседы с более десятию независимыми экспертами – руководителями общественных организаций, политиками, журналистами, политологами, юристами, порядка тридцатью жителями Тбилиси, которые были свидетелями масштабных преобразований.

Кроме того, в качестве вторичных данных были изучены материалы ранее проведенных исследований, доклады государственных органов, статистика, законодательные акты, документы таких международных организаций, как ООН, Всемирный банк, ОЭСР, ОБСЕ, Transparency International и другие.

В работу также включены информация о последних инновационных инициативах правительства и официальные данные, полученные в МВД Грузии. Они свидетельствуют о преемственности и долгосрочности реформ. В целях исследования вопроса применения грузинского опыта в бывших социалистических странах изучены мнения грузинских экспертов, которые ранее занимали высокие должности в МВД Украины. На основе их личного опыта и последних исследований выявлены некоторые причины, частично объясняющие, почему при использовании одинаковых методов и инструментов результаты отличаются от страны к стране.

Во многих постсоветских странах, более двадцати лет прилагающих усилия к модернизации правоохранительных органов, население имеет низкий уровень доверия к полиции, которая напоминает грузинскую систему в начале двухтысячных годов. В целях изучения «подводных камней» применения грузинского опыта на постсоветском пространстве в данной работе были обозначены общие культурно-исторические факторы, препятствующие модернизации системы и методы их преодоления на примере Грузии.

Авторы исследования пришли к выводу, что без решительного ухода от милицейской концепции и перехода к системе, ориентированной на служение обществу и защиту прав человека, которые являются, ключевыми понятиями в международно-правовых актах, включая документы ООН (UN, 1979), невозможно говорить о качественных изменениях в этой структуре. Параллельные преобразования в других госсекторах и принятие комплексных мер также являются обязательными условиями успешности реформ. Полиция, как и само слово *police* (от *др.-греч.* ἡ πολιτεία — государство, город), отличается от военизированной милиции (*лат.* miles – «воин») и является символом прежде всего государственности.

Данная работа не ставит своей целью оценить реформы и методы, использованные правительствами, доказать наличие каких-либо социально-политических явлений или универсальных подходов. Это лишь попытка определить основные инструменты и принципы государственной коммуникации, способствующие эффективному взаимодействию полиции и общества через изучение передовых решений. Некоторые изложенные в публикации инициативы, возможно, покажутся сложными для воплощения в странах, где реалии отличаются от ситуации в Грузии. Однако, по крайней мере, они помогут понять причины прежних поражений и извлечь своевременные уроки.

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данная публикация была подготовлена при экспертной поддержке многих людей, включая сотрудников государственных органов, международных и общественных организаций, исследовательских институтов и СМИ.

Авторы выражают особую признательность Екатерине Згуладзе (первый заместитель министра внутренних дел Грузии (2005-2012), исполняющая обязанности министра полиции и общественного порядка Грузии (2012), первый заместитель министра внутренних дел Украины (2014-2016), Хатие Деканоидзе (ректор Академии полиции Грузии (2007-2012), глава Национальной полиции Украины (2015—2016), также Гиоргию Барамидзе (министр внутренних дел Грузии (2003-2004), которые находили время для обсуждений, делились информацией и мыслями о реформах полиции не только в Грузии, но и на постсоветском пространстве.

Значительную помощь оказали глава Департамента стратегических коммуникаций МВД Грузии Габриел Тсулаия, бывший руководитель Информационно-аналитического департамента МВД Грузии (2003-2012) Шота Утиашвили, которые предоставляли информацию о деятельности ведомства на разных этапах реформы.

Подготовка кейс-стади была осуществлена благодаря содействию общественных институтов – Пражского центра гражданского общества (PCSC), Ассоциации молодых юристов Грузии, в частности председателя Сулхана Саладзе, Human Rights Education and Monitoring Centre, в частности директора программы «Демократия и справедливость» Софо Вердзели, также экспертного сообщества – профессора, эксперта международной политики Торника Шарашенидзе, юриста Левана Алапишвили, политолога, бывшего советника Президента Грузии Тенгиза Пхаладзе, профессора Иаго Качкачишвили, которые делились информацией, исследованиями и аналитическими заключениями. Многие важные детали были получены из рассказов представителей СМИ, которые занимали руководящие должности или освещали антикоррупционную кампанию во время реформы – Левана Гахеладзе, Давида Ниникашвили, Нины Иванишвили, Нины Аразашвили.

Авторы также благодарны казахстанским экспертам – руководителю ОФ «PaperLab» Серику Бейсембаеву и эксперту Zertteu Research Institute Куанышу Оналбаеву, которые делились своими ценными советами и рекомендациями, а также Сайре Тулеевой за техническую поддержку.

Эта работа не была бы проведена без идейного напутствия и руководства Алихана Байменова, Председателя управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы.

## ВВЕДЕНИЕ

В 2002 году, согласно результатам опроса учеников младших классов средних школ Грузии, 75% мальчиков мечтали стать «ворами в законе» (Згуладзе, 2014). Коррупция воспринималась грузинским обществом как обычное явление, а «криминальные авторитеты – продолжением государственной власти» (Филиппов, 2017). Криминальные структуры становились эффективными институтами решения многих социальных проблем населения, заменяя, таким образом, правоохранные структуры власти. На воров в законе в Грузии смотрели как на Робин Гудов – людей, которые сопротивлялись системе (Сыч, 2010).

МВД Грузии являлось огромной структурой, в которой работали 80 тысяч человек с зарплатой \$40-100 в месяц. Они тратили деньги на взятки, оплачивая поступление в Академию полиции и получение должностей. Предполагалось, что их траты окупятся путем получения взяток. С первых дней независимости страны и практически до середины 2004 года, ведомства министерства внутренних дел оставались наиболее коррумпированными и тесно связанными с криминальными группами<sup>1</sup>.

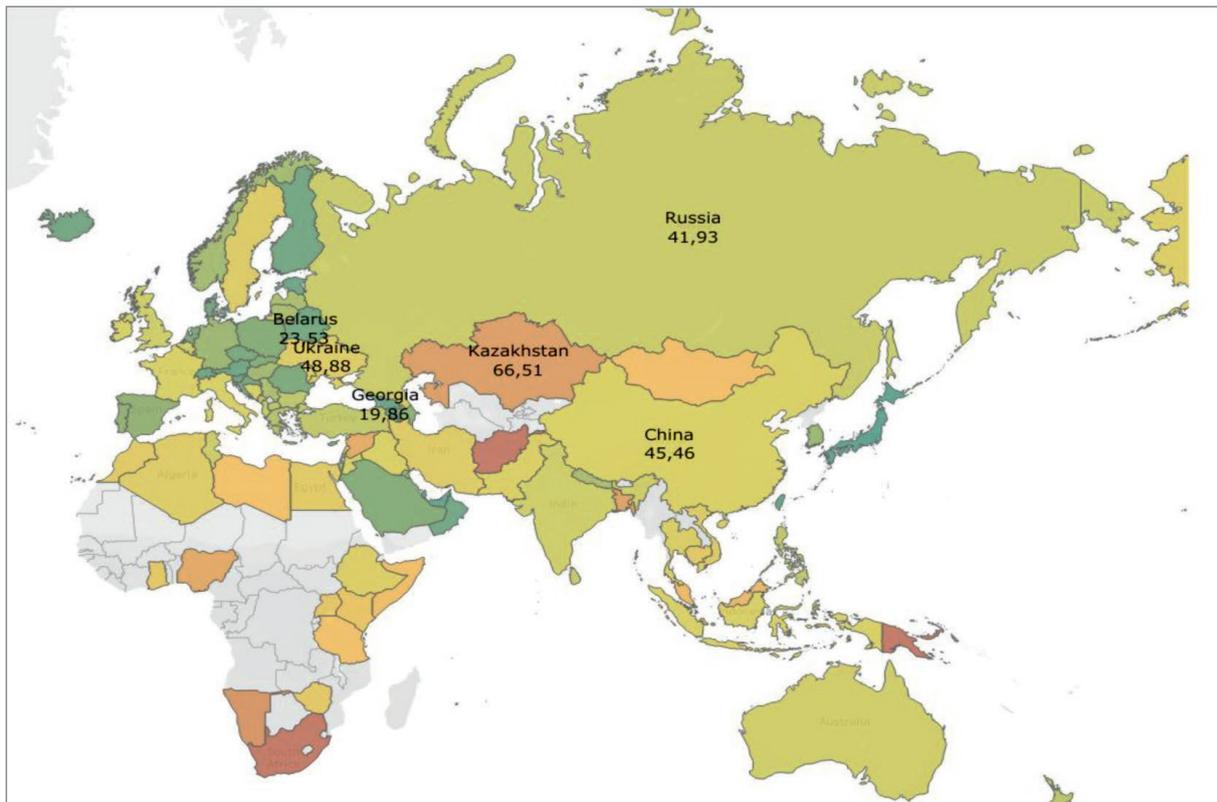
Соответственно, уровень доверия к полиции был критически низким и в 2003 году не превышал 10%. Население не только не доверяло органам правопорядка, их избегали, считая, что опираться на полицию бессмысленно и безнадёжно (OSCE, 2012). Эксперты Всемирного банка отмечают, что «недоверие было настолько глубоким, что о преступлениях даже не сообщали. Люди боялись даже упоминать о фактах мелкого хулиганства, как, например, разбитых неуправляемыми подростками окнах, из-за страха, что над задержанными будут издеваться». Комитет ООН по правам человека в 2002 году выразил обеспокоенность по поводу «широко распространенной и постоянно продолжающейся практики пыток и жестокого обращения с заключенными, негуманного и унижительного к ним отношения, или наказания со стороны правоохранительных органов и тюремных служащих» (WB, 2012).

Между тем, главными задачами демократических полицейских сил являются поддержание общественного спокойствия и правопорядка, защита основных прав и свобод личности – в особенности права на жизнь; предотвращение и расследование преступлений, снижение уровня страха перед преступностью и оказание содействия и услуг населению (ОБСЕ, 2008). И эти непростые задачи с 2004 года были решены грузинским правительством за короткий срок, меры были приняты решительно, жестко и демонстративно. И сейчас, в 2019 году, по индексу безопасности и преступности Грузия является одной из самых безопасных стран мира с низким уровнем преступности (NUMBEO, 2019, International SOS, 2019).

Успех Грузии также разрушил былые стереотипы и мифы, что коррупция является частью культуры и менталитет народа не меняется. Благодаря тому, что к ответственности привлекались все – не только те, кто брал, но и те, кто давал взятки, и их покровители, а также вследствие совершенствования системы госуслуг и эффективной коммуникационной стратегии, в обществе поменялись устаревшие традиции и взгляды. Тем самым общество облегчило нелегкую задачу правительства в борьбе с коррупцией и построении устойчивого государства.

<sup>1</sup> Личное интервью с политологом, профессором GIPA Торнике Шарашенидзе, февраль 2019.

**Рисунок 2.** Рейтинг стран по криминальному индексу



Источник: NUMBEO, Crime Index for Country 2019

# ГЛАВА 1. ОБЩИЙ КОНТЕКСТ. КОММУНИКАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ГРУЗИИ

## 1.1. Предпосылки разработки коммуникационной стратегии

Правительство, пришедшее к власти в результате Революции Роз в ноябре 2003 года, в целях построения нового государства и укрепления своей власти приступило к изменению системы через изменения символов. Исследователи считают, что «символы политических сообществ отражают наборы ценностей», в которых «эмоциональный компонент преобладает над информативным» (Р.Кобб, Ч.Элдер, 1973). И если символы теряют эмоциональный компонент, слабеет и объединяющий их потенциал.

Сначала новой команде нужно было разрушить укоренившиеся символы коррупции, которые воспринимались населением как должное явление и трансформировать их ментальность. Восприятие людей, по мнению реформаторов, было не менее важным, чем конкретный результат, особенно на начальном этапе реформы. И первой мишенью антикоррупционной идеологической кампании стала дорожная полиция. Это связано с тем, что «люди больше взаимодействуют с полицейскими, особенно дорожными инспекторами, чаще, чем с другими служащими. Полиция – это лицо государства»<sup>2</sup>. Обсуждая коммуникационную стратегию, они понимали, что население просто ненавидело полицию, и что бы они ни придумали, общество с сомнением отнесется к любой реформе в структурах МВД. Поэтому надо было доказать, что они искренни в своих действиях и абсолютно и во всём отличаются от бывших лидеров.<sup>3</sup>

В 2004 году актом сепарации нового правительства со старой политической системой стало упразднение дорожной полиции и увольнение ее 16 тыс. инспекторов, которые олицетворяли старые ценности и традиции. Разработчики коммуникационной политики отмечают, что «это было похоже на маркетинговый проект, дорожная полиция была настолько деморализована и непопулярна, что была уверенность в поддержке населения» (Померанцев, Робертсон, Раткович, Апелбаум, 2014).

И эта кампания затронула также коррумпированных высокопоставленных чиновников в погонах. Новая команда осознавала, что они начнут дискредитировать реформы и постараются сорвать процесс. «Они боролись против государства, и мы знали, что надо получить поддержку общества и одолеть все препятствия», – заявил бывший президент Грузии Михаил Саакашвили (Радио «Свобода», 2011). Наличие «общих противников» ещё больше сплачивало политическую элиту и общество. К тому же, более 100 тысяч человек, принимавшие участие в революции Роз, верили в курс нового правительства.

Укрепление доверия было одной из важных задач коммуникационной стратегии. Реформаторы осознавали, что, если целевые группы, включающие рядовых граждан, «не увидят» и «не будут понимать» реформу, это будет борьба с «ветряными мельницами». Для каждого направления комплексной реформы была разработана коммуникационная стратегия, как говорят реформаторы, это был «живой процесс». «Это – не разговор с самим собой, а разговор с теми, кого реформа касается (внешняя коммуникация) и кто в ней участвует (внутренняя коммуникация) на понятном им языке», – считает Екатерина Згуладзе, экс вице-министр внутренних дел, курировавшая коммуникационные аспекты реформ<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Личное интервью с Шота Утиашвили, руководителем аналитического отдела МВД (2003-2012), ноябрь, 2018.

<sup>3</sup> Личное интервью с Георгием Барамидзе, министром внутренних дел Грузии (2003-2004), февраль, 2019.

<sup>4</sup> Личное интервью с Е.Згуладзе, первым вице-министром внутренних дел Грузии (2005-2012), март 2019

В рамках коммуникационной политики министры, депутаты и другие чиновники высокого ранга с июля 2004 года начали проводить встречи с населением. Репортажи о встречах освещались в СМИ и транслировались на национальных телеканалах. Михаил Саакашвили сам часто ездил по регионам и встречался с населением. Авторы исследования были свидетелями того, как инаугурация президента страны в 2008 году проходила на открытой площади в Тбилиси и за церемонией мог наблюдать любой житель города.

Вместе с тем, как отмечают эксперты, на начальном этапе общество было недостаточно проинформировано о сути реформ, и это отразилось на ухудшении отношения к правительству, наиболее ярким проявлением чего стали уличные протесты 2007 и 2009 гг. После этих событий правительство изменило свою коммуникационную стратегию. И они начали проводить встречи с общественностью по всей стране, во время которых политики и высокопоставленные чиновники не только разъясняли программы реформ, но и отчитывались о достигнутых результатах (WB, 2012).

