

Центр развития демократии и прав человека
Фонд ИНДЕМ
Институт прав человека
Transparency International – Россия

Коррупция и права человека в современной России

Доклад о результатах анализа связи коррупции
с нарушениями прав и свобод граждан

Москва
2012

Коррупция и права человека в современной России. Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан. М.: Центр развития демократии и прав человека, 2012. 78 с.

Редакторы-составители: Владимир Римский (Фонд ИНДЕМ) и Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека)

Рабочая группа исследований (редакционная коллегия): Валентин Гефтер (Институт прав человека), Юрий Джигладзе (Центр развития демократии и прав человека), Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека), Елена Панфилова (Transparency International – Россия), Владимир Римский (Фонд ИНДЕМ)

Авторы доклада: Людмила Вахнина (Правозащитный центр «Мемориал»), Светлана Ганнушкина (Комитет «Гражданское содействие»), Валентин Гефтер (Институт прав человека), Владимир Римский (Фонд ИНДЕМ), Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека), Нателла Колосова (Высшая школа экономики).

Координатор исследований – Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека)

© 2012, Рабочая группа исследований (редколлегия)
© 2012, Центр развития демократии и прав человека
© 2012, авторы

Электронная версия доклада размещена на веб-сайтах Центра развития демократии и прав человека: <http://www.demokratia.ru> и фонда ИНДЕМ: <http://www.indem.ru>.
Контактный электронный адрес редколлегии: akalikh@yandex.ru, vlrim@yandex.ru.

Ответственность за содержание, а также все права на данный доклад принадлежат рабочей группе исследований (редколлегии). При использовании материалов и выдержек ссылки на доклад обязательны.

Доклад опубликован Центром развития демократии и прав человека.

Содержание

Введение	6
1. Методика и организация проведённого исследования	8
К вопросу о совместном анализе коррупции и нарушений прав человека	9
Цель проводимого анализа собранных случаев	11
Задачи проводимого анализа собранных случаев.....	11
Задача 1	11
Задача 2.....	12
Задача 3.....	13
Организация проведённого исследования и формирования итогового доклада.....	14
2. Факторы, определяющие социальные закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан.....	15
1. Социальные закономерности в связях коррупции с нарушениями прав и свобод граждан	15
2. Непонимание и нежелание применять универсальные нормы права.....	16
3. Защита гражданами своих прав с помощью коррупционных действий.....	18
4. Нарушение общепринятых норм морали	19
5. Проявление развитого в российском социуме социального эгоизма.....	20
6. Проявление развитого рентоориентированного поведения у российской бюрократии	21
7. Следование культурным традициям, обычаям и укоренившимся стереотипам	22
8. Коммерциализация нерыночных взаимоотношений и ценностей	26
3. Особенности и закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в отдельных сферах деятельности	27
Связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в Вооружённых Силах РФ	28
Коррупция в области миграции	31
1. Коррупция в области миграции начинается с законодательства.	31
2. Заявочная кампания.....	33
3. Коррупция через фирмы, связанные с властными структурами.....	33
4. Еще одна форма коррупции – вывоз для богатых русских прислуги из третьих стран.....	34
5. Институт убежища.	34
Деятельность судебной власти.....	34
Сфера политики и выборы	36
Социальная сфера: здоровье и образование.....	37
Наркотики, наркология и коррупция.....	38
«Коррупция воспринимается протестующими людьми как нарушение их прав».....	43
Типичные ситуации нарушений прав граждан коррупционными действиями.....	47
Выводы и рекомендации.....	51
Общие социальные закономерности связи коррупции с правами и свободами граждан	51
1. Непонимание и нежелание применять универсальные нормы права.....	51
2. Защита прав гражданами с помощью коррупционных действий	52
3. Нарушение общепринятых норм морали	52
4. Проявление развитого в российском социуме социального эгоизма	52
5. Проявление развитого рентоориентированного поведения у российской бюрократии.....	53
6. Следование культурным традициям, обычаям и укоренившимся стереотипам	53
7. Коммерциализация нерыночных взаимоотношений и ценностей.....	55
Связь коррупции с правами и свободами человека по сферам деятельности.....	56
Деятельность судебной власти	56
Сфера политики и выборы.....	56
Социально-трудовые отношения.....	56
Социальная сфера: здоровье и образование	57
Сфера миграции	57
Вооружённые силы	57
Обеспечение безопасности	58
Рекомендации.....	58
Заключение: антикоррупционеры и правозащитники: есть повод работать вместе	59
Приложение. Обоснования использования в анализе критериев определения признаков коррупции, нарушения прав и свобод граждан	62

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Когда коррупция может нарушить права человека.....	62
Принципы равенства и недискриминации	62
Равенство и свобода от дискриминации в международных документах по правам человека.....	63
Связь с демократическим развитием	64
Критерии определения признаков нарушения прав и свобод граждан.....	64
Критерии нарушений прав и свобод, принимаемые в проекте	64
Основные права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьями Конституции РФ	66
Критерии определения признаков коррупции	67
Признаки коррупционного преступления	68
Признаки коррупции в гражданско-правовых отношениях.....	70
Признаки институциональной коррупции	70
Деятельность коррупционных сетей	71
Наиболее адекватное российским условиям понимание коррупции	72
Критерии определения действий, как коррупционных	72

Введение

В современной России стали постоянными, как нарушения прав и свобод граждан, так и различные проявления коррупции. И коррупция, и нарушения прав и свобод человека разрушают наше общество, мотивируя каждого из нас решать свои собственные проблемы, нередко за счёт других и не думая о возможном ущербе для других, снижая уровень солидарности, взаимной поддержки и доверия, не позволяя совместно решать общественные проблемы. Разрушают они и наши органы власти, разлагая их и существенно снижая эффективность их деятельности.

Мотивы совершения и коррупционных действий, и нарушений прав и свобод человека могут быть разными. Но во многих случаях можно наблюдать, как одни и те же мотивы ведут и к коррупционным действиям, и к нарушениям прав и свобод человека. Такими мотивами, например, могут быть корысть, социальный эгоизм, нежелание следовать общепринятым нормам морали или нормам законов. Кроме того, совершение коррупционных действий довольно часто влечёт нарушение прав граждан, например, когда больным, имеющим право на бесплатную хирургическую операцию, её делают только после получения врачами взяток. И не менее часто нарушения прав граждан имеют признаки коррупционных преступлений, например, когда командиры воинских частей отдают служащих у них по призыву «в аренду» бизнесменам для выполнения тех или иных работ. Такое сходство мотивов коррупционных действий и нарушений прав и свобод граждан, а также постоянно наблюдаемые причинно-следственные связи между этими явлениями позволили сформулировать следующую гипотезу. Коррупция и нарушения прав и свобод граждан связаны между собой как общими характеристиками их социальной природы, так и взаимной обусловленностью их мотивации, способов совершения действий, их последствий, а также высоким уровнем общественной опасности этих явлений.

Эту гипотезу желательно было проверить в специально организованном исследовании. Ведь её подтверждение означало бы необходимость связи мер противодействия коррупции и мер против нарушений прав и свобод граждан, которые пока в российском государственном управлении и в деятельности некоммерческих организаций практически почти не связаны. А согласованное противодействие обоим этим негативным социальным явлениям было бы более эффективным для каждого из них.

Проверка этой гипотезы, тем не менее, является довольно сложным делом, поскольку в нашей стране отсутствует методология соответствующих исследований. Для проведения такого исследования его методологию и конкретную методику необходимо было создавать самостоятельно при минимуме опыта и отсутствии опоры на предшествующие исследования, которых просто не проводилось в нашей стране.

И коррупционные действия, и нарушения прав и свобод человека осуществляются в нашей стране самыми разными субъектами. Ими могут быть, как должностные лица органов власти, частного бизнеса, общественных и некоммерческих организаций, так и отдельные граждане. Но в соответствии с общепринятыми представлениями о правовом государстве, соблюдение прав и свобод человека и гражданина – это то, что гарантируется и должно быть обеспечено государством. Поэтому правозащитная деятельность направлена исключительно на защиту нарушений прав и свобод граждан исключительно со стороны государства. По словам Марека Новицкого: «Права человека – это только то, что происходит между властью и единицей, это не проблемы соотношения между единицами: мной и моей женой, соседом, ребенком»¹. Конечно, права человека нарушают и «негосударственные» субъекты, в том числе, когда они совершают преступления и правонарушения. И с этими преступлениями и правонарушениями тоже должно бороться государство, но само выполнение такой правоохранительной функции государством уже не всегда имеет отношение к правозащитной деятельности. Поэтому именно на соблюдение государством прав и свобод граждан направлена деятельность правозащитников. И в соответствии с этой концепцией деятельности правозащитников анализ связи коррупции с правами человека был ограничен в выполненном проекте только сферой взаимоотношений органов власти с гражданами.

Существенной проблемой в выработке концепции проекта и его выполнении были различия в подходе к анализу связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан между экспертами в области противодействия коррупции (в дальнейшем условно назовем их «антикоррупционеры») и представителями правозащитного сообщества (также условно назовем их

¹ К 65-летию Марека Новицкого: "Власть и единица" – фундаментальная лекция о правах и свободах. Запись фундаментальной лекции одного из ведущих европейских экспертов по правам человека, председателя варшавского Хельсинкского Фонда по правам человека Марека Новицкого (Marek Nowicki. 1947 - 2003). Портал «Права человека в России»: <http://www.hro.org/node/14287> (ресурс проверен 18.05.2012).

«правозащитники»). В их совместной исследовательской работе сложно было даже договориться о том, какое определение коррупции и прав человека использовать, какой понятийный аппарат применять в совместном анализе коррупции и нарушений прав и свобод граждан. Обсуждение возможных вариантов и подходов заняло у инициативной группы антикоррупционеров и правозащитников неожиданно много времени, но оно было необходимым, потому что подтвердило саму возможность проведения исследования, интересующего и тех, и других.

Более или менее окончательно идея такого специально организованного исследования связи коррупции и нарушений прав и свобод граждан в России возникла у инициаторов проекта в 2008 году. К этому периоду у них уже был многолетний опыт защиты прав человека в российской армии, когда приходилось выявлять и бороться с коррупцией во многих случаях нарушений прав человека.

Например, взяточничество при призыве приводит к социальной несправедливости: призываются чаще всего юноши из бедных или социально незащищенных семей, не имеющие возможности или не желающие платить взятки, в то время как их материально обеспеченные сверстники преспокойно продолжают карьеру. По этой же причине среди призванных в армию столь высок процент тех, кто вообще не должен был служить из-за негодности по здоровью. Пострадавшие от преступлений в военных частях солдаты в большинстве случаев не могут восстановить справедливость и добиться наказания виновных своими силами. Среди причин этого правозащитники называют не только закрытость военных частей и военной юстиции от гражданского контроля, круговую поруку среди офицеров, но и коррумпированность судей или прокуроров.

Вполне вероятным было бы обнаружить аналогичную зависимость и в других областях общественной жизни, где государство напрямую «контактирует» с гражданами. Это и стало основным замыслом исследования связи коррупции и нарушений прав и свобод граждан в России. При этом в концепции проекта предполагалось выявить в первую очередь социальные, а не только юридические закономерности и последствия такой связи.

В состав инициаторов проекта вошли Юрий Джибладзе (Центр развития демократии и прав человека), Елена Панфилова («Трансперенси Интернейшнл – Россия») и Валентин Гефтер (Институт прав человека), а координировал работу инициативной группы Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека).

В 2009 году в Москве был проведен круглый стол с участием экспертов по противодействию коррупции и представителей организаций, защищающих права человека в сферах, где государство в лице чиновника наиболее часто сталкивается с гражданином: армия, полиция (на тот момент – милиция), суды, миграция, образование и здравоохранение. Выяснилось, что все правозащитники много раз сталкивались и сталкиваются со случаями, когда приходится помогать пострадавшему, чьи права были нарушены чиновниками вследствие совершения коррупционных действий. Из участников круглого стола выделилась рабочая группа экспертов, ставшая в итоге коллективом авторов этого доклада.

Ещё почти два года ушло на поиск принципов и методов подбора конкретных случаев связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан, которые должны были составить эмпирическую базу предполагаемого исследования. Обсуждения этих принципов и методов редко заканчивались консенсусом между антикоррупционерами и правозащитниками в вопросе о существовании связи между коррупцией и нарушением прав человека. В итоге было принято решение попросить группу экспертов правозащитных организаций на свое усмотрение выявить из своей практики и описать ряд случаев, в которых на их взгляд, обнаруживались признаки такой связи. Такими организациями стали правовые приемные «Трансперенси Интернешнл – Россия» и правозащитные НГО в Санкт-Петербурге, Воронеже и Москве.

В мае 2011 года для них была разработана «Инструкция по описанию случаев связи коррупции и прав граждан в современной России». Затем в течение лета и осени 2011 года проходил сбор случаев, а также по аналогичной инструкции мониторинг средств массовой информации. Собранные случаи были классифицированы, а затем проанализированы по специально разработанной методике. В результате удалось выявить типичные проявления связи коррупции и нарушений прав и свобод человека, а также их общие мотивы и сходные последствия. Были разработаны также предложения по разрыву связи коррупции с правами человека, направленные одновременно на снижение уровня и коррупции, и нарушений прав граждан.

Уже на предварительном этапе обсуждения проекта проведения такого исследования пришлось решать вопрос о возможной его методике. Безусловно, было бы желательно провести количественную оценку связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека. Такая методика предполагала бы проведение массового социологического опроса и анализа больших массивов статистических данных. Но тема связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в нашей стране слабо исследована, поэтому крайне сложно было бы задавать вопросы на эту

тем респондентам широких социальных групп. А массивы статистических данных, позволяющие сопоставить коррупционные действия с действиями по нарушениям прав и свобод граждан одними и теми же субъектами, в нашей стране просто отсутствуют.

Фактически, задуманный проект должен был стать первым опытом углублённого анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека в нашей стране. Поэтому вряд ли можно было рассчитывать на его финансирование в объёмах, позволяющих провести репрезентативный всероссийский массовый социологический опрос по его теме или создать большую базу данных случаев связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека. Тем не менее, было принято решение собрать сравнительно небольшую такую базу данных с тщательными и подробными описаниями разнотипных случаев, в которых такая связь предполагалась. Естественно, что такой набор случаев формировался по информации от экспертов, занятых как проблемами нарушений прав и свобод граждан, так и проблемами противодействия коррупции в нашей стране. Ведь граждане, не являющиеся специалистами, не всегда оказываются способными достаточно объективно и с достаточным для проведения исследования пониманием описывать такого рода случаи.

Эксперты подбирали типичные по их оценкам случаи связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека. Это позволяло надеяться на выявление общих закономерностей такой связи из анализа этих случаев. Для этого необходимо было использовать не юридический, а социологический подход к их анализу, предполагающий выявление типичных схем социальных действий из достаточно глубокого анализа примеров их совершения. Такие методики являются общепризнанными в современной социологии, они используются нередко для ориентации исследователей новой сфере социального анализа и для выявления особенностей сознания участников социальных взаимодействий в этой сфере. Нередко после выявления таких особенностей сознания становится понятным, какие вопросы можно задавать представителям широких социальных групп в массовых опросах по проблемам этой новой сферы социального анализа. Возможно, что по результатам проведённого исследования, которые представлены ниже, такой массовый социологический опрос состоится в будущем.

Авторами настоящего доклада являются: Людмила Вахнина («Связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в Вооружённых Силах РФ»)², Светлана Ганнушкина («Коррупция в области миграции»), Валентин Гефтер («К вопросу о совместном анализе коррупции и нарушении прав человека», «Основные права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьями Конституции РФ»), Андрей Калих («Введение», «Организация проведённого исследования и формирования итогового доклада», «Заключение: антикоррупционеры и правозащитники: есть повод работать вместе»), Нателла Колосова («Типичные ситуации нарушений прав граждан коррупционными действиями», «Деятельность судебной власти», «Сфера политики и выборы», «Социальная сфера: здоровье и образование», Приложение: «Когда коррупция может нарушить права человека»), Лев Левинсон (Интервью: «Наркотики, наркология и коррупция»), Юлий Нисневич (Интервью: «Коррупция воспринимается протестующими людьми как нарушение их прав»), Владимир Римский («Методика и организация проведённого исследования», кроме раздела «К вопросу о совместном анализе коррупции и нарушений прав человека», «Факторы, определяющие социальные закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан», Приложение: «Критерии нарушений прав и свобод, принимаемые в проекте», «Критерии определения признаков коррупции», «Социальные закономерности в связях коррупции с нарушениями прав и свобод граждан», а также общее редактирование текста доклада).

Существенный вклад в выполнение проекта и определение содержания настоящего доклада внесли Наталья Таубина, Наталья Звягина, Елена Герасимова, Петр Бизюков, Марина Савинцева, Елена Панфилова, Юрий Джигладзе, Алена Вандышева и Константин Кокарев.

Материалы мониторинга СМИ подготовили Глеб Гавриш и Нателла Колосова.

1. Методика и организация проведённого исследования

В этом разделе отчёта приводится краткое описание методики анализа собранных случаев связи коррупции с правами человека и написания отчёта о результатах этого анализа. Некоторые необходимые пояснения к этой методике приводятся ниже в Приложении. Описаны также этапы организации проведённого исследования и его количественные характеристики.

² В скобках в данном случае указываются названия разделов доклада, подготовленных каждым из его авторов.

К вопросу о совместном анализе коррупции и нарушений прав человека

Приступая к обсуждению чуть ли не самых распространенных социальных практик нашего времени – коррупции и нарушений прав человека, стоит обговорить исходные понятия и их взаимосвязь.

Коррупция как явление во всей его обширной разветвленности есть одно из многих проявлений человеческой природы, в том числе в виде реакции на несовершенство мира социальных отношений и дисбаланса распределения материальных благ. То есть одним из средств приобретения тех или иных выгод и одновременно выживания в неблагоприятной среде, а изредка и восстановления нарушенного социального равновесия, той самой справедливости и (или) законности.

Вместе с тем права человека – присущи каждому самим фактом нашего существования, естественные и неотделимые от личности атрибуты ее принадлежности к *homo sapiens*. Конечно, это не единственные «краеугольные камни» его бытия – есть еще «необратимо» установленные истины (в части достижений науки и вообще разума человеческого) или моральные императивы, которые обычно относят к вере или душе-совести, то есть внерациональному представлению о человеке.

Разумеется, все абсолютные ценности не вечны, а создавались людьми по ходу их эволюции и т.н. общественного развития. Хотя есть серьезные аргументы в пользу их «надмирности», то есть существования независимо от нашей воли и изменяющихся условий бытия. Но даются они нам «в ощущении» каждую эпоху как бы заново и в форме того или иного общественного договора между людьми и их сообществами внутри того или иного социума. То есть мы как бы договорились об их «абсолютном» существовании и долженствовании на основе проверки этого опытным путем и с пониманием, что такая относительность абсолютных ценностей связана с биосоциальной эволюцией нашего вида. Что видно из всё более усложняющейся переменчивости и вариабельности одних и тех же ценностей для разных исторически сложившихся цивилизаций как форм бытия единого человечества.

Столь общее предисловие необходимо (хотя и не обязательно) автору для изложения того, почему права личности более «фундаментальны» по отношению к человеческой природе, чем такие социальные явления как коррупция. Последнюю можно сравнить с коррозией социальной ткани, ржавчиной на теле общественных отношений, хотя и способной поразить душу индивидуума или повлиять на образ жизни во многих сообществах. Тогда как перечисленные выше «абсолюты» находятся «в глубинах» материального и духовного мира каждого из нас, составляющих в совокупности то самое коллективное многообразие, которое называют социумом.

Значит ли это, что «пространства» описания таких явлений как коррупция и (не)соблюдение прав человека не имеют точек или областей пересечения? Отнюдь. Только давайте поймем, в чем именно – относятся ли их общность к отдельным формам или субъектам правоотношений, «симметричны» ли они относительно друг друга или есть какая-то иерархия их взаимозависимости.

Начнем с очевидного: коррупция далеко не всегда ведет к нарушению или несоблюдению фундаментальных прав человека. Даже институциональная, не сводящаяся к одним лишь денежно-материальным, корыстным отношениям людей и чиновников (к взяточничеству и поборам или иным видам прямой выгоды их участников). И, наоборот, в причинах и следствиях нарушений прав человека зачастую не удастся усмотреть наличие коррупционной связи – не потому лишь, что их трудно обнаружить, но, возможно, что их там «не стояло».

Лишь анализ каждого случая, не только формально-правовой - согласно законом установленным процедурам, может выявить такого рода взаимосвязь. Ведь, многое в объяснении социальных отношений лежит в более глубоких пластах нашей натуры и культуры, будучи не обязательно связанным с той самой коррозией их «поверхности».

Так, грубые и не очень покушения на достоинство другой личности, а то и ее свободу, здоровье и даже жизнь (в т.ч. по отношению к самому себе – например, употребление наркотиков, спиртного и табака либо эвтаназия, не вынужденный особыми обстоятельствами аборт, самоубийство, наконец) обычно не имеют прямого отношения к коррупции. Хотя в этой сфере бытует масса «сопровождающих» их коррупционных проявлений...

На это можно возразить: под нарушениями прав человека подразумеваются те, что касаются связки личность-власть (иная корпорация, группа, сообщество), отношения между которыми закреплены в законе. Но в современном социуме внутрисемейные или иные неформализованные отношения невозможно отделить от того, что должно быть «по правилам». Тем более, если в рамках частной жизни часто встречается коррупционная составляющая, приносящая ту или иную выгоду людям, самым близким к жертве нарушения прав человека.

Значит, возникает естественный вопрос: бытовая, связанная с отправлением должностных полномочий в сфере оказания социальных услуг коррупция может не иметь «под собой» пострадавших? Если все довольны? Или есть третьи лица, кто «проиграл» от незаконной привилегии, оказанной коррупционным путем, по знакомству, например. От того, что скорость или качество оказания услуги этому лицу оказались в зависимости от не относящейся к нему преимущественной услуги. А если нет этой зависимости – врач или учитель, мелкий чиновник работали дополнительно, получил мзду сверх обычной зарплаты? Чем это отличается от малого предпринимательства, оказываемого на основании гражданско-правовых отношений, но не закрепленных договором и никак не отразившихся при налогообложении. Итак, жертвы нарушений чьих-то прав не видно, а закон нарушен. Коррупция налицо и в целом пострадали все налогоплательщики, так как казна не досчиталась сбора с оказания данной услуги?

Другой вопрос, всегда ли нарушения либо ограничения прав ведут к коррупции. Например, когда речь идет о правах второго поколения – социально-экономическими, культурными, экологическими, и которые связаны с коллективным бытием (но не групповыми правами, что есть нонсенс, по-моему, уже по определению!). Кстати, большинство примеров из нынешней российской практики, в том числе и в нашем исследовании, относятся к правам второго поколения. Но и тут все не так просто. Скажем, ограничение или умаление именно таких прав в отношении преступников и невеняемых, а то и, наоборот, людей, обладающих оружием «по закону», трудно отнести к заведомо коррупционно «окрашенным». Хотя на сей счет к взаимоотношениям представителей этих групп с обществом и госорганами надо быть особенно внимательными, даже если речь идет не об угрозах личной безопасности людей, их здоровью, чести и достоинству. А о другом – позволено ли им свободно владеть любым потенциально опасным для всех имуществом, распространять и получать доход от пропаганды насилия – скажем, растления душ и тел малолетних. И при чем тут тогда коррупция?

Конечно же, пусть такие разумные ограничения прав чреваты коррупцией – прямой или косвенной, но без них не обойтись в нормальном сообществе. А ведь многие толкуют такие ограничения именно как нарушение (не-соблюдение) естественных прав личности только потому, что в этой сфере бытует неприкрытая коррупция. Но разве ее меньше в мире формально свободных людей и их «добровольно»-коррупционных отношений?

Еще один пример – из области избирательных прав и их связи с коррупцией. Наверняка найдется немало ситуаций, когда нарушения чьих-то прав в ходе выборов в органы власти или в микрообщине (т.е. в «своем» сообществе, для управления своими делами напрямую, без выборных представителей), усматриваются в корыстном или ином коррупционном интересе одной части их участников – активных или пассивных. А наоборот – неучастие в избирательном процессе, хотя бы в целях экономии личного времени и сил, сбережении своего здоровья – нельзя отнести к неявной коррупции в пользу уклонившихся? Ведь, тут возможна прямая выгода от фальсификации голосования, а для «отказника» неучастие может стать моральным основанием для отказа от уплаты местного налога или несоблюдения элементарных правил публичного поведения. И что это – непрямая коррупция, основанная на отказе от своих избирательных прав за счет или в пользу других лиц и групп, приобретение неких потенциальных выгод для себя лично? Или тут и не пахнет коррупцией, а это просто издержки свободного общества, в котором не всякое приобретение выгод за счет других сограждан обязательно противозаконно...

Высказанные выше и оставшиеся за кадром сомнения в прямой связи исследуемых явлений обязывают, по-моему, только к одному. Нельзя даже в самых очевидных, на первый взгляд, случаях сопоставления правочеловеческих и коррупционных факторов и обстоятельств заранее презюмировать их наличие и, тем более, взаимовлияние.

Поэтому предлагается довольно сложный инструментарий их «сверки», с помощью которого можно постараться выявить самые уязвимые «кластеры» ситуаций и взаимоотношений. Чаще всего при оказании услуг не на основании явного или неявного граждански-правового договора, а в сфере отправления должностных обязанностей одной или иногда несколькими сторонами.

Не в последнюю очередь потому, что нарушения общественного договора (в форме правовых норм или моральных установок и традиций) особенно опасны в их коррупционном проявлении, так как могут и обычно распространяются на критически важные аспекты жизнедеятельности социума. И тут нет принципиальной разницы между взаимоотношениями в семье, в подъезде, учебном или медицинском учреждении, при дорожно-транспортной происшествии или получении крупного госзаказа и коммерческого кредита.

Заметим, что использование коррупционных связей, тем более, путем материального поощрения контрагента разного рода взаимоотношений в целях восстановления ранее нарушенных прав и свобод – тоже является одним из звеньев цепочек круговой поруки, ведущих к

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан разрушению общества и государства. Какими бы малозначимыми и «справедливыми» они не казались...

Итак, желая найти далеко не очевидную иногда связь коррупции и нарушений прав человека, перед нами стоит задача продемонстрировать, что противодействие им не только необходимо по закону и Конституции, но важно и потому, что относится к наиболее глубоким и трудно устранимым несовершенствам человеческой природы.

Изучив и уловив мультипликативный эффект коррупции и несоблюдения прав и законных интересов, можно будет надеяться на разрыв их антиправовой связки, на понимание того, как двигаться дальше по пути их если не искоренения, то радикальной и реальной минимизации.

Цель проводимого анализа собранных случаев

Целью проведения анализа собранных случаев было получение научно обоснованного и максимально возможно объективного подтверждения наличия значимой связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в современной России. Такая связь нередко обнаруживается в анализе отдельных соответствующих случаев. Целью анализа являлось обоснование того, что эта связь является социальной закономерностью в российском социуме.

Задачи проводимого анализа собранных случаев

Для обеспечения цели анализа собранных случаев решались следующие задачи.

Задача 1

На первом этапе анализа осуществлялась классификация собранных случаев по типам возможных совместных нарушений прав и свобод граждан, а также проявлений коррупции.

Решение этой задачи помогло в дальнейшем анализе быстрее ориентироваться при подборе случаев, наилучшим образом отражающим исследуемые социальные закономерности.

Для решения этой первой задачи все собранные случаи были включены в таблицу как отдельные строки со следующими столбцами:

1. Номер строки по порядку (№ п/п).
2. Название случая связи коррупции с правами человека.
3. Типы нарушений прав человека.
4. Типы коррупционных действий.
5. Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны должностных лиц.
6. Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны граждан и их объединений.

Формат описываемой таблицы был следующим:

Таблица. Классификация случаев связи коррупции с правами человека

№ п/п	Название случая связи коррупции с правами человека	Типы нарушений прав человека	Типы коррупционных действий	Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны должностных лиц	Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны граждан и их объединений
1	2	3	4	5	6

В описываемой таблице в столбцах с 3 по 6 включительно для каждого анализируемого случая связи коррупции с правами человека вписывались числа, соответствующие возможным значениям соответствующих типов. Если в какой-то из этих столбцов необходимо было вписать несколько чисел вследствие того, что одновременно наблюдались несколько соответствующих типов, эти числа записывались через запятую.

Коды типов связи коррупции и нарушений прав человека в собранных случаях были следующими.

Типы нарушений прав человека:

1. Создание условий (в т.ч. институциональных и законодательных) для несоблюдения или ограничения конституционных прав и свобод граждан
2. Нарушения и/или ограничения прав человека в результате коррупционных действий по отношению к данному физическому или юридическому лицу
3. Косвенный ущерб законным интересам и правам отдельных групп граждан, физических и юридических лиц как результат избирательного предпочтения законных интересов и прав других.
4. Избирательная заинтересованность в восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и организаций в сравнении с отсутствием таковой в отношении других.

Типы коррупционных действий:

1. Осуществление взятки, её дача или получение, либо оба эти действия совместно.
2. Осуществление коммерческого подкупа.
3. Незаконное участие в хозяйственной или иной коммерческой деятельности, в том числе других физических и юридических лиц.
4. Нецелевое расходование средств (бюджетных, внебюджетных или коммерческих по своему происхождению) для получения материальных или иных преимуществ определенного круга лиц.
5. Злоупотребление правом и превышение должностных полномочий с целью извлечения любого типа выгоды в отношении определенного круга лиц (конфликт интересов «в свою пользу»).
6. Не регламентированное законом (нормативными правовыми актами любого уровня) оказание услуг политического, организационно-распорядительного либо иного некоммерческого характера должностными лицами с использованием ресурсов, определяемых их должностными полномочиями.

Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны должностных лиц:

1. Федеральные органы государственной власти.
2. Региональные органы государственной власти.
3. Органы муниципальной власти, местного самоуправления.
4. Отдельные должностные лица органов власти всех уровней и категорий.
5. Организации частного бизнеса, корпорации, организации и предприятия любой формы собственности.
6. Отдельные должностные лица частного бизнеса, корпораций, организаций и предприятий любой формы собственности.

Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны граждан и их объединений

1. Отдельные граждане.
2. Группы граждан, не имеющие юридического статуса, неформальные, объединившиеся по инициативе самих граждан.
3. Общественные организации.
4. Некоммерческие организации.
5. Благотворительные организации.
6. Ассоциации организаций и объединений граждан различных типов.

Задача 2

На втором этапе было проведено выдвижение и проверка гипотез о связи коррупции с правами человека, т.е. предположений, объясняющих эти связи. Для проверки таких гипотез использовалась таблица, сформированная на предыдущем этапе при решении Задачи 1, дополненная ещё тремя столбцами:

7. Наличие негативной или позитивной связи коррупции с правами и свободами гражданина (возможны оба таких типа связи одновременно).
8. Общие социальные факторы коррупции и нарушений прав и свобод граждан.
9. Тип коррупции как социального явления.

Одной из основных гипотез проводимого исследования заключалась в том, что коррупция и нарушения прав и свобод граждан связаны потому, что и коррупция, и нарушения прав и свобод граждан как социальные явления определяются некоторыми общими социальными факторами.

В столбце 7 Таблицы были представлены коды негативной или позитивной связи коррупции с правами и свободами гражданина:

1. Негативная связь.
2. Позитивная связь.

Негативной, в соответствии с рабочим определением проекта, эта связь является, когда коррупция противодействует или не позволяет те или иные права и свободы человека и гражданина обеспечивать и защищать, а позитивной, – когда коррупция содействует восстановлению нарушенных прав и свобод или позволяет это сделать.

В некоторых случаях, вполне возможно обнаружить одновременно негативные связи коррупции с правами и свободами человека в одних проявлениях, а позитивные – в других. В таких случаях в Таблице отмечались оба эти кода через запятую.