При реализации нового стиля работы полиции, манера их презентации и символика играют важнейшую роль в оповещении населения о переменах (ОБСЕ, 2008). Для усиления эмоционального компонента реформ были созданы атрибуты новой системы грузинской полиции: гимн<sup>5</sup>, современная форма тёмно-синего цвета, напоминающая униформу полиции США, построены прозрачные, модернизированные здания полиции, приобретены новые полицейские автомобили и гаджеты, которые кардинальным образом отличались от наследия советской милиции. Около 60 полицейских участков в Тбилиси и его окрестностях были заново построены или отремонтированы. «Прозрачность и транспарентность новой полиции, это – поворот на 180 градусов, надо было создать такое восприятие, что мы формируем не реформированную, а именно новую полицию, и прозрачность и прозрачные здания – это символ новой полиции», – отметил бывший министр внутренних дел Георгий Барамидзе. Однако у некоторых экспертов также были сомнения относительно того, «применяется ли эта прозрачность в равной степени к расходам государственных средств на строительство именно этих зданий», существуют ли механизмы подотчетности для общественности помимо символов (Kupatadze, 2012).

Тем не менее, внедрение полицейских атрибутов и новых правил имело позитивный эффект, менялось общественное мнение о полицейских и их авторитете в обществе. Новые символы стали предвестниками глубоких социальных, культурных и ментальных изменений в обществе. Они были нацелены на быструю демонстрацию намерения и воли правительства сформировать мобильную, современную и открытую систему полиции.



**«Полиция – лицо государства».** Фото: МВД Грузии

<sup>5</sup> Видеолип на гимн полицейских дает представление о формировании нового имиджа, 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=0Cp487Uv4gk>

## 1.2. Законодательно-правовые основы

Параллельно с кампанией по повышению имиджа полицейских была проведена работа по разрушению стереотипов касательно уважительного отношения к преступному миру и дискредитации авторитета преступников. В 2005 году в Грузии вступил в силу уникальный в мировой практике закон «Об организованной преступности и рэжете», разрешающий приговаривать к тюремному сроку всех, кто признает себя вором в законе и свою принадлежность к криминальным организациям, даже если нет доказательств его вины («Законодательный вестник Грузии», 2005). Согласно неписаному кодексу чести, воры в законе не могут отрицать свой криминальный статус и обязаны отвечать утвердительно на прямой вопрос.

В результате этого с 2006 по 2010 годы были задержаны и осуждены 180 членов преступного мира, многие другие покинули страну. Государство конфисковало имущество представителей мафии и коррумпированных государственных чиновников на сумму 1 млрд. долларов США. Некоторые из конфискованных домов превратились в правительственные здания, другие – в полицейские участки (WB, 2012). Начиная с 2003 года, к ответственности были привлечены 6 членов парламента. Все крупные операции по задержанию криминальных авторитетов и высокопоставленных должностных лиц снимались на камеры и освещались в СМИ. Обществу наглядно показывали, что граждане равны перед законом, а влиятельные лица лишились всех особых привилегий.

Эти кампании резко повысили уровень доверия населения к реформам. «Новые лидеры нанесли мощный удар по коррупции, чтобы оправдать доверие избирателей и воспользоваться возможностями, которые давал им этот кредит доверия. Аресты коррумпированных чиновников и преступников высокого ранга стали проявлением полной нетерпимости к коррупции. Успех первых шагов на пути реформ давал импульс последующим действиям, что обеспечивало непрерывный цикл преобразований», – считают эксперты Всемирного банка (WB, 2012). И уже в 2011 году национальный опрос показал снижение авторитета криминальных структур до 5%. Это случилось менее чем за 10 лет (Згуладзе, 2014).



Изолятор временного содержания. Фото: МВД Грузии

В результате долгосрочных реформ защита прав человека стала приоритетной задачей полиции (МВД, «Strategy 2014»). В министерстве создали специальное Управление по надзору за соблюдением прав человека, которому подчинили все камеры предварительного заключения (КПЗ) в стране для предотвращения произвола со стороны полицейских. Омбудсмену и правозащитникам дали право посещать КПЗ и колонии в любое время. В законе «О Полиции» основным руководящим принципом для сотрудников прописали «неукоснительное соблюдение принципов защиты и уважения основных прав и свобод человека, законности, недопустимости дискриминации, соразмерности, осуществления дискретных полномочий, политической нейтральности и прозрачности деятельности полиции». В статье о функциях и полномочиях полиции первыми указаны не «борьба с преступностью» и «охрана общественного порядка», а именно «защита прав и свобод человека» (Закон «О полиции», 2013). И этот основной принцип, который также отражен в Кодексе Этики грузинской полиции, стал краеугольным камнем всей новой правоохранительной системы Грузии ([www.police.ge](http://www.police.ge), 2013).



**Полицейский участок.** Фото: МВД Грузии

Взаимодействие с обществом осуществляется на основе единой коммуникационной стратегии МВД, которая направлена на повышение осведомленности общественности и доверия к правоохранительным органам. Главной целью трехлетнего документа является разработка коммуникационной политики министерства, которое позиционирует себя как «сильного, эффективного, прозрачного, современного и справедливого партнера в деле защиты порядка». Эта стратегия основана на анализе основных ценностей, целей, задач и информационной среды министерства<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Официальный ответ главы Департамента стратегических коммуникаций МВД Грузии Г.Тсулаия, 03.2019.

### 1.3. Внедрение новой кадровой политики в рамках реформы

При формировании нового состава полиции реформаторы исходили из модели кадровой политики, которая применялась для создания правительства страны. Для управления ведомством привлекали в первую очередь не кадровых полицейских, а опытных менеджеров, которые умеют организовывать работу. Интересен тот факт, что в 2004 году министром внутренних дел был назначен Вано Мерабишвили, который, как и большинство его заместителей и начальников департаментов, до Революции Роз никогда не работал в правоохранительной системе. Он занимался аграрными и экономическими вопросами и имел высшее техническое образование. И по возрасту (на момент начала реформы ему было 36 лет) он был самым старшим в команде. Михаил Саакашвили опирался на молодых, с ранее незапятнанной репутацией единомышленников, которых привел во власть. Его заместителем в 2005 году в возрасте 27 лет была назначена Екатерина Згуладзе, которая имела журналистское образование и опыт переводчика. Академию полиции, которую предварительно «вычистили», в 2005 году возглавила не человек в погонах, а эффективный менеджер Анна Чихиташвили, работавшая в американской исследовательской организации Rand Corporation.

Кстати, женщины стали занимать не только ключевые посты в правоохранительной системе, но и пополнили ряды полицейских. Их численность значительно увеличилась – в оперативной службе 14-17% составляют женщины. Сначала женщин привлекали больше для имиджа (BBC, 2013, Georgian Journal, 2018), так как они ассоциируются с домашним очагом и заботой, но потом убедились, что они хорошо справляются с каждодневной рутинной работой, на которую уходит значительная часть времени (Жегулев, 2012). Надо отметить, что женщины играют важную роль в полиции и их присутствие в правоохранительной системе расширяется по сей день.



**Женщины играют важную роль в полиции.** Фото: МВД Грузии

Большинство отобранных полицейских, как и члены правительства, были молодыми, являлись выпускниками университетов, ранее никогда не работали в полиции и самое важное – не были замечены в коррупционных преступлениях. «Первый раз брать взятки всегда очень сложно. Если он попадет в среду, где взятки никто не берет, брать взятки еще сложнее», – считает Шота Утиашвили, бывший глава аналитического департамента МВД. Он также рассказал о постоянном

«отсеве» среди инспекторов с помощью Генеральной инспекции министерства. Это специальное подразделение занимается организацией «подстав» – ситуаций, провоцирующих полицейских на правонарушение, например, сотрудник может переодеться водителем и предлагать взятку полицейским. Таким образом, системная потребность во взятках среди полицейских исчезла, брать их стало чрезвычайно сложно, и за взяткой теперь неотвратимо следовало суровое наказание – за 10 лари можно было попасть в тюрьму на 9 лет<sup>7</sup>.

Один из основных принципов антикоррупционной политики Грузии – нулевая терпимость к коррупции – был внедрен в первую очередь среди самих полицейских. Если полицейский видел, что его коллега берет взятку или нарушает свои обязанности, и не доложил об этом в соответствующую надзорную инстанцию, его самого ждало наказание вплоть до уголовной ответственности. Такой подход наглядно демонстрировал вновь прибывшим полицейским, насколько серьезно министерство относится к соблюдению Кодекса и этических норм поведения полицейских. В обществе сформировалось сознание нетерпимости к правонарушениям. Сообщение в полицию о правонарушении стало обязанностью каждого гражданина.

При отборе полицейских в состав приемной комиссии входили представители гражданского общества и неправительственных организаций. Это обеспечило прозрачность проводимых конкурсов, и стало первым шагом для отбора честных полицейских. Сами реформаторы признают, что конкурсный отбор новых полицейских был частью PR- кампании в целях завоевания доверия населения.

Обучение в Академии полиции Грузии сократили с четырех лет до трех месяцев, так как потребность в общеобразовательных дисциплинах отпала в связи с тем, что в полицию принимают людей преимущественно с высшим образованием. Новые сотрудники проходили ускоренную подготовку с целью освоения основ полицейской службы, внутренних правил и общения с гражданами.

В настоящее время все основные базовые курсы (подготовка патрульных инспекторов, районных инспекторов, пограничных полицейских и контролеров) включают предметы, касающиеся вопросов взаимодействия с обществом и защиты прав человека: «Полиция, ориентированная на общество», «Права человека», «Характеристика общения с пожилыми людьми, инвалидами, людьми с психическими расстройствами, алкоголиками и наркоманами», «Коммуникация с гражданами», «Полицейский кодекс этики и стандарты отношений между полицией и гражданами», «Полицейская деятельность в многонациональном обществе», «Эффективная коммуникация» ([www.policeacademy.gov.ge](http://www.policeacademy.gov.ge)).

Культуре коммуникации с населением обучают не только в Академии, нормы поведения полицейских четко прописаны в Кодексе этики. Например, во время разговора с гражданином им запрещено курить, жевать жвачку, разговаривать по телефону или из машины, носить солнцезащитные очки и быть неопрятными. Замечания и просьбы полицейских к гражданам должны быть выражены в спокойной, вежливой и убедительной манере. Сотрудник полиции должен предоставить гражданину возможность высказать собственное мнение. Обращаться к людям с высокомерием, иронией, угрозой, на сленге для полицейского неприемлемо. Сотрудник полиции должен следовать вышеупомянутым стандартам, независимо от социального положения и физического состояния (под воздействием алкоголя или наркотиков) респондента. Полицейские в ходе своей деятельности также должны учитывать различия в традициях, обычаях и быте общества (Georgian Police Code of Ethics, 2013). Нарушение норм, определенных Кодексом этики, влечет за собой дисциплинарную ответственность в соответствии с правилом, установленным МВД (Указ министра внутренних дел, 2013).

<sup>7</sup> 10 лари – 6.5 долларов США (2015), личное интервью с Ш. Утиавшили, руководителем Информационно-аналитического департамента МВД Грузии (2003-2012) ноябрь, 2018



**Полицейские ввели новую культуру общения с населением.** Фото: МВД Грузии

Новые полицейские не только исполняли свои правоохранительные функции, но и ввели новые стандарты культуры общения с населением, которых до сих пор придерживаются служащие. Во время беседы с авторами жители Тбилиси отметили вежливость, доброжелательность и неподкупность полицейских. В частности, они приводили примеры, когда полицейские помогали женщинам с детьми донести их тяжелые чемоданы до автомобилей, ночью довозили заблудившихся туристов на патрульной машине, заливали бензин водителям, которые застревали на трассе.

«Мы дали им очень простую инструкцию. Мы и не ожидали, что через месяц интенсивного подготовительного курса они станут суперполицейскими. Они, наверное, были плохими полицейскими, но были хорошими людьми. Они каждый день улыбались и помогали людям, не брали деньги. Людям это понравилось. И они дали нам политическое доверие и время для реализации более сложных реформ», – отмечает Екатерина Згуладзе.

Когда вводили новые правила и ориентиры, новая команда добивалась повышения доверия не только общественности, но и у самих полицейских к системе. Искоренение взяточничества среди полицейских, достойная оплата труда укрепляли новые принципы и ценности, хотя некоторые исследователи считают изменение их поведения не результатом переориентации убеждений и ценностей, а скорее результатом новой политики и оперативных методических рекомендаций (Kupatadze, 2012).

Реформаторы знали точно, что для того, чтобы люди хорошо работали, нужны хорошие условия, в том числе зарплата. Назначение зарплаты – 500-700 долларов в месяц, по мнению реформаторов, повлияло на повышение качества работы служащих. Это, в свою очередь, отразилось на оценке их деятельности в 2012 году. 84% населения оценило работу полиции на «хорошо» или «очень хорошо» (Згуладзе, 2014). Между тем, по стандартам ОБСЕ, способность полицейского успешно работать с проблемами местного населения и умение вовлекать их в процесс реализации этих усилий является одним из важнейших критериев оценки эффективности самих сотрудников полиции (OSCE, 2008).



*Лыжный патруль – Ski Patrol, с 2016 года обеспечивает порядок и безопасность на всех горнолыжных трассах страны. Фото: МВД Грузии*

## ГЛАВА 2. ГРУЗИНСКАЯ ПРАКТИКА. КОММУНИКАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ДОВЕРИЯ

### 2.1. Переход органов полиции на сервисную модель

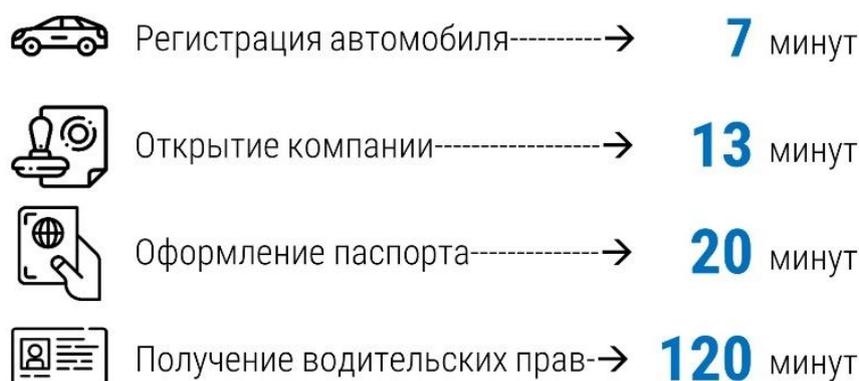
Для достижения эффективного взаимодействия полиции и общества новая команда придерживалась одной простой истины: чтобы изменить отношение граждан к правоохранительной системе, нужно изменить отношение правоохранительной системы к гражданам. Полиция – это не просто государственный институт, это – сервис, который помогает человеку решать его проблемы. И, по мнению реформаторов, это стало одним из ключевых факторов, «значительно повлиявших на повышение доверия к полиции» (Алленова, 2010).

Миссией МВД Грузии обозначено обеспечение населения качественным сервисом, который создает чувство безопасности и максимальные условия защиты достоинства и основных прав каждого человека (Strategy, 2014). И теперь «деятельность полицейского включает не только предотвращение и раскрытие преступлений», но и «оказание помощи населению, даже в нерабочее время» (Georgian Police Code of Ethics, 2013).

Полиция сосредоточилась на обслуживании населения, поэтому полицейские здания, некогда с решетками на окнах и железными дверьми, стали больше напоминать офисы коммерческих организаций или банков. «Нет закрытых маленьких кабинетов, нет тайных маленьких комнат, где пытаются людей, – говорит Екатерина Згуладзе. – Есть единое пространство, где весь отдел сидит вместе и работает и можно не только верить нам на слово, но и запросто увидеть это с улицы» (BBC, 2010). При входе – ресепшн, оттуда видна большая часть рабочих мест офицеров. Посетителей принимают по электронной очереди.

Упразднили санэпидемстанцию, пожарную инспекцию и десятки ведомств, сократили сотни разрешительных процедур. Многие функции МВД, связанные с взаимоотношениями с гражданами, обложили жестким регламентом и передали Сервисному агентству МВД. Система выстроена так, чтобы человек не тратил много времени на бюрократические процедуры (Михайловская, 2017). Сервисное агентство работает по принципу «одного окна», объединяющему все необходимые процедуры в одном здании. Это полиция, таможня и нотариальные услуги. Благодаря этому, зарегистрировать оружие, оформить документы на машину, получить водительские права или взять справку об отсутствии судимости можно за несколько минут (РИА Новости, 2010).

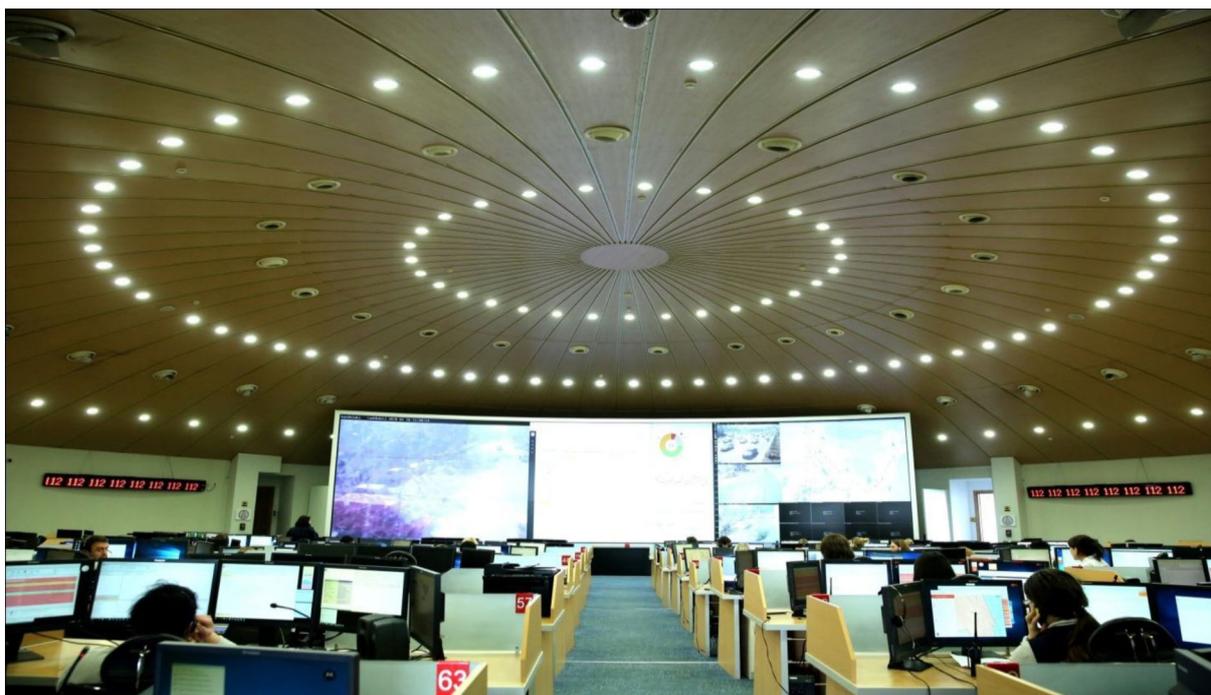
**Рисунок 3.** Насколько быстро можно получить госуслуги в Сервисном агентстве?



Агентство ориентировано «на создание комфортной среды для граждан, предоставляя качественный и быстрый сервис и эффективные услуги». Его структурные подразделения адаптированы также к конкретным потребностям инвалидов ([www.sa.gov.ge](http://www.sa.gov.ge)). При получении госуслуг соблюдаются нормы этики и один из основных принципов новой системы – равные условия для граждан. «Под страхом увольнения запрещено обслуживать в специальном режиме чиновников. Я лично наблюдал, как замгенпрокурора стоял в очереди за номером», – написал один из авторов Forbes (Коварский, 2010).

Некоторые находят в этом новые экономические выгоды. «Мы упростили процедуру оформления автомашин, и, благодаря этому, Грузия, которая не производила автомобили, стала экспортером автомашин. 80 тысяч человек были вовлечены в этот бизнес и получали прибыль», – рассказывает Шота Утиашвили<sup>8</sup>.

Следующим важным эффективным институтом в области оказания госуслуг оказался Центр оперативного управления неотложной помощи «112». Он объединяет сразу три центра управления чрезвычайными ситуациями в Грузии: патрульную полицию, пожарно-спасательную службу и скорую медицинскую помощь ([www.112.gov.ge](http://www.112.gov.ge)). И одновременное подключение к связи нескольких служб предотвращает пропуск звонков от граждан. Если одна из служб не отвечает на звонок, включается сигнал тревоги. Также регулярно проводится мониторинг оперативности и качества работы операторов.



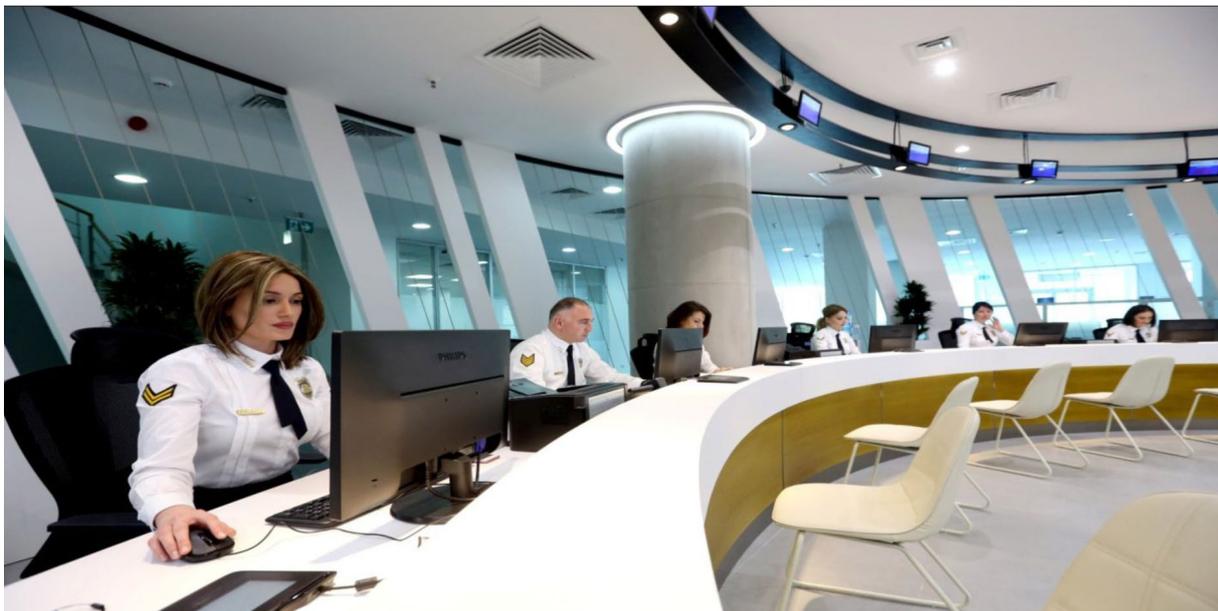
**Служба 112.** Фото: МВД Грузии

Служба 112 получает вызовы неотложной помощи со всей Грузии 24 часа в сутки. Они обслуживают население на 6 языках (грузинском, русском, английском, армянском, азербайджанском и турецком), также на видеозвонки могут ответить операторы-сурдопереводчики ([www.112.gov.ge](http://www.112.gov.ge)). Дополнительный сервис вызова службы спасения по SMS и видеозвонку для глухих и слабослышащих был задействован в марте 2015 года. Звонок на номер 112 бесплатный и доступен со всех сетей фиксированной и мобильной телефонной связи, действующих в Грузии. С сервисом также можно связаться через Skype, SMS, мессенджер, мобильное приложение.

<sup>8</sup> Личное интервью с Ш.Утиашвили, руководителем Информационно-аналитического департамента МВД (2003-2012), ноябрь, 2018

По словам казахстанской журналистки, заблудившейся ночью в Телави, когда она позвонила в 112 и рассказала о своей ситуации, но не смогла сообщить им свое местоположение, полиция ее быстро нашла и в течение нескольких часов доставила обратно в Тбилиси (Калмурзаева, 2019). В целях сокращения времени чрезвычайной ситуации, когда инициатор не может назвать свое точное местоположение, в 2017 году запустили мобильное приложение, которое позволяет пользователям быстро и легко отправлять координаты в формате download-2. В случае отключения интернета заявка будет отправлена на «112» через SMS (Климиашвили, 2016).

В 2018 году запустили мобильные приложения с такими функциями, как тайная отправка сигнала тревоги в службу «112» (SOS) и переписка с оператором («чат»). Таким образом, человек, находящийся в беде, может незаметно вызвать службу спасения или сообщить оператору о сложившейся ситуации. Аппликация незамедлительно устанавливает местоположение человека, направившегося сигнал, что значительно сокращает время для реагирования службы спасения или полиции. Аппликация бесплатная, доступны версии на грузинском, английском и русском языках («Новости-Грузия», 2018).



**Сервисное агентство МВД Грузии.** Фото: МВД Грузии

## 2.2. Использование новых технологий в работе с населением

Применение новых технологий – один из ключевых аспектов реформы МВД Грузии. Это положительно повлияло на взаимодействие общества и граждан. Оно не только способствовало антикоррупционным инициативам властей путем сокращения непосредственного контакта граждан с чиновниками, но и упростило получение услуг, сэкономило временные и финансовые ресурсы граждан.

К 2011 году МВД удалось перевести 95% документов на электронный формат, не переведенными оставили особо секретные 5% бумаг. Программа обеспечивает распределение документов между сотрудниками с возможностью отслеживания хода выполнения заданий, с нормативами на ответ, автоматическим архивированием (Коварский, 2010). Электронный документооборот облегчил задачу и полицейских, теперь все фиксируется в электронном варианте, в таком же формате передаются в прокуратуру и суд.

Сервисное агентство МВД начало развивать электронные услуги с 2011 года. С 2015 года был создан портал для граждан, позволяющий им получать информацию без обращения в агентство и пользоваться различными онлайн-сервисами. Сейчас в электронном виде доступны следующие документы: справка о судимости; водительские права; подбор и бронирование государственной таблички марки автомобиля, продление бронирования; свидетельство о правовом статусе транспортного средства; шаблон документов, апостиль и легализация документов ([www.sa.gov.ge](http://www.sa.gov.ge)).

Правительство не только перевело документооборот на электронный формат, но и усовершенствовало защитную систему электронной информации. По исследованиям ООН за 2018 год, Грузия входит в число 10 крупнейших государств-участниц с наибольшими расходами на кибербезопасность. Указанные десять стран смогли разработать единообразные стратегии кибербезопасности, тем самым значительно улучшив свои механизмы ИКТ (UN, 2018).

**Таблица 1.** Лидеры в области кибербезопасности

Страна	Баллы ИГК	Легальные нормы	Технический потенциал	Организация	Наращивание потенциала	Кооперация
Сингапур	0,92	0,95	0,96	0,88	0,97	0,87
США	0,91	1,00	0,96	0,92	1,00	0,73
Малайзия	0,89	0,87	0,96	0,77	1,00	0,87
Оман	0,87	0,98	0,82	0,85	0,95	0,75
Эстония	0,84	0,99	0,82	0,85	0,94	0,64
Маврикий	0,82	0,85	0,96	0,74	0,91	0,70
Австралия	0,82	0,94	0,96	0,86	0,94	0,44
Грузия	0,81	0,91	0,77	0,82	0,90	0,70
Франция	0,81	0,94	0,96	0,60	1,00	0,61
Канада	0,81	0,94	0,93	0,71	0,82	0,70

Источник: UN E-Government Survey, 2018

С сокращением полицейских увеличилось количество видеокамер. Об этом говорят сами грузинские водители, которые вынуждены соблюдать правила дорожного движения везде, не только на дорогах, но и на скоростных магистралях, вдоль которых установлены видеокамеры. В 2016 году МВД запустил проект «Безопасный город, безопасный район, безопасная страна», в рамках которого установили «умные камеры», преимущество которых состоит в том, что они в автоматическом режиме, без помощи оператора, могут фиксировать автомобили, нарушившие правила дорожного движения, и выписывать штраф. В 2017 году в Грузии установили порядка 3 тысяч таких камер. Объединенный операционный центр МВД, который является хабом новых технологий министерства, проводит непрерывный мониторинг этих камер (Гарибян, 2016).

Сотрудники полиции не штрафуют водителей, а только останавливают и выписывают квитанции. Штрафы больше не взимаются на месте нарушения, а перечисляются через коммерческие банки. Водители могут проверить видеозапись через сайт министерства и оспорить штрафы, заявить о неподобающем поведении полицейских ([www.videos.police.ge](http://www.videos.police.ge)). Но если водитель не выплатит штраф в течение месяца, сумма удваивается.

Камеры установлены и в полицейских машинах, где ведется запись разговоров экипажа. Запись ведется и на местах происшествий – полицейские вправе задерживать и опрашивать людей только в определенном секторе обзора камеры своей машины. Выезд на линию машины со сломанным оборудованием наблюдения может привести к увольнению экипажа и работника, выпустившего машину на линию (Коварский, 2010). Полицейские машины оборудованы компьютерами, по которым можно «пробить» любое транспортное средство или личность задержанного. Стоит полицейскому внести в систему штраф, и до его погашения о нем будет знать каждый инспектор.

В 2018 году сотрудники патрульной полиции МВД Грузии получили новые нагрудные видеокamеры, которые позволяют непрерывно вести запись в течение 12 часов, а данные с этих камер параллельно загружаются на центральный сервер (“Sputnik-Georgia”, 2018).

«Новая униформа, новое оружие и автомобили с более сложной технологией, полицейские iPad, бортовые компьютеры с доступом к базе данных водительских прав и трафика водителей, правонарушений, с более 2000 камер видеонаблюдения в грузинских городах являются хорошим примером», – считают эксперты (Kupatadze, 2012). И общие усилия по повышению профессионализма и модернизации полиции, в конечном счете, «повышают ее общественный имидж и уважение в обществе».

### 2.3. Механизмы взаимодействия с общественными институтами

Согласно Стратегии МВД Грузии, ведомство сформировано как организация, ориентированная только на общество и его потребности (Strategy 2014, MIA). Для обеспечения общественного порядка, безопасности и спокойствия полиция осуществляет свою деятельность в партнерстве с обществом. Полиция поддерживает тесные отношения с обществом, чтобы иметь возможность определять его проблемы, потребности и принимать разумные меры для их решения.