В столбце 8 Таблицы были представлены коды этих общих социальных факторов:

1. Непонимание и нежелание применять универсальные нормы права при регулировании взаимоотношений граждан с органами власти и граждан между собой. При этом нормы такого права не обязательно должны быть нормами законов, они могут быть и нормами этики, морали, нравственности и другими. К этому же коду следует относить низкий уровень морали и нравственности, как общий фактор и коррупции, и нарушений прав и свобод граждан.
2. Проявление развитого в российском социуме социального эгоизма.
3. Проявление развитого в российском социуме рентного поведения.
4. Следование культурным традициям и укоренившимся социальным стереотипам российского социума, активно отвергающим современное понимание либо коррупции, либо прав и свобод граждан, либо и того, и другого одновременно.
5. Последствия коммерциализации сфер нерыночных взаимодействий и ценностей.

Тип коррупции, как социального явления важен для дальнейшего анализа, поэтому он был тоже указан в столбце 9 Таблицы:

1. Единичное проявление коррупции отдельным должностным лицом.
2. Проявление институциональной коррупции.

В анализе реальных случаев связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан могли встретиться одновременно оба эти типа проявления коррупции. В таких случаях, как это делалось и при заполнении других столбцов Таблицы, все необходимые коды указывались через запятую.

Невозможность оценки собранных случаев, как репрезентативных данных

Объём выборки собранных в этом исследовании случаев связи коррупции с правами человека не позволяет делать никаких выводов о распространённости тех или иных социальных практик нарушений прав человека, коррупции или связей между ними. Но применённый метод описания таких собранных случаев позволил проанализировать скрытые, латентные факторы, определяющие и совершение коррупционных действий, и нарушений прав и свобод граждан при этом. Описания таких факторов с их обоснованиями позволили глубже понять причины и способы осуществления как коррупционных действий, так и нарушений прав и свобод граждан, а также взаимосвязи этих типов социальных практик. В результате на следующем этапе появилась возможность разработки выводов и рекомендаций по ограничению и противодействию таким социальным практикам в российском социуме.

Задача 3

На третьем этапе было осуществлено обобщение обоснований выдвинутых гипотез, разработаны выводы и рекомендации по результатам проведённого анализа.

Методика анализа случаев

Методика этого анализа включала обоснование типизации собранных случаев, обоснование распространённости представленных в них социальных явлений, а также общих факторов, определяющих, как проявления коррупции, так и нарушений прав и свобод граждан, или способов и возможностей их обеспечения в нашей стране.

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Доказательствами наличия связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в нашем проекте являлись не только те, которые могут быть обоснованы юридически. В проводимом в проекте исследовании доказательствами могли служить свидетельства участников событий, описанных в собранных случаях, оценки, мнения и свидетельства экспертов, результаты социологических и иных исследований. При этом никаким свидетельствам, включая и юридическим, не следовало полностью доверять. Для получения большей уверенности в объективности результатов анализа необходимо было подтверждать свидетельства, оценки и мнения из разных независимых друг от друга источников.

Собранные случаи связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан упоминались в тексте итогового доклада, в основном, в качестве примеров того, как проявляются выявленные в ходе проведённого анализа закономерности.

Содержание и этапы подготовки итогового доклада

Итоговый доклад по результатам проведённого исследования разрабатывался по двум согласованным, но различным направлениям. По первому направлению описывались выявленные в исследовании отдельные факторы и их комплексы, определяющие закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в современном российском социуме. Основой набора таких факторов являлись те, которые описаны в гипотезах исследования, представленных в разделе 1 настоящего отчёта.

По второму направлению описывались выявленные в исследовании особенности и закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в отдельных областях деятельности, таких как: выборы, медицина, образование, трудовые отношения, Вооружённые Силы и другие.

В результате объединения выявленных в обоих направлениях факторов, особенностей и закономерностей связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан были сформированы выводы и рекомендации по результатам проведённого исследования связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан. Эти выводы и рекомендации относились как к расширению и углублению исследований, аналогичных проведённому, так и к практике деятельности органов власти, правозащитных, некоммерческих и общественных организаций. Кроме того, в итоговом отчёте сформулирована научная и практическая значимость, как использованной методики, так и результатов проведения исследования связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан.

Организация проведённого исследования и формирования итогового доклада

Идея специально организованного исследования связи коррупции и нарушений прав и свобод граждан в России возникла у инициаторов проекта в 2008 году. В состав инициативной группы проекта вошли Юрий Джигладзе (Центр развития демократии и прав человека), Владимир Римский (Фонд ИНДЕМ), Елена Панфилова (Трансперенси Интернешнл – Россия) и Валентин Гефтер (Институт прав человека), а координировал работу инициативной группы Андрей Калих (Центр развития демократии и прав человека).

Непосредственным мотивом подготовки такого исследовательского проекта стали результаты многих лет работы сотрудников Центра развития демократии и прав человека в области защиты прав человека в российской армии, которые показали, что во многих случаях причиной или основой для нарушения прав военнослужащих является коррупция.

В 2009 году в Москве был проведен круглый стол с участием экспертов по противодействию коррупции и представителей организаций, защищающих права человека в сферах, где государство в лице чиновника наиболее часто сталкивается с гражданином: армия, полиция (на тот момент – милиция), суды, миграция, образование и здравоохранение. Выяснилось, что все правозащитники много раз сталкивались и сталкиваются со случаями, когда приходится помогать пострадавшему, чьи права были нарушены чиновниками вследствие совершения коррупционных действий. Из участников круглого стола выделилась рабочая группа экспертов, ставшая в итоге коллективом авторов этого доклада. В этом же 2009 году к инициативной группе присоединился Владимир Римский (Фонд ИНДЕМ).

В течение последующих двух лет шёл поиск принципов и методов подбора конкретных случаев связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан, которые должны были составить эмпирическую базу предполагаемого исследования. Обсуждения этих принципов и методов редко заканчивались консенсусом между анти-коррупционерами и правозащитниками в вопросе о существовании связи между коррупцией и нарушением прав человека. В итоге было принято решение попросить группу экспертов правозащитных организаций на свое усмотрение выявить из своей практики и описать ряд случаев, в которых на их взгляд, обнаруживались признаки такой связи. Такими организациями стали правовые приемные «Трансперенси Интернешнл – Россия» и правозащитные НГО в Санкт-Петербурге, Воронеже и Москве.

В мае 2011 года для них была разработана «Инструкция по описанию случаев связи коррупции и прав граждан в современной России», включавшая описание целей исследования и десять подробных вопросов для описания случаев. В этой инструкции были также приведены достаточно детальные разъяснения того, что считать коррупцией и правами человека в соответствии с российским и международным законодательством, чтобы сориентировать сборщиков необходимых для исследования случаев. Но примеры связи коррупции и нарушения прав граждан экспертам предлагалось найти самостоятельно. Это означало, что каждый из них по своему усмотрению выбирал из своей практики такие случаи и самостоятельно с учётом переданной им «Инструкции...» определял свидетельства, указывающие в них на существование зависимости нарушения прав человека от коррупции.

В течение лета и осени 2011 года проходил сбор случаев, а также по аналогичной инструкции мониторинг средств массовой информации. Участниками экспертного сбора были представлены 36 случаев, еще несколько десятков были отобраны в ходе мониторинга СМИ. В итоге была составлена выборка из 53 эпизодов для полноценного анализа.

В ходе обсуждения принципов обработки полученной информации была составлена «Методика анализа случаев связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в современной России», предназначенная для экспертов инициативной группы, которые были заняты анализировать собранной информации. Собранные случаи классифицировались по «Таблице классификации случаев связи коррупции с правами человека». Для анализа случаев были кодифицированы следующие критерии определения связи: «Типы нарушений прав человека», «Типы коррупционных действий», «Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны должностных лиц», «Типы участников коррупционных действий и нарушений прав человека со стороны граждан и их объединений». В результате удалось выявить типичные проявления связи коррупции и нарушений прав и свобод человека, а также их общие мотивы и сходные последствия.

Итоговый доклад исследовательского проекта формировался в три этапа в течении 2011-2012 годов. На первом этапе был составлен предварительный его текст, который затем был разослан экспертам, включая тех, кто участвовал в сборе случаев связи коррупции с правами человека, с просьбой дать свои оценки и рекомендации по улучшению итогового доклада.

На втором этапе все эти оценки и рекомендации были обсуждены на итоговой экспертной конференции по результатам выполнения исследования. На этой конференции эксперты высказали свои дополнительные соображения, оценки и рекомендации по итоговому докладу.

На третьем этапе итоговый доклад был доработан с учётом всех полученных от экспертов соображений, оценок и рекомендаций. Доработанный итоговый доклад был представлен на пресс-конференции проекта, разослан в средства массовой информации и размещён на сайтах участников проекта.

2. Факторы, определяющие социальные закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Описываются выявленные в исследовании отдельные факторы и их комплексы, определяющие социальные закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в современном российском социуме. Наличие таких общих социальных закономерностей совершения коррупционных действий и нарушений прав и свобод граждан является доказательством существования связи между этими социальными явлениями.

Основой набора таких факторов являются те, которые описаны в гипотезах исследования, представленных в Части 1 настоящего документа. Этот набор факторов, безусловно, является неполным, но в соответствии с данными проведённого исследования именно эти факторы были оценены, как важнейшие в осуществлении как коррупционных действий, так и нарушений прав и свобод граждан.

1. Социальные закономерности в связях коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Социальная закономерность в настоящем проекте понимается как объективно существующая, существенная, устойчивая и повторяющаяся связь или зависимость социальных явлений, выражающая возникновение, функционирование и развитие социума в целом или отдельных входящих в него социальных групп. В этом разделе далее будут описаны важнейшие социальные закономерности связи коррупции с правами и свободами человека, выявленные по результатам проведённого исследования.

Выявление социальной закономерности не обязательно должно означать обоснование социального закона, т.е. выражения существенной, всеобщей, необходимой и устойчивой связи

социальных явлений и процессов, прежде всего связей в социальной деятельности людей или их собственных социальных действий.

Обнаружение социальной закономерности может стать началом углублённого анализа социальных явлений и процессов, который в дальнейшем может привести к открытию социального закона. Но такие открытия происходят весьма редко в силу необходимости обоснования всеобщности социального закона. В эмпирических исследованиях, к которым относится настоящий проект, осуществить такое обоснование, как правило, не представляется возможным. Ведь всегда можно мыслить те или иные социальные ситуации, случаи, которые не будут соответствовать выявленным социальным закономерностям. В этой связи в эмпирических исследованиях стремятся выявить, в первую очередь, существенность, необходимость и устойчивость социальных закономерностей.

Настоящий проект построен на сборе и анализе отдельных случаев, которые экспертам представляются случаями связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан. Сравнительно небольшое число таких собранных случаев, их ограниченная временная и географическая распространённость, не позволяют считать выборку этих случаев представительной или репрезентативной для выявления всеобщности связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека. Следовательно, в настоящем проекте не представляется возможным выявить соответствующие социальные законы. Тем не менее, социальные закономерности таких связей в настоящем проекте выявить вполне возможно, если сосредоточить анализ на установлении существенности, необходимости и устойчивости этих социальных закономерностей.

Существование, существенность и устойчивость социальных закономерностей, выявляемых в настоящем исследовании, можно обосновать следующими способами:

1. оценками экспертов, показывающими типичность анализируемых случаев и факторов, их определяющих на основе их опыта, знаний и интуиции;
2. выявлением в анализе одного случая высокой вероятности проявлений коррупции при наличии нарушений прав и свобод человека или, наоборот, в тех ситуациях, в которые попадают граждане в этом случае. Иначе говоря, обоснованием типичности такого случая на основе высокой вероятности связи проявлений коррупции с нарушениями прав и свобод человека при попадании граждан в аналогичные этому случаю ситуации;
3. подтверждениями выявленных в результате проведённого анализа закономерностей из разных независимых друг от друга источников.

В оценках того, насколько обоснована социальная закономерность связи коррупции с нарушениями прав и свобод человека, не следует ориентироваться на юридические обоснования такого рода связей. Для обоснования социальной закономерности не обязательно использовать юридические доказательства, достаточно свидетельств пострадавших, очевидцев и экспертов. Естественно, что для получения обоснований социальной закономерности её следует проверять по нескольким независимым источникам, никому из пострадавших, очевидцев и экспертов не следует полностью доверять, но не следует оценивать их свидетельства, мнения и оценки, как абсолютно не заслуживающие доверия. Мету доверия собранным данным в социальном исследовании определяет всегда сам исследователь на основе своего опыта, знаний и интуиции.

2. Непонимание и нежелание применять универсальные нормы права

Невозможность реализации в постсоветской России реформ и проектов в общественных интересах и в интересах крупных социальных групп приводит к структурированию российского государственного и муниципального управления на раздельно сосуществующие сферы партикулярных интересов тех или иных групп чиновников, а также аффилированных с ними граждан и бизнесменов. Поэтому современное российское государственное и муниципальное управление не регулируется универсальными, едиными для всех чиновников и органов власти ценностями, нормами и приоритетами.

В российской системе государственного и муниципального управления при принятии решений принято согласовывать их с органами власти, чьи интересы могут быть этими решениями затронуты. Эти согласования чаще всего проводятся не в соответствии с нормами законов, а в соответствии с краткосрочными интересами этих органов власти с использованием скорее неформальных процедур взаимодействий, чем норм российского законодательства. Такая практика согласований приводит, чаще всего, к компромиссам, которые не решают проблем, поскольку требуют неприемлемых ограничений от лоббистов разных интересов, которые затем пытаются эти ограничения снять, т.е. отменить действия компромиссов. В результате государственные и муниципальные решения действуют всегда в течение краткосрочных периодов, созда-

вая нестабильность нормативного и законодательного регулирования различных сфер деятельности в нашей стране.

В силу слабости российских институтов представительства интересов граждан, в первую очередь, в законодательных органах власти разных уровней, органы государственного и муниципального управления крайне редко согласовывают с гражданами принимаемые решения. Поэтому решения органов власти по решениям тех или иных проблем или регулирования тех или иных сфер деятельности крайне редко соответствуют интересам граждан, а следование им крайне редко позволяет гражданам решать свои проблемы. Кроме того, в силу краткосрочности компромиссов при принятии государственных и муниципальных решений, они постоянно меняются, граждане имеют существенные проблемы в знании актуальных в каждый конкретный момент норм и правил решения своих проблем в сферах регулирования тех или иных органов власти.

И органам власти, и гражданам, тем не менее, необходимо решать свои проблемы, а с помощью универсальных норм права они этого сделать не могут. В результате универсальные нормы законов и других нормативно-правовых актов крайне редко используются как органами власти для решений проблем с другими органами власти и согласования принимаемых решений, так и гражданами во взаимодействиях с органами власти. Поэтому вместо универсальных норм в этих взаимодействиях граждане, государственные и муниципальные служащие часто применяют неформальные, партикулярные нормы и правила, нередко являющиеся коррупционными.

Коррупция же во всех своих проявлениях реализует отказ от равного отношения к гражданам со стороны чиновников и реализацию партикулярных, т.е. частных и неформальных норм решений их проблем. Через реализацию таких интересов коррупция оказывается связанной с нарушениями прав и свобод граждан, поскольку эти права и свободы предполагают равенство всех граждан, применение для их реализации универсальных норм и правил. Поэтому отказ от использования универсальных норм и правил во взаимодействиях граждан с органами власти во многих случаях реализует права и свободы одних граждан и чиновников, как правило, участников коррупционных действий, за счёт нарушений прав и свобод других граждан и чиновников.

При этом нормы права не обязательно должны быть тождественных нормам законов, они могут быть и нормами этики, морали, нравственности и другими. В современной российской ситуации органы государственной власти монополизировали выработку, принятие и применение норм права во взаимоотношениях граждан с органами власти. Фактически, в нашей стране нормы права отождествляются с нормами законов и других нормативно-правовых актов, издаваемых органами власти. В результате российское гражданское общество существенно ограничено в своих возможностях формирования норм права, что в развитых странах мира является одной из важнейших сфер активности гражданского общества. В этой ситуации, кроме того, существенно ограничиваются возможности разработки, принятия и применения справедливых норм законов, потому что фактически отсутствует возможность соотнесения норм законов с такими нормами права, которые признаются справедливыми гражданским обществом.

Примером отказа от применения универсальных норм права может служить описанный в проведённом исследовании случай под номером 50. Рабочий-электрослесарь Урусов Валентин Яковлевич является председателем Первичной профсоюзной организации «ПРОФСВОБОДА» Российского профсоюза металлистов СОЦПРОФ работников ЗАО АК «АЛРОСА». Его профсоюз, отстаивая права и интересы своих членов, вошёл в конфликт с компанией «АЛРОСА».

25 августа 2008 года водители одного из подразделений компании «АЛРОСА» начали забастовку, возглавленную профсоюзом «ПРОФСВОБОДА», а 28 августа провели профсоюзное собрание на площади города Мирный Республики Саха (Якутия). 3 сентября Урусов был похищен на улице сотрудниками Мирнинского наркоконтроля, которые избивали его, запугивали и, подбросив пакет с наркотическим веществом, заставили написать показания о том, что этот пакет был при нём до задержания. Впоследствии по этому факту было возбуждено уголовное дело в отношении В. Урусова. Этот же факт стал основой обвинительного заключения и решения Мирнинского районного суда от 26 декабря 2008 года, приговорившего В. Урусова к 6 годам заключения (впоследствии сниженного до 5 лет), в котором он находится до настоящего момента.

Компания «АЛРОСА» занимается добычей алмазов и является одной из крупнейших и богатейших в Якутии. Руководство компании «АЛРОСА» по этой причине является очень влиятельным в Республике Саха (Якутия), а жители и администрация города Мирный существенно зависят от этой компании. Поэтому для представителей местных властей действия в интересах компании (в том числе и связанные со злоупотреблением служебным положением) могут представляться вполне естественными (вынуждение и корыстность). Более того, действия в интере-

сах такой крупной и богатой компании могут быть естественными и для представителей федеральных органов власти, каким является Госнаркоконтроль. Наиболее вероятно по этим причинам, что согласованные действия Мирнинского наркоконтроля и местных органов власти города Мирный против В. Урусова производились по явному или неявному заказу администрации компании «АПРОСА».

В этих согласованных действиях федеральных и местных органов власти в отношении В. Урусова обнаруживаются признаки коррупции, поскольку эти органы власти не обеспечили выполнение зарегистрированным государством профсоюзом своих уставных функций, а напротив – осуществляли незаконное воспрепятствование его деятельности с помощью применения физического насилия к лидеру этого профсоюза. Даже в условиях недоказанности корыстности мотивов таких действий органов власти, эти действия следует оценивать как коррупционные, поскольку они разрушают нормальное, нормативное функционирование этих органов власти в отношении зарегистрированного профсоюза.

Физическое насилие и провокация с подбрасыванием наркотиков В. Урусову определяют в отношении к нему нарушения следующих прав: на свободу и личную неприкосновенность, на свободу от пыток, жестокого или унижающего человеческого достоинство обращения либо наказания (ст. 21, 22); на создание профессиональных союзов для защиты своих прав и интересов (ст. 30).

Этот случай является единственным, в котором профсоюзный лидер был осуждён к реальному сроку лишения свободы, фактически, за его занятие защитой прав и свобод работников того или иного предприятия или частного бизнеса. Тем не менее, в современной российской ситуации стало типичным явлением физическое и психологическое давление на профсоюзных активистов, находящихся в конфликтах с руководителями предприятий, организаций и частного бизнеса. В некоторых случаях таким образом удаётся запугать профсоюзных лидеров, заставить их отказаться от реальной защиты прав и свобод работников соответствующих предприятий и частного бизнеса.

Не все подобные случаи становятся широко известными, практически никогда не удаётся выяснить все детали того, кто, по какой причине и как именно осуществлял давление на профсоюзных лидеров. Но в таких случаях проявляется связь коррупции с нарушениями прав и свобод человека в том, что соответствующие действия происходят по причине непонимания и нежелания применять универсальные нормы права при регулировании взаимоотношений граждан с администрациями предприятий и организаций частного бизнеса, а также с органами власти. Поэтому при возникновении конфликтов профсоюзов и администраций предприятий или частных бизнесов эти администрации, нередко в согласованных коррупционных действиях стремятся нарушить права человека, даже подвергнуть его физическому насилию. И всё это производится в интересах предприятий и организаций частного бизнеса, на интерес которых фактически работают органы власти, в норме занимающиеся обеспечением безопасности и нормальной жизни гражданам.

Следование неуниверсальным неформальным нормам во взаимодействиях с гражданами органы власти, как правило, осуществляют в интересах администраций тех или иных предприятий или частных бизнесов. Предоставление такого рода неформальных услуг со стороны органов власти тем или иным предприятиям нередко стимулируется возможностью для представителей органов власти получения части ренты с тех или иных объектов за содействие реализации интересов предприятия или частного бизнеса.

Этот пример, кроме того, показывает, какие способы поддержания рентоориентированного поведения представителей органов власти используют администрации предприятий, организаций и частного бизнеса. Такое их поведение осуществляется с применением коррупции и приводит одновременно к нарушениям прав и свобод граждан.

3. Защита гражданами своих прав с помощью коррупционных действий

Непонимание значимости и нежелание применять во взаимодействиях с гражданами универсальные нормы права и закона приводит представителей органов власти к решениям проблем граждан с помощью применения партикулярных, частных норм взаимодействий. В практике обеспечения прав и свобод граждан органами власти это очень часто означает, что чиновник, служащий в таком органе власти, и имеющий полномочия в этой сфере будет принимать решение о своих действиях в зависимости от личности гражданина и сложившихся условий.

Формально эта ситуация нередко объясняется представителями органов власти как проявление ими справедливости и необходимости учёта всех обстоятельств дел и проблем граждан при принятии решений чиновниками. Но фактически, во многих случаях, когда гражданам необходимо защитить свои права, принадлежащие им вследствие российского гражданства или

принадлежности к той или иной льготной социальной группе, они скорее смогут это сделать, если дадут взятки чиновникам за решения своих проблем. И такая практика в современной России является весьма развитой. Получается, что коррупция связана с правами человека и в том, что позволяет гражданам в ситуациях нарушений их прав с помощью коррупции эти свои права обеспечить. Естественно, что такое обеспечение прав граждан всегда является партикулярным, и никак не может оцениваться как позитивная социальная практика в правовом государстве, в котором права граждан должны обеспечиваться применением универсальных норм права и закона.

Типичный пример обеспечения прав граждан за взятки описан в случае под номером 3. В ноябре 2010 года на встрече полпреда президента РФ в СКФО Александра Хлопонина с кандидатами в члены Общественного совета СКФО публично обсуждался вопрос о том, что по многочисленным свидетельствам жителей республики Дагестан они могут получить сертификат на выплату материнского капитала только после уплаты взяток соответствующим чиновникам. Об этом сообщил руководитель предприятия «Дагюгстрой» Гаджи Джабраилов. По его словам за выдачу сертификата на материнский капитал чиновники требуют взятку до половины суммы, мотивируя это своё требование тем, что денег для выдачи материнского капитала для всех, кто должен по праву его получить, сейчас нет.

Каждое вымогательство взятки за получение материнского капитала следует оценивать как факт коррупции. Сама возможность получения таких взяток создаётся чиновниками искусственно с помощью создания конкуренции между гражданами, имеющими право на материнский капитал. А в норме – материнский капитал должны получать все, кто имеет на это право по российскому законодательству. И при применении универсальных норм законов в этой ситуации чиновники не имели бы возможностей вымогательства взятки по мотивам отсутствия финансовых средств на оплату материнского капитала. Следовательно, применение универсальных норм закона обеспечивало бы право на получение материнского капитала тем категориям российских граждан, у которых это право имеется по закону. Но личные и корыстные интересы чиновников оставляют гражданам возможность свой материнский капитал получить за взятку в размере половины размера этого капитала. Таким образом жители Дагестана получают возможности обеспечить своё право на материнский капитал, положенное им по универсальным нормам российского законодательства.

4. Нарушение общепринятых норм морали

Как известно, моральный долг понимается, как обязанность в равной мере учитывать интересы любого другого человека, оказывать ему равную помощь, поддержку, заботу и т.п.³ В этом нормы морали вполне соответствуют современным концепциям прав и свобод граждан, поскольку их соблюдение также должно осуществляться в равной мере для каждого гражданина.

Моральные нормы, принятые в той или иной социальной общности, определяют выбор средств решений проблем, обеспечения потребностей и интересов индивидов. Поэтому во многих случаях моральные нормы закрепляются и формализуются в нормах права и законов. Низкий уровень морали современного российского социума снижает или даже отменяет моральные запреты на совершение коррупционных действий, которые в норме должны были бы определять поведение большинства наших граждан. Иначе говоря, низкий уровень морали делает приемлемым коррупционные решения проблем. С другой стороны, низкий уровень морали определяет частое несоответствие норм законов нормам общепринятой морали, современному пониманию прав и свобод человека, а также несправедливость многих норм законов в понимании большинства граждан.

Совершающие коррупционные действия часто решают свои проблемы за счёт ограничений возможностей аналогичных решений для третьих лиц, не вовлечённых в такие действия. Одновременно коррупция создаёт неравенство в помощи, поддержке и заботе для таких третьих лиц, т.е. нарушает нормы общепринятой морали.

Например, в проанализированном случае под номером 1 описаны коррупционные действия, заключавшиеся в том, что посредники за определённое неформальное вознаграждение предлагали гражданам помочь в подготовке пакета документов и последующем получении компенсационных выплат за потерянное жильё в Чечне, даже в тех случаях, когда этим категориям граждан такие компенсации не полагались. Естественно, в этом случае некоторые граждане, которым такие компенсации полагались по закону, их получить не смогли. Кроме того, такое поведение посредников и граждан, незаконно получавших компенсации за потерянное жильё,

³ Прокофьев А.В. Универсальное и партикулярное содержание морали, или как возможны специальные нравственные обязанности? // Этическая мысль. Вып. 3. М.: ИФ РАН, 2002. - С. 75: <http://iph.ras.ru/page49971950.htm> (ресурс проверен 18.05.2012).

является нарушением общепринятых норм морали, предполагающих помощь и поддержку в трудной жизненной ситуации тех, кто в этом реально нуждается, а не мошенников.

Другой пример описан в случае под номером 11. В городе Верхняя Пышма ещё в 1980 году была пробурена временная скважина для получения питьевой воды. Вокруг неё не было сделано «защитного пояса» в 50 метров, как это полагается по санитарным нормам. В 20 метрах от этой скважины стоят жилые дома, не снабженные центральной канализацией, поэтому все отходы жителей этих домов уходят в почву. По этой причине в воде из такой скважины было обнаружено превышение максимально допустимой концентрации нитратов, способные повысить риск возникновения различных заболеваний, в том числе и онкологических. За такое ненадлежащее состояние источника питьевой воды главный инженер муниципального унитарного предприятия «Водопроводно-канализационное хозяйство» ранее привлекался к административной ответственности; а главе администрации Верхней Пышмы специалистами Роспотребнадзора неоднократно вносились предложения об открытии новой скважины, но вопрос решён не был. Суд подтвердил правоту Роспотребнадзора в этой ситуации и обязал предприятие «Водопроводно-канализационное хозяйство» устранить выявленные нарушения. В этом случае нет свидетельств взятки, коммерческого подкупа или иных преступлений, относящихся к Уголовному кодексу РФ к коррупционным. Но муниципальная администрация и подчинённое ей предприятие «Водопроводно-канализационное хозяйство» не выполняли своих функций по обеспечению питьевой водой жителей города Верхняя Пышма, и наверняка расходовали не по назначению муниципальный бюджет, предназначенный на эти цели, или не искали иных возможностей решить проблемы с питьевой водой. Такое поведение органа власти и подчинённого ему предприятия следует оценить как разложение, разрушение нормального их функционирования, а потому – как случай коррупции. При этом и орган власти и подчинённое ему предприятие нарушали как права жителей Верхней Пышмы на охрану здоровья и даже на жизнь, так и общепринятые нормы морали, поскольку длительный период времени даже не пытались обеспечить жителям своего города нормальные условия существования.

5. Проявление развитого в российском социуме социального эгоизма

Эгоизм (от лат. ego – «Я», я есть; франц. Egoisme, англ. egoism; нем. Egoismus) в поведении индивидов проявляется в мотивации его действий самолюбием, корыстью, пренебрежением потребностями и интересами других индивидов, предпочтением собственных интересов интересам других субъектов, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

Эгоизм моральный или практический – это представление о том, что единственным реальным мотивом человеческих действий является удовлетворение личных потребностей, стремление к личному благополучию, независимо от того, как это стремление отразится на других индивидах и социальных группах.

Эгоизм проявляется в преобладании в человеке интереса к себе, к собственным чувствам, качествам, потребностям, интересам в сравнении с иными индивидуальностями, коллективами, социальными группами или социумом в целом.

Социальный эгоизм проявляется, когда человек игнорирует интересы своего социума и социальных групп, к которым принадлежит, использует ресурсы социума и своих социальных групп исключительно или почти исключительно в своих собственных, нередко корыстных интересах, стремится удовлетворить свои собственные потребности и желания за счет социума и своих социальных групп, ничего или мало что давая им взамен. Социальный эгоизм нередко проявляется и в том, что другие индивиды рассматриваются и используются для достижения личных и своекорыстных целей, становясь нередко средствами достижения эгоистических целей при отказе этим другим индивидам в возможностях обеспечений их прав и свобод. Социальный эгоизм нередко ощущается его субъектом как состояние отчуждения от социума, своих социальных групп или одиночества в окружающей социальной реальности.

Эгоизмом следует считать такую ценностную ориентацию индивида, которую можно оценить, как крайнюю, наиболее открытую форму проявления индивидуализма, выражающуюся в сознательном корыстном противопоставлении личных интересов и потребностей интересам других индивидов и социума в целом. Эгоизм, как крайняя форма индивидуализма, нередко доходит до эгоцентризма, утверждающего абсолютное превосходство собственной личности над другими. Сознательная приверженность такому эгоизму, как правило, приводит к аморализму, т.е. отрицанию норм общепринятой морали, к низкому уровню нравственности такого индивида.

Социальный эгоизм позволяет участникам коррупционных действий решать собственные проблемы и в собственных интересах, нарушая права и свободы третьих лиц, не участвующих в этих действиях, используя их ресурсы или общественные ресурсы для решений своих

проблем, на что по общепринятым нормам морали и справедливости у участников коррупционных действий нет прав.

Примером проявления социального эгоизма является поведение водителя транспортного средства, который на дороге пытается всех окружающих обогнать и проехать, куда ему нужно, с нарушением правил дорожного движения. Тем самым он подвергает повышенным рискам окружающих, о которых он мало заботится. Такому водителю безразличны и состояние окружающих, и последствия его действий для них. Если же инспектор ГИБДД на дороге останавливает такого водителя, но за взятку отпускает продолжать движение, то это поведение и инспектора ГИБДД, и такого водителя следует считать эгоистическим. Причина в том, что и инспектор ГИБДД, и такой водитель в этой ситуации реализовали свои интересы, не задумываясь о проблемах с реализацией права на жизнь и здоровье других водителей на дороге, которые такой водитель почти обязательно будет продолжать нарушать. А то, что эта ситуация взаимодействия между водителем и инспектором ГИБДД разрешилась с помощью взятки, должно квалифицировать её как совершение коррупционных действий. Так в этом примере оказываются связанными коррупция, нарушение прав граждан и проявления социального эгоизма.

Ещё один пример проявления социального эгоизма описан в проанализированном случае под номером 19. В августе 2009 года администрация Кугеевского сельского поселения Мариинско-Посадского района Чувашии объявила открытый конкурс на приобретение за счёт средств республиканского бюджета жилого дома по цене не более 742 тысяч рублей для предоставления их детям-сиротам, причём износ такого дома не должен был превышать 30%. В этом конкурсе принял участие местный житель, которому принадлежал жилой дом 1956 года постройки, не пригодный для проживания и не соответствующий необходимым техническим требованиям. И, тем не менее, именно с этим гражданином глава Кугеевского сельского поселения заключил муниципальный контракт на приобретение его дома по цене более 740 тысяч рублей при реальной цене около 90 тысяч рублей. В октябре 2009 года этот дом был сдан 21-летнему сироте, который не смог в нём проживать в связи с непригодностью дома для проживания. Было возбуждено уголовное дело, и ещё до направления его в суд договор купли-продажи этого дома был признан незаконным, сама коммерческая сделка ничтожной, а ущерб республиканскому бюджету был возмещён. Постановлением Мариинско-Посадского районного суда главе поселения было назначено наказание в виде двух лет лишения свободы с условным испытательным сроком на два года и с лишением права занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления на срок тех же двух лет. В этом случае местный житель и глава районной администрации совершили коррупционную сделку с корыстными мотивами у обоих. Но они в этой сделке проявили и социальный эгоизм, поскольку оба знали, для каких целей должен использоваться дом, приобретаемый администрацией поселения, а именно для нормального проживания детей-сирот. И оба участника этой коррупционной сделки реализовали свои корыстные и эгоистические интересы в получении незаконных доходов за счёт государственного бюджета в ущерб реализации права на жильё для детей-сирот. В этом случае проявился низкий уровень солидарности, помощи и поддержки сиротам в нашем социуме.