Работа полиции с населением требует более широкого диапазона профессиональных умений и знаний. Это умение выслушивать различные мнения, создавать доверительные отношения, выполнять посреднические функции в конфликтных ситуациях, находить творческий подход к решению проблем населения, включая организацию групп активистов, заниматься сбором информации на основе современных технологий, а также передавать информацию о нуждах населения (ОБСЕ, 2008). И в этом плане важным инструментом, способствующим сотрудничеству между полицией и обществом, является Кодекс этики полиции Грузии.

При разработке Кодекса этики правительство учитывало, что «профессионализм и этическое поведение являются основными источниками доверия полиции» (Gurianews, 2013). В дополнение к основным принципам, в Кодексе подробно изложены положения о беспристрастности полиции, в части касающейся взаимоотношения с коллегами, задержанными, праве применения силы и огнестрельного оружия, стандартных действиях на стадии расследования и т.д.

Лицо, которое считает, что его права и свободы нарушаются сотрудником полиции, имеет право обратиться к вышестоящему должностному лицу, в прокуратуру или суд в порядке, установленном законодательством Грузии. Поведение полицейских в отношении граждан проверяется также Генеральной инспекцией, которая подотчетна непосредственно Министру внутренних дел Грузии<sup>9</sup>.

«В Грузии полицейскому в страшном сне не привидится остановить человека и без повода проверить документы. Население считает, что современная грузинская полиция – это спокойствие, безопасность, помощь настоящего друга, если ты оказался в беде», – считает российский журналист Бесик Пипия. «Патруль останавливается у стоящей на обочине машины, чтобы поинтересоваться,

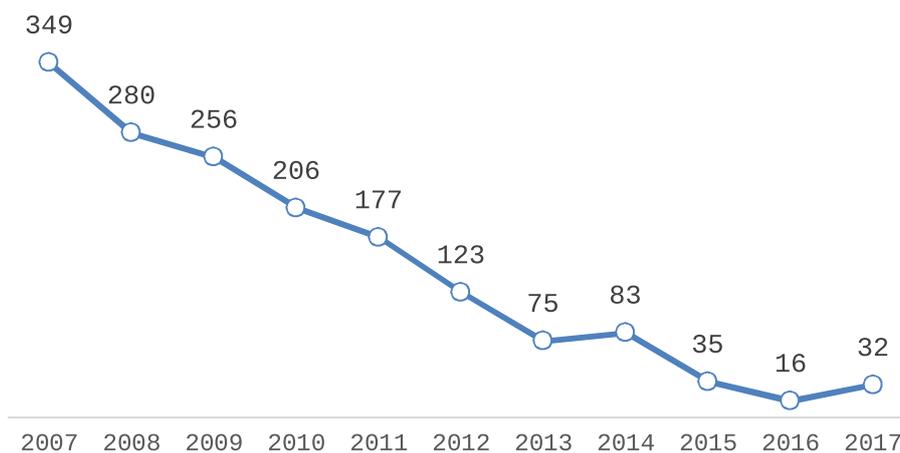
<sup>9</sup> Личное интервью с Леваном Алапишвили, независимым юристом, март, 2019.

не нужна ли помощь, скажем, поменять колесо, купить лекарство, объяснить, как проехать, – написал общественный активист Петр Филиппов. – Ближайшему экипажу отводится несколько минут, чтобы прибыть на место происшествия. Если при получении тревожного сигнала «местный» экипаж занят или оказался в отдаленной зоне, подъедет патрульная машина из соседнего участка» (Филиппов, 2017).

Помощь и уважительное отношение со стороны полиции к гражданам повышают авторитет и укрепляют позитивный имидж полицейских. Руководство МВД в своих выступлениях часто подчеркивает важность толерантного отношения к гражданам, использования по мелким правонарушениям устных или письменных предупреждений.

Следующей важной практикой во взаимодействии общества и полиции является заключение медиативных соглашений. Такие соглашения в правоохранительной системе также укрепляют доверие к полиции, особенно в таких случаях, когда человек, в частности несовершеннолетний ребенок, впервые совершает правонарушение<sup>10</sup>. И в последние годы в Грузии замечена тенденция снижения количества заключенных несовершеннолетних и количество преступлений, совершенных несовершеннолетними.

**Рисунок 4.** Количество совершенных преступлений несовершеннолетними в Грузии



Источник: Статистика. МВД Грузии

В Грузии в 2015 году был принят Кодекс правосудия в отношении несовершеннолетних, который изменил систему уголовного и административного преследования несовершеннолетних, сломав стереотип «любой преступник должен сидеть в тюрьме». С тех пор тюремное заключение применяется в отношении несовершеннолетних лишь в таких исключительных случаях, как совершение преступлений особой тяжести, по которым максимальный срок не превышает 10-15 лет. Это делается для того, чтобы не допустить повторного совершения преступления и побега преступника. В остальных случаях к несовершеннолетним преступникам применяются более мягкие меры наказания, хотя эксперты высказывают опасение, что криминальные группы могут использовать детей для совершения преступлений, учитывая их положение перед законом<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Один из респондентов опроса – американская журналистка П.Реннер, проживающая в Тбилиси, рассказала, что, когда у нее украли деньги, и она обратилась в полицию, полицейские нашли подростка, совершившего преступление. Дядя несовершеннолетнего ребенка возместил все расходы потерпевшей и взял ответственность за ребенка, стороны пришли к мировому соглашению.

<sup>11</sup> Личное интервью с Леваном Алапишвили, независимым юристом, март, 2019



**Полицейские нашли потерявшегося ребенка.** Фото: МВД Грузии

В целях привлечения общества к борьбе с преступностью практикуется мера, в соответствии с которой человек получает определенное денежное поощрение за сотрудничество с полицией. Также был принят закон о соглашении с преступником, в результате чего 96% всех процессов заканчивались договором (Жегулев, 2012). «Например, человек может признать вину, но дает сведения о более серьезных преступлениях и тогда прокуратура может сократить или вообще освободить его», – объясняет Ш.Утиашвили<sup>12</sup>. В результате за последние пять лет выросло количество условных сроков. И самое интересное – число заключенных последние три года не растет.

**Рисунок 5.** Количество заключенных в Грузии



Источник: Национальный офис статистики Грузии

<sup>12</sup> Личное интервью с Ш.Утиашвили, руководителем Информационно-аналитического департамента МВД Грузии (2003-2012) ноябрь, 2018

Эффективным форматом общения на более высоком уровне являются регулярные встречи представителей неправительственных организаций с руководством министерства<sup>13</sup>. Министр внутренних дел Грузии перед принятием важных решений или внедрением новшеств лично проводит неформальные встречи с гражданскими активистами. Такая форма общения обеспечивает подотчетность и прозрачность полицейских служб и укрепляет доверие со стороны общественности. На таких форумах поднимается широкий спектр вопросов, например, защита прав человека и усиление полицейского контроля, меры борьбы с наркотиками, а также вырабатываются общие действенные меры по защите безопасности населения («Netgazeti», 2017).

Роль форумов и неформальных встреч, по словам экспертов, «неоценима при необходимости снижения уровня напряженности в конфликтных ситуациях, например, в случае ненадлежащего поведения полицейского, поскольку они дают возможность незамедлительно обсудить ситуацию в атмосфере доверия в рамках сложившихся структур» (ОБСЕ, 2008).

Учитывая важную роль НПО для обмена информацией, министерство привлекает их для создания вспомогательных структур. В 2008 году в состав Межведомственного координационного совета по борьбе с коррупцией, который разработал новую антикоррупционную стратегию и план действий, в качестве его членов вошли представители гражданского общества и неправительственных организаций. Еще одной возможностью услышать голос людей стало назначение омбудсмана по вопросам бизнеса, который содействует налаживанию диалога между бизнесом и властью, в частности по вопросам налогообложения (WB, 2012).

Полиция должна воспринимать гражданских активистов как «критически настроенных друзей». Сложная задача выбора наиболее подходящих для партнерства НПО может быть решена с помощью таких критериев, как солидная репутация, подотчетность и подлинное представительство интересов их сторонников (ОБСЕ, 2008).

Само руководство министерства признает, что в Грузии до сих пор «очень активный третий сектор, НПО. И любое, даже маленькое правонарушение со стороны полиции, обсуждается в обществе очень бурно» (Ондириш, 2018). Своей активной позицией гражданское общество внесло важный вклад в формирование антикоррупционной политики. Процесс мониторинга и оценки также предусматривает важную роль гражданского общества (ОЭСР, 2016). Неправительственные организации в Грузии регулярно проводят мониторинги и исследования в отношении деятельности полицейских и периодически выступают с заявлениями и критикой – все это активно освещается в СМИ. В этом можно убедиться, просматривая заголовки некоторых статей за 2018 год. Например, «Смерти на дорогах Грузии – правозащитники бьют тревогу», «Почему растет преступность в Грузии – от МВД ждут разъяснений» («Sputnik-Georgia», 2018).

Постоянный контроль со стороны гражданского сектора не позволяет руководству министерства «расслабляться» и стоять на одном месте в реформировании структуры. И, как отмечает министр внутренних дел Грузии Георгий Гахария, «для успешного осуществления реформ необходимо участие и поддержка общества и неправительственного сектора» («Netgazeti», 2017).

В рамках информационных кампаний, направленных на повышение осведомленности граждан и их участие в борьбе с преступностью, полицейские сейчас регулярно проводят в школах открытые встречи и доверительные беседы с родителями, учителями и старшеклассниками. Такие мероприятия на начальном этапе реформ имели огромный эффект для населения. «Встречи проводили молодые, стройные люди в красивых формах, и мы сразу настраивались позитивно, мы начали им доверять. Мы стали понимать, что это реформа будет успешной», – вспоминает учительница средней школы г.Тбилиси Тамара Цагарели.

<sup>13</sup> Личное интервью с Сулханом Саладзе, председателем Ассоциации молодых юристов Грузии, ноябрь 2018

И сейчас МВД проводит образовательные и познавательные лекции, интерактивные уроки на разные темы, связанные с безопасностью, включая вопросы киберпреступности, мошенничества. Сотрудники полиции также встречаются с представителями этнических меньшинств и уязвимых групп<sup>14</sup>. В ходе таких мероприятий обсуждают, как и когда позвонить в полицию, как помогать друг другу соблюдать меры безопасности и осторожность. Участники мероприятий узнают о последствиях ложных вызовов ([www.112.gov.ge](http://www.112.gov.ge)). Значительное внимание уделяется повышению осведомленности общественности, особенно школьников, по вопросам безопасности дорожного движения.



**К кампании в рамках Программы безопасности дорожного движения – «Для вашего сердца, для вашей безопасности» присоединился «АвтоХаб», 2017. Фото: МВД Грузии.**

Другой мерой построения доверия стало постоянное поддержание связи с населением. В полиции проводят дни «открытых дверей», организуют и посещение местных центров полиции и ее структур. На таких мероприятиях местные жители чувствуют себя свободно и непринужденно, задают вопросы и стараются понять механизм работы полицейских, учатся оказывать первую помощь до прибытия машины скорой помощи ([www.112.gov.ge](http://www.112.gov.ge)). Такие встречи с общественностью носят не демонстративный, а информативно-просветительский характер, что позволяет не только показать гостям оборудование и боевую экипировку, а построить доверительные отношения.

«Раньше достаточно было кого-то арестовать, посадить в тюрьму, – считает вице-министр внутренних дел Грузии Нино Джахадзе, – сейчас требования к современному полицейскому высоки: он должен быть образованным, коммуникабельным, владеть также иностранными языками, чтобы легко общаться с туристами» (Tengrinews.kz, 2018). И министерство ориентировано на построение партнерских отношений с обществом, при котором полицию не боятся, а уважают.

<sup>14</sup> Официальный ответ главы Департамента стратегических коммуникаций МВД Грузии Г.Тсулаия, март 2019

## 2.4. Методы работы со СМИ и социальными сетями. Маркетинг.

Наиболее эффективным и действенным способом информирования общественности о действиях полиции и успехах в осуществлении реформы полицейских служб являются средства массовой информации (ОБСЕ, 2008). Для выстраивания доверительных отношений с «четвертой властью» реформаторы приложили немало усилий к тому, чтобы сделать ведомство более открытым и подотчетным перед обществом государственным органом.

В рамках реформы регулярно проводились брифинги, пресс-конференции для СМИ, встречи с руководством за рабочим завтраком, совместные семинары для журналистов и полицейских. У журналистов также появилась возможность получать информацию непосредственно от первых руководителей и сотрудников высшего звена. В ходе реформ МВД превратилось в одно из самых открытых, мобильных и быстро реагирующих на запросы СМИ госорганов, а руководители ведомства – в ярких публичных персон<sup>15</sup>. «Главное – мы не переставали общаться даже на темы, не комфортные для нас, и отвечали на запросы без задержек. Полиция и журналисты априори не очень «любят» друг друга, мы научились уважать их профессию, а журналисты научились уважать полицию», – рассказывает Екатерина Згуладзе<sup>16</sup>.

СМИ играли ключевую роль не только в рамках масштабной информационно-имиджевой, но и в целом антикоррупционной кампании правительства. Они участвовали в расследовании коррупционных дел и освещали громкие аресты воров в законе и высокопоставленных чиновников, рядовых инспекторов.

Эта разоблачительная кампания МВД началась в 2005-м, когда в телеэфире стали появляться видео- и аудиозаписи, фиксирующие моменты получения взятки какими-либо должностными лицами. Героями телесюжетов становились и рядовые граждане, не уплатившие налоги или предлагавшие взятки полиции, или сами служащие, не изменившие своим «старым привычкам». «На моей памяти был случай, когда мелкого чиновника арестовали за то, что он потребовал у водителя маршрутки 50 лари (около \$30) за лицензию, – рассказал полицейский Теимурази Майсурадзе. – В итоге получил 9 лет, при этом его сделали «звездой» ТВ – неделю центральный канал показывал его лицо» (Александр Федченко, 2011)..

Сотрудники Генеральной инспекции провоцировали полицейских, снимали передачу взятки скрытой камерой и транслировали эти сюжеты через ведущие телеканалы и сообщали о суровых наказаниях. «Увидела по телевизору историю очередного взяточника, которого показали всей Грузии. Сотрудники Генеральной инспекции взяли с полицным участкового инспектора, получившего взятку в размере 150 лари (около \$90). За эти деньги участковый должен был сопровождать груз с лесоматериалами. Взятку инспектору под видом бизнесменов предложили сотрудники генинспекции. За это преступление по грузинскому законодательству ему грозит до девяти лет тюрьмы», – написала российская журналистка (Алленова, 2010).

Все эти многочисленные репортажи дали ясный сигнал обществу о нулевой терпимости к коррупции, жестких мерах в отношении коррупционеров и равенства всех граждан перед законом, невзирая на их социальный статус и положение в обществе. Параллельно с новостными сюжетами почти ежедневно показывали вечерние аналитические программы, ток-шоу с участием полицейских. Люди из первых уст получали исчерпывающую информацию о громких делах, чрезвычайных ситуациях и криминальных происшествиях. Полицейские стали появляться и в развлекательных, познавательных программах, где рассказывали разные истории и создавали положительный имидж ведомства как структуры, эффективно решающей проблемы граждан.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Интервью с Ниной Аразашвили, бывшим редактором утренней программы телеканала «Рустави 2» и другими журналистами, март, 2019.