6. Проявление развитого рентаориентированного поведения у российской бюрократии

Как известно, рента возникла в Европе ещё в средние века. В те времена собственнику дома или другой недвижимости было легче найти на неё покупателя, согласного платить ему постоянно ренту в том или ином объёме, чем уплатить единовременно полную стоимость этой недвижимости. И в современном мире доступ к ренте позволяет постоянно или периодически получать доходы при минимальных затратах труда, примерно также, как их получали средневековые продавцы своих домов.

В современном мире рента (от французского *rente*, немецкого *Rente* и исходного латинского *reddere* – возвращать, отдавать, или латинского же *reddita* – возвращенная, отданная) остаётся довольно многозначным понятием. Чаще всего рентой называют регулярный доход, получаемый без дополнительных затрат тем или иным лицом от использования другими лицами имущества, земли или капитала, переданных им в аренду. Например, в нашей стране самым распространенным способом получения официальной ренты физическими лицами является сдача ими квартир, домов или дачных участков в аренду. В таких случаях без дополнительных затрат эти лица получают, как правило, ежемесячный доход в течение периодов аренды своей собственности.

В более широком понимании рентой принято называть вид дохода, получаемого в силу каких-либо особенных преимуществ или благоприятных условий, дохода от производства или продажи продукта в более или менее выгодных для этого условиях деятельности, обуславливаемого разницей между затратами на эту деятельность и примерно одинаковыми, независимыми от условий, затратами труда. Рентными «преимуществами могут быть для земледельца – плодо-

родие почвы или выгодные условия местоположения, для промышленника – обладание секретом производства или привилегией, для лица какой-нибудь либеральной профессии – талант или выходящее за пределы среднего уровня искусство и т.п.»⁴

Рентоориентированным в современном мире можно назвать поведение индивидов, организаций или частных бизнесов, направленное на получение выгод, доходов и прибылей, превышающих обычные их уровни, не за счёт больших затрат труда или повышенной его эффективности, а за счёт использования преимуществ от занимаемых этими субъектами социальных позиций. Наиболее часто для получения ренты используются в нашей стране социальные позиции государственных или муниципальных служащих, позволяющие перераспределять государственные ресурсы, прежде всего, финансовые, определять получателей государственных и муниципальных заказов, а также манипулировать законодательными или экономическими условиями ведения тех или иных видов деятельности, создавая неоправданные ограничения или административные барьеры. В таких случаях почти всегда можно обнаружить злоупотребления должностными полномочиями представителей органов власти, осуществляемыми в корыстных интересах их самих, других частных лиц, органов власти или частных бизнесов. Следовательно, рентоориентированное поведение в подавляющем большинстве случаев осуществляется с помощью коррупционных действий. Но, помимо коррупции, рентоориентированное поведение очень часто приводит и к нарушениям прав и свобод граждан, возникающих вследствие несправедливого или незаконного перераспределения государственных ресурсов, необоснованного ограничения конкуренции в экономике, политике и общественной жизни, реализации интересов монополистов в экономике в ущерб интересам потребителей их товаров или услуг. Так рентоориентированное поведение должностных лиц государственной или муниципальной службы оказывается связанным как с коррупцией, так и с нарушениями прав и свобод граждан.

В пункте 2 этого раздела доклада уже был один пример случая под номером 50, в котором можно было усмотреть поддержание рентоориентированного поведения должностных лиц. Ещё одним из примеров рентоориентированного поведения являются описанные в случае под номером 22 действия ректора Российского государственного аграрного университета МСХА имени К. А. Тимирязева Владимира Баутина. Этот случай был зафиксирован в конце сентября 2010 года, когда Владимиру Баутину было предъявлено обвинение в превышении должностных полномочий. По версии следствия он незаконно распределял и продавал квартиры, предназначенные нуждающимся в жилье очередникам. Полномочия по распределению квартир очередникам ректор Тимирязевской академии получил от префектуры в рамках инвестиционного контракта. Но от него квартиры в собственность получали не очередники, сотрудники Тимирязевской академии, нуждающихся в жилье, а иные лица, не имевшие на эти квартиры прав. Определяли, кто станет собственниками квартир, Владимир Баутин лично с участием неустановленных следствием должностных лиц возглавляемой им Тимирязевской академии. Деятельность Владимира Баутина со своими коллегами по распределению квартир продолжалась с 2004 по 2010 годы и нанесла ущерб государству в размере, как минимум, 100 млн рублей. И незаконно было перераспределено 173 квартиры. Следствие не считает доказанным корыстный мотив ректора Тимирязевской академии по осуществлению незаконных перераспределений этих квартир, но такой мотив естественно предположить. Полномочия по такому перераспределению квартир Владимир Баутин получил именно благодаря своей должности ректора Тимирязевской академии. Это дало ему возможность осуществления как рентного поведения (вряд ли он бескорыстно передавал квартиры в собственность тем, кто не имел на это прав), так и коррупции, сопровождающейся нарушениями прав нуждающихся в жилье, которые его должны были получить, но не получили.

7. Следование культурным традициям, обычаям и укоренившимся стереотипам

Как известно, понятие «культура» происходит от латинского слова «cultura», что означает «культивировать или возделывать почву». При этом ещё в древности понятие культуры стали относить и к человеку. Например, Марк Туллий Цицерон говорил о культуре ума, о необходимости возделывать ум как почву. В современном понимании культура получила ещё более разнообразные понимания, которые в отношении к человеку и к обществу почти все сходятся в том, что культура является социальным феноменом и связана с ценностным освоением действительности. При таких пониманиях культуры, не сводящих её к литературе и искусству, культурой считается сложная система сознания, используемая каждым человеческим индивидом для осмысления и оценивания реальности окружающего его мира, а затем – для определения того, как ему следует действовать в той или иной ситуации.

⁴ Рента. Энциклопедия Брокгауза и Ефрона: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz/18334> (ресурс проверен 1.05.2012).

По современным представлениям культура индивида формируется с раннего детства в процессе его социализации, т.е. усвоения им системы восприятия окружающего мира, норм и правил поведения в обществе. Результатом успешной социализации становится фактическое навязывание социумом своим членам обязательных представлений и образцов мышления о тех или иных явлениях и процессах, а также понятий и смыслов, которые следует использовать для их понимания. Поэтому культура воплощается в принятых в обществе ценностях и идеалах, в устойчивых образцах и стереотипах деятельности индивидов, она определяет эталоны их поведения, к которым следует стремиться, общепринятые нормы и правила поведения в обществе. По описанию этой важнейшей функции культуры Питером Штомпкой культурные ценности являются чаще всего правилами выбора и оценки целей действий индивидов, а культурные нормы – правилами выбора индивидами средств, способов и методов осуществления этих действий. Иначе говоря, «ценности указывают на то, к чему люди должны стремиться, а нормы – на то, как люди должны достигать этих целей»⁵.

Поэтому культура формирует жизнедеятельность индивидов с помощью накопленного в обществе опыта и традиций, она обеспечивает преемственность человеческого опыта социальных взаимодействий. Но культура нередко включает в себя разнообразные ограничения и запреты, а также приверженность устаревшим социальным нормам и правилам. И в этом отношении культура нередко становится консервативным фактором общественного развития, препятствующим формированию в обществе новых социальных норм и правил, отказу от устаревших образцов и стереотипов поведения.

Современное российское общество, кроме того, весьма сильно дифференцировано по уровню материального благосостояния, который во многом определяет различия в целях и мотивах социальной деятельности. Поэтому в нашей стране уже практически не существуют общие для всего нашего социума культурные ценности, нормы и правила. Российский социум разделен на широкие или узкие по своей численности социальные группы с различными субкультурами. И только в этих субкультурах обнаруживаются общие для соответствующих социальных групп культурные ценности, нормы и правила. Социальные группы с разными субкультурами очень существенно отличаются друг от друга по своим интересам, приоритетам и ценностям. Нередко такие социальные группы даже не имеют общих понятий языка, общих ритуалов и символов, обычаев, традиций и правил социального поведения, позволяющих их представителям понимать друг друга и вырабатывать в своей социальной деятельности общие культурные ценности, идеалы, нормы и правила.

Коррупцию во взаимоотношениях граждан с органами власти, а также систематические нарушения их прав и свобод поддерживает в современном российском обществе бюрократическая субкультура. Её ценностям, нормам и правилам привержены не все, но многие чиновники органов государственной и муниципальной власти, гражданской, внутренней и военной службы, многие должностные лица частного бизнеса и некоммерческого сектора.

Эта бюрократическая субкультура складывалась веками в первых цивилизациях Древнего Востока и Средиземноморья. С тех древнейших времён утверждалась культурная норма так называемого «кормления» государственных служащих за счёт жителей тех регионов, которыми эти служащие управляли, и жизнь которых они регулировали. «Кормление» нередко превращалось в завладении частью производимых населением продуктов и их собственности, даже в прямой их грабёж теми, кто имел власть. Но такое обеспечение доходов своих служащих древние, средневековые и более поздние государства вынуждены были поддерживать, поскольку бюджеты этих государств не имели необходимых средств оплаты чиновников и вооружённых сил. «Кормление» долгие века было просто грабежом населения или получением с него определённой дани. И взяточничество, как вынужденная, а иногда и добровольная неформальная оплата услуг чиновников, которое стало доминировать над «кормлением» в Европе только в XIX–XX веках, можно считать существенно более цивилизованной формой обеспечения государством доходов своих чиновников. Поэтому государства сформировали и поддерживали культурные нормы сначала «кормления», а потом взяточничества своих служащих, что способствовало превращению коррупции в тех или иных формах в часть бюрократической культуры, в культурную традицию государственной службы⁶.

Естественно, что эта традиция оценивала жителей, подданных, а потом и граждан государств, как низкостатусных индивидов, обязанных обеспечивать приемлемый, а иногда и довольно высокий уровень жизни тем, кто находился на государственной службе. Иначе говоря, нормы бюрократической субкультуры с древности никогда не наделяли жителей, подданных и

⁵ Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. С.М. Червонной. М.: Логос, 2008. – С. 271-273.

⁶ Флиер А.Я. Некультурные функции культуры: Очерки. М.: МГУКИ, 2008. – С. 173-176.

впоследствии граждан государств равными с чиновниками правами, чему с древности и до XIX-XX веков существенно мешала также и сословная организация обществ в них, её социальная иерархия прав и обязанностей.

Только в XIX веке в большинстве развитых европейских государств и в США пришли к выводу, что коррупция наносит вред государству, в первую очередь, потому что унижает достоинство самих государственных служащих. Государственные бюджеты этих стран уже позволяли иметь высокие оклады чиновников, поэтому стало возможно усилить наказания за коррупцию на государственной службе и систематически их применять. В результате «в большинстве высококоразвитых западных стран коррупция приняла предельно скрытый характер, а масштабы ее сократились до незначительных»⁷.

В России «кормление» было формально отменено в середине XVI века⁸, но государственные доходы страны России того периода ещё не позволяли хорошо оплачивать чиновников. Поэтому формальная отмена «кормлений» не ликвидировала это социальное явление, оно фактически исчезло только в XIX веке. Но ему на смену развились разнообразные коррупционные явления во вполне современном их понимании: взяточничество, инсценировки нападения разбойников, чтобы завладеть государственными деньгами, воровство денег из государственного бюджета, пользуясь должностными полномочиями по их перераспределению, и другие. С коррупцией, в частности, со взяточничеством боролись и в императорской России и в Советском Союзе, но безрезультатно. В результате коррупция в последние века нашей истории только постоянно укреплялась как составляющая культуры государственного управления России⁹.

Важнейшей причиной нежелания реально снизить уровень коррупции в нашей стране в XIX-XXI веках является патримониальная система организации бюрократического управления государством, как её в начале XX века назвал Макс Вебер. Он оценил как патримониальные типы управления в нашей стране, и царский конца XIX – начала XX века, и советский способ управления, возникший после 1917 года. В патримониальном управлении по Макс Веберу взаимные обязательства господина и его подданных определяются и регулируются обычаями и традициями, а не нормами законов. Следовательно, чиновник предан своему господину на основе личного отношения к нему, а господин считает подданных существующими для своих нужд. И чтобы подданные имели мотивацию эти нужды и интересы господина обеспечивать, господин предоставляет им некоторые полномочия, рассматриваемые подданными как личные привилегии, полученные от господина¹⁰.

В результате чиновники-подданные в патримониальном управлении имеют некоторые возможности самостоятельного принятия решений. Они могут делать всё, что соответствует традиции и не противоречит интересам их господина. Чиновник подчиняется традициям и обычаям, но они не определяют его поведение во всех возможных ситуациях. И, если его действия не являются обязательными по традиции, он самостоятельно определяет, совершать их или нет, а такие решения нередко принимаются в расчете на вознаграждение. Регулярное денежное жалование должностных лиц в патримониальной системе управления существенно дополняется предоставлением им разнообразных материальных и нематериальных привилегий, а также их коррупционными доходами. Поэтому должностные лица в патримониальном управлении служат как лично своему господину, так и своим интересам, но они не служат общественным интересам, не реализуют безличные цели¹¹, общественные и государственные интересы.

В современной российской системе государственного управления во многом сохраняются традиции и обычаи описанного Максом Вебером патримониального государственного управления. Патримониальная традиция поддерживает коррупцию в российском государственном и муниципальном управлении, поскольку таковы интересы чиновников в реализации своих привилегий в личных целях. Эти интересы для чиновников нередко становятся настолько значимыми, что некоторые должности становятся неформально присвоенными теми или иными их группами. И тогда для получения такой должности нужно принадлежать к соответствующей группе. В некоторых случаях правители уже не всегда оказываются в состоянии назначать на такие должности лояльных себе чиновников, если они не входят в группы, которые эти должности присвоили. Для преодоления такого неформального присвоения должностей правители нередко прибегают к назначениям на них иностранцев или представителей социальных низов, не имеющих по обычаю прав претендовать на привилегии. Но в результате в государственном

⁷ Там же. – С. 176-177.

⁸ Вернадский Г.В. История России. Московское царство, ч.1. – М., 1997.

⁹ Флиер А.Я. Некультурные функции культуры: Очерки. М.: МГУКИ, 2008. – С. 179.

¹⁰ Масловский М.В. Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации. – Социологический журнал, № 2. 1995. – С. 96.

¹¹ Там же. – С. 98.

управлении развивается фаворитизм¹², т.е. назначение на должности лично преданных начальникам, а не наиболее профессиональных, который в современном государственном управлении следует оценивать как проявление коррупции.

Следовательно, сама борьба правителей с коррупцией при сохранении традиций патримониального управления приводит не к снижению её уровня, а к развитию более разнообразных её форм и проявлений. В современной России сохраняются многие традиции и обычаи патримониального управления, в частности: служение начальнику, а не безличному государственному интересу; рассмотрение чиновником своих должностных полномочий, как личных привилегий; реализация этих привилегий в личных интересах с помощью должностных полномочий нередко за коррупционное вознаграждение; неформальное присвоение должностей группами чиновников и лояльных им лиц, а нередко и семейными кланами и другие. Эти традиции и обычаи, как и в императорской России, оказываются сильнее законов и наказаний за коррупцию.

Традиции и обычаи патримониального управления поддерживают отношение чиновников государственного и муниципального управления к гражданам нашей страны, как к средствам реализации их должностных привилегий и получения неформальных доходов. Поэтому практически никогда российские чиновники не считают граждан равными им в правах и свободах. Чиновники не считают необходимым обеспечивать права и свободы граждан своей деятельностью, потому что у них иные приоритеты. Так традиции и обычаи патримониального управления связывают коррупцию с нарушениями прав и свобод граждан чиновниками органов власти: по общепринятой социальной норме права и свободы граждан почти никогда не будут обеспечены, но с помощью коррупционных действий за вознаграждение от граждан чиновники в частном порядке их права и свободы могут обеспечить. Следовательно, современная российская бюрократия если и обеспечивает прав и свободы граждан, то в частном, личном порядке, а не в универсальном и безличном, как этого требуют современные концепции прав человека и нормы Конституции РФ. В результате патримониализм российской системы государственного и муниципального управления существенно препятствует формированию в нашей стране правового политического режима, при котором органы власти и граждане в своих взаимодействиях и при решениях социальных проблем подчиняются универсальным нормам права и закона.

В собранных в ходе проведения проекта случаях было обнаружено несколько описаний того, как должностные лица государственных организаций и органов власти защищают и поддерживают культурные традиции и обычаи коррупции и пренебрежения правами и свободами граждан.

Случай под номером 4. В середине июня 2011 года право студента на бесплатное образование было нарушено со стороны преподавателя философии, которая потребовала взятку за проставление ему зачета. Студент обратился в милицию и газету с заявлением о вымогательстве взятки. Правоохранительные органы, действуя по его обращению, провели спецоперацию и задержали с поличным этого преподавателя, вина которой затем была доказана в суде с вынесением обвинительного приговора. Но в следующем учебном году этот студент был отчислен из университета, правоохранительные органы не смогли ему помочь. В итоге право студента на бесплатное образование оказалось нарушенным. Закон оказался неспособен защитить заявителя о коррупции, культурные нормы поведения оказались сильнее формальных норм права, нацеленных на их изменение в сторону исключения коррупции и нарушений прав граждан.

Случай под номером 15. Увельский районный и областной суды отстаивали понимание избирательных прав граждан, не соответствующее их пониманию правозащитниками. Правозащитники пытались доказать, что проведение выборов по закрытым партийным спискам в малых поселениях нарушает их права, поскольку беспартийные кандидаты в депутаты сельского парламента вообще не могли участвовать в муниципальных выборах. Районный и областной суды принимали по этому заявлению правозащитников решения о том, что такое проведение муниципальных выборов не нарушает прав граждан. Конституционный суд, в который эти правозащитники обратились в своем решении дал прямое указание – пересмотреть судебные постановления, принятые районным и областными судами. Однако Увельский районный суд остался на своих позициях. Фактически, суды, кроме Конституционного суда РФ, поддерживали в этой ситуации ещё советскую традицию создания преимуществ на выборах кандидатов от политических партий, в первую очередь, партии власти, или лояльных к ней граждан, включённых в её партийный список. В этом случае обнаруживается различие интересов социальных групп, приводящее к различиям в ценностях, нормах и правилах социального поведения. И эти различия не могут быть ни ликвидированы, ни даже смягчены выработкой консенсусного решения

¹² Там же. – С. 99-100.

суда, в данном случае, Конституционного РФ, потому что у сторон судебного разбирательства и самого суда нет общих понятий и смыслов проводимых в нашей стране выборов.

Случай под номером 20. Обычной практикой в современной России является уход за больными в медицинском стационаре за взятки, за неформальные выплаты медсёстрам, в нём работающим. Такие случаи квалифицируются нормами российского законодательства как случаи коррупционных преступлений. Но в медицинских стационарах они являются культурными нормами и правилами поведения медсестёр. Поэтому после обнаружения одного такого вымогательства взятки за медицинский уход за одной больной, главврач больницы за моральный ущерб потребовал с этой больной взятку в 10 раз большей величины, чем требовали медсёстры за уход за ней. Главврач больницы защищал не права пациентов и не пытался обеспечить применение универсальных норм российского законодательства, исключающих взяточничество в его организации, а напротив, поддерживал сложившиеся в ней культурные нормы взяточничества и, соответственно, нарушения прав пациентов.

8. Коммерциализация нерыночных взаимоотношений и ценностей

Коммерциализация той или иной сферы деятельности может пониматься как подчинение деятельности в этой сфере целям извлечения прибыли, т.е. использование мотива получения прибыли и наиболее высокой возможной прибыли в качестве приоритетного в этой сфере.

В современных условиях коммерциализация характерна практически для всех сфер деятельности граждан. Причина в том, что активно развивающиеся рыночные отношения в условиях современного капитализма предполагают постоянное удовлетворение разнообразных потребностей индивидов, нередко сформированных производителями и распространителями тех или иных товаров и услуг. Постоянный рост потребления является условием нормального функционирования капиталистической рыночной экономики. Но естественные потребности человека весьма ограничены, поэтому производители и поставщики различных товаров и услуг стремятся постоянно расширять их номенклатуру, расширять их функции, постоянно вводить на рынки новые товары и услуги, чтобы не допустить снижения спроса потребителей на свои товары. Когда их спрос на старые товары и услуги уже во многом становится удовлетворённым, рынок предлагает им новые.

В результате следование тенденциям развития потребительских рынков становится одним из ведущих мотивов поведения современных граждан. С такой мотивацией повышается значимость и роста благосостояния, получения более высоких доходов, обладания более новыми и современными товарами, получение возможностей пользования современными услугами и т.п. В такой ситуации успешность деятельности и жизни граждан ими самими вслед за их окружением всё чаще оценивается по достигнутому ими и их семьями уровню материального благосостояния.

Коммерциализация существенно влияет на сознание и социальные практики граждан, не являются исключением и должностные лица органов власти, представители сфер социального обеспечения и социальной защиты, культуры, образования, здравоохранения, науки, обороны, государственной безопасности и других. Эти сферы деятельности исторически возникли вне рыночных отношений, они являются сферами бытования нерыночных ценностей и мотивов поведения граждан и должностных лиц. Коммерциализация этих сфер деятельности способна существенно изменить мотивацию граждан и должностных лиц, сделав приоритетным не исполнение долга, должностных обязанностей, норм этики и морали, традиционно значимых в социальных взаимодействиях, а получение максимально возможных прибылей и обеспечение личного или семейного благосостояния.

Коммерциализация нерыночных сфер деятельности имеет признаки коррупции во всех случаях, когда должностные лица подменяют выполнение своих служебных обязанностей извлечением прибылей, а свои должностные полномочия используют для личного или семейного обогащения. Одновременно в таких случаях коммерциализация нередко приводит и к нарушениям прав и свобод граждан, поскольку эти права и свободы перестают обеспечиваться должностными лицами, обязанными это делать, либо обеспечиваются за то или иное материальное или нематериальное вознаграждение, например, в форме взяток или предоставления тех или иных неформальных услуг.

В некоторых случаях предоставление в нерыночных сферах деятельности платных услуг является вполне законным и соответствует правам и свободам граждан, в этих аспектах можно считать коммерциализацию не только допустимой, но и необходимой. Например, коммерциализация сферы образования может осуществляться в форме организации и функционирования платного обучения, что имеет место и в России, и в большинстве других современных государств. Но коммерциализация в системе образования может осуществляться и с нарушениями прав и свобод граждан. Так происходит, например, когда гражданам не обеспечивается гаран-

тированное им Конституцией РФ право на получение бесплатного среднего образования (ст. 43), поскольку за обучение в учреждениях среднего общего образования приходится давать взятки или осуществлять неформальные выплаты на ремонты, приобретение учебного оборудования, подарки руководителям и учителям, охрану и т.п. Помимо нарушений права на образование в таких случаях почти всегда обнаруживаются проявления коррупции, нередко действующие позитивно в отношении этого права, т.е. помогая его обеспечить.

Следовательно, коммерциализация нерыночных сфер деятельности может быть общим фактором, как коррупции, так и нарушений прав и свобод граждан. Примером такой коммерциализации может служить незаконное использование труда военнослужащих по призыву в целях, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы, стало в современной России массовым и типичным социальным явлением. В частности, в проведённом исследовании один из таких случаев был описан под номером 40. Как правило, такие действия осуществляются по незаконным приказам командиров воинских частей и подразделений. Свидетельства и доказательства совершения таких действий фиксируются уже в течение многих лет¹³.

Случай, описанный под номером 40, был зафиксирован в 2005 году, когда военнослужащий срочной службы Алексей К. из Владимира по незаконному приказу командира его воинской части был вместе с группой других солдат в буквальном смысле как собственность командира этой части передан «в аренду» частному предпринимателю Игорю Х. для выполнения хозяйственных работ в его интересах. Обстоятельства такой «аренды» стали известны потому, что Алексей К. погиб 26 февраля 2005 года, сгорев в вагончике, приспособленном для жилья этим частным предпринимателем. Расследование показало, что о грубейших нарушениях санитарных и противопожарных норм в месте проживания этих «рабов» командир их воинской хорошо знал. А пожар, в котором заживо сгорел Алексей К. и получили тяжёлые ожоги ещё несколько человек, возник из-за применения самодельного электронагревателя в вагончике, где спали эти солдаты.

Действия командира этой воинской части по сдаче «в аренду» подчинённых ему по службе солдат являются коррупционными. Коррупция в них определяется существенным расширением этим командиром своих должностных полномочий, когда он стал распоряжаться своими подчинёнными, как своей личной собственностью. Мотив совершения коррупционного действия был корыстным, поскольку оно было направлено на получение командиром этой воинской части и некоторыми участвовавшими в совершении этого действия офицерами части дополнительных неформальных доходов за «аренду» солдат, получаемых ими от предпринимателя.

Эти коррупционные действия командира воинской части, некоторых служащих в ней офицеров и предпринимателя, использовавшего в своих частных интересах «арендованных» солдат, привели к нарушениям их прав и свобод. В частности, в действиях этих должностных лиц были признаки использования рабского труда, запрещённого международными конвенциями, в отношении А. Кузнецова оказалось нарушенным его право на жизнь, в отношении его же и остальных солдат – права на свободный труд, на отдых, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации (ст. 37 Конституции РФ); право на свободу и личную неприкосновенность, на свободу от пыток, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения либо наказания (ст. 21, 22); в отношении нескольких из них также нарушено право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

Распространённость и типичность таких случаев в Вооружённых Силах РФ выявила связь корыстных мотивов совершения коррупционных действий с социальным эгоизмом и незаконной коммерциализацией сферы обороны страны, действие которых привело к нарушениям многих важнейших прав человека в отношении военнослужащих, призываемых на срочную службу.

3. Особенности и закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в отдельных сферах деятельности

Описываются выявленные в исследовании особенности и закономерности связей коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в отдельных областях деятельности, таких как: Вооружённые Силы, миграция, употребление наркотиков, выборы и другие.

¹³ См. например: Доклад «Лишний солдат. Незаконное использование труда военнослужащих по призыву в целях, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы». Центр развития демократии и прав человека, 2011: <http://ags.demokratia.ru/library/?content=book&id=99> (ресурс проверен 25.05.2012).

Связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан в Вооружённых Силах РФ

Проанализированные в исследовании примеры, а также обширные материалы, собранные правозащитными организациями и обобщенные в независимых докладах, позволяют сделать следующий вывод. Для живучести и антигуманного характера армейской коррупции первоочередное значение имеют «трудности преодоления наследства тоталитарного периода», отмечаемые как одна из причин коррупции в странах «переживающих переходный период от централизованной экономики к рыночной». Армия в максимальной степени сохраняет закрытость и неподконтрольность командования при его практически неограниченной власти над нижестоящими¹⁴. А традиция подчинения командиров не закону, а инструкции и начальнику и ориентированность военных правоохранительных органов исключительно на защиту «интересов государства»¹⁵ являются не просто пережитками, но, можно сказать, столпами, на которых стоит российская (ранее – советская) армейская система.

Армия по своей сути – не рыночный институт. Её вышеуказанные черты соответствовали советскому строю. Но, не претерпев необходимых изменений и попадая в стремительно коммерциализующуюся среду, она «вписывается» в эту среду неизбежно противозаконным путём.

Самое ёмкое и доходчивое определение коррупции – «злоупотребление служебным положением в корыстных целях»¹⁶ - почти совпадает с названием статьи 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», по которой привлекают к ответственности офицеров в тех редких случаях, когда у представителей военной юстиции нет желания закрыть глаза на корыстные мотивы их действий. При этом для понимания связи армейской коррупции с нарушениями прав человека крайне важно понимать, какие именно полномочия имеет командир в соответствии с действующим законодательством.

Согласно Конституции РФ ст. 55 ч. 3 «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Права и свободы военнослужащих ограничены, как предполагается, в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Факт такого ограничения зафиксирован в законе «О статусе военнослужащих», статья 1 ч. 2. Однако в отношении военнослужащих по призыву эти ограничения явно избыточны, и вводятся не только федеральными законами, но и подзаконными актами, в том числе неопубликованными, что противоречит цитированному положению Конституции и её ст.15 ч. 3. Ограничено даже право на жизнь – закрытым документом о «допустимом проценте потерь» на манёврах. (Поскольку он закрытый, о его существовании и содержании можно судить только по неким «утечкам»).

Закон «О статусе военнослужащих» гласит: «Военнослужащие не вправе: <...> заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, <...> а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение» (часть 7 ст. 10). Пункт 41 Устава внутренней службы Вооружённых Сил РФ содержит запрет для командиров отдавать приказы, не имеющие отношения к военной службе. Однако на практике всё это остаётся благими пожеланиями.

При этом в соответствии с пунктом 43 упомянутого Устава военнослужащий не имеет права отказаться от выполнения любого приказа начальника. В соответствии с пунктом 39 приказ (распоряжение) может быть отдан в устной форме. Именно так полковник Бебия направлял десятки солдат на сторонние работы. За неисполнение приказа существует уголовная ответственность (ст. 332 УК РФ: ограничение по службе до двух лет, арест до 6 месяцев, содержание в дисциплинарной воинской части до двух лет.). Согласно подзаконным актам, «дисбат» предусмотрен только для «срочников».

Выполнив приказ, военнослужащий может его обжаловать. Но каковы шансы «срочника» доказать незаконность приказа командира или выявить любое преступление, в сокрытии которого заинтересовано командование? (А командование обычно заинтересовано, даже если не является соучастником, а просто несёт ответственность за всё происходящее в части).

Согласно п. 3) ч. 1 ст. 40 УПК РФ командиры воинских частей относятся к органам дознания. Согласно ч. 2 той же статьи, на них возлагается выполнение неотложных следственных действий. Они возбуждают уголовные дела (ст. 157).

¹⁴ Антикоррупционная политика. Под редакцией Г.А. Сатарова. Фонд ИНДЕМ, М. 2004. Стр. 53.

¹⁵ Там же, стр. 57.

¹⁶ Там же, стр. 14.

Солдат может обратиться в военную прокуратуру, но сделать это без серьезного риска для здоровья или даже жизни он может только покинув место службы, то есть, совершив уголовно наказуемое деяние (ст. 337 и 338 УК РФ). При этом ст. 337 ч. 1 предусматривает наказание за отсутствие в части свыше двух суток только для «срочников», для служащих по контракту (включая офицеров) уголовная ответственность наступает в случае отсутствия по месту службы свыше 10 дней.

По заявлению любого гражданина о совершенном преступлении следователь обязан возбудить уголовное дело или дать мотивированный отказ. Но он начинает разбираться с наказуемым деянием заявителя - солдата, а по его жалобе пишет: «факты не подтвердились». Это произошло с Р. Камаретдиновым и многими другими.

В федеральном законе «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» есть отдельная статья 13 о защите военнослужащих, но она не содержит императивного запрета на возвращение военнослужащего под власть тех, на кого он жалуется - в ту часть, из которой он бежал. Не содержат такого запрета и во многом противоречивые неопубликованные ведомственные акты.

Решение об осуществлении государственной защиты принимают суд (судья), начальник органа дознания (то есть, опять же командир) или следователь. Меры безопасности в отношении защищаемых лиц из числа военнослужащих осуществляются также командованием соответствующих воинских частей и вышестоящим командованием. (ч. 2 и ч. 5 статьи 3). То есть, фактически, всё в руках командира. Всё это позволяет констатировать, что абсолютное бесправие военнослужащего по призыву закреплено законодательно.

К этому добавляются варварские традиции (стереотипы социального поведения), формирующие социальную среду, в которой нарушение прав нижестоящих вышестоящими в формальной или неформальной иерархии является повседневной практикой, воспринимаемой как норма. Жалобщик - «стукач» в этой среде становится самым презренным существом. Подвергаются гонениям и солдаты, обращающиеся за медицинской помощью, как «косильщики», то есть, симулянты.

Очевидно, и без всякой коррупции законом и традицией в армии созданы условия для нарушения неотъемлемых прав человека. Понятно назначение этой системы - подготовить солдат к участию в боевых действиях, в случае которых понятие «права человека» теряет смысл (во всяком случае так думают многие военные, и не только они).

Мы исключаем из рассмотрения махинации при закупках, хищения имущества воинских частей и т.п., и говорим о коррупционных проявлениях, касающихся непосредственно военнослужащего: вымогательстве, эксплуатации солдатского труда и пр.. И тем не менее говорить о том, что «негативная коррупция» в армии противодействует защите прав конкретного солдата было бы не совсем точно. Коррупция способствует подмене целей нарушения прав. Если при её отсутствии эти нарушения можно оправдывать (справедливо или нет) обеспечением боеготовности, поддержанием патриотического духа и т.п., то при её наличии все эти ценности становятся лишь приманкой для легковерных, а силовое ведомство превращается в чисто криминальную структуру, которую здоровое государство и общество не должны терпеть.

Разумеется, это зависит от степени коррумпированности. О том, что она высока, свидетельствует заявление военного прокурора Новосибирского гарнизона Владимира Старцева: «практически все преступления, которые квалифицируются как неуставные взаимоотношения, проходят у нас с дополнительной квалификацией «вымогательство» или «грабеж»»¹⁷.

Представление о том, что использование практически неограниченной власти над подчинёнными в целях личной выгоды нормально, глубоко укоренено в сознании значительной части офицерства, а также прививается традицией (негласным поощрением) «нижним чинам», занимающим доминирующее положение в неформальной иерархии («дедовщина», «землячество»).

Разрушительность для личности даже «игровой» формы неограниченной власти была показана в знаменитом Стэнфордском эксперименте. Осмысливая эти выводы и сопоставляя их с рассмотренными выше фактами, мы должны будем признать, что, получив неограниченную власть и определив низшего по статусу как существо, в отношении которого оправданы унижения и жестокость, человек закономерно совершает следующий шаг – использование этого положения во благо себе. Известно множество примеров того, как это делают офицеры в воинских частях. Особенно рельефно это проявилось при попытке перевода частей постоянной готовно-

¹⁷ Военный прокурор: дедовщина в частях закончилась. НГС. Новости (06.042010) <http://news.ngs.ru/more/62534> (ресурс проверен 18.05.2012).

сти на контрактную систему в 2004 – 2007 годах¹⁸. Военная прокуратура была вынуждена признать массовый характер бегства «контрактников поневоле», что указывает на массовый характер злоупотреблений по отношению к ним¹⁹.

Правомерно задаться вопросом: неужели высшее командование не понимает, что сложившаяся практика не служит обеспечению обороноспособности, а подрывает её? Или, формулируя иначе: может ли всё это сохраняться, если высшее командование не имеет от этого своей выгоды, своих «откатов»? На мой взгляд, однозначного ответа нет. Наверное, кто-то из высшего руководства хотел бы ликвидировать «кормушку», а кто-то стоит за неё насмерть.

И в этом смысле «негативная» коррупция противодействует защите прав человека. Она, очевидно, институциональна и порождена системой грубого ограничения прав человека. Высокопоставленные коррупционеры препятствуют давно назревшим изменениям системы, подавляющей права человека, опираясь на определённые слои офицерства. То есть, мы сталкиваемся с проблемой «курицы и яйца»: бесправие порождает коррупцию, коррупционеры защищают систему, основанную на бесправии.

Недавно произошли события, позволяющие предполагать, что некоторые мероприятия, сопряженные с массовыми нарушениями прав солдат, в том числе права на жизнь, осуществляются с целью личного обогащения неких представителей командования и их подчинённых. Речь идёт об использовании труда военнослужащих по призыву на опасных работах по уничтожению устаревших боеприпасов методом подрыва на полигонах. На одном только полигоне Апулук в прошедшем году погибли более 10 человек. Имеются сведения о многочисленных фактах невыплаты военнослужащим по призыву, участвующим в таких работах, положенных им денег. Эта практика продолжается, несмотря на протесты общественности и Уполномоченного по правам человека в РФ, резкую критику со стороны экспертов и даже вопреки заверениям председателя правительства В.В. Путина²⁰. То есть, «негативная коррупция» – причина не только консервации солдатского бесправия, но и «продавливания» новых способов обогащения ценой здоровья и жизни солдат.

В этом разделе не рассматривались эпизоды, иллюстрирующие проявления коррупции при проведении процедуры призыва на военную службу – эта тема давно стала притчей во языцех. По сравнению с армейской коррупцией, взяточничество в военкоматах в меньшей степени связано с карательными и дискриминационными положениями законодательства. В правозащитном сообществе признаётся, что ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», принятый на волне демократических преобразований, содержит положения, используя которые практически любой молодой человек может избежать призыва без всяких взяток. То, что многие предпочитают откупаться, есть следствие неверия в такую возможность, дезинформации, распространяемой военкоматами, правовой неграмотности и элементарной лени – нежелания должным образом обследовать своё здоровье, ходить по судам и т.п. Здоровье сегодняшних призывников оставляет желать лучшего, большинство на самом деле не годны к военной службе в мирное время. То есть, право на охрану здоровья значительной части военнослужащих по призыву нарушено самим фактом пребывания на службе. Мало используется и ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

Именно коррупция при призыве являет пример, на котором проще всего показать спорность понятия «позитивная коррупция». Если призывник, годный к службе, даёт взятку «за откос», то он не право своё защищает, а совершает преступление. Вместо него будет призван больной. Если он даёт деньги за освобождение от призыва, которое ему и так полагается, то он не взяткодатель, а жертва вымогательства или мошенничества. Да, он защитит своё право, но вместо него тоже будет призван другой больной. Кроме того, он способствует созданию атмосферы, в которой с других больных будут с особой настойчивостью требовать денег. Более того, военкоматская коррупция заражает и развращает медицину и образование. Так что представление о «позитивной» коррупции представляется мне крайне спорным.

Степень коррумпированности призывной системы такова, что упомянутая выше подмена целей давно произошла. Единственный способ исправить ситуацию – отменить службу по призыву. Любые полумеры, направленные на преодоление коррупции и искоренение массовых

¹⁸ Доклад «Нарушения прав военнослужащих по призыву при зачислении на военную службу по контракту и при ее дальнейшем прохождении». Общественная инициатива «Гражданин и Армия», Москва, 2008: http://www.army-hr.ru/library/category/perehod_na_kontrakt (ресурс проверен 18.05.2012).

¹⁹ Виктор Литовкин. Контрактники бегут от обмана и очковтирательства. Независимое военное обозрение. 29.06.2007.

²⁰ Виктор Литовкин, Александр Хорунжий. Пороховая бочка утилизации. «Независимое военное обозрение» (25.11.2011): http://nvo.ng.ru/realty/2011-11-25/1_util.html (ресурс проверен 18.05.2012).

нарушений неотъемлемых прав человека в армии без отмены призывной системы будут подобны попыткам шить новое платье из сгнившего тряпья, расплзающегося по ниткам.

Следовательно, коррупция и нарушения прав человека приобрели в российской армии характер эпидемии. В значительном большинстве случаев коррупция связана с проблемой сохраняющегося призыва на военную службу, поскольку она связана с существенным законодательно закреплённым ограничением прав, практически неограниченной властью командиров, что создаёт условия для её своеобразного использования.

Массовое взяточничество при призыве приводит к социальной несправедливости: призываются чаще всего юноши из бедных или социально незащищенных семей, не имеющие возможности или не желающие платить взятки. По этой же причине среди призванных в армию высок процент тех, кто вообще не должен был служить из-за негодности по здоровью. Из-за коррупции и вымогательства в армии часто нарушаются фундаментальные права: право на жизнь, на свободу от пыток и унижения человеческого достоинства.

Коррупция в области миграции

Проблема коррупции в России поставлена сейчас на повестку дня государства на самом высоком уровне. Вина за ее чудовищное распространение и рост обычно возлагается на «нехороших» чиновников, которые берут взятки, в первую очередь, за действия в интересах взяткодателя, которые это лицо должно было совершить в силу своего служебного положения.

Надо признать, что для развития коррупции имеются предпосылки: так сказать, общественный договор между дающим и берущим. Коррупция стала некоторым цементирующим веществом, определяющим систему отношений в обществе. Поэтому, как бы нам ни хотелось от нее избавиться, жестокое наказание коррупционеров не приводит к успеху, а только вырывает из их рядов особенно зарвавшихся участников и увеличивает риски, а с ними и размеры взяток во всех их формах.

Однако источник коррупции лежит не в менталитете чиновника: «что храню, то мое», хотя и это имеет место. Причины коррупции заложены, в первую очередь, в законах и нормах, действующих во всех сферах нашей жизни. Они в отсутствии четких политических установок, основанных не на схоластических рассуждениях, а на серьезном анализе ситуации в каждой области, научном прогнозировании общественного развития, уважении прав личности.

Попытка выявить основы и механизмы коррупции в области миграции – не обвинение в коррумпированности огульно всех тех государственных служащих, которые трудятся в этой области, и которым досталась нелегкая доля помогать одним из самых уязвимых групп в нашей стране. Для них возможность делать свое дело и получать от этого радость и удовлетворение также связаны с изменением ситуации и уменьшением коррупционной составляющей в сфере миграции.

В этой статье мы не касаемся механизмов легализации в России иностранных граждан – института, которого у нас просто нет. Отсутствие такого института, в первую очередь, для бывших граждан СССР и их потомков, разумеется, порождает чудовищные коррупционные механизмы. Однако наступление на эту проблему сейчас идет широким фронтом и, возможно, в обозримое время законодательство претерпит положительные изменения.

1. Коррупция в области миграции начинается с законодательства.

Вокруг него происходит непрекращающаяся дискуссия, касающаяся, главным образом трудовой миграции. Можно сказать, что коррупционные механизмы заложены в его основах.

В 2002 г. был принят Закон «О правовом положении иностранных граждан», которым были созданы широкие возможности для коррупции, о чем мы предупреждали еще на этапе обсуждения закона. Закон не делал различий между регулированием трудовой деятельности иностранных граждан, въезжающих в РФ без визы (наших бывших сограждан из 9 стран СНГ), и гражданами третьих стран. Он ввел ежегодные квоты на выдачу разрешений на работу по субъектам федерации. Квоты предлагаются субъектами федерации и утверждаются правительством, как правило, без изменений. Серьезный анализ в субъектах не проводится, поэтому ежегодно в некоторых субъектах РФ квоты остаются неиспользованными, в то время как там, где есть потребность в иностранных рабочих, квот не хватает.

При наличии безвизового въезда для огромного числа граждан трудоизбыточных стран введение квот на разрешения на работу и найм рабочей силы не могло привести ни к чему, кроме коррупции и образования миллионной армии нелегальных трудовых мигрантов.

В июне 2006 г. в Закон «О правовом положении иностранных граждан» были внесены существенные изменения, благодаря которым прием на работу безвизовиков существенно упростился. Работодатели получили возможность использовать их труд без получения разрешения. Было также отменено квотирование на разрешения для безвизовиков на работу. Это поправки

вступали в силу только в январе 2007 г., что создало возможность для создания хорошей базы подзаконных актов. Однако в декабре 2006 г. началась почти историческая дискуссия вокруг поправок, и уже в январе 2007 г. в не вступившие в силу поправки были внесены изменения, вернувшие квоты на разрешения на работу для безвизовиков. Как нетрудно догадаться, главным зачинщиком возвращения квот был тогдашний мэр Москвы.

Тем не менее, в 2007 г. была введена общая квота на разрешения на работу по РФ в 6 миллионов человек. Она не была использована, при этом Константин Ромодановский, директор ФМС России, заявил, что в 2007 г. объем нелегальной трудовой миграции снизился как минимум в два раза.

По итогам 2007 г. число иностранных граждан, имеющих право работать законно, по сравнению с 570 тыс. в 2006 г. возросло в четыре раза, количество выданных разрешений на работу превысило 2,1 миллиона, что составило ровно треть от квоты. Фактически право заниматься трудовой деятельностью предоставлялось всем иностранным гражданам, заявившим о своем желании получить разрешение на работу.

Произошло это потому, что определить квоты просто не успели. Но положительный результат был очевиден. Естественно было бы оставить в 2008 г. квоту без изменения для сохранения тенденции к дальнейшему уменьшению объема нелегальной трудовой миграции. Однако на 2008 г. год правительство РФ приняло распоряжение, согласно которому квота на разрешения на работу составила всего 1 800 тыс., из них 600 тысяч - для граждан дальнего зарубежья, с которыми у РФ визовый режим. А в 2009 г. квота в середине года была уменьшена вдвое, квоты закончились чуть ли не в марте. Таким образом, труд безвизовиков снова почти полностью ушел в тень.

Строительные и иные компании заинтересованы в том, чтобы принимать на работу нелегальных мигрантов, с которыми можно обращаться, как с рабами. Они предпочитают оплачивать пассивные услуги органов правопорядка, а не оформлять по договору легальных иностранных работников, которым надо обеспечивать приемлемые условия труда и соц. обеспечение, а также регулярно платить зарплату. При этом чиновник или чиновники высокого ранга, получающие дивиденды со всего этого безобразия, морочат местному населению головы, утверждая, что квоты и иные строгости защищают их интересы. Если учесть множественные связи между руководителями администраций городов и владельцами строительных и иных компаний, то становится очевидным кто, чьи и какие интересы защищает.

На самом деле, выбор не между тем, будут или не будут иностранные рабочие занимать рабочие места, невостребованные местным населением, а между тем, будут они делать это легально или нелегально. В последнем случае местные жители никоим образом не могут составить им конкуренцию.

Квоты становятся предметом «продажи». Как это работает?

Ежемесячно являясь в миграционные органы, трудовой мигрант убеждается, что к его приходу все месячные квоты уже израсходованы. Отчаявшись, мигрант входит в «неформальные» отношения с сотрудниками службы или посредниками, принимающими у него мзду за предоставление квоты. Таким образом, он получает возможность начать работать легально.

Однако на этом его проблемы не кончаются. Ему надо еще найти работодателя, который согласится заключить с ним трудовой договор, а не просто на словах пообещать ему заплатить за предлагаемую работу.

Работодателю выгоднее откупиться от проверяющих органов, чем вступать с работником во взаимоотношения, при которых тот будет защищен законом. Таким образом, без всякой своей вины даже получивший разрешение на работу мигрант, становится жертвой взаимовыгодных коррупционных отношений чиновников, правоохранителей и работодателей.

Что же говорить о трудовых мигрантах, не имеющих разрешения на работу, - они становятся жертвой каждого, встреченного ими сотрудника полиции, пожелавшего проверить наличие у него права работать или постановку на миграционный учет.

Если откупиться от такой проверки нечем, то мигрант может быть выдворен без лишних слов. Несмотря на то, что решение об административном выдворении принимает суд, происходит это так стремительно и с такой судейской легковесностью, что выручить жертву могут только соотечественники, регулярно выкупающие таких бедолаг из отделений внутренних дел.

Худшим результатом общения с органами внутренних дел может стать (и нередко становится) уголовное дело по обвинению в хранении небольшой дозы наркотика или ином преступлении, как правило, небольшой тяжести, улучшающем статистику раскрываемости.

2. Заявочная кампания

До 2007 г. работодатель также должен был получать разрешение на найм иностранной рабочей силы. Этот порядок был для безвизовиков отменен, что позволило многим нашим бывшим соотечественникам не только найти себе рабочие места в организациях, не использующих труд иностранных рабочих в массовом порядке, но и обосноваться в России на постоянное жительство.

Однако, вместо разрешения на прием на работу иностранных работников, от работодателей стали требовать участия в заявочной кампании. Она начинается в мае предыдущего года и требует заранее спланировать и обосновать потребность в том одном работнике, которого работодатель хочет принять на работу.

В 2011 г. наша маленькая организация впервые столкнулась с тем, что обслуживающий наши компьютеры гражданин Украины – студент московского ВУЗа – не может быть официально оформлен на работу.

С большим трудом нам удалось преодолеть бюрократические преграды, и, хотя никто не требовал у нас мзды, приходится сознаться, что мы фактически задействовали свой административный ресурс.

Эти сложности заставили нас направить сотрудника для участия в заявочной кампании и после недельного ежедневного отстаивания и отсиживания очередей вместе с теми, кто приобретал квоты на тысячи рабочих, получить на 2012г. одну свою.

Этот опыт был крайне полезен, он дал возможность убедиться в том, какая конкуренция идет между получателями квот, а также в том, что далеко не все приобретают столько, сколько работников они готовы обеспечить работой. Зачем приобретается право на лишние рабочие места, догадаться нетрудно.

Таким образом, мы смогли наблюдать еще один механизм, провоцирующий коррупцию.

Сейчас ни в одном нормативном акте не прописано, что иностранный гражданин может трудоустроиться только к тем работодателям, которые участвовали в заявочной кампании. Однако на практике оказывается, что это так.

На обращение по этому поводу в ФМС России мы получили ответ: «законом установлено, что отказ в приеме от иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, заявления о выдаче ему разрешения на работу не допускается».

Вместе с тем, как отмечает ФМС, «действующий порядок определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации ...в должной мере не отвечает потребностям российской экономики, а также вызывает нарекания со стороны представителей бизнес-сообщества».

3. Коррупция через фирмы, связанные с властными структурами

Кроме прямого использования законодательства в личных корыстных целях, коррупция осуществляется через фирмы, напрямую связанные с властными структурами.

Так постоянно появляется (и с такой же скоростью исчезает) невероятное количество фирм, торгующих регистрацией, постановкой на миграционный учет, разрешениями на работу и даже гражданством. Самое неприятное то, что они продают и медицинские справки, оформленные в мед. учреждениях без прохождения обследования.

Все эти фирмы свободно распространяют свою рекламу, сообщают свои адреса и телефоны, имеют четко установленный прейскурант услуг. В телефонных разговорах они убеждают потенциальных клиентов в том, что их связи с ФМС надежны и все выдаваемые ими документы, - настоящие.

На деле это бывает по-разному. Угадать, насколько тесны их связи, можно по цене услуг. Если за гражданство и российский паспорт просят 50 тыс. рублей, то заведомо можно утверждать, что паспорт будет фальшивым. Если же эта сумма достигает 20 тыс. долларов, то можно надеяться получить паспорт, который можно будет без опасения показать сотруднику милиции.

Наши многократные попытки привлечь внимание к этим фирмам органы ФМС и прокуратуры очень редко приводят к успеху. Неоднократно опрошенная нами по телефону фирма таинственным образом «исчезает» стоит о ней сообщить в правоохранительные органы.

Примеры в приложении.

4. Еще одна форма коррупции – вывоз для богатых русских прислуги из третьих стран.

С такими фирмами мы сталкивались многократно. В течение двух лет мы пытались бороться с фирмой «Надежные люди», владелица которой, Наталья Солнцева, вывозит экзотическую прислугу из Филиппин и других восточных стран. Боролись мы с «мадам Натали», как ее называли девушки, вместе с консульством Филиппин, поскольку три вывезенные и обманутые ею девушки сбежали от хозяев и обратились в посольство, а потом уже к нам.

Добиться нам удалось только того, что было закрыто уголовное дело против филиппинки, «сбежавшей от хозяина» (так и было написано в его заявлении!), обвинившего ее в краже, но требовавшего, чтобы «воровку» вернули в его дом или посадили в тюрьму. Все дело со стороны хозяйки курировала сама Солнцева. Дознаватель и руководитель криминального отдела РОВД г. Пушкино, где это происходило, были явно с нею в неформальных отношениях. На наше счастье нас поддержал прокурор.

Уверенность «Натали» в своей безнаказанности была так велика, что она направила в посольство заявление, которое назвала нотой и в котором угрожала карой, если посольство «не закончит дело миром».

На нашу организацию Солнцева натравила миграционный контроль, который ворвался в приемную в поисках нелегальных мигрантов, но наткнулся на благодарственное письмо Путина, зримо сдулся в объеме и ушел с миром, проверив документы нашего бухгалтера – единственного на тот момент иностранного гражданина, работающего у нас.

При всей очевидности криминальной деятельности «Надежных людей» фирма работает по-прежнему. В Филиппины и еще несколько стран Солнцевой въезд запрещен, но почему-то наши посольства в других странах делают филиппинкам визы по приглашению Солнцевой. По этому поводу мы дважды делали запрос в МИД РФ, но ответа не получили.

Переписка в приложении.

5. Институт убежища.

Приходится признать, что существующий в России с 1993г. институт убежища практически не действует. Достаточно взглянуть на цифры, чтобы убедиться в том, насколько ничтожно число иностранных граждан, получивших убежище на территории РФ.

Таблица 1. Число лиц, признанных беженцами и состоящих на учете в ФМС России на конец года с 1997г. по 2009 г.

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Число беженцев	239359	128360	79727	26065	17902	13790	8725	614	458	405	475	713	795	785

Таблица 2. Число лиц, получивших временное убежище и состоящих на учете в ФМС России в 2004-2009 гг

Год	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Временное убежище	1202	1056	1020	1180	1613	3425	3658

При такой политике предоставления убежища решение о предоставлении статуса также часто становится предметом продажи. Она, по рассказам ищущих убежища лиц, осуществляется, главным образом, через переводчика, который без стеснения предлагает статус за хорошие деньги. Сумма, разумеется, зависит от региона и достигает огромных сумм в больших городах. Кроме того, продление удостоверения тоже может быть куплено за деньги.

В условиях неурегулированного законодательства, отсутствия сколько-нибудь ясной миграционной политики и наличия сложившейся практики самые благие намерения и активные карательные действия со стороны руководства ФМС России не приводят, к сожалению, в области борьбы с коррупцией к видимым результатам.

Деятельность судебной власти

Право на справедливое судебное разбирательство закреплено в некоторых конвенциях о правах человека и во внутреннем законодательстве стран. В международном масштабе это, например, Международный Пакт о гражданских и политических правах (Статья 14), Всеобщая

декларация прав человека, которая гласит (Статья 7): «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона»²¹.

В рамках судебной системы, коррупция может быть определена как «действия или бездействия, которые создают возможности использования государственной власти работников судов для частной выгоды, и добиться незаконного и несправедливого освобождения от заключения судебным решением. Подобные действия или бездействия включают в себя взятку, вымогательство, запугивание, злоупотребления судебными процедурами в личных целях»²². «Частная выгода» подразумевает под собой как финансовую или материальную выгоду, так и нематериальную, например, для удовлетворения профессиональных амбиций.

Данное определение судебной коррупции охватывает широкий диапазон действий, осуществляемых различными акторами судебной системы и правоохранительных органов: судей, полицейским, прокурором. Например, судье могут дать взятку, чтобы он не приобщал к делу свидетельские показания, которые в противном случае приведут к признанию вины. Взятка судебному чиновнику может даваться с целью ускорить слушание дела, избавиться от документов в деле. Прокурор может получить взятку, чтобы не дать делу хода или оценить предоставленные улики как недостаточные для предъявления обвинения. Любой актер судебной системы и правоохранительных органов действует с намерением извлечь незаконную выгоду, если он или она применяет неправомерное влияние, которое отражается на беспристрастности судебного процесса. Подобные действия прямо нарушают право на справедливый суд.

Право на судебную защиту также гарантируется многими международными документами о правах человека. Всеобщая декларация прав человека предусматривает, что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом»²³ и что «каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом»²⁴. Конституция РФ закрепляет это право Статьей 46 п.1 «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»²⁵.

Неспособность государства гарантировать судебную защиту граждан создает условия для безнаказанности. Государство обязано обеспечить доступность, эффективность и реализуемость на практике судебной защиты прав гражданина. Государство, не способное расследовать заявления о нарушениях или привлечь виновных к ответственности, нарушает Международный пакт о гражданских и политических правах. В нем указывается, что каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются²⁶.

Неотъемлемым признаком этого права является эффективность отправления правосудия. Для достижения этой эффективности государство обязано не только закрепить в законе равенство всех перед судом, но и гарантировать его на практике. Коррупция в отпращивании правосудия нарушает оба права – и на справедливый суд, и на судебную защиту. Представим ситуацию, когда несправедливо уволенная с занимаемой должности женщина подает иск против сво-

²¹ Всеобщая декларация прав человека. Организация объединенных наций: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (ресурс проверен 22.04.2012).

²² Transparency International Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

²³ Всеобщая декларация прав человека Статья 8. Организация объединенных наций: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (ресурс проверен 22.04.2012).

²⁴ Там же, статья 10.

²⁵ Конституция РФ. Официальный текст с историко-правовым комментарием д.ю.н., проф. Б.А. Страшуна. – М.: Норма, 2006. с. 48.

²⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах. Статья 2 (3). Организация объединенных наций: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (ресурс проверен 22.04.2012).

его работодателя, который дает взятку судье для получения решения по делу в его пользу. В этом случае нарушены не только трудовые права женщины, но и ее права человека - право справедливое судебное разбирательство и право на судебную защиту. Как отмечалось выше, государство должно выполнять обязательство гарантировать доступность, эффективность и обеспечение судебной защитой, что предполагает равный доступ к суду, справедливые и публичные слушания, компетентность, беспристрастность и независимость представителей судебной власти.

Коррупция в судебной системе наносит один из самых тяжелых ударов по процессу защиты прав и свобод человека. Следовательно, государство должно использовать все возможные меры и способы для организации справедливого правосудия.

Сфера политики и выборы

Право на политическое участие подразумевает в себе, что все граждане имеют право быть включенными в процесс принятия решений, которые непосредственным образом отражаются на их жизни. Избирательные права (активное и пассивное субъективное избирательное право: избирать и быть избранным), право на равный доступ к государственной службе, право на объединения (свобода союзов) являются основными средствами выражения политической воли граждан, т.е. их политических прав.

Вышеуказанные политические права закреплены в следующих конвенциях прав человека:

- Всеобщая декларация прав человека (UDHR) – Статья 20 и 21
- Международный Пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) - Статья 25
- Европейская конвенция по правам человека (ECHR) - Статья 3 первого протокола
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) - Статья 7

Конституция РФ также закрепляет данные права Статьями 30 и 32:

1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.
2. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.
3. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Право голоса и право быть избранным являются правами каждого гражданина, посредством которых они вовлекаются в процесс управления общественными делами, прямо или через избранных представителей. Прямое участие в процессе управления реализуется через право голоса или через право выставлять свою кандидатуру на свободных и честных выборах, которые гарантируют свободное выражения воли избирателей.

Обязанностью государства является создать условия, гарантирующие свободное волеизъявление граждан на выборах. Граждане должны принимать решение относительно выбора того или иного кандидата, той или иной партии, самостоятельно, независимо и не подвергаясь влиянию или давлению на формирование выбора. Государство должно защитить избирателей от любых форм такого воздействия на их сознание, и от любых форм незаконных действий в процессе голосования.

Право на равный доступ к государственной службе устанавливает в современном демократическом государстве положение, согласно которому граждане имеют равный доступ к государственной службе независимо от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения и т.д.

Право на собрания и ассоциации позволяет гражданам объединяться вместе по интересам, это может быть спортивный клуб, политическая партия, некоммерческая организация и т.д. Одним из главных условий реализации данного права является государственное невмешательство.

Коррупция в рамках реализации данного права имеет большие негативные последствия для всей страны. Фальсификация выборов, подкупленные сотрудники комиссии, подмена бюллетеней приводит к нарушению избирательных прав. В интересах государства создать эффективные меры, гарантирующие, что все граждане могут воспользоваться своим правом голоса. Комитет по правам человека в общих комментариях установил, что любое коррумпированное

вмешательство в процесс регистрации или голосования, включая угрозы или применение силы относительно избирателей, должно быть, запрещено уголовным кодексом страны, который точно определяет санкции за нарушения.

Активное избирательное право (право быть избранным) также может нарушаться различными коррупционными способами. Избирательная комиссия может по политическим соображениям или в случае подкупа дисквалифицировать кандидата или отказать ему в регистрации.

Различные формы прямой или косвенной дискриминации приводят к исключению женщин из процесса принятия решений, таким образом, ограничивая им возможность политического участия. Коррупция в данном случае дискриминации скорее будет иметь косвенное влияние, нежели напрямую оказывать воздействие на дискриминационное положение женщин.

Кроме того, коррупция представляет собой угрозу для институционального развития демократического управления. В странах, где право на политическое участие ограничивается, права на жизнь, свободу, безопасность, на свободу выражений и ассоциаций, как правило, не соблюдаются. Несоблюдение таких прав, как право на свободу слова или на свободу мирных собраний, в свою очередь, создает благоприятные условия для развития коррупции в органах власти. В результате расширяется практика одновременного нарушения политических прав граждан и коррупции.

Социальная сфера: здоровье и образование

Нарушения экономических, социальных и культурных прав требует особого внимания, поскольку нарушение прав этой категории (таких как право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование, на социальное обеспечение) оказывает непосредственное воздействие на состояние человека, затрагивает его основные жизненные функции.

Нарушение социальных прав нередко обуславливается совершением коррупционных действий, такие примеры приведены в докладе в разделах о социальных факторах связи коррупции с нарушениями прав человека. Нарушение социальных прав в результате коррупции во многом определяется отсутствием механизмов контроля над деятельностью чиновников со стороны граждан, в первую очередь через посредство выборных органов. Причём отсутствие гражданского контроля деятельности органов власти во многих других сферах деятельности также нередко приводит одновременно и к коррупции, и к нарушениям прав и свобод граждан.

Коррупция в образовательной или здравоохранительной системе приводит к тому, что эти сферы становятся недоступными для более бедных слоев населения, нарушая их право на здоровье и образование, тем самым, ухудшая их социальное положение и физическое состояние.

Право на здоровье закреплено в нескольких конвенциях о правах человека. Статья 12 Международного пакта о экономических, социальных и культурных правах устанавливает «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья»²⁷.

Право на здоровье, в частности, включает в себя здравоохранение, определяющие факторы состояния здоровья, такие как достойные санитарные условия, достойное питание, проживание, гигиена труда, экологическое состояние, доступ к информации по вопросам здоровья.

Качество, доступность медицинской помощи должны быть гарантированы государством, которое, в свою очередь, несет ответственность за нарушения прав человека. Коррупционные практики в сфере здравоохранения представляют опасность для демографической ситуации в стране, нарушая не только право на здоровье, создающее условия дискриминирующие те слои населения, которые не способны платить за услуги, но, в конечном счете, и право на жизнь.

В целом, коррупция в здравоохранении встречается в трех формах: в процессе управления финансовыми ресурсами (например, распределение бюджета), в распределении медицинских поставок (закупка, продажа), и в отношении медицинских работников к пациентам.

Отдельно стоит выделить растрату средств, направленных на социальные программы, когда коррупция приводит к нарушению широкого спектра прав человека.

Право на здоровье, как отмечалось выше, обычно понимается в терминах доступности, приемлемости и качества медицинского обслуживания и здравоохранения, программ, товаров и услуг. Медицинские учреждения, также как и товары и услуги, должны быть в достаточном ко-

²⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Организация объединенных наций: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (ресурс проверен 17.04.2012).

личестве, быть доступными каждому без исключения, т.е. без дискриминации, и должны соответствовать стандартам и качеству. Большинство коррупционных случаев оказывают воздействие на некоторые из приведенных элементов. Примером может служить хищение общественных средств государственными должностными лицами. Часть бюджета на здравоохранение может не дойти из Министерства финансов до Министерства здравоохранения. Часть денег может откачиваться на пути из федерального в региональный бюджет, а также может быть растрочена не по целевому назначению заведующими или управляющими местными больниц и клиник. Следовательно, выделенные средства доходят не в полном объеме, что прямо отражается на заработной плате сотрудников, на качестве и доступности медицинского оборудования. Таким образом, коррупция оказывает воздействие на доступность, качество права на здоровье и медицинское обслуживание.