<sup>16</sup> Личное интервью с Е.Згуладзе, первым вице-министром внутренних дел Грузии (2005-2012), март 2019.

<sup>17</sup> Личное интервью с Давидом Ниникашвили, редактором информационного агентства IPRESS, март 2019.



**Кампания МВД по безопасности движения продолжается, 2017.** Фото: МВД Грузии

На такие аналитические и развлекательные программы приглашали экспертов, гражданских активистов, которые также поддерживали реформы в полиции. «Мы понимали необходимость этих реформ и охотно комментировали вопросы по этой теме», – вспоминает эксперт по вопросам безопасности Тенгиз Пхаладзе<sup>18</sup>. Бывший ректор академии полиции Грузии Хатия Деканоидзе утверждает, что между МВД и ведущими СМИ были соглашения, по которым в прайм-тайм запускали специально подготовленные проморолики. Например, по первому общественному каналу в информационной программе «Моамбе» несколько раз в день показывали ролики. В одном из них полицейские помогали людям перейти дорогу, во втором – вежливо обращались с водителями.<sup>19</sup>

Они делали креативные ролики, например, в ролике «Дети-копы», в роли полицейских выступают дети в полицейских формах, они ходят на работу и ездят на игрушечных полицейских машинах (МВД Грузии, 2012). Стоит отметить, что позже по образцу данного ролика некоторые госорганы других постсоветских стран начали выпускать аналогичную промопродукцию. Насколько такие ролики и образы полицейских популярны, можно судить по многочисленным видеоклипам в соцсетях, когда дети в полицейских формах выступают на частных, семейных мероприятиях. В следующем клипе «Полиция за безопасную страну» отражены функции и особенности работы различных подразделений МВД, показано, как стражи порядка борются с преступниками и как реагируют в чрезвычайных ситуациях, но при этом остаются обычными, доброжелательными людьми (МВД Грузии, 2013, 2015). Эти ролики и телесюжеты лишь укрепляли в общественном сознании уже сформировавшийся новый образ беспристрастных, честных полицейских.

Совпадение реальных дел с озвученными словами в эфире, по словам экс-главы аналитического отдела МВД Шота Утиашвили, является одним из ключевых факторов успешного сотрудничества полиции со СМИ. «Мы активно работали с телеканалами. Если полиция делает одно, а по телевидению передают другое, это не принесет пользы никому. С полицией сталкиваются многие,

<sup>18</sup> Личное интервью с Тенгизом Пхаладзе, экспертом, бывшим советником президента Г.Маргвелашвили, март 2019.

<sup>19</sup> Личное интервью с Леваном Гахаладзе, экс-главой правления общественного канала Грузии, март 2019.

и все равно все будут знать, что происходит в полиции. В этой сфере «сарафанное радио» хорошо работает», – подчеркивает Утиашвили. И немаловажным фактором успешного взаимодействия являлась «некая кооперация власти и частных телекомпаний» в антикоррупционной борьбе, реформаторы утверждают, что «СМИ сами охотно шли на сотрудничество»<sup>20</sup>.

Коммуникационная команда не ограничивалась новостными сюжетами – на улицах появлялись билборды с фотографиями улыбчивых «патрулей» – женщин и мужчин. По телеканалам был запущен телесериал о реальных событиях из жизни грузинских полицейских. Полицейские в сериале выступали положительными героями, непохожими на советских милиционеров. Вся эта информационная кампания не только убеждала граждан в дружелюбности и открытости полиции, но и поднимала престиж полицейских, популяризировала их среди населения. Грузинские дети вместо преступников теперь стали играть в полицейских.

С развитием новых технологий мультимедийные инструменты стали использоваться полицией более масштабно, видеопродукция стала еще более востребованной. В этом можно убедиться, анализируя страницу МВД Грузии в социальной сети Фейсбук, подписчиками которой на данный момент являются более 250 тыс. пользователей ([www.facebook.com](http://www.facebook.com), 2019). На странице размещено огромное количество разнообразных видеоматериалов, некоторые из них набрали более 1 млн просмотров. Страница укрепляет имидж полиции в качестве мобильной, оперативной и современной структуры. Контент страницы включает ежедневные видеорепортажи, прямые эфиры, промовидео, интервью. Каждый пост министерства активно обсуждается пользователями. Необходимо отметить, что ведомства и региональные департаменты МВД ведут свои собственные страницы в соцсетях.

В настоящее время министерство проводит разные промоакции для поддержания положительного имиджа полицейских. В одном из них, например, полицейские останавливают автомобили и неожиданно поздравляют водителей с праздником. И сотрудники снимают на камеру реакцию разных людей (МВД, 2016). И это работает. Они размещают их на Фейсбуке, youtube-канале, сайте и получают результат.<sup>21</sup>

О дружелюбности и человечности грузинских полицейских слагаются легенды. Благодарные туристы пишут посты, комментарии и часто сами размещают в соцсетях видеоролики, внося, таким образом свой вклад в «копилку» создания благоприятного имиджа и инвестиционной привлекательности страны (Shekenov, 2018). Эффективная коммуникационная стратегия в рамках реформы способствовала проведению ребрендинга страны, сформировав имидж открытой, демократической, самое главное – безопасной страны вместо прежнего коррумпированного, политически нестабильного государства со слабо развитой экономикой («Интерфакс», 2019)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Личное интервью с бывшим Ректором академии полиции Грузии Х.Деканоидзе, март 2019

<sup>21</sup> Личное интервью с Давидом Ниникашвили, редактором информационного агентства IPRESS, март 2019

<sup>22</sup> В результате в 2018 году Грузию посетили 8,7 млн туристов, что в два раза превышает численность населения страны. Стражи порядка вносят свою лепту в укрепление имиджа и экономики страны. <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/55507/>

## ГЛАВА 3. ПРИМЕР ДЛЯ ДРУГИХ. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ГРУЗИНСКОЙ МОДЕЛИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

### 3.1. Роль культурно-исторических факторов и общие тенденции в решении коммуникационных задач

Полиция прежде всего отражает ценности и отношение государства к населению. В большинстве постсоветских стран полиция ( в некоторых странах – милиция) относится к числу государственных органов, вызывающих наименьшее доверие общества и менее реформированных. Сотрудники полиции часто рассматриваются как представители государства, которым разрешено преследовать простых граждан, пытаться подозреваемых, вымогать взятки и защищать реальных преступников (Marat, 2013). И они воспринимаются населением не как часть общества и защитники прав человека, а «стражи» политической системы, «силовая структура», то есть делегированный государством орган на применение силы (Wikipedia.org)<sup>23</sup>.

Во многих бывших советских странах относительно полицейских появились такие выражения как «оборотни в погонах», «менты», даже в некоторых случаях сами полицейские, представляя себя, используют жаргонизмы как «братва», «банда» (Nur.kz, 2019). В Грузии в 90-х годах милиционеров называли «собаками» но, что интересно, с проведением реформ и повышением доверия к полиции, слова, выражающие неприязнь и презрение, в середине 2000-х годов вышли из обихода.

Руководство органов внутренних дел России и других стран еще в середине девяностых выражало обеспокоенность по поводу роста отчуждения между милицией и населением. Спустя двадцать лет эту проблему признают не только руководители профильных ведомств, но и высшие должностные лица страны, включая президентов (Osse, 2006, vlast.kz, 2016). Отчуждение и отсутствие коммуникации между полицией и обществом с одной стороны препятствует правительству в деле изучения потребностей общества, с другой стороны – не позволяет обществу узнать законы и правила. Большинство стран региона попытались провести реформу полиции, переименовали «милицию» в «полицию», однако изменения коснулись лишь названия, во многом система осталась советской, бюрократической. Многие функции полиции как выдача паспортов и водительских прав, досудебное рассмотрение уголовных дел, остановка водителей инспекторами, а также подбор самих сотрудников и их продвижение по службе, стали приобретать более коррумпированный характер. В любой стране доверие общества должно быть бенчмарком деятельности полиции. И важный индикатор такого доверия – желание населения обращаться к ним. С начала реформ в Грузии резко возросло количество зарегистрированных преступлений, а вызовы полиции увеличились на 600%<sup>24</sup>. Это означает, что местные жители испытывают больше доверия и видят смысл в сообщении полиции о фактах преступлений, что является также следствием укрепления партнерства между полицией и обществом (ОБСЕ, 2008). Между тем в некоторых постсоветских странах под факторами, повышающими доверие населения, понимают проведение полицейскими исключительно культурно-массовых и спортивных мероприятий, включая концерты и конкурсы песен.

<sup>23</sup> «Силовики как сленговое слово вошло в иные языки в качестве политологического термина и широко используется в разговорной речи и журналистике при описании политических процессов современной России и постсоветских государств», [www.ru.wikipedia.org/wiki/Силовики](http://www.ru.wikipedia.org/wiki/Силовики)

<sup>24</sup> Личное интервью с Х.Деканоидзе, ректором Академии полиции Грузии (2007-2012), начальником Национальной полиции Украины (2015-2016).

«Нет идеальной системы полиции, но есть системы, подходящие конкретной стране, его народу со своим менталитетом, традициями и другими особенностями на определенном этапе развития. И эта система отвечает конкретным задачам по общественной безопасности этой страны», – считает Екатерина Згуладзе. Реформа и сопутствующая ей коммуникационная кампания должна работать для местного населения. Реформа получается при наличии четкой цели, стратегии и набора требований к полицейским. Менеджмент, процесс набора/обучение/мотивации служащих, контроль качества работы и другие аспекты реформы, включая стратегию коммуникации, которая помогает вдохновляться этим процессом, должны соответствовать не только международным стандартам, но и удовлетворять запросы и нужды местного населения, и лучше служить своему обществу<sup>25</sup>.

В ходе реформы, особенно при разработке коммуникационной стратегии, необходимо учитывать менталитет и культурные особенности. Хотя сами реформаторы считают, что в результате успешной реформы ломаются устаревшие устои и традиции, даже меняется менталитет. При помощи создания нового института можно изменить культуру самого общества. «Мы поняли одно – можно очень быстро изменить даже те вещи, которые считались характеристикой нашей культуры, – рассуждает грузинский социолог Гига Зедания. – Нормы поведения, существовавшие в Грузии, – такие, как всеобщая власть коррупции или же власть неформальных криминальных объединений, – изменились в течение очень короткого времени»(Ахметели, ВВС, 2010).

В качестве ключевого фактора результативности реформ эксперты отмечают наличие сильной политической воли. Всякая реформа обречена на провал без политической воли, признаком которой является приверженность делу и выделение средств, несмотря на критику, обсуждения об их эффективности (Hammergren, 1998). В странах, где глубоко укоренилась коррупция, институциональные реформы и антикоррупционные меры, исходящие сверху, малоэффективны или вообще могут не дать результатов. Во многом это объясняется тем, что политические клановые группы, конкурирующие за незаконную выгоду, будут сами заинтересованы в сохранении статуса-кво (Kupatadze, 2012). Но в таких странах, где политическая воля отсутствует или недостаточна сверху, давление, исходящее снизу – со стороны гражданского общества – может способствовать формированию политической воли к реформам (Martínez В. Kukutschka, 2014). Активные и заинтересованные граждане являются важным элементом формирования политической воли.

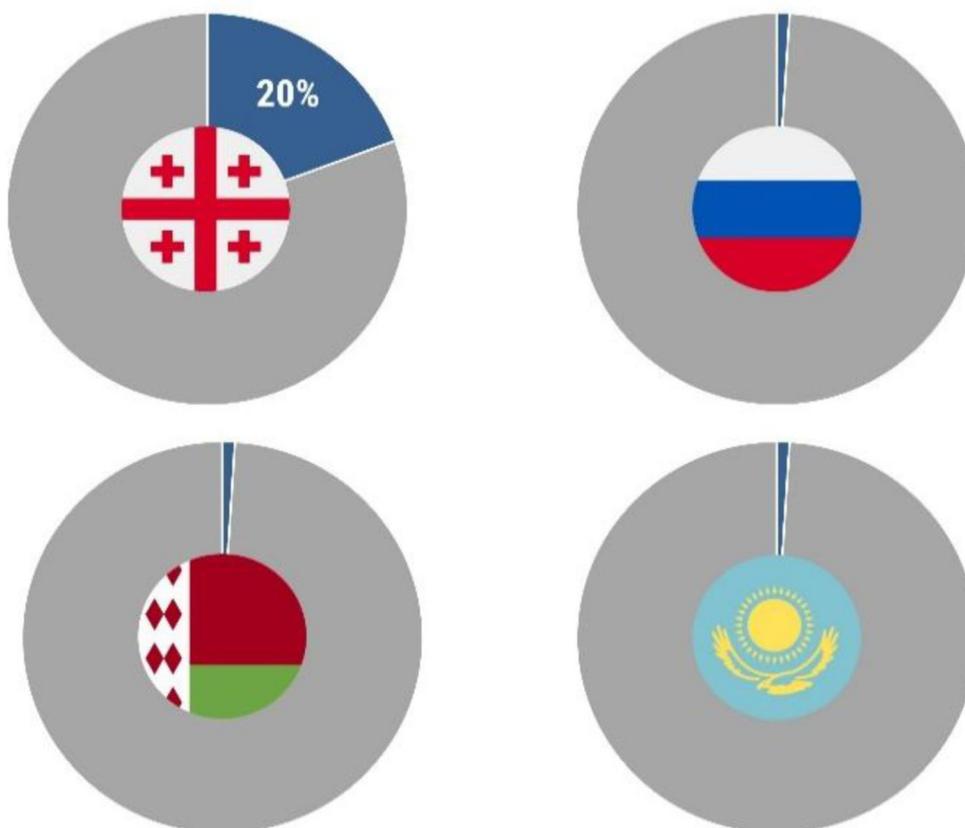
В настоящее время роль общественных форумов, которые мобилизуют большое количество граждан и могут повлиять на государственные решения, все больше играют социальные медиа. Такие обсуждения на постсоветском информационном поле, по словам эксперта по реформам полиции в странах региона Эрики Марат, сейчас проходят по трем направлениям (Marat, 2018). Во-первых, это повышение подотчетности МВД перед гражданскими институтами, обеспечение безопасности, уменьшение контроля над населением. Например, после революции Евромайдаана в 2014 году многие НПО в Украине потребовали, чтобы полиция стала более прозрачной и деполитизированной. Во-вторых, сокращение милитаризации МВД путем перевода воинских частей в ведомство министерств обороны и чрезвычайных ситуаций. Подобные общественные дебаты проходили в Украине и Грузии. В-третьих, большинство активистов на постсоветском пространстве требуют, чтобы такие гражданские функции МВД, как выдача удостоверений личности и контроль над пенитенциарными институтами, были переданы другим правительственным ведомствам. Эти требования были частично реализованы в Грузии и Кыргызстане.

С другой стороны, новые медиа являются новой возможностью для правительств в деле изучения общественного мнения и запросов граждан, налаживании эффективной коммуникации с общественными институтами. Например, после убийства известного казахстанского фигуриста Дениса Тена пользователи Фейсбука создали группу «Требуем реформу МВД» с участием

<sup>25</sup> Личное интервью с Е.Згуладзе, первым заместителем внутренних дел Грузии (2005-2012), март, 2019.