Хищение средств, направленных на другие социальные программы, проходит по схожему сценарию. В случае с образовательными программами, кража бюджета приводит к более низкому качеству образования, в результате которого страдают ученики (студенты) и преподаватели (получая низкую заработную плату), что в будущем скажется в отсутствии грамотных и современных специалистов в той или иной сфере деятельности. Низкие заработные платы преподавателей нередко приводят к новым коррупционным механизмам, приводящим к дискриминации по отношению к тем, что не может дать взятку на поступление в ВУЗ, например.

Подобные явления, когда коррупционные практики, в частности, казнокрадство, приводят к нарушению прав человека, можно проследить и на примере социальных программ направленных на улучшение положения заключенных, на улучшение жилищных условий многодетных или неимущих семей и т.д.

Наркотики, наркология и коррупция²⁸

Андрей Калих. Лев, как определить твою тему? Наркология?

Лев Левинсон. Наркология и борьба с наркотиками. Две темы, связанные с людьми, сталкивающимися с запрещенными веществами. С одной стороны, это наркологическая служба, то есть часть системы органов здравоохранения, с другой стороны – это правоохранительные органы во множественном числе – милиция, Госнаркоконтроль²⁹, ФСБ, таможня...

А.К. Какую роль, по-твоему, играет коррупция во всем этом деле?

Л.Л. Давай начнем с Госнаркоконтроля, милиции, силовиков. Если посмотреть через призму коррупции, то создание Госнаркоконтроля сыграло некоторую положительную роль. Это, наверное, единственный фактор, который можно рассматривать как положительный. С коррупцией стали более активно бороться. Почему? Потому что на одной делянке оказались две конкурирующие фирмы. Милиция, хотя УБНОНа³⁰ сейчас уже нет, но всё равно – это ее. Милиция общественной безопасности этим занималась, и криминальная милиция этим занималась, и отдавать это они не собираются, естественно. Госнаркоконтроль сначала всячески через прокуратуру добивался передачи дел по преступлениям, раскрываемым милицией, в свое производство. Это настоящее перетягивание каната. Ну, милиция сдержанней немного, потому что у них есть и другие сферы деятельности, а у этих только одна сфера – наркотики.

Переходя к коррупции. На сегодняшний день по сравнению с 2002 годом – в 2003 году был создан Госнаркоконтроль – число выявленных фактов торговли наркотиками, а также злоупотреблений властью среди сотрудников МВД и ФСКН увеличилось втрое. Потому что одни следят за другими. Масштабы злоупотреблений просто колоссальные.

А.К. Это по официальной статистике?

Л.Л. Нет никакой официальной статистики, естественно. Есть только оценочные суждения. И наш сайт может в какой-то мере играть роль монитора, ведь люди же пишут³¹. К нам обращаются, как правило, те, кто не сумел откупиться. Ведь разговор с задержанными строится так, причем милиция это или Госнаркоконтроль – без разницы: «Вот тебе два часа» - смотря с чем попался, и какие перспективы у дела. Если они видят, что дело трудно завести, то они меньше просят. А если они поймали кого-то серьезного, с кого можно деньги тянуть, так тянут.

²⁸ Интервью со Львом Левинсоном, экспертом Института прав человека, руководителем программы «Новая наркополитика». Беседовал Андрей Калих. 18.11.2011: <http://levlevinson.livejournal.com/2713.html>. Материал опубликован в Информационно-аналитическом бюллетене «Коррупция и нарушения прав человека» (ноябрь 2011).

²⁹ Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков.

³⁰ Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (в структуре МВД) расформировано в 2002 году.

³¹ Правовые консультации по делам, связанным с наркотиками: <http://www.hand-help.ru>.

Служба собственной безопасности, естественно, совершенно бессильна. Обращаться туда никакого смысла нет, коррупция и там, и там есть.

А.К. И в Госнарконтроле тоже?

Л.Л. Есть, конечно. И добавляется своя специфика. Госнарконтроль же еще контролирует легальный оборот наркотиков. И здесь они ноу-хау свои отработывают. Легальный оборот – это фармацевтический бизнес и аптечный в том числе. Фармацевтика – один из самых мощных секторов экономики и в мире, и России. Надо сказать, что правоохранители слабее этого бизнеса, и на уровень крупных корпораций и крупных фармацевтических сетей они не лезут. А вот аптеки они давят, конечно.

А.К. Да, год назад было громкое дело – загремела целая аптека в полном составе. Ее владелец и сотрудницы.

Л.Л. Просто потому, что он не стал платить... Хотя нет, там на самом деле немножко не то. Он поссорился с компаньоном. Естественно, заказ был. Заказ компаньона, с которым они что-то не поделили, и он решил всех «пустить под нож». У него были связи, и он это сделал, платно или бесплатно, так, во всяком случае, выходит по версии защиты. На заказное дело похуже.

А в остальном – это типичное взяточничество. Плюс торговля наркотиками. Здесь можно называть много конкретных дел. Как они выявляются? Одну возможность я уже назвал – конкуренция между двумя структурами – МВД следит за ФСКН, и наоборот. Внутренний, ведомственный самоконтроль очень слабый. Ну, есть у них конечно тоже результаты, кого-то хватают на мелочевке.

А.К. То есть сами офицеры торгуют наркотиками? И полицейские тоже, как я понимаю?

Л.Л. Да, и таких дел очень много. Каждую неделю по два-три сообщения приходят то о полицейских, то о наркополицейских. Ну, еще в уголовно-исполнительной системе тоже много случаев. Всякие дежурные, инспекторы, и как они там называются... В основном, молодые ребята, которые проносят наркотики.

А.К. И такая конкуренция является единственным сдерживающим фактором? А как с общественным контролем?

Л.Л. А там это невозможно, просто нереально. Говорить о злоупотреблении власти – это немного другая тема. Известно, что подбрасывают наркотики, фабрикует дела... Это все связано с коррупцией, но само по себе – всё-таки отдельная тема. Провокации – это типичный метод работы.

А.К. С дальнейшей целью выбить взятку?

Л.Л. Да. Но берут взятки, и все равно сажают. Разве потом пойдешь заплаченную взятку назад требовать? Раскручивание на деньги – этим адвокаты больше занимаются, конечно. Якобы кому-то передают деньги. Иногда просто знают, что человека не возьмут, например, под стражу. Берет десять тысяч долларов себе в карман, а обвиняемому говорят «судья взяла, а тебя под подпиской оставила». Ну, некоторые делятся, конечно. Там, где действительно судьи берут.

А.К. Ну хорошо, а с наркоманов что взять? Понятно, что они страдают больше всего, но какие деньги можно выбить из наркоманов?

Л.Л. Среди них очень много обеспеченных и много тех, кто торгует – у них есть деньги.

А.К. Я все-таки имею в виду тех, кто действительно болен.

Л.Л. Вот эти – неплатежеспособны. Таких, как правило, сажают периодически. Ну, многие воруют, многие торгуют наркотиками сами. Но в принципе, это неверное представление, что с наркомана нечего взять. С них всегда есть что взять. А тех, с кого действительно нечего, используют как агентов, для увеличения раскрываемости. Здесь интерес не закона, не защиты прав и интересов граждан, не выполнение тех должностных обязанностей, которые им приписаны по закону, а свой, личный корыстный интерес. Он заключается не только в получении денег, но в получении легальных наградений, дополнительных выплат, продвижения по службе. А поскольку там – «палочная система», как и везде, то каждое дело – часть работы по выполнению плана. Отсюда проистекает фабрикация дел. Само собой, если сотрудник милиции действует по закону, ловит преступников, и если у него есть честлюбивые замыслы – это само по себе не преступно. Но только когда закон не нарушается, и взятки не берутся.

Есть кстати такие, которые не берут взятки, но все равно занимаются провокациями. Берут человека с наркотиками и вежливо так говорят: ты должен изъявить желание оказать нам содействие, или сядешь сам: сдавай барыгу. Но барыгу ему сдавать страшно. Он берет телефон и вызванивает себе подобных зависимых от наркотиков, дескать ломка, выручай, или просто покурить хочется срочно, взять негде... И ловят свеженьких на живца. Опытный наркоман никогда не поддастся на этот крючок: «Ой, у меня ломка». Иногда наркоманы на них работают добро-

вольно... Ну, не добровольно, а за дозу, что тоже сомнительно с точки зрения закона. Хотя иначе нельзя, они просто так не будут работать. За это милицию сложно ругать, хотя конечно, нельзя это делать. Почти все наркоманы, которых сажать смысла нет, рано или поздно сдают им кого-то из своего окружения. Отправляют на наркы или на тот свет. Это часто бывает. Нередки случаи, когда задержанный просто должен кому-то деньги, вот и отдает долг меченными. Дошло уже до того, что набирает обороты практика, когда нет даже проверочной закупки. Просто некто дает показания, что он купил у такого-то, и человека сажают на основании этих показаний. Таких дел полно. Можно любого посадить. Ну, сажают, конечно, в основном наркоманов. Человек состоит на учете, значит, он наркоман, и всё. Можем на него повесить. Причем, свидетель засекречен. Люди зачастую не знают, кто тот человек, который про них рассказал. Они в таких случаях себя даже не утруждают контролем переговоров, попытками собрать доказательную базу, фотографированием, прослушиванием, проверкой почтовых отправок..

Провокация, как правило, бьет по самым молодым и неопытным, которые еще верят, что есть друзья, по двору, по школе, по институту. Ведь если этот друг уже в лапах находится, даже необязательно он матерый наркоман... Просто могут взять его и сказать: «выбирай». Им тоже надо работать, показывать результат. Я считаю, что всё это попадает под определение коррупции. Потому что борьба идет не с реальными распространителями, а создается имитация. Цифры становятся всё более и более красивыми, по возбужденным уголовным делам, по особо тяжким преступлениям. Поэтому они дают на законодателя, им важно иметь максимально комфортные условия для этого.

Такой же имитацией является борьба с сильнодействующими веществами, с ядами, которые они «подверстали» под свою деятельность. В списке сильнодействующих веществ есть те, которые оказывают психоактивное действие. Их, наверное, надо переводить в наркотики. Но вообще, сильнодействующие вещества – это темный лес. Туда запихано неизвестно что. Средства для похудения...

А.К. Они тоже вызывают эйфорию?

Л.Л. Они не вызывают эйфорию. Просто их сочли вредными. Сибутрамин, прежде всего, и вещества на его основе. Сибутрамин – это средство для похудения. Еще несколько лет назад оно продавалось в разных модификациях, продавались сибутраминсодержащие БАДы (биологически активные добавки). Были даже лекарственные средства. Всё это попало в список сильнодействующих веществ. Сотни дел по 234-ой статье Уголовного кодекса. Хранение, приобретение – этого там нет, как у наркотиков, зато есть ответственность за сбыт³².

А.К. Но ведь это же не наркотики?

Л.Л. Не наркотики, но Госнарконтроль ими занимается и спокойно ведет дела по ртути, потому что это ядовитое вещество, и по змеиному яду, потому что 234 статья УК РФ – в его компетенции.

Добавлю, что список сильнодействующих и ядовитых веществ – очень странный. Ядовитых веществ на самом деле в мире – в тысячу раз больше. А там не так много позиций, ну, где-то сорок-пятьдесят. Ни одна позиция, естественно, к наркомании отношения не имеет. А для наркополицейских это очень выгодно, потому, что это все измеряется очень большими объемами. Они потом эти тонны, или как минимум, десятки килограмм, прибавляют к общей статистике: «вот столько-то изъято».

А.К. Прекрасно. И отчитываются как за наркотики?

Л.Л. «Изъято запрещенных веществ столько-то». Никто же не сомневается, что наркотики изъяли.

А.К. Получается, в каждой аптеке продаются такие вещества?

Л.Л. Нет, после того, как десятка два аптекарей пересадили... Так вот, этот поиск новых площадок, полян неухоженных, они ведут постоянно. Я считаю, что это делается чисто в интересах самого ведомства. Здесь коррупционная составляющая заложена самой политикой.

А.К. Я помню, они еще занимались лекарствами для собак, ветеринарией...

Л.Л. Ветеринарией, да. Потом вышел большой ветеринарный скандал, они прижали хвост, законодательство уточнили... Но сколько они уголовных дел завели, сколько шантажировали людей, сколько людей реально сидели! Никто не знает статистику, но у меня есть примеры.

³² См. Список сильнодействующих веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации (Утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 №964): <http://www.rg.ru/2008/01/16/veshestva-dok.html> (ресурс проверен 22.06.2012).

Люди же не будут говорить «у меня вымогали взятку», но многие давали и спокойно брали в чемоданчик кетамин и ехали на вызов. Ничего им не было, всё оплачено. Госнарконтроль крышует. Когда кончились ветеринары, пошли простые врачи. Они держат под прессом врачей постоянно. А сейчас новая тема – это мак, кондитерский. Тоже много уголовных дел, и дела серьезные.

А.К. Ну, а где там наркотики-то?

Л.Л. В маке, они считают.

А.К. Так он же уже прожаренный. Если кондитерский.

Л.Л. Нет, кондитерский – это семена мака. Они не жареные, а просто проходят какую-то очистку. Но даже в самом высококачественном маке высоких степеней очистки остается какой-то процент примесей.

А.К. Лев, а я сегодня видел булочки с маком...

Л.Л. Конечно. Они пробили новый ГОСТ, где по поводу допустимого содержания примесей вообще ничего не сказано. В этом ГОСТе – две взаимоисключающих позиции по маку. Это удобно для того, чтобы давить на предпринимателей, занимающихся бакалейной деятельностью. С одной стороны, там написано, что примеси вообще не могут содержаться. А такого мака нет – как его ни очищай, 0,00001 грамма там есть. Конечно, он ничего не даёт, никакого наркотического эффекта, сколько его ни вари. С другой стороны, в новом ГОСТе указано, что допустимое количество примесей должно быть утверждено другим нормативным актом. А такого акта нет уже несколько лет. Есть мак плохой очистки, действительно, и его наркоманы покупают, это проблема.

А.К. Если я куплю маковую булку и полицейский меня остановит и проверит булку...

Л.Л. Ну, это вряд ли возможно. А предприниматели – да. В Калужской области, Воронеже, в Краснодарском крае сейчас идут дела.

А.К. А как они доказывают умысел?

Л.Л. По калужскому делу Дементьева и Пронякина могу рассказать. Два руководителя, средний бизнес, у них бакалейные товары. Оптовые продажи, коммерсанты среднего уровня, но не самые последние в отрасли. Их сажают, держат восемнадцать месяцев, того и другого. Вменили им сбыт в особо крупном размере. Дескать, продажа гречки, сахара, муки, гороха – это всё было для отвода глаз, в конспиративных целях. В конспиративных целях организовали бакалею, а на самом деле они – наркогруппировка.³³

В ГОСТе, который действовал на момент изъятия у них этих мешков мака, было указано допустимое количество, у них было намного меньше примесей. Это всё – примеры, не имеющие отношения к борьбе с наркотиками. Это – поле коррупции. Мы едим мак – покупаем булочки, на хлебозаводах его завались, но пока ни о каких проблемах не слышно. Чтобы сейчас мак дошел до потребителя, до хлебозавода, ему нужно пройти по минному полю. Поэтому предприниматели либо отказываются от него, либо платят, либо ждут своего часа – когда за ними придут. Поэтому сейчас образуются предприниматели-монополисты, которые договорились.

Список имитационной деятельности можно продолжить. От неё вреда намного больше, чем даже от взяточничества. По старому критерию, ворюги милей, чем кровопийцы. Деньги тянут по всем поводам, не только по поводу наркотиков. Почему эта имитация деятельности опаснее – потому, что попадают под каток совсем ни в чём неповинные люди. Наркомана нельзя рассматривать как виновного человека, но здесь, ладно, есть запрет, есть государственная политика – тут спорить сложно. Но когда человек в лавке продаёт средства для похудения и наркоманы туда не заглядывают, а на продавца начинают возбуждать уголовное дело и грозить на пятнадцать лет посадить? И многие реально сидят под стражей какое-то время. Бизнес им рущат. Перечень, на самом деле, не исчерпывающий. Такие экзотические возникают сюжеты.

Например, в одном регионе, по-моему, в Великом Новгороде или Пскове пошли уже совсем по мелкому бизнесу. Обнаружили партию ремней из Китая, обычных брючных ремней, а на пряжке у них изображен лист конопли. Так вот, на уголовное дело это не тянет, но это дело административное. Пропаганда наркотиков. Так вот, пропагандой наркотиков это не может быть по определению. Во-первых, кто видит, что там у тебя на ремне? Большинство этого символа даже не знает. В том числе те, кто их продает. Провели ботаническую экспертизу... Раз вы проводите ботаническую экспертизу, значит, вы сами в этом не уверены?

А.К. Я вижу летом много молодых людей в футболках с этим символом...

³³ Более подробно об этом деле см: Ольга Боброва. Расфасовщики // «Новая газета», № 119, 24.10.2011: <http://www.novayagazeta.ru/society/49107.html> (ресурс проверен 28.05.2012).

Л.Л. Теоретически, могут придраться. Хотя если ты ходишь в пиджаке, в свитере, и его не видно, придраться невозможно. В принципе, дел таких я не видел, но не исключено, что они и до этого дойдут. Сейчас вот нашли какие-то яды в цветочных удобрениях. Ну конечно там есть яды! Именно те яды, которые в таблице списка ядов. И теперь это пошло по регионам. Метод такой – прощупываем, продвигаемся сюда, туда, то тех, то этих окучиваем, ага, с этих можно стрясти, а с этой группой попробовать?

А.К. А как насчет антидепрессантов, нейролептиков и т.д.?

Л.Л. Часть из них никуда не входит. В открытом доступе в аптеке всё равно массу всего можно найти. Как пьяницы покупают перцовые настойки, так наркоманы знают, что купить. Какие-то препараты убирают из свободной продажи, находятся другие... Это безбрежное море. Или клей, например. Уголовного дела тут никакого не может быть.

А.К. Имеется в виду токсикомания?

Л.Л. Да, токсикомания – это форма наркомании. Это использование легальных препаратов для тех же целей, т.е. для получения психоактивного эффекта.

А.К. Да, я по Перми это знаю. Там американские волонтеры работают с беспризорными детьми. Большинство из этих беспризорников нюхают клей.

Л.Л. Да, это вызывает совершенно необратимые изменения, внутреннее поражение у детей.

А.К. Есть ли с этим какая-то борьба?

Л.Л. Нет никакой борьбы. Абсолютно.

А.К. То есть, Госнаркоконтроль борется с теми, с кем ему выгодно?..

Л.Л. ...Со всеми, кто торгует, с кого можно взять. Просто до тех, кто торгует клеем, руки не дошли пока. И главное, клей пока ни подо что не попадает. Не дошли руки, потому что не знают, с какой стороны надо зацепить.

А.К. То есть надо брать всех, кто торгует клеем «Момент»...

Л.Л. Нет, конечно, но почему бы не ввести какие-то точечные санкции? По пиву же есть такие санкции, за продажу несовершеннолетним, например. Они условно соблюдаются, но всё равно – за руку поймать могут. И ловят, такие случаи есть. Я не хочу, чтобы «Момента» не стало. Если людям удобно – пусть покупают, пользуются. Но неужели так сложно запретить детям «Момент» продавать? Запрета нет, и торгуют. Я сам видел, как ребенок покупал. А что они ему скажут, может быть, ему в школу нужно? И таких иллюстраций тому, что из всего можно получить кайф, бесчисленное множество. Зачем на всё переносить? Сейчас вот марганцовку не купишь.

А.К. Ну да, бомбу можно сделать.

Л.Л. Да, и наркотики с помощью марганцовки тоже делают. Прекурсор, перманганат калия.

А.К. Лев, расскажи, пожалуйста, о ситуации с коррупцией в наркологии.

Л.Л. По наркологии, конечно, есть что сказать. Прежде всего, там существуют достаточно традиционные коррупционные схемы в силу наличия у должностных лиц руководящего состава наркологической службы возможности влиять на лицензирование и на проверки выполнения лицензионных условий. Естественно, эти полномочия нужны – без них не обойдешься по нашей законодательной традиции. Тот, кто имеет полномочия кого-то проверять, порождает коррупцию не только в России, но и в других странах. Но должны быть какие-то перекрестные меры контроля. Да они, собственно, и есть, но не помогают. Почему это происходит? Опять-таки по вине законодателей. Если ворота были бы широкие, то и для коррупции меньше места. А в узкие ворота попробуй пролезь. Ну как, например, регистрировать сейчас коммерческую организацию? Какая тут коррупция? Никакой. А некоммерческую регистрировать – там коррупционный фактор очень сильный. Потому, что там разрешительный порядок. Несешь, на лапу даёшь, и всё – проблема решается. А иначе будешь ходить с уставом и бесконечно его исправлять – в этом слове не то, в этом не так... И все мы это знаем. Также и в наркологии. Например, закон запретил лечение наркомании в негосударственных и немунципальных учреждениях, но есть возможность у всех желающих заниматься реабилитацией, ведь для реабилитации наркоманов такого ограничения нет. А реабилитацией назвать можно всё что угодно. То, что для государственной наркологической службы является лечением, для негосударственной – это реабилитация. На этой почве происходят очень серьезные коррупционные процессы. Есть много коммерческих центров, где очень большие деньги крутятся.

А.К. С кого берут, с наркоманов?

Л.Л. Ну да, папенька и маменька очень много готовы заплатить. Это огромный бизнес. В реабилитационных центрах занимаются ничем иным, как лечением. Но для того, чтобы главный нарколог города или области санкционировал или просто закрыл глаза на их работу, надо платить... Самая замечательная иллюстрация этого – темная история с целым рядом покушений и убийств важных наркологов в Санкт-Петербурге лет шесть-семь назад. Оказалось, что шла борьба за наиболее «денежные» посты. Главного нарколога Северо-Западного федерального округа Леонида Шпиленю трижды пытались убить. Подложили бомбу в цветочный горшок в подъезде его дома. В результате покушения прекратились, когда он добровольно оставил свой пост. Как потом было раскрыто, Сергей Тихомиров, его заместитель, который всё, что нужно, уже «умаслил», но надо было убрать Шпиленю, чтобы сесть на его место. Тихомиров действовал со своей помощницей Людмилой Артюховской, тоже видным наркологом, главным врачом наркодиспансера. Потом, когда они вдвоем убрали предшественника, Тихомиров решил, что она опасна, и ее тоже надо убрать. И подложил ей такое же устройство, тоже в цветочном горшке, но уже в её подъезде. И она погибла. Это дело вроде как раскрыли. Он сидит³⁴.

А.К. В чём корыстный интерес того, чтобы стать главным наркологом города?

Л.Л. В том, что реабилитационные центры приносят огромные деньги чиновнику-наркологу, чтобы им разрешили работать. Главный нарколог выдает разрешение. И еще один момент: наркоучет. Продолжительность нахождения на учете определяется участковым врачом-наркологом. Если хочешь сняться с учета – у тебя права горят, всё горит, – это решается, иногда за деньги.

Или, например, мигрантам, чтобы получить работу, нужна справка из диспансера. В наркодиспансерах и больных-то нет никаких. Это – контора по выдаче всех этих разрешений. В некоторых городах есть только один диспансер на весь город, и очереди там за справками ночами стоят. Гастарбайтеры, из тех, что официально работают, стоят, чтобы получить эту справку. Ну а с черного хода всё это можно спокойно купить за деньги. Официально это стоит, допустим, 1300 рублей, но тебе её не дадут просто так. Сначала ты стоишь, тебе выписывают направление сдать мочу, потом ты стоишь после анализа... А с чёрного хода все можно сделать без всяких анализов...

А.К. Лев, большое спасибо за это интервью. Последний вопрос. За полтора часа нашей беседы, как ты думаешь, сколько ты рассказал о коррупции в сфере борьбы с наркотиками?

Л.Л. Думаю, не более одной десятой. Как в анекдоте о сантехнике: систему надо менять.

«Коррупция воспринимается протестующими людьми как нарушение их прав»³⁵

Глеб Гавриш: Сегодня 29 марта, мы беседуем с Юлием Анатольевичем Нисневичем, профессором Высшей школы экономики. Юлий Анатольевич, проект, которым мы занимаемся, заключается в попытке увязать поле нарушения прав человека с полем коррупции. Где, по-вашему, эти два поля пересекаются?

Юлий Нисневич: Если мы берем исключительно Россию, то самым очевидным ответом на этот вопрос будет терроризм. Если мы берем любые террористические акты, произошедшие в России, то в процессе их подготовки и проведения всегда присутствует коррупционная составляющая. Это, как вы понимаете, право человека на жизнь, одно из ключевых прав. И тут же можно выстроить цепочку коррупционных взаимоотношений, на уровне спецслужб, на уровне охраны аэропортов, чего угодно, которые тут же приводят к актуализации коррупционных механизмов. И люди в результате теряют жизни. Кроме того, когда мы говорим о коррупции и правах человека, сразу приходит на ум следующее. Что такое, вообще говоря, права человека? Это система регулирования социальных отношений. Вся система социальных отношений, если она нормально работает, это система социальной конкуренции, причем транспарентной, справедливой. Государство должно создавать условия, для реализации социальных прав. Как только появляется коррупция, сразу же идет нарушение этой системы социальной конкуренции. Не экономической даже, это отдельный вопрос, а чисто социальной. Если правовое демократическое государство обязано создавать для всех приблизительно равные условия для самореализации, то, как только вмешивается коррупция, эти условия сразу же нарушаются. Вот вам прямое нарушение всей системы социальных прав.

³⁴ О череде убийств и покушений на видных наркологов в Санкт-Петербурге см., например: Нина Астафьева. Смертельная доза. «Петербургский правовой портал» (23.10.2006): <http://www.kadis.ru/daily/dayjust.phtml?id=31644> (ресурс проверен 20.05.2012).

³⁵ Интервью с профессором НИУ Высшая школа экономики, доктором политических наук Юлием Анатольевичем Нисневичем 29.03.2012 года.

Если мы говорим о политических правах, тут тоже есть влияние коррупции. Что такое электоральная коррупция? Это один из видов политической коррупции, которым я сейчас занимаюсь. Электоральная коррупция – это нарушение ваших прав, не только голосовать, но и быть избранным. Есть пять групп прав человека, как мы знаем, гражданские, политические, экономические, социальные и культурные. Я не буду говорить про все остальные, только о политических правах. Например, частная собственность и конкуренция традиционно страдают от коррупционных отношений. Электоральная коррупция приводит к нарушению пассивного и активного избирательного права. Как бы нам ни пытались объяснить, что коррупция – это такая смазка, которая позволяет преодолевать бюрократические барьеры, уже проведены исследования, которые показывают, что это совсем не так. Где-то в шестидесятые годы Хантингтон впервые выдвинул эту идею, но сейчас она опровергнута. Если мы с вами говорим о социальных правах, то тут же видим что в образовании, здравоохранении, коррупция также нарушает ваши права. Я думаю, что то же самое происходит в культурных правах. У нас есть замечательный пример – эта история по поводу налогов с «болванок», пустых компакт-дисков, словом, то, что делает господин Михалков.

Г.Г. Российское авторское общество?

Ю.Н. Да, это, на самом деле, чистой воды коррупция, потому что там собираются огромные деньги, а потом раздаются своим. Что там происходит? Люди, которые могут и способны создавать культурное наследие, этих денег не получают, потому, что их получают совсем другие люди.

Г.Г. Юлий Анатольевич, правильно ли я вас понял? В вашей модели коррупция, коррупционные действия приводят к нарушению прав человека. А бывает в обратную сторону? Нарушение прав человека может инициировать коррупционные отношения, либо как-то способствовать им?

Ю.Н. Скажем так: коррупция возникает там, где создаются барьеры на пути решения людьми своих проблем. Речь идет о коррупции в публичном секторе. Там коррупция возникает в тех местах, где есть дополнительные барьеры. Если вы реализуете свои права в публичной сфере, а там ставится барьер, то, с одной стороны, ограничиваются ваши права, с другой – этот барьер и есть предпосылка коррупции. Если в таком контексте рассуждать, то, наверное, все так и есть. Берем судебную систему. Если нарушаются права человека в судебном разбирательстве, то, как правило, это делается для того, чтобы получать деньги: «мы вас неправильно обвинили, а теперь готовы освободить». Вот вам и обратная картина получается.

Г.Г. Можно ли как-то обозначить жертв коррупции, как в частном случае, так и в институциональном? Кто от коррупции страдает прежде всего?

Ю.Н. От коррупции всегда страдают в первую очередь граждане. Давно известно, что коррупция искажает механизмы социального взаимодействия. Вообще, понимаете, всегда крайними будут граждане. Это неизбежно. Для чего существует современное государство, в чем его основная цель? Это не ВВП, это все игрушки. Основная задача любого современного государства – обеспечить, чтобы люди в нем жили комфортно, благополучно, достойно и в достатке. Коррупция тут же нарушает эту систему. Коррупция приводит к экономическому и социальному расслоению, она приводит к искажению механизмов взаимодействия граждан и власти, граждан между собой. Так что всегда крайними будут граждане.

Г.Г. Можно ли представить такую ситуацию, когда государственные институты при существующей на высоком уровне коррупции работают нормально и даже хорошо, а граждане при этом страдают?

Ю.Н. Так не бывает. В современном государстве возможны только два фундаментальных принципа функционирования – это либо конкуренция, либо коррупция. Всё. Причем, конкуренция в широком смысле, и информационная, и политическая, и, в целом, социальная конкуренция. Пусто место не бывает: как только вы нарушаете условия конкуренции, сразу вылезает коррупция. Не может институт нормально работать, если в нем есть коррупция. Вообще, коррупцию можно использовать как индикатор эффективности работы демократических порядков. Понимаете? То есть не может институт работать на условиях коррупции, это невозможно.

Г.Г. То есть, если коррупция возникает в институте государства, это означает, что что-то работает неправильно?

Ю.Н. Безусловно. По крайней мере, если мы говорим о демократических институтах.

Г.Г. А если мы говорим о России?

Ю.Н. А Россия просто живет на коррупции. Есть такое понятие: захват государства. Это высшая форма коррупции, когда у вас все функционирует на коррупции, и политика, и экономика. На самом деле, это набор неких группировок, которые владеют страной, которые приватизировали публичную власть. Они используют эту систему, чтобы обогащаться материально.

Они подминают под себя национальные ресурсы, все более-менее прибыльные отрасли экономики, в том числе, кстати, и в частном секторе, забирают себе все СМИ, чтобы все поддерживать, и получают все дивиденды от этого процесса. Это высшая форма коррупции – и экономической, и политической, в одном флаконе. Грубо говоря, экономическая коррупция в публичной сфере начинает развиваться, когда вы приватизируете власть, а это можно сделать только через политическую коррупцию.

Г.Г. Но ВВП в нашей стране действительно растёт последнее время, разве нет?

Ю.Н. Ещё раз говорю: рост ВВП, на самом деле, ничего не показывает. Поднялись цены на нефть, и растёт ВВП. Ну и что?

Г.Г. То есть, прямой зависимости нет?

Ю.Н. Абсолютно точно. Я вам даже больше скажу: есть такая известная концепция Манкура Олсона «Государство – стационарный бандит». Логика заключается в следующем. Существует группа людей, которая получает все преимущества национальной экономики. Весь основной доход поступает к этим людям. Так как они рассматривают чиновников как свой обслуживающий персонал, коррумпированность чиновников – это воровство из их кармана. Там бывает чуть лучше ситуация...

Г.Г. То есть, они заинтересованы в контроле?

Ю.Н. Да. Но обычно это маленькие государства. Так работают, кстати, почти все страны Персидского залива, нефтеносные страны. Там это четко прослеживается. Если провести анализ этих стран, там ситуация с коррупцией чуть лучше. Если задуматься, в чем причина – именно в этом механизме.

Г.Г. Но в тех же арабских странах граждане, в общем, достаточно обеспечены.

Ю.Н. Вопрос-то в другом. Они обеспечены, но могли бы иметь намного больше. Проблема заключается в следующем. Есть известная в политологии триада: «имею, хочу, могу». Что, в Советском союзе не росла заработная плата? Да росла, безусловно, и в некотором смысле общее благосостояние росло. Вспомним, например, послевоенные годы и шестидесятые: машины у людей появились, холодильники, потом телевизоры. Люди получают то, что можно назвать ошметками с барского стола. На самом деле, они могут получать больше, а хотят – ещё больше. Когда этот разрыв между «имею», «хочу» и «могу» увеличивается, возникают социальные и политические конфликты. Это марксисты утверждали, что люди выходят на улицы, только когда плохо с экономикой. Ничего подобного: в современном мире есть ситуации, когда выходят люди при более-менее успешных экономических условиях. Не хочу сказать, что идеальных, но все-таки. Интересно, что сейчас лозунг «Нет коррупции!» стал политическим, он направлен против режима. Такого еще не было. Если вы посмотрите на лозунги арабской весны, там часто встречается требование остановить коррупцию. Знаете, почему? Потому, что коррупция воспринимается как самое яркое проявление социальной несправедливости. Понимаете? У вас все хорошо, но есть люди, у которых всего незаслуженно больше.

Г.Г. Можно считать, что это главная причина арабской весны?

Ю.Н. Безусловно. Конфликт между властью и обществом возникает на этом уровне. Бывают, конечно, случаи, когда причиной является полное обнищание народа. Вот Йемен – там другая история, но в современном мире большинство конфликтов происходит в разрыве между «имею», «хочу», и «могу».

Г.Г. То есть коррупция воспринимается людьми как нарушение их прав?

Ю.Н. Да, как социальная несправедливость. Они видят: вот я работаю, и получаю вполне нормальные деньги. А есть человек, который должен меня обслуживать, чиновник, и у него всего на порядок больше, чем у меня. И дом богаче, и машина, и доходы больше. У нас есть такой Центр стратегического развития, ЦСР, это институт бывший, штаб Путина, теперь – некоммерческая организация. У них есть гипотеза, и Михаил Дмитриев, президент фонда «Центр стратегического развития, ее постоянно озвучивает. Есть «рассерженные горожане», и есть остальная часть населения, и у них как бы совершенно разные проблемы. По версии ЦСР основными проблемами этой остальной части, которая уже сегодня ее постепенно сближает с рассерженными горожанами, является образование и здравоохранение. А в этих областях в России очень сильна коррупция.

Г.Г. Может быть, стоит говорить не про образованных городских жителей, которые были готовы выходить и отстаивать свои права – по крайней мере, месяц назад были готовы, и слово «коррупция» там часто звучало. А что касается людей с небольшими доходами, жителей моногородов, например?

Ю.Н. Они, может быть, не до конца воспринимают это именно как коррупцию, в научном и теоретическом плане. Но они тоже вынуждены давать взятки, и в этом смысле понима-

ние, конечно, есть. Другой вопрос – насколько они готовы выступать против этого? То, что они это понимают – очевидно. Часто говорят: вот, вся проблема коррупции в России в том, что учителям, полицейским и врачам надо давать взятки. Я не могу этих людей осуждать. Их вынуждают давать взятки, и они это понимают, ведь люди-то не глупые. Они понимают, что вся эта система – прогнившая и порочная. Но в большинстве своем они находятся в состоянии отложенного протеста. Когда их достанет до конца – а их уже начало доставать, вот тогда возникнет проблема. Вы видите, какая реакция на все эти истории на дорогах? Еще несколько лет назад такой реакции не было. История с врачами ... Не потому, что врачи виноваты, просто реакция людей стала совершенно другая. Вот о чем идет речь. Рано или поздно это взорвется.

Г.Г. А как это связано с состоянием экономики? Есть такая точка зрения, что люди выйдут, когда еда закончится.

Ю.Н. Понимаете, это такая марксистская конструкция: мол, экономика первична, а все остальное вторично. Как я уже говорил, в тех же самых арабских странах, кроме Йемена, с экономикой все было вполне в порядке, а люди все равно вышли против режима. Когда экономическая ситуация хуже, это просто быстрее происходит. Еще один пример. Я все время говорю, что самое страшное для нынешней власти – не вот эти рассерженные горожане, с ними все понятно, это продвинутые люди, они будут действовать в рамках правового поля, морали, этики, и так далее. Самое страшное будет дальше, когда выйдут те люди, которые ходили на митинги в поддержку Путина.

Г.Г. А в каком случае они могут выйти?

Ю.Н. Куда деваться? Им надавали обещаний, а выполнить их невозможно. Во-вторых, их принуждали. Человек никогда не забывает, когда его к чему-то принуждают. Это, опять же, нарушение его гражданских прав. Человек такого никогда не простит, поверьте мне. Он покорно, как ослик, бредет на избирательный участок, голосовать за того, кого надо, но внутри у него этот интеграл накапливается. А когда к этому приложатся невыполненные обещания... В основном эти люди относятся к государству как к некоторому большому дяденьке, который обязан тебе помочь. А когда дяденька этого не сделает? Ведь сделать этого он не может. Вот тогда мы увидим, как это все рванет.

Г.Г. С какой стороны эту систему надо разбирать, как с ней бороться? Со стороны противодействия коррупции, со стороны правозащитной деятельности, гражданского активизма, или как-то еще?

Ю.Н. Со всех сторон. Нужно понимать, что борьба с коррупцией – это системная задача, она не решается отдельными мерами. Борьбу с коррупцией всерьез можно будет начать только в том случае, если появится политическая и информационная конкуренция. Пока этого нет, можно придумывать самые замечательные механизмы, они все равно не будут работать. Меня тут уже обвинили, что я идеолог либеральной революции, но я к этому очень спокойно отношусь. Нужно просто понимать, что в нашей стране коррупция стала основой функционирования. Основной массив людей, находящийся во власти, живет на коррупционных отношениях. Ничего не изменится, пока у этих людей власть не отберут. Понимаете, человек, пришедший к власти благодаря коррупции, никогда с коррупцией бороться не будет. Он привык существовать в этой системе. Неужели он проснется завтра утром и решит, что теперь хочет жить честно? Это же смешно. Пока технология управления государством держится на коррупции, можно придумывать что угодно, ничего не изменится.

Г.Г. Есть ли способ сделать то, о чем вы говорите, не революционным путем?

Ю.Н. А вопрос не в революции. Существует же способ ненасильственной революции, например. Когда люди не хватаются за автомат, а начинают методично выдавливать систему. Вот простой пример страны, где смена власти была осуществлена не революционным путем. Не то, чтобы у них все до конца получилось, но все-таки. Это Грузия. Там что, прямо революция была? Нет, там на выборах победили определенные люди. Как они победили коррупцию в МВД? Они просто выгнали все МВД.

Г.Г. Да, они таксистами в основном работают сейчас.

Ю.Н. Ну, не так важно, на самом деле. Их никто к стенке не ставил. Им просто сказали: «так, ребята, вы здесь больше работать не будете. Вас никто не лишает права работать – идите, таксистами там работайте, кем хотите». С ними никто не стал устраивать разборки за предыдущие преступления. Где-то, может быть, и надо было, но там идея была другая: давайте систему очистим, и запустим в нее людей с другим отношением к работе. Там был целый набор мер, на самом деле, но это главное. Я специально смотрел: в графике Индекса восприятия коррупции видно, как в Грузии с 2004 года изменяется ситуация.

Г.Г. Ну, у нас с МВД ситуация сейчас тоже очень непростая.

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Ю.Н. У нас ровно обратная ситуация. Назвали милицию полицией, и сымитировали кадровый отбор. Результата никакого.

Г.Г. Результат мы недавно в Казани видели.

Ю.Н. Результата, если они чего-то и хотели достичь, ровно никакого. Тех, кто проводил эту реформу, нужно было выгонять, начиная с Нургалиева. А мы заставили пчел воевать против меда. Они все повязаны в коррупции, и все это понимают. Это даже смешно, на самом деле.

Г.Г. Если немного отвлечься от реформы, можно ли сказать, что в МВД чаще всего происходит пересечение полей коррупции и нарушения прав человека?

Ю.Н. Безусловно. С полицией, с МВД тут самая серьезная проблема. Хотим мы этого или нет, но это та часть власти, с которой граждане чаще всего соприкасаются. В чем-то даже ближе, чем ЖЭКи и так далее. Это органы, призванные применять легальное государственное насилие. Государство имеет право на насилие. Исполнителем этого права в первую очередь является МВД. Как только в этой области появляется коррупция, вместо защиты интересов граждан начинается добывание денег в собственный карман с использованием разрешенного государством насилия. Безусловно, это вызывает прямые нарушения прав человека. Вообще, нарушения прав происходят в органах правопорядка, в следственных органах, в изоляторах и так далее. Нарушения происходят и в других местах, но именно тут это связано с вашими правами на жизнь, здоровье, свободу передвижения, то есть самые болезненные нарушения прав. Более того, эти нарушения тут носят наиболее массовый характер.

Г.Г. Спасибо большое за Ваше интервью, Юлий Анатольевич.

Типичные ситуации нарушений прав граждан коррупционными действиями

Сегодня ведется очень много разговоров о проблеме коррупции, ставшей для России одним из главных камней преткновения на пути её развития. Коррупция подрывает фундаментальные принципы демократического правления. Коррупционные практики смещают центр принятия решений из публичного в частный сектор, при этом снижая прозрачность действий и ответственность чиновников перед обществом. Кроме того, коррупция нарушает один из демократических постулатов – она нарушает принцип равенства, обеспечивая привилегии и доступ к ресурсам одним, и ограничивает в этом других, что непосредственным образом ведет к нарушению прав и свобод человека. К тому же, коррупция оказывает огромное влияние на возможности человека реализовать свои права.

Наглядным подтверждением актуальности данной темы, являются показатели исследований международных организаций, таких как Transparency International и Freedom House. По последним оценкам Transparency International, неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру, Россия занимает 145 из 183 возможных мест (по количеству стран, участников исследования) по Индексу восприятия коррупции³⁶ с рангом 2,4, оказавшись на одном уровне с такими странами, как Белоруссия, Азербайджаном, Мавританией, Нигерией и др. справедливости ради стоит отметить, что по сравнению с предыдущим годом показатели улучшились. Если сравнить Индекс России в 2011 году с данными 2010 года (индекс 2.1, 154 место из 178) можно отметить небольшую позитивную динамику. Данные изменения объясняются принятием Россией комплекса антикоррупционного законодательства, определяющего основные правовые параметры предотвращения коррупции в публичном секторе и вводящего, в том числе, ответственность за дачу взятки публичным должностным лицам иностранных государств, что позволило заявить о готовности Российской Федерации присоединиться к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством. Реализация антикоррупционной политики, несомненно, заметна на законодательном уровне: были разработаны необходимые законы, созданы механизмы, но внутренний контроль – главный компонент антикоррупционной политики не был включен в процессе. Однако как положительную тенденцию, стоит отметить возросшую активность гражданского контроля. Общественные организации занялись самостоятельными расследованиями и выявлениями коррупционных сделок, информация о которых проходит по различным средствам массовой информации и Интернету. Но попытки граждан бороться с коррупцией зачастую сдерживаются коррумпированным бюрократическим аппаратом.

³⁶ Индекс восприятия коррупции (ИВК), составляемый Трансперенси Интернешнл, ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Это составной индекс, своеобразный «опрос опросов», основанный на данных экспертных опросов и исследований в отношении коррупции, проводимых различными независимыми и представительными организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира, в том числе экспертов, проживающих в стране, в отношении которой проводилось исследование.

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Второй показатель, который как представляется, дает некоторое описание состоянию прав человека в России – это результаты доклады международной правозащитной организации Freedom House. В последнем своем отчете данная организация определяет место России в ряду несвободных государств. Организация отмечает, что Россия не является страной выборной демократии, указывает на возрастающую коррупцию в бизнесе и государственном секторе, на недостаточную ответственность государства, которое позволяет бюрократам действовать безнаказанно. Freedom House также говорит о полностью контролируемой национальной телевизионной сети, об использовании Интернет-пространства в целях манипуляции и управления информационными потоками. Тяжелое положение касается и права на вероисповедание, права на собрания и ассоциации, судебной власти, которой не хватает независимости от исполнительной ветви власти. Кроме всего прочего, проблемными областями, по мнению Freedom House, остаются места проживания иммигрантов и этнических меньшинств, и регион Северного Кавказа, где уровень нарушения прав человека очень высок.

Кроме того, можно взглянуть на последние опросы общественного мнения, проведенные ВЦИОМ в преддверии выборов. Проблема коррупции стоит здесь на одном из первых мест и неизменно сохраняет свои позиции. Правда проблема с правами человека волнует общество в меньшей степени, и это связано, прежде всего, с тем, что права человека не в ходят в повестку дня так остро, как коррупция. Важно также отметить, что на прошедших митингах часто звучали лозунги против коррупции, коррупции как составляющей нынешнего политического режима.

Таблица. *Какие из нижеперечисленных проблем Вы считаете наиболее важными для страны в целом?* (закрытый вопрос, не более семи ответов³⁷). Сравнение данных опросов конца 2011 – начала 2012 годов³⁸.

Варианты ответов	IX.2011	X.2011	XI.2011	XII.2011	I.2012	II.2012
Ситуация в сферах ЖКХ и ЖКУ	52	56	51	52	58	59
Инфляция, рост цен на товары и услуги	53	49	47	52	49	52
Коррупция и бюрократизм	42	41	39	50	43	47
Уровень жизни населения	51	53	53	48	51	51
Алкоголизм, наркомания	48	46	45	47	44	47
Безработица	40	47	46	41	41	37
Ситуация в сфере здравоохранения	38	40	43	39	49	45
Пенсионное обеспечение	35	37	34	37	31	30
Положение молодежи	35	32	31	34	33	36
Преступность	27	27	27	30	27	26
Влияние олигархов на экономическую и политическую жизнь страны	20	20	23	25	22	24
Состояние морали и нравственности	24	21	21	23	23	27
Ситуация в сфере образования	24	23	21	22	24	25
Состояние экономики (экономический кризис)	18	23	23	20	22	22
Экология и состояние окружающей среды	18	18	19	15	18	20
Ситуация в армии	19	16	15	15	11	16
Демографическая ситуация (рождаемость, смертность)	17	14	14	14	13	17
Демократия и права человека	11	9	9	13	11	12
Терроризм	17	17	15	11	13	12
Задержки выплат заработной платы	13	11	10	10	11	11
Затрудняюсь ответить	1	0	1	1	2	0

³⁷ Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 25-26 февраля 2012 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

³⁸ В преддверии выборов: что тревожит россиян? ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1968, 02.03.2012: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112568> (ресурс проверен 22.06.2012).

Обозначив, таким образом, две проблемные области в России – коррупцию и ситуацию с правами человека, можно выдвинуть основной тезис данного доклада, который заключается в том, что коррупция и нарушения прав человека оказывают взаимное влияние друг на друга. Важно проследить не только то, как коррупция приводит к нарушениям прав человека, но и то, как пренебрежение правами человека со стороны органов власти и отсутствие должной их защиты позволяет процветать коррупции и способствует появлению новых коррупционных практик.

На протяжении длительного времени проблему коррупции и нарушений прав человека не связывали между собой. В последнее время все больше экспертов приходят к осознанию того, что коррупционный механизм прямо пропорционально оказывает влияние на систему соблюдения прав человека. Возросший интерес и внимание к данной зависимости был вызван колоссальным ростом коррупции в России и активной разработкой стратегии по борьбе с коррупцией. Однако, создание законодательной базы антикоррупционной политики не достаточно для снижения уровня и масштабов коррупции в стране. Именно, защита и соблюдение прав человека может стать одной из необходимых мер в целях противодействия коррупции.

Представляется, что осознание связи коррупции и нарушений прав человека должно способствовать становлению гражданской позиции и проявлению негативной реакции в обществе по отношению к коррупционным проявлениям. Представляется, что когда люди становятся более осведомленными о коррупции, которая наносит вред и ущемляет общественные и их собственные интересы, и информированы о тех последствиях, к которым могут привести самые небольшие коррупционные сделки, они с большим энтузиазмом и осознанностью готовы поддерживать программы и кампании, направленные на борьбу с коррупцией. Это является важным аспектом в создании и исполнении антикоррупционной политики в стране, так как непосредственно политическое влияние на эти программы достаточно низкое. Кроме того, выявление данной связи между коррупцией и правами человека, может стать «катализатором» для ключевых акторов (таких как государственные служащие, судьи, прокуроры, адвокаты, бизнесмены, банкиры, бухгалтеры, медиа сообщество и общественность) занять твердую позицию в борьбе с коррупцией. Важно добавить, что подобной реакции следует ожидать в странах, где права и свободы человека уважаются.

Коррупционные схемы, приводящие к нарушению тех или иных прав человека, могут выстраиваться как в прямой, так и косвенной зависимости. Напрямую коррупция может быть связана с нарушениями прав человека в том случае, когда взяточничество умышленно используется в целях ущемить чье либо право. Если взятка предлагается судье, это напрямую влияет на его беспристрастность и независимость, следовательно, в результате его соглашения на участие в коррупционной сделке нарушается право на справедливое судебное разбирательство.

К прямой связи между коррупцией и нарушениями прав человека относятся также действия или бездействия со стороны государства или государственного служащего, в случаях ограничения доступа к тем или иным правам человека. Примером могут послужить бытовые случаи, когда взятки даются врачу для получения медицинского обслуживания или учителю общеобразовательной школы в целях устройства ребенка в конкретный класс или конкретную школу - такого рода коррупция нарушает право на медицинское обслуживание и право на образование.

В других случаях коррупция может выступать как одно из звеньев цепи событий, которые в результате могут привести к нарушению того или иного права. Подобную ситуацию на практике можно представить себе в случае, когда государственный служащий дает разрешение работать заводу по переработке токсических отходов, расположенному близ населенных пунктов. В результате этого коррупционного решения нарушается право жителей на благоприятную окружающую среду, право на жизнь и здоровье. В данном случае коррупционная сделка становится косвенной причиной нарушения прав человека, но остается при этом неотъемлемым фактором, без которого нарушения бы не произошло.

Коррупция также может стать косвенной причиной там, где коррумпированные власти пытаются воспрепятствовать разоблачению коррупционных сделок, в которых являются замешанными. В этих случаях право на жизнь, на свободу выражения, свободу от пыток или жестокого обращения могут подвергаться нарушениям, поскольку тот, кто пытается выявить или доложить о коррупционных случаях, подвергается притеснениям, угрозам, лишению свободы или даже убийству.

Следовательно, можно сделать вывод, что коррупционные практики прямо или косвенно становятся серьезным барьером на пути соблюдения и защиты прав и свобод человека.

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

Если слабая защита прав человека создает условия для коррупции, то разумно предположить, что политика, направленная на поддержку и защиту прав человека, может оказать влияние на снижение уровня коррупции.

Представляется, что разработка стратегии борьбы с коррупцией, должна включать в себя интеграцию прав человека в антикоррупционную повестку дня, основываясь на трех главных принципах:

- участие общества (состоит из двух ключевых прав: право на свободу выражения и право на свободу мирных собраний)
- подотчетность (контроль со стороны общества)
- прозрачность и доступ к информации.

Право на свободу выражения и право на свободу союзов и мирных собраний касаются непосредственного участия граждан в публичной сфере, и эти права могут стать значимыми двигателями в процессе предотвращения коррупции. Если государство позволит информационному потоку быть свободным, появится возможность для выявления случаев коррупции и их огласки. Однако в условиях, когда репортеры и редакторы могут быть подкуплены, защита права на свободу слова будет недостаточной. Государство обязано гарантировать условия для существования различных независимых средств массовой информации. Защита права объединяться в различные формальные и неформальные организации, в том числе правозащитные, может стать важным элементом антикоррупционных действий. Правозащитные организации могут помочь в привлечении активного участия граждан на каждом общественном уровне и дать им возможность следить за работой и исполнением своих обязанностей государственными служащими. Вовлечение граждан в выборы – это всего лишь один из аспектов участия: важно, чтобы в процессе принятия решений участвовали незащищенные слои населения.

В тех случаях, где отсутствует механизм государственного контроля, контроль гражданского общества (общественных организаций) может сработать на предупреждение злоупотребления власти, вовремя обнаружить и проинформировать о коррупции.

Прозрачность представляет собой краеугольный камень в разработке антикоррупционных стратегий – касаясь таких предметов обсуждения как бюджет, государственные закупки, финансирование партий, социальные программы, судебная система. Доступ к информации – ключ к прозрачности. Информация предотвращает и обнаруживает коррупцию, так как, имея доступ к информации, можно отслеживать и оценивать действия государственных служащих. Также в том случае, когда гражданское общество и население принимают участие в общественной жизни и следят за общественными процессами, для них важно иметь доступ к точной, своевременной информации.

В процессе анализа коррупции и ее влияния на права человека, был рассмотрен достаточно широкий диапазон случаев и примеров, когда взятка приводит к дискриминации или ограничению возможностей человека, что подтверждает существование связи между коррупцией и нарушениями прав человека.

Таким образом, на сегодняшний день одним из основных направлений политики руководства страны должна стать разработка и исполнение антикоррупционной стратегии, для реализации которой необходима поддержка общества. Мне представляется, что именно права человека могут выступить в качестве предупредительных мер в борьбе с коррупцией. Осознание и информированность общества о последствиях коррупционных сделок, приводящим к нарушениям широкого спектра прав и свобод человека, позволит сформироваться общественным инициативам, выступающим против взяточничества и вымогательства.

В процессе данного исследования проводился сбор кейсов и их анализ. По итогам проведенного case study, представилась возможность свести в таблицу типичные ситуации, которые встречаются в российской практике нарушений того или иного права человека в результате выстроенной коррупционной схемы.

Таблица. Типичные ситуации нарушений прав граждан в результате совершения коррупционных действий

Коррупционный акт	Потенциальный вред	Возможное нарушение прав человека
Взятка должностному лицу для разрешения на продолжение работы завода по переработке отходов без улучшений очистительной системы, находящегося близ населен-	Выбросы в атмосферу создают опасную экологическую ситуацию в районе, которая может сказаться на состоянии и здоровье людей с близлежащих поселений	Право на жизнь (Ст.20 Конституции РФ) Право на охрану здоровья (Ст.41 Конституции РФ) Право на благоприятную окружающую среду (Ст. 42 Кон-

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

ного пункта		ституции РФ)
Взятка таможенному сотруднику для возможности ввоза в страну нелегальных иммигрантов	Эксплуатация труда наемных работников, недостойное содержание и обращение с иммигрантами	Право на труд (Ст. 37 Конституции РФ) Право на свободу от рабства и подневольного состояния (Ст.8 Международного Пакта о гражданских и политических правах)
Взятка судье или прокурору для разрешения судебного дела в благоприятную для себя сторону	Несправедливое судебное решение, которое может привести к наказанию невиновного человека	Право на судебную защиту (Ст. 46 Конституции РФ) Право на недискриминацию (Ст. 19 Конституции РФ)
Требование взятки должностными лицами для предоставления различных документов	Отказ от выдачи документов может привести к недоступности необходимых для человека действий/функций	Право собственности (Ст.35 Конституции РФ) Право на свободное перемещение и место жительства (Ст. 27 Конституции РФ) Право на социальное обеспечение (Ст.39 Конституции РФ) и т.д.
Подкуп избирателей или фальсификация результатов выборов	Приход к власти нечестным путем лидера либо партии может негативно сказаться на стране и ее жителей	Право на политическое участие (Ст. 32 Конституции РФ)
Взятка труд инспектору в процессе проверки условий труда на предприятии	Плохие условия, не отвечающие требованиям безопасности и гигиены, недостойная оплата труда, принуждение	Право на труд (Ст. 37 Конституции РФ) Право на отдых (Ст. 37 Конституции РФ)
Нецелевое распределение медицинских медикаментов врачами или медицинскими сотрудниками в целях собственной выгоды	Недостаточное оснащение медикаментами больниц приводит к необходимости покупать лекарственные средства пациентами, которые должны предоставляться бесплатно. Недоступность медицинской помощи	Право на медицинскую помощь (Ст. 41 Конституции РФ)
Требование взятки при поступлении в образовательное учреждение (школа, ВУЗ, техникум)	Ограничение доступа к бесплатному образованию	Право на равенство и недискриминацию (Ст. 19 Конституции РФ) Право на образование (Ст. 43 Конституции РФ)

Выводы и рекомендации

Проведённое в проекте исследование подтвердило связь коррупции с правами и свободами человека. В частности, было выявлено наличие общих социальных закономерностей совершения коррупционных действий и нарушений прав и свобод граждан, что является доказательством существования связи между этими социальными явлениями.

Общие социальные закономерности связи коррупции с правами и свободами граждан

К таким общим социальным закономерностям связи коррупции с правами и свободами граждан можно отнести следующие.

1. Непонимание и нежелание применять универсальные нормы права

Современное российское государственное и муниципальное управление политика не регулируется универсальными, едиными для всех чиновников и органов власти ценностями, нормами и приоритетами. В российской системе государственного и муниципального управления при принятии решений принято согласовывать их с органами власти, чьи интересы могут быть этими решениями затронуты, но не с гражданами. Поэтому решения органов власти по решениям тех или иных проблем или регулирования тех или иных сфер деятельности крайне редко соответствуют интересам граждан, а следование им крайне редко позволяет гражданам решать свои проблемы.

Гражданам, тем не менее, необходимо решать свои проблемы, а с помощью универсальных норм права они этого сделать не могут. Поэтому вместо универсальных норм права во взаимодействиях с органами власти граждане часто применяют неформальные, партикулярные нормы и правила, нередко являющиеся коррупционными.

Коррупция же во всех своих проявлениях реализует отказ от равного отношения к гражданам со стороны чиновников и реализацию партикулярных, т.е. частных и неформальных норм решений их проблем. Через реализацию таких интересов коррупция оказывается связанной с нарушениями прав и свобод граждан, поскольку эти права и свободы предполагают равенство всех граждан, применение для их реализации универсальных норм и правил. Поэтому отказ от использования универсальных норм и правил во взаимодействиях граждан с органами власти во многих случаях реализует права и свободы одних граждан и чиновников, как правило, участников коррупционных действий, за счёт нарушений прав и свобод других граждан и чиновников.

2. Защита прав гражданами с помощью коррупционных действий

Непонимание значимости и нежелание применять во взаимодействиях с гражданами универсальные нормы права и закона приводит представителей органов власти к решениям проблем граждан с помощью применения партикулярных, частных норм взаимодействий. В практике обеспечения прав и свобод граждан органами власти это очень часто означает, что чиновник, служащий в таком органе власти, и имеющий полномочия в этой сфере будет принимать решение о своих действиях в зависимости от личности гражданина и сложившихся условий.

Формально эта ситуация нередко объясняется представителями органов власти как проявление ими справедливости и необходимости учёта всех обстоятельств дел и проблем граждан при принятии решений чиновниками. Но фактически, во многих случаях граждане скорее смогут защитить свои права, принадлежащие им вследствие российского гражданства или принадлежности к той или иной льготной социальной группе, если дадут взятки чиновникам за решения своих проблем. И такая практика в современной России является весьма развитой. Получается, что коррупция связана с правами человека и в том, что позволяет гражданам в ситуациях нарушений их прав с помощью коррупции эти свои права обеспечить. Естественно, что такое обеспечение прав граждан всегда является партикулярным, и никак не может оцениваться как позитивная социальная практика в правовом государстве, в котором права граждан должны обеспечиваться применением универсальных норм права и закона.

3. Нарушение общепринятых норм морали

Как известно, моральный долг понимается, как обязанность в равной мере учитывать интересы любого другого человека, оказывать ему равную помощь, поддержку, заботу и т.п. В этом нормы морали вполне соответствуют современным концепциям прав и свобод граждан, поскольку их соблюдение также должно осуществляться в равной мере для каждого гражданина.

Моральные нормы, принятые в той или иной социальной общности, определяют выбор средств для решений проблем, обеспечения потребностей и интересов индивидов. Поэтому во многих случаях моральные нормы закрепляются и формализуются в нормах права и законов. Низкий уровень морали и нравственности современного российского социума определяет частое несоответствие норм законов нормам общепринятой морали, современному пониманию прав и свобод человека, а также несправедливость многих норм законов в понимании большинства граждан.

Совершающие коррупционные действия часто решают свои проблемы за счёт ограниченных возможностей аналогичных решений для третьих лиц, не вовлечённых в такие действия. Одновременно коррупция создаёт неравенство в помощи, поддержке и заботе для таких третьих лиц, т.е. нарушает нормы общепринятой морали.

4. Проявление развитого в российском социуме социального эгоизма

Эгоизм (от лат. ego – «Я», я есть; франц. Egoisme, англ. egoism; нем. Egoismus) в поведении индивидов проявляется в мотивации его действий самолюбием, корыстью, пренебрежением потребностями и интересами других индивидов, предпочтением собственных интересов интересам других (индивидуальных и коллективных) субъектов.

Эгоизм моральный или практический – это представление о том, что единственным реальным мотивом человеческих действий является удовлетворение личных потребностей, стремление к личному благополучию, независимо от того, как это стремление отразится на других индивидах и социальных группах.

Социальный эгоизм проявляется, когда человек игнорирует интересы своего социума и социальных групп, к которым принадлежит, использует ресурсы социума и своих социальных групп исключительно или почти исключительно в своих собственных, нередко корыстных интересах, стремится удовлетворить свои собственные потребности и желания за счет социума и своих социальных групп, ничего или мало что давая им взамен. Социальный эгоизм нередко проявляется и в том, что другие индивиды рассматриваются и используются для достижения личных и своекорыстных целей, становясь нередко средствами достижения эгоистических целей при отказе этим другим индивидам в возможностях обеспечений их прав и свобод. Социальный эгоизм нередко ощущается его субъектом как состояние отчуждения от социума, своих социальных групп или одиночества в окружающей социальной реальности.

Социальный эгоизм позволяет участникам коррупционных действий решать собственные проблемы и в собственных интересах, нарушая права и свободы третьих лиц, не участвующих в этих действиях, используя их ресурсы или общественные ресурсы для решений своих проблем, на что по общепринятым нормам морали и справедливости у участников коррупционных действий нет прав.

5. Проявление развитого рентоориентированного поведения у российской бюрократии

В современном мире рента (от французского *rente*, немецкого *Rente* и исходного латинского *reddere* – возвращать, отдавать, или латинского же *reddita* – возвращенная, отданная) остаётся довольно многозначным понятием. Чаще всего рентой называют регулярный доход, получаемый без дополнительных затрат тем или иным лицом от использования другими лицами имущества, земли или капитала, переданных им в аренду.

В более широком понимании рентой принято называть вид дохода, получаемого в силу каких-либо особенных преимуществ или благоприятных условий, дохода от производства или продажи продукта в более или менее выгодных для этого условиях деятельности, обуславливаемого разницей между затратами на эту деятельность и примерно одинаковые, независимые от условий, затраты труда.

Рентоориентированным в современном мире можно назвать поведение индивидов, организаций или частных бизнесов, направленное на получение выгод, доходов и прибылей, превышающих обычные их уровни, не за счёт больших затрат труда или повышенной его эффективности, а за счёт использования преимуществ от занятых этими субъектами социальных позиций. Наиболее часто для получения ренты используются в нашей стране социальные позиции государственных или муниципальных служащих, позволяющие перераспределять государственные ресурсы, прежде всего, финансовые, определять получателей государственных и муниципальных заказов, а также манипулировать законодательными или экономическими условиями ведения тех или иных видов деятельности, создавая неоправданные ограничения или административные барьеры. В таких случаях почти всегда можно обнаружить злоупотребления должностными полномочиями представителей органов власти, осуществляемыми в корыстных интересах их самих, других частных лиц, органов власти или частных бизнесов. Следовательно, рентоориентированное поведение в подавляющем большинстве случаев осуществляется с помощью коррупционных действий. Но, помимо коррупции, рентоориентированное поведение очень часто приводит и к нарушениям прав и свобод граждан, возникающих вследствие несправедливого или незаконного перераспределения государственных ресурсов, необоснованного ограничения конкуренции в экономике, политике и общественной жизни, реализации интересов монополистов в экономике в ущерб интересам потребителей их товаров или услуг. Так рентоориентированное поведение должностных лиц государственной или муниципальной службы оказывается связанным как с коррупцией, так и с нарушениями прав и свобод граждан.