более 13 тыс. человек, в которой они делятся своими предложениями и информацией по реформированию МВД.<sup>26</sup> Официальная страница МВД Грузии в Фейсбуке является интерактивной платформой с несколькими сотнями тысяч подписчиков, укрепляя, таким образом, имидж открытой и современной госструктуры. Тем временем страницы аналогичных ведомств России, Казахстана, Беларуси с многомиллионными интернет-пользователями ограничиваются несколькими тысячами, даже сотнями подписчиков.

**Рисунок 6.** В Грузии 20% интернет-пользователей являются подписчиками страницы МВД Грузии в Фейсбуке



*Источник: Анализ официальных страниц МВД Грузии, РФ, Беларусь, Казахстана в Фейсбуке.*

В некоторых странах при МВД существуют Общественные советы, в состав которых входят представители неправительственных организаций, институтов, СМИ, которые принимают участие в обсуждениях и встречах. Однако их рекомендации зачастую имеют обобщающий характер и мало влияют на конкретные решения. Грузинские общественные организации отличаются проведением регулярных социологических исследований по развитию системы полиции, фиксируют любые изменения, отмечают ухудшения. Такие публикации способствуют сохранению результатов реформ на более длительные сроки.

<sup>26</sup> Страница группы «Требуем реформу МВД», <https://www.facebook.com/groups/reformaMVDRK/>

### 3.2. Применение грузинской модели в бывших социалистических странах: уроки Украины

Грузинский опыт в реформировании полиции, начиная от патрульной полиции и заканчивая методами борьбы с организованной преступностью, применили или «примеряют» некоторые постсоветские страны (Украина, Россия<sup>27</sup>, Казахстан, Беларусь, Армения и другие). Несмотря на общность проблем и намерений, демонстрацию правительствами желания реформировать полицию, им пока не удается повторить успех грузинского правительства<sup>28</sup>.

В Грузии при сильной политической воле новое правительство поддержали свыше 90% граждан, такое взаимодействие укрепляло государственную власть (WB, 2012). Революция роз дала уникальный шанс для преобразований и искоренения коррупции в Грузии, и страна воспользовалась этим. Украину, постсоветскую страну, также пережившую не одну революцию, которая намеревалась создать демократическую полицию, отличала хрупкая политическая воля, слабые институты власти, плохое управление с момента приобретения независимости, которые тяжким бременем лежат на плечах реформаторов (Лаф, Солоненко, 2017).

«В Украине – советская бюрократия и наследие, мы шутим, что много там генералов, полковников и подполковников», – говорит один из реформаторов грузинской полиции, бывшая глава Национальной полиции Украины Хатия Деканоидзе. В Грузии, наоборот, реформа была нацелена на отказ от старой системы и переход на западную модель. И это отражалось не только на полицейских формах и атрибутах, но и основных принципах и ценностях, на которых была построена новая система.

Если в других постсоветских странах милиция воспринималась как наследие тоталитарного Советского союза, в Украине дела обстояли еще хуже. До начала реформ (2014-2015) в стране царил полное недоверие к милиции. Известно, что в ходе массовых акций протеста (2013-2014), так называемого «Евромайдана», правоохранные структуры применяли насилие и огнестрельное оружие против мирных демонстрантов. К тому же стало известно о фактах измены в рядах МВД – десятки тысяч милиционеров переходили на сторону самопровозглашенных республик, образовавшихся в ходе вооруженного конфликта на востоке Украины. Но следует отметить, что имевшие место печальные события дали стимул и осознание необходимости реформ в милиции. Из Грузии были приглашены члены реформаторской команды, которые рассматривали опыт разных стран, в том числе Грузии, для реформирования украинской милиции.

Переломить такое негативное восприятие общества и построить новый имидж честной, некоррупцированной, готовой служить населению полиции, казалось невозможным. Тем не менее, через 6 месяцев в Киеве появились 2000 заново отобранных и обученных полицейских, через 12 месяцев их стало 27 тысяч по всей стране. На начальном этапе реформы инициативы были восприняты обществом позитивно. Реформа полиции была настолько популярной, что СМИ и международные наблюдатели называли ее «реформой №1 в стране»<sup>29</sup>.

По грузинскому опыту в процесс переаттестации и приема полицейских привлекли общественные организации (Рингис, 2015). В новом законе «О Национальной полиции» впервые были отражены механизмы взаимодействия с общественностью, включая общественный мониторинг, оценку эффективности деятельности полиции, в котором основным критерием определено доверие населения ([www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua), 2015).

<sup>27</sup> Нина Ахметели, «В России принимают закон против воров в законе. В Грузии такой есть уже 15 лет, и он работает», 20.03.2019, Русская служба BBC, <https://www.bbc.com/russian/features-47588135>

<sup>28</sup> «Грузинским опытом также интересуются некоторые страны Центральной Европы, Латинской Америки Северной Африки», – сказала Е.Згуладзе, первый заместитель внутренних дел Грузии (2005-2012), личное интервью, март, 2019.

<sup>29</sup> Личное интервью с Е.Згуладзе, первым заместителем министра внутренних дел Украины (2014-2016).

Реформа дала населению конкретный продукт – качественно новые полицейские услуги в виде Патрульной Полиции и веру в реформы. Наличие на улицах новых полицейских в стильной форме и на новых машинах породило у людей ощущение безопасности, но ненадолго. Если при создании Патрульной полиции по грузинскому образцу доверие населения достигало почти 60%, то постепенно оно снизилось до 30-40%. В настоящее время в Украине каждый второй гражданин не доверяет полиции ([www.golos.ua](http://www.golos.ua), 2019). Если индекс преступности Грузии составляет всего 19.86, то показатель Украины – 48.88 (NUMBEO, 2019). Украинские СМИ не прекращали освещать события, связанные с новым произволом, коррупционными действиями полицейских и нарушением прав человека.

«Самое большое различие между реформами в Грузии и Украины, это – политическая воля, которая является самым важным фактором для серьезных изменений в правоохранительной системе. Если реформируется только один сектор – полиция, но нет реформ судебной власти и прокуратуры, криминальной юстиции, это негативно повлияет на всю систему», – сказала Хатия Деканоидзе. Патрульная полиция в одиночку не смогла перекрыть все «черные дыры» в системе МВД. Она, как говорит Екатерина Згуладзе, «всего лишь островок, и чтобы он не «утонул», нужно построить много мостов, то есть необходимы другие реформы в других сферах».

Одной из причин долгосрочной результативности грузинских реформ, сами реформаторы называют системность преобразований. Реформы в Грузии касались не только полиции, но и прокуратуры, суда, пограничной службы, таможни, налоговой, административной, образовательной и других сфер. Во всех сферах были созданы равные условия и общие правила для всех, что повысило доверие граждан.

Тем временем в Украине доверие к новой политике и полиции порой подрывали сами же руководители, которые оказывались в центре скандалов, подвергались критике со стороны СМИ, например, в связи с использованием полиции в личных целях, отсутствием четкого плана и активной позиции в продолжение реформ (Goncharuk, 2018).

Прежняя команда грузинских реформаторов выгодно отличалась от руководителей госорганов других постсоветских стран, включая Украину. Они были менее связаны с патронажными, коррупционными сетями, имели меньший опыт в управлении советских структур, большинство молодых управленцев были с западными дипломами и мышлением. Многие эксперты также отмечают слаженность и эффективную внутреннюю коммуникационную работу грузинской команды.

Тем не менее, в Украине существует значительный потенциал в виде активных общественных сил. Одной из самых заметных инициатив является Реанимационный пакет реформ (РПР) – гражданская платформа, объединяющая 84 НПО, 22 экспертные группы, которые поддерживают и продвигают реформы, в том числе законодательные и антикоррупционные ([www.rpr.org.ua](http://www.rpr.org.ua)). Прорыв в области журналистских расследований и освещение случаев коррупции в СМИ также способствуют ускорению борьбы с коррупцией и внедрению реформ (Лаф, Солоненко, 2017).

Некоторые эксперты склонны считать, что реформы в небольшой стране – Грузии, явившиеся результатом уникального стечения исторических событий, будет трудно где-либо повторить. Потому что в небольшой стране легче информировать население, снабжать сотрудников новыми технологиями и обеспечить дороги видеокамерами. В Украине насчитывается более 44 млн. населения, в Грузии – более 3 млн. По мнению Хатии Деканоидзе, наличие финансовых ресурсов является более важным фактором, чем численность населения: «Большой стране нужно больше ресурсов. Если нет инфраструктуры, достойной зарплаты, организованная преступность предложит им больше, чем правительство». Она считает что, если в течение нескольких лет Грузия смогла поменять основные элементы системы, а Украина провести переаттестацию и создать

патрульную полицию, то и другие страны смогут осуществить соответствующие изменения. Многие методы, которые Грузия использовала в осуществлении реформ, включая создание благодатного цикла преобразований с целью укрепления доверия к власти на первоначальном этапе, вполне приемлемы для других стран (WB, 2012).

Между тем эту систему нельзя навязывать другой стране, решая проблемы, связанные с работой полиции в других государствах. Следует чётко осознавать, что полиция является составляющей государственной системы во всех её проявлениях. История, культура и экономическое устройство государства отражены в законодательной базе и политике, рабочей практике и используемых понятиях (Osse, 2006). Услуги полиции должны быть специально приспособлены к нормам и системе ценностей жителей района, в котором работает полиция (ОБСЕ, 2007).

Эксперты полагают, что активизация общественных дискуссий благодаря развитию социальных сетей в ряде постсоветских стран, в том числе в Казахстане, предоставляет правительству уникальную возможность начать общенациональный диалог о типе полицейской реформы, наиболее соответствующей изменяющемуся социально-экономическому ландшафту страны. Когда в обществе ощущается настоятельный запрос на реформу полицейского надзора, это дает возможность для проведения более глубоких и устойчивых преобразований в государстве (Magat, 2018).

Общественный диалог открывает новые горизонты партнерства и укрепляет доверие между государством и населением, а доверие, подобно «смазке», делает эффективной работу любой группы или сообщества (Фукуяма, 2006).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коммуникационная стратегия помогает продвигать, но не заменяет саму реформу<sup>30</sup>. Тем не менее, она усиливает эффективность и расширяет масштабы преобразований в стране. Суть реформирования полиции не сводилась лишь к обузданию коррупции, одна из задач стратегии заключалась в завоевании доверия граждан путем создания эффективной и не коррумпированной полиции. И для поддержания доверия и продолжения долгосрочных реформ была крайне важна демонстрация быстрых и наглядных результатов. Это во многом зависело от эффективного общения с общественностью и предоставления им объективной информации. Ниже приводим факторы, которые повлияли на повышение доверия населения к полиции, в конечном итоге, государству, через эффективные коммуникации и взаимодействия:

**Рисунок 7.** Семь факторов эффективной коммуникации. Опыт полиции Грузии.



**Консолидация общества.** К началу реформ после Революции роз изменения были потребностью людей. К тому моменту они устали от коррупции, которая проникла во все сферы жизни общества (Мерабишвили, 2012). И это общественное настроение стало толчком для проведения масштабной антикоррупционной кампании и структурных изменений в правоохранительной системе. К тому же это сыграло на руку новой команде по безболезненному устранению бывшего милицейского истеблишмента. Общая цель консолидировала власть и общество.

В целях укрепления доверия проводились личные встречи руководителей страны и ведомств с населением, с лидерами НПО и активистами. Начали организовывать мероприятия, форумы, акции с участием общественности, включая «дни открытых дверей», уроки в школах и университетах. Эти меры продемонстрировали готовность полиции к установлению контактов с обществом, что в свою очередь укрепляло доверие. Многие общественные деятели и эксперты позитивно отзывались об инициативах правительства, оказав, таким образом, поддержку реформе. В целях прогнозирования настроения населения МВД проводило опросы общественного мнения, изучало результаты исследований НПО и международных организаций, которые потом учитывались при корректировании реформ.

<sup>30</sup> Из интервью с Е. Згуладзе, первого замминистра внутренних дел Грузии (2005-2012), первого замминистра внутренних дел Украины (2014-2016), март, 2019

**Формирование имиджа.** Новая форма, автомобили, гаджеты, прозрачные здания не были простыми предметами, они стали атрибутами каждодневного напоминания людям о престиже полицейских, показывая мощь современной, мобильной и оперативной службы, которая резко контрастировала с прежней милицией советского периода. Образ молодого, спортивного, вежливого полицейского создавался и укреплялся в общественном сознании через многочисленные видеоролики. Служба женщин в рядах полиции также часто использовалась для укрепления положительного имиджа ведомства.

Повседневные доброжелательные контакты между полицией и людьми являются важной формой коммуникации, частью работы по поддержанию доверия населения и положительного имиджа. Полицейские проявляют готовность оказать качественные профессиональные услуги и помощь людям. Коммуникационным навыкам их обучают в Академии полиции. Эти требования отражены в Кодексе этики грузинских полицейских. Этичное поведение полицейских укрепляет позитивный имидж государственного органа и страны в целом. Реальные истории о честных полицейских быстро распространяются из уст в уста и через социальные сети и СМИ.



**Повседневные доброжелательные контакты между полицией и людьми являются важной формой коммуникации.** Фото: МВД Грузии

**Взаимодействие со СМИ.** В рамках реформы это было взаимовыгодное сотрудничество: полиция беспрепятственно обеспечивала СМИ актуальной информацией, своевременно отвечала на запросы журналистов, включая «неудобные» вопросы на самом высоком уровне. СМИ, в свою очередь, предоставляли им свои площадки для многочисленных передач и сюжетов. Журналисты информировали население о результатах операций, проводили расследования, освещали и снимали на камеры моменты задержания и ареста воров в законе, крупных должностных лиц, взяточников, людей, предлагавших взятки и укрывавших правонарушителей. Такие сюжеты, транслировавшие обществу нулевую терпимость к коррупции, имели положительный эффект. Обществу наглядно показывали, что граждане равны перед законом, а влиятельные лица лишились особых привилегий.

В рамках реформы все меседжи правительства трансформировались в телесюжеты, социальные ролики, телесериалы о героях полицейских, которые создавали благоприятные представления о сотрудниках. В целях разъяснения новых правил в правоохранительной системе или укрепления взаимодействия с обществом проводились промоакции.

В настоящее время МВД Грузии эффективно использует мультимедийные средства как новый формат электронной коммуникации, которая характеризуется интерактивностью и большим охватом целевых групп. Например, их официальная страница с 248 тыс. подписчиками в Фейсбуке является образцом успешного продвижения государственного ведомства в соцсети.

**Переход на сервисную модель.** Эксперты в области реформирования полиции склоняются к необходимости перехода от концепции полицейской деятельности, основанной исключительно на правоохранительном подходе, к концепции, уделяющей внимание профилактике преступлений и процессу решения проблем (ОБСЕ, 2008). В результате реформ в Грузии полиция перестала быть карательным аппаратом, стала не просто государственным органом, а сервисной службой, которая помогает людям решать их проблемы. Это – одно из ключевых решений, значительно повлиявших на повышение доверия к полиции. Новые структуры (Сервисный центр, Служба 112) были нацелены на создание комфортной среды для граждан, предоставляя качественный и быстрый сервис и эффективные услуги. Новая модель упростила взаимодействие граждан с государством. С введением новой концепции кардинально изменилось отношение полицейских к подозреваемым, правонарушителям, несовершеннолетним, представителям малых этнических и социально уязвимых групп. Люди поняли, что полицейские стоят не над обществом, они – часть общества.



**Сервисное агентство Грузии.** Фото: МВД Грузии

**Новые технологии.** Внедрение цифровых технологий, использование дорожных видеокamer и системы электронной уплаты штрафов, вызов полиции через телефонные приложения, электронный документооборот повысили эффективность работы полиции, облегчили коммуникацию с населением, уменьшили не только возможности для коррупции путем сокращения прямого контакта с представителями власти, но и повысили доверие населения.

**Эффективное управление.** Успешное выполнение задач организации зависит от того, насколько слаженно работает команда. В рамках реформы внутренняя коммуникация была не менее важна, чем внешняя. Авторами реформ в большей степени были молодые люди, имевшие опыт работы в гражданском секторе. Они не были замечены в коррупционных скандалах или связях с определенными группами, в ходе реформы также сохраняли репутацию открытых и порядочных сотрудников, создавая тем самым новую модель поведения для политической элиты. По многочисленным выступлениям в национальных и международных СМИ можно утверждать о публичности и коммуникабельности управленцев высшего звена..

Их также отличали оперативность и креативность. Они не боялись оперативно принимать нестандартные решения. В ходе реформы некоторые решения выходили за рамки обычных процедур, порой они казались абсурдными, но в итоге оказались действенными. Увольнение 16 тысяч полицейских за одну ночь и несколько месяцев дорожного движения без дорожных инспекторов не только не приносили никакого ущерба, но и оказались хорошим PR-ходом, резко повысившим интерес общества к реформе и доверие населения к инициативам правительства.

**Системные решения.** Системность реформ и комплексность мер являются одним из ключевых факторов, значительно повлиявших на результативность реформ и успешность реализации коммуникационной стратегии. На национальном уровне реформа полиции не будет работать без реформы налогового законодательства и таможни, потому что финансовые ресурсы имеют решающее значение для поддержания реформы. На институциональном уровне повышение зарплат сотрудникам полиции будет неэффективным без «чистки» полицейских рядов и создания эффективной системы наказания коррупционеров. Реформирование дорожной полиции не может увенчаться успехом без реформы полицейского образования (Kupatadze, 2012). Многочисленные, повсеместные государственные решения и комплексные меры, поддерживающие и доказывающие эффективность друг друга, давали подпитку коммуникационной политике, которая укрепляла доверие и улучшала отношение людей к полицейской системе. Тем временем в некоторых постсоветских странах реформы не были значительными, проводились лишь в рамках министерства, в результате чего оказались неэффективными (Kakachia, O'Shea, 2012).

В этом плане грузинский опыт можно назвать успешным, ссылаясь на его долгосрочность и системность. Несмотря на изменения в правительстве страны с 2013 года, Грузия сохраняет лидирующую позицию среди постсоветских стран в мировых рейтингах по низкому уровню криминала и коррупции, степени безопасности в стране и по оценке надежности полиции (WEF, 2018).

**Таблица 2.** Оценка надежности полиции

Место	Страна	балл	Место	Страна	балл
1	Финляндия	6,8	56	Таджикистан	4,7
2	Сингапур	6,5	65	Армения	4,6
3	Швейцария	6,5	67	Латвия	4,5
40	Грузия	5,2	84	Казахстан	4,1
47	Литва	5	88	Россия	4,1
53	Азербайджан	4,7	97	Украина	3,7

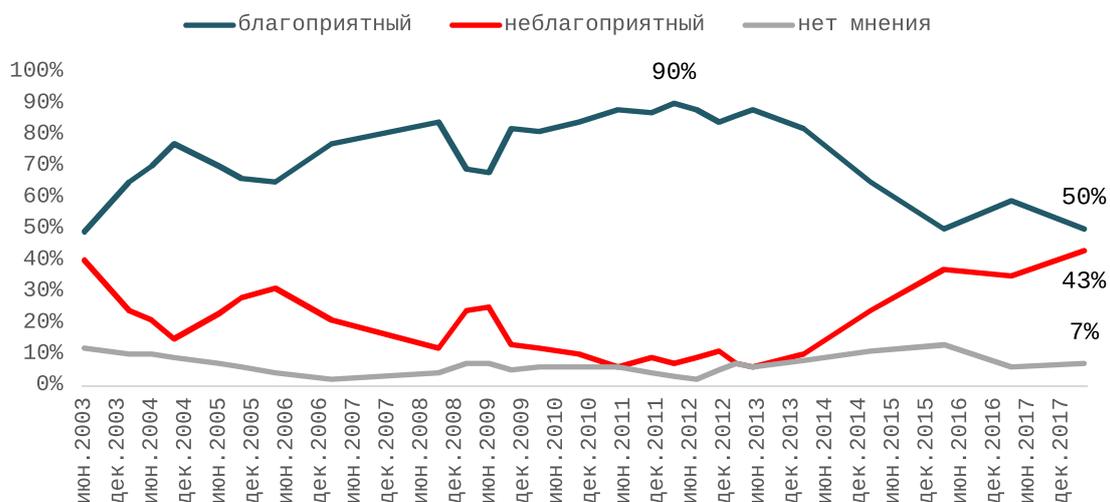
Источник: Оценка надежности полиции. Глобальный индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума, 2018.

Тем не менее, если в 2013 году показатель доверия полиции среди населения, согласно исследованиям IRI, составлял 88%, то по данным последнего опроса, в 2018 году деятельность грузинской полиции одобрили всего 50% респондентов (IRI, 2018). Хотя это – высокий показатель по сравнению с периодом до начала реформы (10%), руководство МВД признает, что за последние годы доверие населения сократилось по сравнению с 2011 годом (Civil Georgia, 2018).

Ранее в некоторых исследованиях и документах неправительственных и международных организаций были отмечены такие «пробелы» грузинской системы, как недостаточность подотчетности и открытости, незначительные усилия против коррупции в верхах, нехватка нейтралитета и излишняя «политизированность» полиции, затруднение получения публичной информации от профильного ведомства (EMC, 2016, Transparency International Georgia, 2017, ОЭСР, 2016).

Мнения респондентов касательно тенденции снижения доверия населения к полиции противоречивы, и данная тема может служить предметом отдельного исследования. Председатель комитета обороны и безопасности парламента Грузии Ираклий Сесиашвили подвергает сомнению объективность социологического исследования. По его мнению, «существование проблем не означает, что МВД не справляется с работой»<sup>31</sup>. В то же время член оппозиционной партии – «Европейская Грузия» Элене Хоштария считает, что один из важнейших критериев эффективности полиции – «чувство защищенности граждан» – снижается и растет преступность. Хотя в МВД объясняют, что в целях информирования общественности с 2018 года ежемесячно публикуют подробную статистику преступности, включая случаи, «где есть хотя бы незначительные признаки преступления». И такая практика улучшения регистрации преступлений дает картину роста криминала в 2018 году по сравнению с 2017 годом. Хотя, «контекстуальный анализ преступности показывает, что уровень тяжких преступлений либо не меняется, либо уменьшается». В частности, в прошлом году уровень убийств остался без изменений: кражи со взломом снизились на 2,5%, а серьезные травмы – на 17,4%. Рост приходится на преступления, связанные с имуществом и здоровьем (в основном незначительные травмы), а также на угрозы, принуждение и мошенничество. Руководители МВД также объясняют, что увеличение категорий криминала также связано с повышением осведомленности общественности и доверия к полиции, следовательно, ростом сотрудничества. Например, статистика по фактам насилия в семье увеличилась на 122% (ITB, 2019).

**Рисунок 8.** Оценка работы полиции Грузии



Источник: Опрос общественного мнения IRI

<sup>31</sup> Личное интервью с Председателем комитета обороны и безопасности парламента Грузии И.Сесиашвили, март, 2019.

Одним из важных факторов сохранения доверия населения к органам власти доктор социологических наук, профессор Иаго Качакишвили считает непрерывное совершенствование системы. «Нельзя останавливаться и проявлять самодовольство, надо продолжать модернизацию полиции», – заявляет профессор. «На начальном этапе реформ общество считало, что новая полиция отличается от старой, и это – уже признак успеха. Но время проходит, и центр тяжести от эмоционального подхода перемещается к оценке реальной эффективности полиции. И с учетом динамики роста криминала, также публикаций критических материалов в СМИ о правонарушениях со стороны полиции, рейтинг автоматически падает».

Один из респондентов, студент Илья Накашидзе соглашается с мнением, что обществу нужны новые реформы и новые инициативы. «Рейтинг снижается не потому, что полиция плохо работает. Общество требует новые реформы и новые подходы. В правительстве должны понять, что необходимо возвращаться к старым реформам, которые девальвируются примерно через каждые пять лет». Тренер футбольной команды Бесарион Арвеладзе снижение рейтинга полиции связывает не с ухудшением деятельности полиции в целом, а неэффективностью PR-службы ведомства. «На самом деле мы всё реже слышим о хорошей работе нашей полиции, СМИ, напротив, часто критикуют полицию», – считает Арвеладзе. Врач Лиана Кокосадзе отмечает, что в повседневной жизни попадаются как вежливые, так и грубые полицейские, поэтому трудно дать одностороннюю оценку, но для повышения доверия населения стоит улучшить систему обучения полицейских путем введения новых предметов по этике.

МВД намерено продолжить реформирование системы полиции и заявляет о новых инициативах. «Нам нужно строить мосты с нашим населением», – утверждает премьер-министр Грузии, экс-глава МВД Георгий Гахария. По его словам, инициативы ведомства, например, реформирование криминальной полиции, открытие пространства (комнаты) для обслуживания патрульной полиции, создание департамента по правам человека, также независимого следственного агентства, то есть, «полиции для полиции» помогут восстановить доверие (Civil Georgia, 2018).

Тем не менее, среди всех национальных институтов Грузии полиция остается государственным органом, вызывающим наибольшее доверие и получающим больше позитивных оценок населения после церкви, армии и СМИ не только по исследованиям IRI, но и других международных организаций. По результатам исследования Национального демократического института США (NDI), в 2019 году, по сравнению с прошлым годом, отмечен рост позитивной оценки населения деятельности полиции на 7%. Данное исследование показывает, что 42% населения оценивает эффективность полиции на «хорошо» и 6% – на «очень хорошо», 34% дали среднюю оценку (NDI, 2019).

**Рисунок 9.** Результаты изучения общественного мнения о работе институтов Грузии:

Источник: Опрос общественного мнения, IRI, 2018

Опыт Грузии дает надежду другим правительствам, что полиция сможет заслужить больше доверия и стать неотъемлемой частью общества при комплексных реформах и эффективных коммуникациях. Грузинский пример преобразования в очередной раз демонстрирует, что в корне любых успешных реформ лежат нравственные ценности, в данном кейсе – честность и выполнение обязательств, которые порождают доверие.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

**МВД** – Министерство внутренних дел Республики Грузии, <https://police.ge/>

**Сервисное агентство** – Сервисное агентство министерства внутренних дел Республики Грузии, <https://www.sa.gov.ge/>

**Академия полиции** – Академия министерства внутренних дел Республики Грузии, <https://police.ge/en/lepl/mia-police-academy>

**Служба 112** – Центр оперативного управления неотложной помощи «112» является юридическим лицом публичного права МВД Грузии, <http://112.gov.ge/>

**ООН** – Организация Объединённых Наций

**ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития

**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

## ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ

**Рисунок 1.** Наиболее коррумпированные институты, по мнению респондентов, Transparency International, 2017

**Рисунок 2.** Рейтинг стран по криминальному индексу и индексу рисков безопасности путешествий. NUMBEO, Crime Index for Country 2019, Travel Security Risk Rating, 2019.

**Рисунок 3.** Насколько быстро можно получить государственные услуги в сервисном агентстве МВД Грузии? Опрос жителей г. Тбилиси, март 2019.

**Рисунок 4.** Количество совершенных преступлений несовершеннолетними в Грузии. МВД Грузии.

**Рисунок 5.** Количество заключенных в Грузии. Национальный офис статистики Грузии.

**Рисунок 6.** В Грузии 20% интернет-пользователей являются подписчиками страницы МВД Грузии на Фейсбуке. Анализ официальных страниц МВД Грузии, РФ, Беларусь, Казахстана в соцсети.

**Рисунок 7.** Семь факторов эффективной коммуникации. Опыт полиции Грузии.

**Рисунок 8.** Динамика оценки работы полиции, IRI, апрель 2018.

**Рисунок 9.** Результаты изучения общественного мнения о работе институтов Грузии, IRI, апрель 2018.

**Таблица 1.** Лидеры в области кибербезопасности, UN E-Government Survey 2018.

**Таблица 2.** Оценка надежности полиции. Global Competitiveness Index 4.0

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Bo Rothstein, "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down", Johns Hopkins University Press, Volume 80, Number 4, 2013,
2. Transparency International, Global Corruption Barometer: Citizens' Voices from around the World, 2017, [https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world)
3. The International Republican Institute's (IRI), Public Opinion Survey: Residents of Georgia, 2018, [http://www.iri.org/sites/default/files/2018-5-29\\_georgia\\_poll\\_presentation.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/2018-5-29_georgia_poll_presentation.pdf)
4. UN, Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 1979, <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/code-of-conduct-for-law-enforcement-officials/>
5. Канал 24, прямой эфир, выступление Е.Згуладзе, 2014, <https://youtu.be/KcFVO7yUmxA>
6. Петр Филиппов, «Как разрушить мафиозное государство. Опыт Грузии», «Ежедневный журнал», 5 января 2017, <http://www.ej.ru/?a=note&id=30595>
7. Сыч В. Революция яппи. Грузинская молодежь превращает страну в рай для инвесторов, журнал «Корреспондент», № 20, 28 мая 2010, <https://korrespondent.net/world/1080617-korrespondent-gruzinskaya-molodezh-prevrashchaet-stranu-v-raj-dlya-investorov-reportazh-iz-gruzii>
8. Реформа полиции в Грузии, Police Reform, OSCE, 28.09.2012, <http://www.police-reform.tj/tj/2013-02-15-05-39-38/about-police-reform/103-reforma-politsii-v-gruzii>.
9. World Bank, Fighting corruption in public services : chronicling Georgia's reforms, Washington, DC: World Bank. 2012.
10. OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships, Vienna, May 2008, <https://www.osce.org/secretariat/32547?download=true>
11. NUMBEO, Crime Index for Country 2019, [https://www.numbeo.com/crime/rankings\\_by\\_country.jsp](https://www.numbeo.com/crime/rankings_by_country.jsp), International SOS
12. International SOS, Travel Security Risk Rating, 2019, <https://www.travelriskmap.com/#/planner/map/security>
13. Elder Ch.D., Cobb R.W. Political Uses of Symbols. N.Y.- L., 1973. P. 212, перевод: <https://cyberleninka.ru/article/v/ispolzovanie-simvolov-v-politike>
14. Питер Померанцев, Джеффри Робертсон, Иован Раткович, Энн Апелбаум, «Революционная тактика», Legatum Institute, Великобритания, июнь 2014, стр. [https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/charles-street-symposium/georgia\\_transitions\\_georgian\\_version\\_web.pdf?sfvrsn=0](https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/charles-street-symposium/georgia_transitions_georgian_version_web.pdf?sfvrsn=0)
15. Радио «Свобода», Михаил Саакашвили: «Реформа полиции – начало всех реформ», 2011 <https://www.radiotavisupleba.ge/a/24093555.html>
16. Alexander Kupatadze, Police Reform in Georgia, Center for Social Scines, p. 8, [http://css.ge/files/Papers/Aleko\\_kupatadze,\\_police\\_reform\\_in\\_Georgia,\\_Sept\\_2012.pdf](http://css.ge/files/Papers/Aleko_kupatadze,_police_reform_in_Georgia,_Sept_2012.pdf)
17. Закон Грузии «Об организованной преступности и рэкете», 2005, Законодательный вестник Грузии, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/27814?publication=1>