6. Следование культурным традициям, обычаям и укоренившимся стереотипам

Как известно, понятие «культура» происходит от латинского слова «*cultura*», что означает «культивировать или возделывать почву». При этом ещё в древности понятие культуры стали относить и к человеку.

По современным представлениям культура индивида формируется с раннего детства в процессе его социализации, т.е. усвоения им системы восприятия окружающего мира, норм и правил поведения в обществе. Результатом успешной социализации становится фактическое навязывание социумом своим членам обязательных образцов мышления о тех или иных явлениях и процессах, а также понятий и смыслов, которые следует использовать для их понимания. Поэтому культура воплощается в принятых в обществе ценностях и идеалах, в устойчивых образцах и стереотипах деятельности индивидов, она определяет эталоны их поведения, к которым следует стремиться, общепринятые нормы и правила поведения в обществе. Культурные

ценности являются чаще всего правилами выбора и оценки целей действий индивидов, а культурные нормы – правилами выбора индивидами средств, способов и методов осуществления этих действий.

Культура нередко включает в себя разнообразные ограничения и запреты, а также приверженность устаревшим социальным нормам и правилам. И в этом отношении культура нередко становится консервативным фактором общественного развития, препятствующим формированию в обществе новых социальных норм и правил, отказу от устаревших образцов и стереотипов поведения.

Современное российское общество настолько сильно социально дифференцировано, что в нашей стране уже практически не существуют общие для всего нашего социума культурные ценности, нормы и правила. Российский социум разделился на широкие или узкие по своей численности социальные группы с различными субкультурами. И только в этих субкультурах обнаруживаются общие для соответствующих социальных групп культурные ценности, нормы и правила. Социальные группы с разными субкультурами очень существенно отличаются друг от друга по своим интересам, приоритетам и ценностям. Нередко такие социальные группы даже не имеют общих понятий языка, общих ритуалов и символов, обычаев, традиций и правил социального поведения, позволяющих их представителям понимать друг друга и вырабатывать в своей социальной деятельности общие культурные ценности, идеалы, нормы и правила.

Коррупцию во взаимоотношениях граждан с органами власти, а также систематические нарушения их прав и свобод поддерживает в современном российском обществе бюрократическая субкультура. Её ценностям, нормам и правилам привержены не все, но многие чиновники органов государственной и муниципальной власти, гражданской, внутренней и военной службы, многие должностные лица частного бизнеса и некоммерческого сектора.

Нормы бюрократической субкультуры с древности никогда не наделяли жителей, подданных и впоследствии граждан государств равными с чиновниками правами. В этой субкультуре по традиции оценивали и сейчас оценивают жителей, подданных, а потом и граждан государств, как низкостатусных индивидов, обязанных обеспечивать приемлемый, а иногда и довольно высокий уровень жизни тем, кто находился на государственной службе. С древнейших государств для этой цели утверждалась культурная норма так называемого «кормления» государственных служащих за счёт жителей регионов, которыми эти служащие управляли, и жизнь которых они регулировали. Взятничество, как добровольная неформальная оплата услуг чиновников, которое стало доминировать над «кормлением» в Европе только в XIX–XX веках, можно считать существенно более цивилизованной формой обеспечения государством доходов своих чиновников.

Только в XIX веке в большинстве развитых европейских государств и в США пришли к выводу, что коррупция наносит вред государству, в первую очередь, потому что унижает достоинство самих государственных служащих. Государственные бюджеты этих стран уже позволяли иметь высокие оклады чиновников, поэтому стало возможно усилить наказания за коррупцию на государственной службе и систематически их применять.

В России «кормление» было формально отменено в середине XVI века, но государственные доходы страны России того периода ещё не позволяли хорошо оплачивать чиновников. Поэтому формальная отмена «кормлений» не ликвидировала это социальное явление, оно фактически исчезло только в XIX веке. Но на смену этому социальному явлению развились взяточничество, инсценировки нападений разбойников, чтобы завладеть государственными деньгами, и другие формы коррупции. С коррупцией, в частности, со взяточничеством боролись и в императорской России и в Советском Союзе, но безрезультатно. В результате коррупция в последние века нашей истории только постоянно укреплялась как составляющая культуры государственного управления России.

Важнейшей причиной нежелания реально снизить уровень коррупции в нашей стране в XIX–XXI веках является патримониальная система организации бюрократического управления государством, как её в начале XX века назвал Макс Вебер. Он оценил как патримониальные типы управления в нашей стране, и царский конец XIX – начала XX века, и советский способ управления, возникший после 1917 года. В патримониальном управлении по Макс Веберу взаимные обязательства господина и его подданных определяются и регулируются обычаями и традициями, а не нормами законов. Следовательно, чиновник предан своему господину на основе личного отношения к нему, а господин считает подданных существующими для своих нужд. И чтобы подданные имели мотивацию эти нужды и интересы господина обеспечивать, господин предоставляет им некоторые полномочия, рассматриваемые подданными как личные привилегии, полученные от господина.

Традиции и обычаи не определяют поведение чиновника во всех возможных ситуациях. И, если его действия не являются обязательными по традиции, он самостоятельно определяет,

совершать их или нет, а такие решения нередко принимаются в расчете на вознаграждение. Регулярное денежное жалование должностных лиц в патримониальной системе управления существенно дополняется предоставлением им разнообразных материальных и нематериальных привилегий, а также их коррупционными доходами. Поэтому должностные лица в патримониальном управлении служат как лично своему господину, так и своим интересам, но они не служат общественным интересам, не реализуют безличные цели, общественные и государственные интересы.

Патримониальная традиция поддерживает коррупцию в российском государственном и муниципальном управлении, поскольку таковы интересы чиновников в реализации своих привилегий в личных целях. Эти интересы для чиновников нередко становятся настолько значимыми, что некоторые должности становятся неформально присвоенными теми или иными их группами. И тогда для получения такой должности нужно принадлежать к соответствующей группе. В некоторых случаях правители уже не всегда оказываются в состоянии назначать на такие должности лояльных себе чиновников, если они не входят в группы, которые эти должности присвоили. Для преодоления такого неформального присвоения должностей правители нередко прибегают к назначениям на них иностранцев или представителей социальных низов, не имеющих по обычаю прав претендовать на привилегии. Но в результате в государственном управлении развивается фаворитизм, который в современном государственном управлении следует оценивать как проявление коррупции.

Следовательно, сама борьба правителей с коррупцией при сохранении традиций патримониального управления приводит не к снижению её уровня, а к развитию более разнообразных её форм и проявлений. В современной России сохраняются многие традиции и обычаи патримониального управления, в частности: служение начальнику, а не безличному государственному интересу; рассмотрение чиновником своих должностных полномочий, как личных привилегий; реализация этих привилегий в личных интересах с помощью должностных полномочий нередко за коррупционное вознаграждение; неформальное присвоение должностей группами чиновников и лояльных им лиц, а нередко и семейными кланами и другие. Эти традиции и обычаи, как и в императорской России, оказываются сильнее законов и наказаний за коррупцию.

Традиции и обычаи патримониального управления поддерживают отношение чиновников государственного и муниципального управления к гражданам нашей страны, как к средствам реализации их должностных привилегий и получения неформальных доходов. Поэтому практически никогда российские чиновники не считают граждан равными им в правах и свободах. Чиновники не считают необходимым обеспечивать права и свободы граждан своей деятельностью, потому что у них иные приоритеты. Так традиции и обычаи патримониального управления связывают коррупцию с нарушениями прав и свобод граждан чиновниками органов власти: по общепринятой социальной норме права и свободы граждан почти никогда не будут обеспечены, но с помощью коррупционных действий за вознаграждение от граждан чиновники в частном порядке их права и свободы могут обеспечить. Следовательно, современная российская бюрократия если и обеспечивает прав и свободы граждан, то в частном, личном порядке, а не в универсальном и безличном, как этого требуют современные концепции прав человека и нормы Конституции РФ. В результате патримониализм российской системы государственного и муниципального управления существенно препятствует формированию в нашей стране правового политического режима, при котором органы власти и граждане в своих взаимодействиях и при решениях социальных проблем подчиняются универсальным нормам права и закона.

7. Коммерциализация нерыночных взаимоотношений и ценностей

Коммерциализация той или иной сферы деятельности может пониматься как подчинение деятельности в этой сфере целям извлечения прибыли, т.е. использование мотива получения прибыли и наиболее высокой возможной прибыли в качестве приоритетного в этой сфере.

В современных условиях коммерциализация характерна практически для всех сфер деятельности граждан, поскольку в них проникают активно развивающиеся рыночные отношения, а государство и гражданское общество в нашей стране практически не противодействуют этому процессу.

Коммерциализация существенно влияет на сознание и социальные практики граждан, не являясь исключением и должностные лица органов власти, представители сфер социального обеспечения и социальной защиты, культуры, образования, здравоохранения, науки, обороны, государственной безопасности и других. Эти сферы деятельности исторически возникли вне рыночных отношений, они являются сферами бытования нерыночных ценностей и мотивов поведения граждан и должностных лиц. Коммерциализация этих сфер деятельности способна существенно изменить мотивацию граждан и должностных лиц, сделав приоритетным не исполнение долга, должностных обязанностей, норм этики и морали, традиционно значимых в

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

социальных взаимодействий, а получение максимально возможных прибылей и обеспечение личного или семейного благосостояния.

Коммерциализация нерыночных сфер деятельности имеет признаки коррупции во всех случаях, когда должностные лица подменяют выполнение своих служебных обязанностей извлечением прибылей, а свои должностные полномочия используют для личного или семейного обогащения. Одновременно в таких случаях коммерциализация нередко приводит и к нарушениям прав и свобод граждан, поскольку эти права и свободы перестают обеспечиваться должностными лицами, обязанными это делать, либо обеспечиваются за то или иное материальное или нематериальное вознаграждение, например, в форме взяток или предоставления тех или иных неформальных услуг. Следовательно, коммерциализация нерыночных сфер деятельности может быть общим фактором, как коррупции, так и нарушений прав и свобод граждан.

Связь коррупции с правами и свободами человека по сферам деятельности

Сферами деятельности, в которых часто проявляется и наиболее заметна связь коррупции с правами и свободами человека являются следующие.

Деятельность судебной власти

Право на справедливое судебное разбирательство и судебную защиту закреплено в некоторых конвенциях о правах человека и во внутреннем законодательстве стран. Неспособность государства гарантировать судебную защиту граждан создает условия для безнаказанности. Государство обязано обеспечить доступность, эффективность и реализуемость на практике судебной защиты прав гражданина. Государство должно гарантировать доступность, эффективность и обеспечение судебной защитой, что предполагает равный доступ к суду, справедливые и публичные слушания, компетентность, беспристрастность и независимость представителей судебной власти.

Неотъемлемым признаком этого права является эффективность отправления правосудия. Для достижения этой эффективности государство обязано не только закрепить в законе равенство всех перед судом, но и гарантировать его на практике. Коррупция в отпадении правосудия нарушает оба права – и на справедливый суд, и на судебную защиту. Представим ситуацию, когда несправедливо уволенная с занимаемой должности женщина подает иск против своего работодателя, который дает взятку судье для получения решения по делу в его пользу. В этом случае нарушены не только трудовые права женщины, но и ее права человека – право на справедливое судебное разбирательство и право на судебную защиту.

Коррупция в судебной системе наносит один из самых тяжелых ударов по процессу защиты прав и свобод человека. Следовательно, государство должно использовать все возможные меры и способы для организации справедливого правосудия.

Сфера политики и выборы

Коррупция на выборах (так называемая электоральная коррупция) способствует нарушению права на свободное волеизъявление избирателей. Под электоральной коррупцией понимаются, прежде всего, использование административного ресурса и подкуп избирателей. Согласно данным независимых организаций, наблюдающих за проведением выборов, нарушение права на свободное волеизъявление граждан по причине коррупции стало массовым и повсеместным явлением в ходе избирательных кампаний Государственной Думы и Президента зимой 2011 и весной 2012 годов. А ведь обязанностью государства является создать условия, гарантирующие свободное волеизъявления граждан на выборах. Граждане должны принимать решение относительно выбора того или иного кандидата, той или иной партии, самостоятельно, независимо и не подвергаясь влиянию или давлению на формирование выбора. Государство должно защитить избирателей от любых форм воздействия, и от любых форм незаконных действий в процессе голосования.

Коррупция представляет собой угрозу для институционального развития демократического управления. В странах, где право на политическое участие ограничивается, как правило, не соблюдаются и права на жизнь, свободу, безопасность, на свободу выражений и ассоциаций. Несоблюдение таких прав, как право на свободу слова или на свободу мирных собраний, в свою очередь, создает благоприятные условия для развития коррупции в органах власти. В результате расширяется практика одновременного нарушения политических прав граждан и коррупции.

Социально-трудовые отношения

Коррупция нарушает право на труд, на равный доступ к государственным услугам и общим благам. В докладе приведены также случаи преследования профсоюзов и их лидеров за их противодействие коррупционным действиям.

Социальная сфера: здоровье и образование

Нарушения экономических, социальных и культурных прав требует особого внимания, поскольку нарушение прав этой категории (таких как право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование, на социальное обеспечение) оказывает непосредственное воздействие на состояние человека, затрагивает его основные жизненные функции.

Нарушение социальных прав нередко обуславливается совершением коррупционных действий, такие примеры приведены в докладе в разделах о социальных факторах связи коррупции с нарушениями прав человека. Нарушение социальных прав в результате коррупции во многом определяется отсутствием механизмов контроля над деятельностью чиновников со стороны граждан, в первую очередь через посредство выборных органов. Причём отсутствие гражданского контроля деятельности органов власти во многих других сферах деятельности также нередко приводит одновременно и к коррупции, и к нарушениям прав и свобод граждан.

Коррупция в образовательной или здравоохранительной системе приводит к тому, что эти сферы становятся недоступными для более бедных слоев населения, нарушая их право на здоровье и образование, тем самым, ухудшая их социальное положение и физическое состояние.

Право на здоровье, в частности, обычно понимается в терминах доступности, приемлемости и качества медицинского обслуживания и здравоохранения, программ, товаров и услуг. Медицинские учреждения, также как и товары и услуги, должны быть в достаточном количестве, быть доступными каждому без исключения, т.е. без дискриминации, и должны соответствовать стандартам и качеству. Большинство коррупционных случаев оказывают воздействие на некоторые из приведенных элементов. Примером может служить хищение общественных средств государственными должностными лицами. Часть бюджета на здравоохранение может не дойти из Министерства финансов до Министерства здравоохранения. Часть денег может откачиваться на пути из федерального в региональный бюджет, а также может быть растрочена не по целевому назначению заведующими или управляющими местных больниц и клиник. Следовательно, выделенные средства доходят не в полном объеме, что прямо отражается на зарплатных платах сотрудников, на качестве и доступности медицинского оборудования. Таким образом, коррупция оказывает воздействие на доступность, качество права на здоровье и медицинское обслуживание.

Хищение средств, направленных на другие социальные программы, проходит по схожему сценарию. В случае с образовательными программами, кража бюджета приводит к более низкому качеству образования, в результате которого страдают ученики (студенты) и преподаватели (получая низкую заработную плату), что в будущем скажется в отсутствии грамотных и современных специалистов в той или иной сфере деятельности. Низкие заработные платы преподавателей нередко приводят к новым коррупционным механизмам, приводящим к дискриминации по отношению к тем, кто не может дать взятку на поступление в ВУЗ, например.

Подобные явления, когда коррупционные практики, в частности, казнокрадство, приводят к нарушению прав человека, можно проследить и на примере социальных программ направленных на улучшение положения заключенных, на улучшение жилищных условий многодетных или неимущих семей и т.д.

Сфера миграции

Закон «О правовом положении иностранных граждан» создаёт широкие возможности для коррупции, о чем правозащитники предупреждали еще на этапе его обсуждения. При наличии безвизового въезда для огромного числа граждан трудоизбыточных стран введение квот на разрешения на работу и найм рабочей силы не могло привести ни к чему, кроме коррупции и образования миллионной армии нелегальных трудовых мигрантов.

Строительные и иные компании заинтересованы в том, чтобы принимать на работу нелегальных мигрантов, с которыми можно обращаться, как с рабами. Естественно, по закону рабочий труд на российской территории невозможен, но он реально существует благодаря взяткам и другим формам коррупции в миграционной службе, полиции и других правоохранительных органах. Так в сфере миграции оказываются связанными коррупция с грубыми нарушениями прав и свобод человека.

Вооружённые силы

Коррупция и нарушения прав человека приобрели в российской армии характер эпидемии. В значительном большинстве случаев коррупция связана с проблемой сохраняющегося призыва на военную службу, поскольку она связана с существенным законодательно закреп-

лённым ограничением прав, практически неограниченной властью командиров, что создаёт условия для её своекорыстного использования.

Массовое взяточничество при призыве приводит к социальной несправедливости: призываются чаще всего юноши из бедных или социально незащищенных семей, не имеющие возможности или не желающие платить взятки. По этой же причине среди призванных в армию высок процент тех, кто вообще не должен был служить из-за негодности по здоровью. Из-за коррупции и вымогательства в армии часто нарушаются фундаментальные права: право на жизнь, на свободу от пыток и унижения человеческого достоинства.

Обеспечение безопасности

Коррупция в полиции способствует нарушению права на жизнь, свободу от пыток и унижения человеческого достоинства. Во многих случаях полиция и другие правоохранительные органы оказываются неспособными защитить права и свободы граждан, которые могут этого добиваться только в отдельных случаях и нередко с помощью взяток. Более того, правоохранительные органы и суды в нашей стране нередко действуя в интересах представителей власти, крупных собственников и частного бизнеса, нарушают права и свободы широких социальных групп граждан. Так происходит, например, в случаях, когда представители органов власти и их родственники не признаются виновными в совершении дорожно-транспортных происшествий, даже при наличии свидетельств нескольких граждан об обратном, когда крупные банки по решениям судов оказываются вправе забирать для погашения долгов квартиры своих клиентов, и в других.

Рекомендации

На основе результатов и выводов выполненного проекта для разрыва связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан предлагается следующее.

Правозащитники в своей деятельности по защите прав и свобод граждан должны по возможности выявлять и противодействовать связанной с ними коррупции.

Органы власти и другие организации при осуществлении противодействия коррупции должны обеспечивать также защиту прав и свобод граждан, как в сфере выработки норм права и закона, так и в своей антикоррупционной практике.

Разрушению связи коррупции с правами и свободами граждан в нашей стране, а также снижению уровня и коррупции, и нарушений прав граждан могло бы способствовать использование следующих принципов ведения антикоррупционной политики и правозащитной деятельности:

- Постоянное участие граждан и организаций гражданского общества в выработке норм права, регулирующего различные жизненные ситуации и, в том числе, ситуации взаимодействий граждан с органами власти.
- Приоритетная реализация в нормах российского законодательства выработанных в общественных дискуссиях и общественной практике норм права.
- Реализация в законотворческой деятельности универсального характера норм законов, обеспечивающих равенство прав и свобод всех граждан государства.
- Постоянная проверка норм законопроектов, действующих законов и других нормативно-правовых актов на коррупциогенность и исключение таких норм из законодательства.
- Постоянная проверка норм законопроектов, действующих законов и других нормативно-правовых актов на соответствие правам и свободам граждан и исключение таких норм из законодательства.
- Постоянная проверка законодательных норм и реальных процедур функционирования системы государственной и муниципальной службы современной России на их соответствие современным принципам:
 - бюрократия осуществляет служение государству и общественному благу с полным отказом от традиций и обычаев патримониального управления;
 - недопустимость привилегий, нарушающих права и свободы других граждан, для чиновников всех уровней;
 - недопустимость получения чиновниками ренты от их должностных положений;

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

- минимизация коммерциализации деятельности чиновников всех уровней.
- Проведение последующих углублённых исследований связи коррупции с правами и свободами человека, некоторые гипотезы для которых сформулированы и проверены в выполненном проекте.

Было бы желательно реформировать системы государственной и муниципальной службы с применением этих принципов в разработках соответствующих концепций, стратегий, планов, программ, законов и других нормативно-правовых актов, а также в контроле реального функционирования этих систем.

Заключение: антикоррупционеры и правозащитники: есть повод работать вместе

Там, где есть коррупция,
всегда есть нарушение прав человека.

*Дмитрий Медведев
Президент РФ (2009 г.)³⁹*

Коррупция является существенным фактором ухудшения ситуации с правами человека, а в России – чуть ли не главным таким фактором. Следствием использования власти или положения в корыстных целях становится пренебрежение правами граждан, ведущее к безнаказанности и беззаконию со стороны представителей государства. При этом влияние коррупции на права человека может быть прямым или косвенным.

Примером прямого влияния может служить коррупция в судах, когда взятка судье напрямую наносит ущерб его независимости и, таким образом, нарушает право на справедливое судопроизводство.

Но гораздо чаще коррупция влияет косвенным образом, а именно – когда она оказалась необходимым, но не единственным условием нарушения прав человека, стала звеном в цепочке факторов, приведших к нарушению. Это происходит, когда факт нарушения прав человека становится следствием совершения коррупционного действия⁴⁰. Ярким примером может служить судьба Химкинского леса под Москвой, незаконно вырубаемого в результате коррупционногоговора, из-за чего страдают права местных жителей на благоприятную окружающую среду. Многочисленные примеры непрямого влияния коррупции в случаях нарушения прав человека приведены и в данном докладе.

Как же коррупция способствует нарушениям прав человека? Прежде всего, она нарушает важнейший принцип равенства: если граждане не хотят или не могут платить взятки и не принадлежат к сообществу избранных, то могут быть лишены равного доступа к общественным благам и услугам. Подтверждением этому может служить тот факт, что по оценкам экспертов и результатам социологических исследований самыми коррумпированными институтами общественной жизни в России являются ГИБДД и в целом полиция, а также здравоохранение, образование и призыв на военную службу⁴¹. Это именно те институты, которые должны обеспечивать важнейшие для каждого гражданина права на личную неприкосновенность, жизнь, здоровье, образование, а также должны обеспечивать правопорядок в государстве и выполнение его социальных обязательств перед гражданами. И именно эти институты оказываются сильнее всего коррумпированными в нашей стране, и именно эти институты чаще всего нарушают права и свободы наших граждан.

Коррупция способствует росту социальной дискриминации, углубляет разрыв между бедными и богатыми. Если представители обеспеченных слоев платят взятки в основном для того, чтобы нейтрализовать угрозы источникам доходов и выиграть для себя дополнительные выгоды, то люди из бедных слоев, а значит, без налаженных коррупционных связей, – с целью нейтрализовать угрозы своим правам, жизни и здоровью, восстановить справедливость и получить то, что им и так положено по закону. Социальная дискриминация проявляется и в том, что бедные подвергаются принуждению к даче взятки намного чаще, чем люди из обеспеченных

³⁹ Видеоблог Дмитрия Медведева, выступление от 20.05.2009: <http://blog.da-medvedev.ru/post/15> (ресурс проверен 28.05.2012).

⁴⁰ Подробнее об этом см.: Corruption and Human Rights: Making the Connection. International Council on Human Rights Policy, Женева, 2009. Стр. 27.

⁴¹ Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации (на основании результатов социологического исследования, проведенного во втором полугодии 2010 г.). Москва, 2011 год. – С. 17 (рост коррупции), с. 25-31 (показатели бытовой коррупции): http://www.indem.ru/corrupt/doklad_cor_INDEM_FOM_2010.pdf (ресурс проверен 28.05.2012).

слоев. Таким образом, коррупция особенно тяжело сказывается на положении беднейших слоев, навешивая на них дополнительное экономическое ярмо. Принимая во внимание уязвимость социальных слоев общества перед коррупцией, Организация Объединенных Наций включила антикоррупционные элементы в свою программу помощи развивающимся странам, в частности, аргументируя это следующим образом: «Коррупция наносит ущерб бедным людям пропорционально, пользуясь их неспособностью изменить статус кво и невозможностью платить взятки, чтобы повысить свое социальное положение, таким образом, создавая неравенство, которое ведет к нарушению их прав»⁴².

Коррупция способствует также углублению дискриминации по расовому, этническому, религиозному, языковому, социальному, гендерному и другим признакам⁴³. Примером дискриминации по этническому признаку во многом вследствие коррупции является положение в России рабочих-мигрантов из стран Средней Азии или Кавказа, которые несравнимо чаще подвергаются вымогательствам взяток со стороны сотрудников государственных органов, чем представители других этнических групп. Дискриминация по гендерному признаку на основе коррупции проявляется, например, в том, что женщины, находясь в более зависимом положении, чем мужчины, чаще сталкиваются с произволом государственных органов и чиновников при обращении за социальными выплатами и льготами или при приеме на работу. Жертвы дискриминации испытывают из-за коррупции двойной удар, ведь после того, как произошло нарушение их прав, не все из них могут восстановить справедливость, если не способны или не хотят платить взятки. Именно поэтому международные анти-дискриминационные принципы требуют от государств обеспечения равного доступа к услугам, благам и ресурсам для всех социально-уязвимых групп и меньшинств, будь то женщины, беженцы, мигранты, малые коренные народы, люди с ограниченными физическими возможностями, заключенные, неимущие и др.⁴⁴

У обоих этих явлений – коррупции и нарушений прав человека – много общих черт. Например, и в нарушениях прав человека, и в коррупционных действиях часто оказываются замешаны представители государства. В первом случае это очевидно, потому что участие сторон в «правочеловеческих» отношениях проходит исключительно по линии «гражданин – государство». Что касается второй части утверждения, то прослеживается вполне четкая тенденция: основные (но не единственные) субъекты коррупционных действий – это люди, облеченные властью и полномочиями, государственные чиновники, а объекты – частные граждане.

Способны ли целые государственные институты допускать нарушения прав граждан по причине своей коррупционности – вопрос для отдельного обсуждения. Несмотря на то, что отдельные обобщения, в частности, со стороны СМИ, в целом допустимы (пример: «коррумпируемый суд отказывает в освобождении невинно осужденному»), чаще всего имеется в виду взятничество со стороны отдельных служащих государства. В федеральном законе № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» указана возможность совершения коррупционных правонарушений «от имени или в интересах юридического лица» – без каких-либо разъяснений этого термина (статья 14).

Доминирование представителей государства среди коррупционеров, очевидно, является одной из главных характеристик коррупции. «Среди лиц, привлеченных к ответственности за коррупцию, 42,2% составляют работники министерств, госкомитетов, региональных органов управления, а 25,8% - работники правоохранительных органов. В целом – 68 процентов представители госорганов» - сообщила газета «Известия» в 1994 году⁴⁵. Тенденция не изменилась: в современной России в целом принято считать государственного чиновника главным действующим лицом взяточничества.

Налицо и стремление навстречу: любыми способами защитить чиновника, коллегу по корпорации «Государство». Юрий Феофанов, обозреватель «Известий», который ещё в 1994 году участвовал в обсуждении законопроекта «О борьбе с коррупцией», так и не ставшего законом, считал, что «во всех правовых системах взяточником признают только должностное лицо, то есть лишь того, кто состоит на государственной службе». В российском законопроекте эта определенность была растворена. Сознательно или по недомыслию, но авторы включили в число «субъектов коррупции», то есть, потенциальных взяточников, всех, кого только можно. Это

⁴² Thusitha Pilapitiya. The impact of corruption on the human rights based approach to development. UNDP policy paper, YN Oslo Governance Centre, Осло, 2004, стр. 5.

⁴³ Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities. International Council on Human Rights Policy, Женева, 2010, стр. 1: <http://www.ichrp.org/en/projects/136> (персурс проверен 28.05.2012).

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ «Известия» 20.07.1994. Цит. по.: Марина Салье «Мафия и коррупция» М., 1994, стр. 10.

служащие организаций, учреждений и предприятий независимо от форм собственности...»⁴⁶. Как уже было сказано выше, сегодняшний закон «О противодействии коррупции» повторяет этот недостаток, апеллируя лишь к широкому и неконкретному термину «юридическое лицо». В то время как Конвенция ООН против коррупции в статье 2 определяет понятие «публичное должностное лицо»⁴⁷, т.е. всегда конкретного индивида, которое и может совершить коррупционное действие.

Второе сходство обоих явлений, о котором уже упоминалось выше: жертвы коррупции и жертвы нарушений прав человека, как правило, – простые граждане, не принадлежащие к привилегированным слоям. Но из этого не следует делать вывод, что все чиновники – плохие и коррумпированные, а все граждане – хорошие и страдают от действий чиновников. По мнению Владимира Римского, заведующего отделом социологии Фонда ИНДЕМ, не должно быть такого упрощения: «На самом деле, чиновники у нас, скорее, такие же, как и большинство граждан. Как только гражданин занимает должность в органе власти, он начинает заниматься коррупцией в том или ином варианте, соответствующем полномочиям этой должности. Правда, немногие чиновники участвуют в крупных коррупционных сделках, многие, но не все берут взятки с граждан и предпринимателей, а большинство чиновников в рамках официальных должностных полномочий исполняет коррупционные решения своих начальников. Последнее обычно коррупцией не считается, но ведь именно такие исполнители способствуют введению коррупционных норм законодательства, повсеместному неуважению к гражданам, нарушений их прав и свобод, безнаказанности взяточничества и других преступлений»⁴⁸.

Третья общая черта. На положение с коррупцией и правами человека влияет ряд одних и тех же факторов. Коррупция растет и рост нарушений прав человека происходит чаще при дефиците: (а) гражданского контроля, (б) прозрачности и доступа к информации о деятельности государственных органов, (в) подотчетности власти перед обществом.

Отсюда следует вывод: вовлечение общественных, некоммерческих организаций и граждан в управление государством, установление реального общественного контроля над деятельностью органов власти, повышение открытости государственных органов ведут к снижению уровня и коррупции, и нарушений прав человека.

Таким образом, между этими явлениями много общего, их взаимозависимость и взаимовлияние очевидны. Коррупция приводит к нарушениям прав человека, которые в свою очередь приводят к росту коррупции. Георгий Сатаров увидел в этом признаки явления, которое в электротехнике называют «генератор с положительной обратной связью». В нашем случае это значит, что коррупция влечет последствия, способствующие росту коррупции. Отсюда следует, что коррупция, если она специально не ограничивается, сама уменьшаться не может. Ее естественное состояние – рост⁴⁹.

Косвенно указывает на такую зависимость сопоставление данных Индекса восприятия коррупции Transparency International и результатов исследования проблем демократии «Свобода в мире» организации Freedom House, приведенное в разделе «Типичные ситуации нарушений прав граждан коррупционными действиями» настоящего доклада. Несмотря на субъективность, в которой некоторые эксперты упрекают рейтинги обеих организаций и особенно Freedom House, данное сопоставление показывает простую зависимость: в странах с высоким уровнем коррупции права и свободы человека находятся под угрозой, тогда как в странах с низким уровнем коррупции положение дел с соблюдением прав и свобод человека несравнимо лучше⁵⁰.

Однако в этой взаимосвязи не все так однозначно. С.А. Ганнушкина справедливо указывает на следующий факт: «Права человека могут нарушаться самым грубым образом и при полном отсутствии коррупции. Так устроены жесткие тоталитарные режимы. С другой стороны, в маленькой благополучной стране (почти деревне) отношения могут быть основаны на взаимных услугах и благодарностях, если с каждого берется посильная мзда»⁵¹.

⁴⁶ Юрий Феофанов. Власть – деньги – власть. «Известия», 10.06.1994. Цит. по: Марина Салье «Мафия и коррупция» М., 1994, стр. 194.

⁴⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.): <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=265> (ресурс проверен 28.05.2012).

⁴⁸ В.Л. Римский, заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ (из переписки с автором, май 2012 г.).

⁴⁹ Антикоррупционная политика. Под редакцией Г.А. Сатарова. Фонд ИНДЕМ, М. 2004. Стр. 6.

⁵⁰ См. главу «Типичные ситуации нарушений прав граждан коррупционными действиями». С. 47.