18. "Strategy 2014", MIA of Georgia, Tbilisi, [https://police.ge/files/pdf/misia%20da%20strategia/ganvitarebis%20strategia\\_2014ENG.pdf](https://police.ge/files/pdf/misia%20da%20strategia/ganvitarebis%20strategia_2014ENG.pdf)
19. Закон Грузии «О полиции», 2013, ст.8, ст.16, <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2047533/7/ru/pdf>
20. Georgian Police Code of Ethics, Chapter 3. Relationship with the Society, 2013, [www.police.ge](http://www.police.ge)
21. BBC, Working Lives Georgia: Policewoman, 21.07.2013, <https://www.bbc.com/news/av/world-radio-and-tv-22987555/working-lives-georgia-policewoman>
22. "Georgian Journal", "Georgian policewomen: stereotypes and reality", 06.08.2018, <https://www.georgianjournal.ge/society/34838-georgian-policewomen-stereotypes-and-reality.html>
23. Илья Жегулев, Интервью с В.Мерабишвили, «96% всех уголовных дел заканчиваются договором с преступником», «Forbes», 25.05.2012.
24. Admission and training in the Academy of the MIA, <http://policeacademy.gov.ge/en/professional-education/basic-training-courses>.
25. Указ министра внутренних дел Грузии, №999 от 31-го декабря 2013 года.
26. Ольга Алленова, Интервью с главой МВД Грузии Ванно Мерабишвили (2004-2012), Журнал «Коммерсантъ Власть» №12 от 29.03.2010, стр. 17, <https://www.kommersant.ru/doc/1341809>
27. Татьяна Михайловская, «Грузинское чудо – реформа полиции», 01.05.2017, [www.kaknado.info](http://www.kaknado.info).
28. РИА Новости, «Грузия. Права за 5 минут», 2010, [https://www.youtube.com/watch?v=6Lwoite-U\\_0](https://www.youtube.com/watch?v=6Lwoite-U_0)
29. Задача Сервисного Агентства МВД, Официальный сайт Сервисного агентства МВД, <http://www.sa.gov.ge/p/objective>
30. Николай Коварский, «Порядок по-грузински», Forbes, 06.07.2010, <https://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski>
31. What is 112? <http://112.gov.ge/index.php?m=116>, видеоролик службы 112 - <http://112.gov.ge/?m=111>
32. Гульмира Калмурзаева, 08.03.2019, [www.facebook.com/photo.php?fbid=1993037107672275&set=a.1415241538785171&type=3&theater](http://www.facebook.com/photo.php?fbid=1993037107672275&set=a.1415241538785171&type=3&theater)
33. Интервью с Кетеваном Климиашвили, менеджером Службы информационных технологий и управления проектами в службе 112, 08.12.2016, <http://cyber.kvira.ge/16010/>
34. «Новости-Грузия», «Службу 112 можно вызывать через тайный сигнал на телефоне», 12.02.2018, [www.newsgeorgia.ge/sluzhbu-112-mozhno-vyzyvat-cherez-tajnyj-signal-na-telefone/](http://www.newsgeorgia.ge/sluzhbu-112-mozhno-vyzyvat-cherez-tajnyj-signal-na-telefone/)
35. UN E-Government Survey 2018, New York, 2018, [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf)
36. Римма Гарибян, «Умные камеры будут следить за порядком», Jnews, 14.11.2016, <http://jnews.ge/?p=10348>
37. Николай Коварский, «Forbes», «Порядок по-грузински», 06.07.2010, <https://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski>
38. "Sputnik-Georgia", Полиция в Тбилиси получила новые нагрудные видеокamеры, 02.05.2018 [www.sputnik-georgia.ru/politics/20180502/240284999/Policija-v-Tbilisi-poluchila-novye-nagrudnye-videokamery.html](http://www.sputnik-georgia.ru/politics/20180502/240284999/Policija-v-Tbilisi-poluchila-novye-nagrudnye-videokamery.html)

39. «Netgazeti», მომავალი წლიდან შესაძლოა შსს-სა და NGO-ების სამუშაო ჯგუფი შეიქმნას, [«Презентация Кодекса этики полиции с неэтичными нюансами»], 29.12.2017, <http://netgazeti.ge/news/244024/>
40. «Смерти на дорогах Грузии – правозащитники бьют тревогу», 26.06.2018, [www.sputnik-georgia.ru/incidents/20180626/241007798/Avarii-na-dorogah-Gruzii-pravozashhitniki-bjut-trevogu.html](http://www.sputnik-georgia.ru/incidents/20180626/241007798/Avarii-na-dorogah-Gruzii-pravozashhitniki-bjut-trevogu.html),
41. «Почему растет преступность в Грузии – от МВД ждут разъяснений», 30.08.2018, [www.sputnik-georgia.ru/incidents/20180830/241896105/Pochemu-rastet-prestupnost-v-Gruzii-ot-MVD-zhdut-razjasnenij.html](http://www.sputnik-georgia.ru/incidents/20180830/241896105/Pochemu-rastet-prestupnost-v-Gruzii-ot-MVD-zhdut-razjasnenij.html)
42. «Netgazeti», «მომავალი წლიდან შესაძლოა შსს-სა და NGO-ების სამუშაო ჯგუფი შეიქმნას» [В следующем году возможно будет создана рабочая группа МВД и НПО] 29.12.2017, <http://netgazeti.ge/news/244024/>
43. Айнаш Ондирис, «Tengrinews.kz», Интервью вице-министра внутренних дел Нины Джавахадзе, «МВД Грузии о казахстанской полиции: Нужна сильная воля руководства», 09.2018, [www.tengrinews.kz/conference/275/](http://www.tengrinews.kz/conference/275/)
44. ОЭСР, «Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Антикоррупционные реформы в Грузии», 25 стр, 2016, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-RUS.pdf>
45. Журнал «Коммерсантъ Власть», «Мы не полиция – мы люди», №12 от 29.03.2010, стр. 17.
46. 112.gov.ge, “Informative Meetings with the University Students”, 07.02.2019, [http://112.gov.ge/index.php?m=8&news\\_id=289](http://112.gov.ge/index.php?m=8&news_id=289),
47. 112.gov.ge, Doors Open Day at 112, 02.26.2019, [http://112.gov.ge/index.php?m=8&news\\_id=293](http://112.gov.ge/index.php?m=8&news_id=293)
48. “Gurianews”, “პოლიციის ეთიკური ქცევის კოდექსის პრეზენტაცია არაეთიკური ნიუანსით”, [Представление Кодекса этического поведения полиции], <http://www.gurianews.com/article/mtavari/samartali/7638>, 22.01.2013
49. Ольга Аленнова, «Бюро полицейских услуг», Журнал «Коммерсантъ Власть» №12 от 29.03.2010, стр. 12, <https://www.kommersant.ru/doc/1341796>
50. Александр Федченко, «КП в Украине», «Реформы по-грузински: Как победить коррупцию за один день?», 28.03. 2011, <https://kp.ua/incidents/272636-reformy-po-hruzynsky-kak-pobedyt-korruptsyui-za-odyn-den>,
51. МВД Грузии, “Child cops”, 11.02.2012, <https://www.youtube.com/watch?v=nGolyUyIDkQ>,
52. МВД Грузии, «Полиция Грузии за безопасную страну», 09.06.2015 <https://www.youtube.com/watch?v=VgptNaHmp3E>
53. МВД Грузии, Полицейский клип, 03.07.2013, <https://www.youtube.com/watch?v=hf5pZVUCsIY>.
54. Facebook, Официальная страница МВД Грузии, «MIA of Georgia» [https://www.facebook.com/pg/MIAofGeorgia/videos/?ref=page\\_interna](https://www.facebook.com/pg/MIAofGeorgia/videos/?ref=page_interna)
55. МВД Грузии. Поздравление с новым годом. Ролик показывает разную реакцию людей. 07.01.2016, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_0Yh3hAyFnM](https://www.youtube.com/watch?v=_0Yh3hAyFnM)
56. Miras Shekenov, «Полиция Грузии». Помощь», 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=YkLT26ZXA3U&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3c7sC4EruRoy4dFfBE6TQXH50QQDt01rVPeFRD5xO7IsV9SyakAjl-A>

57. Erica Marat, *Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan*, V, November 2013.
58. «Nur.kz», «Мы – братва, банда»: видео с поздравлением полицейского на блатном жаргоне объяснили в МВД, 2019.01.02, <https://www.nur.kz/1771350-my-bratva-banda-video-s-pozdravleniem-policejskogo-na-blatnom-zargone-obasnili-v-mvd.html>,
59. Anneke Osse, *Understanding Policing. A recourse for human rights activists*, p. 5, 2006 Amnesty International Nederland.
60. «Власть.кз», «Доверие граждан станет основой для оценки эффективности полиции – Назарбаев», 19.11.18, <https://vlast.kz/novosti/30527-doverie-grazdan-stanet-osnovoju-dla-ocenki-effektivnosti-policii-nazarbaev.html>
61. Нина Ахметели, Русская служба BBC, «Грузинская полиция – новый монстр или формула успеха?», 2010, [https://www.bbc.com/russian/international/2010/06/100629\\_georgia\\_policelaw](https://www.bbc.com/russian/international/2010/06/100629_georgia_policelaw)
62. Linn Hammergren, *Political will, Constituency Building, and Public Support in Kule of Law Programs*, USAID, August 1998, p.12 <https://issat.dcaf.ch/content/download/2200/19056/file/Hammergren%20Political%20Will.pdf>.
63. Roberto Martínez B. Kukutschka, *Building Political Will*, 31.10.2014, Transparency International, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/topic\\_guide-political\\_will.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/topic_guide-political_will.pdf)
64. Нина Ахметели, «В России принимают закон против воров в законе. В Грузии такой есть уже 15 лет, и он работает», Русская служба BBC, 20.03. 2019, <https://www.bbc.com/russian/features-47588135>
65. Джон Лаф и Ирина Солоненко, «Способна ли Украина на прорыв в реформах?», 1 стр, The Royal Institute of International Affairs, 2017, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-05-ukraine-reform-breakthrough-lough-sononenko-russian.pdf>.
66. Анастасия Рингис, «Эка Згуладзе: Реформа полиции продлится пять лет. А может, и десять», «Украинская правда», 23.04.2015, <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/04/23/7065637/>
67. Закон Украины – «Про Національну поліцію», 2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/580-19?lang=en>
68. «Голос UA», «Каждый второй украинец не доверяет полиции – исследование», 13.03.2019, <https://golos.ua/i/670066>
69. Tetiana Goncharuk, *Where is Ukraine's new police force?* 31 January 2018, "openDemocracy", <https://www.opendemocracy.net/en/odr/where-is-ukraines-new-police-force/>
70. *The Reanimation Package of Reforms*, <https://rpr.org.ua/en/about-us/>
71. Джон Лаф и Ирина Солоненко, «Способна ли Украина на прорыв в реформах?», 15 стр, The Royal Institute of International Affairs, Chatman House, 2017. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-05-ukraine-reform-breakthrough-lough-sononenko-russian.pdf>
72. Фрэнсис Фукуяма, «Великий разрыв», 2006, [https://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/fuku/](https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/fuku/)
73. Andy Myhill, *Engagement in Policing. Lessons from the Literature*, (Home Office, U.K., London ND 2005), стр. 10.

74. Erica Marat, Debating Public Safety in Kazakhstan in the Wake of Tragedy, “Voices on CA”, 30.07.2018, <http://voicesoncentralasia.org/debating-public-safety-in-kazakhstan-in-the-wake-of-tragedy/>
75. Global Competitiveness Index 4.0, Reliability of police services, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ055>
76. Human Rights Education and Monitoring Centre (EMC), “Political neutrality in the police system”, Tbilisi, 2016
77. Transparency International Georgia, “Transparency of the Ministry of Internal Affairs”, Tbilisi, 2017, <https://www.transparency.ge/en/post/report/transparency-ministry-internal-affairs>
78. Kornely Kakachia and Liam O’Shea, Why does police reform appear to have been more successful in Georgia than in Kyrgyzstan or Russia?, Issue 13 | 2012 : Police Brutality & Police Reform in Russia and the CIS, <https://journals.openedition.org/pipss/3964>
79. “Civil Georgia”, “შინაგან საქმეთა მინისტრი რეფორმების დღის წესრიგის და პრიორიტეტების შესახებ საუბრობს” [Министр внутренних дел рассказал о программе реформ и приоритетах], <https://old.civil.ge/geo/article.php?id=32029>, Tbilisi, 26.02. 2018.
80. 1 ТВ, “ნათია მეზვრიშვილი – დანაშაულის მთელ რიგ კატეგორიებში ზრდა გამოწვეულია საზოგადოების ცნობიერ» [“Натия Мезвришвили: Увеличение количества категорий преступлений обусловлено повышением осведомленности общественности, увеличением обращения в полицию”], <https://1tv.ge/news/natia-mezvrishvili-danashaulis-mtel-rig-kategoriebshizrda-gamowveulia-sazogadoebis-cnobierebis-amaghlebit-policiisadmi-gazrdili-momartvianobit/>, 05.02.2019
81. The National Democratic Institute (NDI), Public Attitudes in Georgia Results of April 2019 survey, [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia\\_April\\_2019\\_Public\\_Political%20Poll\\_Eng\\_Final.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia_April_2019_Public_Political%20Poll_Eng_Final.pdf)

Астанинский хаб государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и Программы Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в марте 2013 года представителями 25 стран и 5 международных организаций в качестве многосторонней платформы для постоянного обмена опытом и знаниями в области развития государственной службы. На сегодняшний день платформа объединяет 42 страны-участницы и более 55 институциональных партнеров.

Миссия Астанинского хаба состоит в содействии повышению эффективности государственной службы путем поддержки усилий правительств стран-участниц в наращивании институционального и человеческого потенциала. В рамках реализации миссии Астанинский хаб работает по трем направлениям: партнерство и сотрудничество, укрепление потенциала и обучение по принципу «равный с равным», а также проведение исследований и управление знаниями.

Географически Хаб представлен странами Северной и Южной Америки, Европы, СНГ, Кавказа, Центральной Азии, АСЕАН и Африки, тем самым демонстрируя, что партнерство в целях совершенствования государственной службы является необходимостью для всех стран.



**Астанинский хаб государственной службы**  
г. Нур-Султан, 010000, Казахстан,  
ул. Азербайжана Мамбетова, 14  
тел.: +7 7172 69 65 44 / 69 65 50

 [www.astanacivilservicehub.org](http://www.astanacivilservicehub.org)

 AstCivilServHub

 HubAstana