⁵¹ Светлана Ганнушкина (Комитет «Гражданское содействие»). Информационно-аналитический бюллетень «Коррупция и права человека» (январь 2011 г.), стр. 3: <http://www.demokratia.ru/newsletter/?content=issue&id=16> (ресурс проверен 28.05.2012)

Характеризуя зависимость состояния дел с правами человека от уровня коррупции, Светлана Алексеевна далее пишет: «Имеет смысл говорить о современном государстве с законодательной системой, построенной на принципах прав человека. Коррупция, безусловно, оказывает пагубное влияние на их соблюдение. Разумеется, летят в корзину статьи Всеобщей декларации: 6 (признание человека субъектом прав), 7 (равенство каждого перед законом), 8 (восстановление прав в случае их нарушения). На их нарушении и строится коррупция. А дальше не могут соблюдаться права, связанные с судебной системой, правом на владение имуществом. Дальше, для создания видимости функционирования следственно-судебной системы: попытки и нарушения права на жизнь. Проследить такое развитие можно в любой области»⁵².

Из всего вышесказанного представляется вполне здравой и логичной мыслью о необходимости объединения усилий правозащитников и антикоррупционеров для улучшения качества их деятельности и повышения её эффективности. Представляется, что стратегия противодействия коррупции будет усилена, если будет учитывать «правочеловеческий» аспект, и наоборот, защита прав человека станет эффективнее, если правозащитные организации будут включать в свою повестку антикоррупционный анализ ситуации и законодательства. Сфера, где оба движения, правозащитное и антикоррупционное, естественным образом соединяются – это, например, защита правозащитников, которые борются с последствиями коррупции, защита прав заявителей о случаях коррупции, обеспечение соответствия российского законодательства международным нормам прав человека и противодействия коррупции. Взаимодействие правозащитных организаций с антикоррупционными инициативами даст двойной положительный эффект: оно полезно и обществу, и государству⁵³.

Однако в российской, да и в мировой практике такое объединение усилий происходит не часто. В этой связи интересны умозаключения в исследовании Женевского Международного совета по стратегии в области прав человека, цитировавшемся ранее: «Почему борцы с коррупцией и правозащитники, имея схожие навыки, интересы и цели, не взаимодействуют друг с другом теснее? Отчасти потому, что первые воспринимают свою деятельность как более «официальную», потому что должны работать с органами власти, в то время как последние имеют скорее репутацию оппозиционеров. Вторая причина заключается в том, что многие антикоррупционеры считают язык и концепции прав человека абстрактными, полагают, что «правозащитный подход» имеет сложное прикладное значение, не предлагает практических решений.

Практический аспект проблемы заключается в том, что антикоррупционеры часто считают, что принципы прав человека препятствуют борьбе с коррупцией, в то время как правозащитники иногда обвиняют антикоррупционные практики в нарушении принципов прав человека. Это «напряжение» отражает постоянное несовпадение взглядов, характеризующее отношения между правоприменением и осуществлением прав человека»⁵⁴.

Надеемся, что наш настоящий доклад представил веские причины приблизить оба движения – правозащитное и антикоррупционное – друг к другу, хотя опыт показывает, что взаимодействие требует от обеих сторон преодоления трудностей в языке и практике.

Приложение. Обоснования использования в анализе критериев определения признаков коррупции, нарушения прав и свобод граждан

Для успешного достижения цели и выполнения задач исследования всем его участникам было необходимо использовать единообразное понимание признаков коррупции, нарушения прав и свобод граждан. В данном Приложении описано принятое в этом проекте рабочее понимание таких признаков.

Когда коррупция может нарушить права человека

Принципы равенства и недискриминации

Принципы равенства и недискриминации являются фундаментальными принципами защиты прав человека. Во всех основных международных пактах и конвенциях о защите прав человека закреплен принцип, что каждый человек равен перед законом и имеет право быть защищенным законом на равных основаниях. Дискриминация может быть определена как любая форма подчинения или негативного отношения к отдельным лицам или группам, основанная на характеристиках, которые не являются приемлемыми и подходящими основаниями в усло-

⁵² Там же.

⁵³ Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities. International Council on Human Rights Policy, Женева, 2010. Стр. iii: <http://www.ichrp.org/en/projects/136> (ресурс проверен 28.05.2012).

⁵⁴ Там же. Стр. 63.

виях, в которых они имеют место. «Дискриминация означает любое различие, исключение или предпочтение, которое отрицает или умаляет равное осуществление прав. Положения о защите прав человека основывается на принципе отрицания дискриминации.

В международных конвенциях по правам человека предусматривается, что страна, их ратифицировавшая, обязана уважать и обеспечить всем людям, находящимся на ее территории и в пределах ее юрисдикции, права человека без каких-либо различий, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные взгляды, национальное или социальное происхождение, собственность, рождение или другой статус»⁵⁵.

Четыре главных аспекта этого определения касаются и коррупции. Первое: акты дискриминации определяются широко (любое разграничение, исключение, ограничение или предпочтение), и коррупционные акты в действительности проводят различие, исключают и способствуют преимуществу. Второе: перечисленные в определении основания для проведения дискриминации (раса, религия, пол и т.д.) не являются исчерпывающими и не исключают других обстоятельств, на почве которых может иметь место дискриминация. Третье: в определении дискриминации прописывается, что запрещаются действия, которые имеют дискриминационную цель или воздействие. В соответствии с определением, коррупция подразумевает под собой дискриминационные цели и влияния. Четвертое: следствием дискриминации должно стать снижение или сведение на «нет» равноправного осознания, обладания и исполнения прав человека, таких как право на жизнь, на образование, на здоровье и т.д. В свою очередь, коррупционные случаи оказывают идентичное воздействие: они создают барьеры, или препятствуют или отдают преимущества, затрудняя осуществление того или иного права человеком.

Коррупционные практики могут провоцировать неравные и дискриминационные последствия по отношению к правам человека. В том случае, когда, например, коррупция ограничивает доступ человека, который не дал взятку, к пригодным жилищным условиям, это будет дискриминационной практикой. Жилище должно быть доступно всем, а малоимущим группам, в частности, должно предоставляться преимущество. В случае выселения или переселения людям должны предоставлять альтернативное жилище, но могут происходить случаи (в России это одно из постоянных правонарушений), когда люди получают отказ в обещанном доступе по причине коррупционных махинаций, в которых принял участие государственный служащий, ответственный за реализацию данного права. Таким образом, проводимые программы по снижению цен на жилье, в целях улучшения социального положения малоимущих граждан, могут создавать почву для коррупции, где чиновники, с целью собственной выгоды, могут дискриминировать одних в угоду другим.

Коррупция в секторе здравоохранения зачастую нарушает право на равенство и недискриминацию. Вымогательство взятки у пациента ограничивает его право на здоровье и медицинское обслуживание. Взятка может даваться медицинскому работнику в нескольких случаях: получить необходимое лечение, сэкономить время, обеспечить более достойное лечение или просто выразить благодарность. Между этими случаями иногда сложно провести разграничительную линию, необходимо тщательно анализировать каждый случай. Во-первых, если взятка вымогается непосредственно медицинским работником, ставится как условие для получения приемлемого лечения, то здесь четко прослеживается нарушение права человека на здоровье. Во-вторых, если взятка или неформальное денежное вознаграждение дается в знак благодарности, то тем самым человек как бы рассчитывается за получение более высокого качества медицинского обслуживания. В обеих ситуациях право на равенство и запрет дискриминации будут нарушаться по отношению к тем, кто не может оплатить «услуги».

Равенство и свобода от дискриминации в международных документах по правам человека

Эти два принципа полностью поддерживаются в большинстве международных документов по правам человека, которые содержат различные формулировки запретов на дискриминацию. Запрет дискриминации содержится в следующих международных документах:

- Устав ООН (Статья 1(3), 13(1)(b), 55 (с), и 76);
- Всеобщая декларация прав человека (Статья 2 и 7);
- Международный Пакт о гражданских и политических правах (Статья 2(1) и 26);
- Конвенция о правах ребенка (Статья 2)

Некоторые документы закрепляют запрет на дискриминацию по определенным признакам:

⁵⁵ Словарь по правам человека: Дискриминация. <http://www.biometrica.tomsk.ru/ftp/dict/encyclo/5/discrim.htm> (ресурс проверен 22.04.2012).

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

- Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Существуют также документы о запрете дискриминации в случае применения какого-либо права:

- Конвенция о дискриминации Международной организации труда, предназначенная для защиты права на труд
- Конвенция Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) защищает право на образование.

Конституция РФ в Статье 19 закрепляет принцип равенства всех перед законом и судом и запрещает любые формы ограничений прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Связь с демократическим развитием

Коррупция, так или иначе, в некоторых ситуациях приводит к нарушениям прав человека в ряде некоторых стран: в странах с богатым запасом ресурсов, в которых отсутствуют или плохо развиты демократические институты; в странах, которые восстанавливаются после конфликтов; в тех странах, где не уделяется особого внимания правам человека в процессе разработки и реализации главных инфраструктурных проектов⁵⁶.

В случаях, когда демократические институты не развиты или слабы, и правительство не отчитывается в достаточной мере, а внутри страны имеются огромные природные запасы (газ, нефть, лес, минералы, и т.д.), создаются благоприятные условия для развития коррупции. Эти природные ресурсы приносят очень большой государственный доход, и правительственные чиновники посредством коррупционных сделок получают доступ к отмыванию крупных потоков денег. В таких случаях, коррупция постепенно становится институализированной и является прочной опорой патронажной системы. В свою очередь, это приводит к потере ответственности и отчетности правительства, что создает условия для нарушения целого ряда прав человека. Установление демократических институтов необходимо в странах богатых природными ресурсами, но в тоже время полностью от них зависимыми. Представляется возможным, отнести к данной категории стран Россию, ситуация с правами человека в которой будет анализироваться ниже.

Так ситуация обстоит в тех странах, которые восстанавливаются после конфликта, поскольку в них идет реконструкция и всех ветвей власти, в результате чего ответственность правительства снижается. Ослабление государственной системы приводит к созданию большого количества коррупционных возможностей. В подобных ситуациях под риск попадают самые уязвимые категории населения, чьи права и свободы нарушаются с большей частотой – это женщины и дети, группы людей, пострадавших от конфликта и перемещенные в другие части страны с потерей места жительства, группы людей, которые подвергаются дискриминации по расовому или религиозному признаку и т.д.

Главные инфраструктурные проекты подразумевают, вовлечение большей части государственных средств и частных инвестиций. По причине своей масштабности эта сфера требует особой регуляции, а значит, чиновники вступают в тесные деловые отношения с крупными корпорациями, занимающимися подобными проектами. Это создает большое количество возможностей для развития коррупционных сделок: выиграть тендер, упростить процедуры, смягчить контрактные обязательства, скрыть проблемы, прикрыть саму коррупцию. К нарушению прав человека в данном случае приводят: использование низкого качества сырья (подвергающее опасности здоровье и жизнь людей), создание опасных условий труда (нарушающих трудовые права и в некоторых случаях подвергая опасности жизнь и здоровье), ухудшение экологического положения местного населения.

Критерии определения признаков нарушения прав и свобод граждан

В настоящем проекте предлагалось определять соблюдение или реализацию прав и свобод граждан, а также их нарушения, как социальные явления.

Критерии нарушений прав и свобод, принимаемые в проекте

Критерии нарушений прав и свобод граждан не являются точно и объективно определёнными. Во многом эти критерии зависят от обстоятельств, в которых совершаются те или иные действия. Тем не менее, при анализе собранных случаев следует применять некоторые

⁵⁶ International Council on Human Rights Policy & Transparency International «Corruption and Human Rights: Making the Connection» p.25: www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf (ресурс проверен 18.04.2012).

общие признаки как обеспечения прав и свобод граждан, так и их нарушений. Нарушения прав и свобод граждан в этом контексте можно определять как их не обеспечение или неполное обеспечение.

В целях проводимого исследования нарушения прав и свобод граждан, кроме того, должны квалифицироваться как нарушения основных, общепринятых в мире принципов прав и свобод граждан.

Приоритет основных прав человека становится общим принципом международного и конституционного права современных государств. Понимание прав и свобод граждан должно определяться международными, а не национальными нормами. Этот принцип зафиксирован в части 1 статьи 17 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Принцип уважения прав и свобод человека и гражданина является важнейшим общим принципом права современных государств и должен обладать абсолютной императивной силой в том смысле, что ни один закон не может этому принципу противоречить. В Российской Федерации это положение закреплено частью 2 статьи 55 Конституции РФ: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

В современном понимании права человека основаны на принципе равенства человеческих индивидов от рождения, которое не допускает дискриминации по расовым, национальным, религиозным и социальным различиям. Равенство должно обеспечиваться независимо от пола, возраста, семейного положения, места жительства, владения теми или иными языками общения и других социальных характеристик индивидов. Но равенство может пониматься по-разному: как одинаковость имеющихся уровней благосостояния и жизненных ресурсов (коммунистическое понимание), как равенство шансов и возможностей для всех получить уровень благосостояния и жизненных ресурсов (понимание европейских социалистов) или как равенство перед законом и отсутствие дискриминации по любым основаниям (понимание либералов)⁵⁷.

Насколько соответствует современному пониманию прав и свобод граждан их зависимость от тех или иных социальных характеристик следует определять в контексте каждой конкретной анализируемой ситуации. Например, ограничения на занятия той или иной деятельностью в зависимости от пола индивида могут квалифицироваться как нарушения их прав, так и как отсутствие таких нарушений. Например, ещё 15-20 лет назад женщинам в соответствии с физиологическими особенностями их организмов запрещалось заниматься боксом и тяжёлой атлетикой. В настоящий период такие ограничения считаются нарушениями прав женщин, уже проводятся мировые чемпионаты среди женщин по этим видам спорта.

Права и свободы граждан в современном понимании взаимосвязаны. В соответствии с этим пониманием каждый индивид наделён определённой степенью свободы, которая может меняться в зависимости от его возраста, уровня социализации и других условий жизни. Но всегда свобода каждого индивида ограничена необходимостью соблюдения прав других индивидов. В сознательном возрасте индивидов, которые только и включены в собранные случаи, его свобода всегда является результатом его сознательного и волевого выбора того, как поступать, какие действия совершать. Сознание и воля индивида, с одной стороны, дают ему возможность действовать в определённой независимости от внешних условий и обстоятельств, но, с другой стороны, своими действиями не нарушать права и свободы других индивидов.

В результате права граждан всегда определяют частичное ограничение их свободы и предполагают выполнение определённых обязательств перед другими индивидами и государством. С другой стороны, одной из важнейших целей деятельности современных государств должно являться обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В большинстве случаев обеспечение прав и свобод граждан в современном мире становится функцией именно государства. Например, в современной цивилизации недопустимыми являются физические наказания, которые одни граждане осуществляют в отношении других. Такие наказания должны осуществляться судами и правоохранительными органами.

К другим общим принципам современного понимания прав и свобод граждан можно отнести следующие:

- Права и свободы человека принадлежат ему от рождения, а не предоставлены государством.

⁵⁷ К 65-летию Марека Новицкого: «Власть и единица». Запись фундаментальной лекции председателя Варшавского Хельсинкского Фонда по правам человека Марека Новицкого. Портал «Права человека в России»: <http://www.hro.org/node/14287> (ресурс проверен 7.04.2012)

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

- Права и свободы должны быть предоставлены в равной мере всем и каждому гражданину.
- Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.
- Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства и его важнейшая функция.
- Права и свободы человека и гражданина в любом государстве должны соответствовать выработанным международно-правовым стандартам, а не определяться противоречащими им нормами национального законодательства и практикой правоприменения.
- Права и свободы человека и гражданина должны определять смысл, содержание и применение норм законов, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.
- Нормы законов о правах и свободах человека должны быть непосредственно действующими, а не косвенно определёнными и тем более, не декларациями.
- Государство не должно издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, их права и свободы могут ограничиваться только в чрезвычайных условиях. При этом базовые права и свободы граждан вообще никогда не могут ограничиваться.
- Права и свободы человека и гражданина в современном государстве должны быть гарантированы судебной защитой.

Несоблюдение этих или описанных выше принципов прав и свобод граждан должно квалифицироваться как их нарушения.

Следует учитывать при этом, что в отличие от прав граждан, права человека не всегда являются юридическими категориями. Права человека могут быть моральными или социальными категориями, существующими независимо от их признания органами государственной власти и их включения в нормы законов, а также вообще вне связи индивида с конкретным государством. В таких случаях нарушения прав человека определяются нарушениями норм морали и нравственности, социальной справедливости, несоответствиями общепринятым ценностям и идеалам того или иного социума.

Основные права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьями Конституции РФ

Для облегчения большинства случаев квалификации нарушений прав и свобод граждан ниже в этом разделе приводится список прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ.

Личные права человека и гражданина:

- Право на жизнь (ст. 20)
- Право на свободу и личную неприкосновенность, на то, чтобы не подвергаться пыткам, жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению либо наказанию (ст. 21, 22)
- Право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, защиту достоинства, чести и доброго имени (ст. 23)
- Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23)
- Право на неприкосновенность жилища (ст.25)
- Право указывать и определять свою национальную принадлежность (ст. 26)
- Право пользоваться своим родным языком, право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26)
- Право на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства (ст. 27)
- Право выезжать за пределы Российской Федерации (ст. 27).

Политические права:

- Право на объединение (ст. 30)
- Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирование (ст. 31)

- Право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст.32)
- Право на свободу получения и распространения информации (ст. 29)
- Право на (политическое) убежище (ст. 63)
- Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33)
- Право на защиту и покровительство за пределами Российской Федерации (ст. 40)

Социально-экономические права:

- Право на свободный труд, выбор рода деятельности и профессии, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на отдых, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленной законом минимальной оплаты труда, на защиту от безработицы, на трудовые споры, на забастовку (ст. 37)
- Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41)
- Право на жилище (ст. 40)
- Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39)
- Право на создание профессиональных союзов для защиты своих прав и интересов (ст. 30)
- Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом деятельности (ст. 34)
- Право частной собственности (ст. 35)
- Право наследования (ст. 35)
- Право иметь в частной собственности землю (ст. 36).

Культурные права и свободы:

- Право на образование (основное общее – обязательное, высшее – на конкурсной основе) (ст. 43).
- Право на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

Экологические права:

- Право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии (ст. 42)
- Право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 42).

Критерии определения признаков коррупции

Коррупция – это довольно сложное и неоднозначно понимаемое понятие. Оно описывает социальное явление, которое развивается во времени, имеет исторический характер и существенно зависит от социальных условий и традиций той или иной страны. Поэтому крайне редко какие-то действия граждан или должностных лиц могут однозначно квалифицироваться как коррупционные. Чаще всего, в оценках таких действий могут быть как свидетельства наличия, так и свидетельства отсутствия коррупции в них.

Примером может служить подарок пациента врачу государственного лечебного учреждения после осуществления им хирургической операции. Свидетельствами того, что в этом действии нет коррупции, является то, что пациент просто хотел отблагодарить врача за помощь в поддержании своего здоровья. Свидетельствами того, что в этом действии есть коррупция, могут являться высокая дороговизна подарка или то, что врач вынуждал пациента на такой подарок. Ещё более явными станут признаки коррупции в этом действии, если вместо подарка пациент передал врачу деньги за осуществление хирургической операции, особенно, если эти деньги были переданы до начала этой операции.

В силу сложности и неоднозначности понимания коррупции определение её признаков не может быть однозначно объективным. Поэтому даже по совокупности признаков однозначно квалифицировать то или иное действие или событие как коррупционное практически никогда не представляется возможным. Тем не менее, в проводимом исследовании вполне возможно в каждом из собранных для анализа случаев обнаружить и описать те или иные признаки коррупции, выраженные в большей или меньшей степени. Конкретная квалификация тех или иных действий должностных лиц как коррупционные относится к компетенции правоохранительных органов и судов. Но в исследовании необходимо указать, какие признаки коррупционных действий и событий можно обнаружить в представленных для анализа случаях. При этом такие признаки могут быть не только юридическими, но и экономическими, социальными, политическими и иными.

Признаки коррупционного преступления

При юридической квалификации коррупции в России главным является сбор доказательств наличия в тех или иных действиях должностных лиц или граждан, которые имеют признаки, описанные, прежде всего, в статьях 201, 202, 203, 204, 285, 286, 289, 290 и 291. В этих статьях описаны признаки коррупционных действий, которые в нашей стране признаются преступлениями и по результатам судебных разбирательств могут приводить к уголовным наказаниям.

Признаками коррупции, как уголовного преступления в России, являются следующие:

- Использование должностными лицами государственной и муниципальной службы, а также частного бизнеса своих полномочий:
 - вопреки законным интересам своего органа власти или своей организации;
 - в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц;
 - с целью нанесения вреда другим лицам;
 - если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций;
 - если это деяние повлекло причинение существенного вреда охраняемым законом интересам общества или государства.
- Осуществление коммерческого подкупа, т.е. со стороны дающего:
 - незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества,
 - а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.
- Осуществление коммерческого подкупа, т.е. со стороны берущего:
 - незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества,
 - а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.
- Коммерческий подкуп со стороны берущего считается произведённым с отягчающими обстоятельствами, если он:
 - совершен группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
 - сопряжен с вымогательством предмета подкупа.
- Злоупотребление должностными полномочиями, т.е. использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы:
 - если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности;
 - если это деяние повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций;
 - если это деяние повлекло существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства.

Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан

- Нецелевое расходование бюджетных средств, т.е. расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие:
 - условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере (более 1500000 рублей).
- Нецелевое расходование бюджетных средств считается произведённым с отягчающими обстоятельствами, если оно совершено:
 - группой лиц по предварительному сговору;
 - в особо крупном размере (более 7500000 рублей).
- Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов, т.е. расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие:
 - условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере (более 1500000 рублей).
- Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов считается произведённым с отягчающими обстоятельствами, если оно совершено:
 - группой лиц по предварительному сговору;
 - в особо крупном размере (более 7500000 рублей).
- Превышение должностных полномочий, т.е. совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение:
 - прав и законных интересов граждан или организаций;
 - охраняемых законом интересов общества или государства.
- Превышение должностных полномочий считается произведённым с отягчающими обстоятельствами, если оно совершено:
 - с применением насилия или с угрозой его применения;
 - с применением оружия или специальных средств;
 - с причинением тяжких последствий.
- Незаконное участие в предпринимательской деятельности, т.е. учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом,
 - если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме.
- Получение взятки, т.е. получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если:
 - такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица
 - либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию),
 - а равно за общее покровительство или попустительство по службе,
 - а также за совершение заведомо незаконных действий (бездействие).
- Получение взятки считается произведённым с отягчающими обстоятельствами, если оно совершено:
 - группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
 - с вымогательством взятки;
 - в крупном размере (более 150000 рублей).
- Дача взятки должностному лицу лично или через посредника, т.е. передача взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного ха-

рактера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если:

- такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица
- либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию),
- а равно за общее покровительство или попустительство по службе,
- а также за совершение заведомо незаконных действий (бездействие).

Возможны и другие признаки коррупции, которые определяются не только нормами уголовного законодательства, но и нормами морали, нравственности, этики, пониманием справедливости и т.п.

Признаки коррупции в гражданско-правовых отношениях

Понимание коррупции как исключительно уголовного преступления является слишком узким и устаревшим в современных условиях. Более адекватным современным условием является понимание коррупции как социального явления.

Для приближения к этому пониманию в странах Европейского Союза введена не только уголовная ответственность за коррупцию, но и гражданско-правовая, т.е. не связанная с уголовными обвинениями, а предполагающая разбор в судах гражданских исков, в частности, о нарушениях прав и свобод, материальных и нематериальных интересов сторон. В частности, гражданские иски от понесших ущерб в результате коррупции, могут подаваться в суды в целях получения полного возмещения ущерба, что в современной России не реализовано. Но такое понимание коррупции должно постепенно вводиться и в России, поскольку наша страна подписала Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года⁵⁸.

Во второй статье этой Конвенции приводится следующее понимание коррупции:

«Для целей настоящей Конвенции "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведении, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового».

Это понимание коррупции, наряду с её пониманием, как преступления, описание которого включено в Уголовный Кодекс РФ, предлагается использовать для квалификации действий должностных лиц и граждан.

Признаки институциональной коррупции

Для эффективного противодействия коррупции следует учитывать, что возможна и так называемая институциональная коррупция, когда действующие социальные институты⁵⁹ и социальная среда⁶⁰ определяют совершение индивидами коррупционных действий, во многом независимо от их приоритетов и желаний. В результате к совершению коррупционных действий приводит воздействие социальных институтов и определяемых ими социальных норм, а не ко-

⁵⁸ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Страсбург, 4 ноября 1999 года. Документ Совета Европы СЕД № 174. Неофициальный перевод. Режим доступа: <http://www.echr-base.ru/CED174.jsp>

⁵⁹ Социальный институт (social institution) здесь понимается как совокупность норм, предписаний и требований, связанных с определенной организационной структурой, посредством которых общество контролирует и регулирует деятельность индивидов в наиболее важных сферах общественной жизни. Социальные институты, как правило, являются исторически сложившимися устойчивыми формами организации совместной деятельности и взаимодействий индивидов. Институты не всегда осознаются индивидами, но регулируют их действия. А для обеспечения соблюдения норм, предписаний и требований социального института в обществе, как правило, создаются и функционируют соответствующие социальные организации.

⁶⁰ Социальная среда (social environment) здесь понимается как совокупность материальных, экономических, социальных, политических и духовных условий существования, формирования и деятельности индивидов и социальных групп. Социальная среда включает политику, экономику, некоммерческую и общественную сферы, а также общественное сознание и культуру в широком смысле, т.е. не только искусство и литературу, но и нормы взаимодействий индивидов между собой, стереотипы социального поведения и т.п. Поэтому социальная среда для каждого индивида включает и его ближайшее социальное окружение, т.е. семью, трудовую или учебную и другие социальные группы, в которые индивид входит. Социальная среда во многом неосознанно для индивида формирует его психику и его бессознательное, а также неосознаваемые мотивы его социального поведения.

рыстные или иные интересы отдельных индивидов. Такая коррупция очень опасна и является массовой, потому что не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция: такие действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты не всегда замечаются. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение коррупционных действий, необходимо выявлять такие социальные институты, которые способствуют массовому совершению коррупционных действий, а затем эти институты заменять некоррупционными.

Примером проявления институциональной коррупции может служить пожар в Москве в итальянском ресторане Il Pittore, который произошёл 9 января 2012 года. В этот день в этом ресторане, расположенном по адресу улица Новочеремушкинская, дом 38, взорвался газовый баллон. В результате семеро человек серьёзно пострадали, а трое – умерли. Было установлено, что этот ресторан полгода назад проверяла пожарная инспекция, но нарушения, заключавшегося в том, что еда в ресторане готовилась на газе из баллонов, не обнаружила⁶¹. Этот ресторан в последние месяцы расширялся, число его гостей росло, нужно было готовить больше еды. Но при этом для владельца ресторана было слишком дорого и долго подключиться к стационарным сетям газового снабжения в Москве. В результате владелец этого ресторана выбрал для себя вариант с использованием газовых баллонов, что не соответствует противопожарным нормам. И в такой ситуации, которая является типичной для Москвы и современной России, ни пожарная инспекция, ни газовые службы не оказали содействие в развитии этого ресторана.

В результате владелец ресторана не только нарушил противопожарные нормы, но права гостей своего ресторана на жизнь и здоровье. А органы государственной власти в лице пожарного надзора более полугодом не контролировали процесс приготовления еды в этом ресторане, не способствовали решению проблемы развития этого ресторана, поэтому и они тоже прямо причастны к гибели трёх граждан и нанесению вреда здоровью ещё семерым. В данном случае пожарная инспекция не выполнила своих государственных функций по защите жизни и здоровья граждан от пожаров. Но в современной российской системе государственного управления такое поведение пожарных инспекций в аналогичных ситуациях стало обычной нормой: они только проводят инспекции, но никак не заботятся о том, чтобы предотвратить последствия возможных пожаров.

В этом случае есть проявление институциональной коррупции, которая определила нарушение права граждан на жизнь и защиту здоровья. Ведь не только в этом, но и в других российских ресторанах институциональная коррупция создаёт высокие риски для их гостей погибнуть от пожаров.

Деятельность коррупционных сетей

К институциональным признакам коррупции следует относить также признаки деятельности коррупционных сетей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Деятельность коррупционных сетей⁶² проявляется в формировании неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве или иной структуре, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и иными структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости используются для систематического совершения коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения её нелегальных доходов или для получения конкурентных преимуществ финансово-кредитным и коммерческим структурам, входящим в коррупционную сеть, с целью последующего получения таких доходов.

Услуги коррупционных сетей обычно востребуются и предоставляются в центрах принятия решений, относящихся к государственному управлению и бизнесу. Более того, многие лица, принимающие решения на различных уровнях системы управления государством и обществом, сами являются членами таких коррупционных сетей.

Сети должностных лиц, связанных взаимными обязательствами, существовали и существуют во все времена и во всех странах. Особенность текущего периода развития России в том, что через эти коррупционные сети, а не через нормативные контрактные отношения между властью и бизнесом, проходит большая доля валового национального продукта (ВВП), чем в развитых государствах. Анализ собственности и расходов чиновников российского государственного аппарата показывает, что их реальные доходы значительно превышают легальные. Более того,

⁶¹ Ресторан, где прогремел взрыв, проверяли на безопасность полгода назад. Москва, РИА «Новости»: <http://ria.ru/incidents/20120110/536210931.html> (ресурс проверен 18.05.2012).

⁶² Несколько подробнее это социальное явление описано в разделе «Коррупционные сети» брошюры «Гражданские инициативы и предотвращение коррупции» / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2000. – С. 72-82.

судя по уровню легальных доходов высокопоставленных российских чиновников, их теневые доходы, получаемые от коррупционных сетей, стали основной частью их реальных располагаемых доходов. Даже относительно честные чиновники, не берущие взяток ни за какие услуги, через коррупционные сети получают настолько значительные доли своих доходов, что не смогут существовать вне этих сетей и, соответственно, противостоять их реализации их корпоративных интересов. В результате государственные служащие в своей работе руководствуются своими обязательствами перед коррупционными сетями не меньше, чем интересами государства. В этом основная причина неэффективности государственного аппарата управления, и эта неэффективность прогрессирует.

Деятельность коррупционных сетей всегда является конфиденциальной, изучается и расследуется с трудом, а иногда является вообще полностью закрытой для изучения и расследования. Поэтому конкретных и общих признаков деятельности коррупционных сетей пока не разработано. Но это не должно препятствовать наблюдателям и представителям некоммерческих и общественных организаций высказывать подозрения в осуществлении деятельности тех или иных коррупционных сетей и в причастности к ним тех или иных должностных лиц и отдельных граждан.

Наиболее адекватное российским условиям понимание коррупции

Наиболее адекватным российским условиям, по-видимому, является признание коррупционными любых действий, нарушающих нормальное, нормативное регулирование и развитие той или иной отрасли, сферы деятельности, региона и страны в целом посредством использования публичных возможностей для реализации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным. При этом интересы не обязательно должны быть материальными, они могут быть и нематериальными, когда действия производятся в соответствии с какими-то идеями или по идеологическим мотивам, например.

Нормальным, нормативным регулированием и развитием той или иной сферы деятельности и страны в целом можно считать такое, которое к настоящему периоду зафиксировано в действующих международных документах и соглашениях, планах и программах развития нашей страны, её отдельных отраслей и регионов, в Конституции РФ и принятых на её основе законах и других нормативно-правовых актах.

Коррупцией поэтому следует считать осуществляемое любыми способами и при любых условиях извлечение выгоды в корыстных целях из своего социального статуса или положения в системе государственной власти, в частном бизнесе, в некоммерческой или общественной сфере. Коррупцией в этом смысле следует признавать не только незаконные, но и неэтичные и аморальные действия, а также действия, признаваемые в нашем обществе несправедливыми. Безусловно, юридически наказуемыми могут являться только действия, нарушающие нормы закона, но коррупция ими не исчерпывается: возможность юридической квалификации коррупционных действий не должна быть единственным её признаком.

К коррупции, кроме того, следует относить любые действия, способствующие разложению государственной власти и системы государственного управления, способствующие разрушению процедур функционирования органов власти в общественных и государственных интересах при формировании и укреплении процедур их функционирования в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп и т.п.

Критерии определения действий, как коррупционных

Критерии определения действий, как коррупционных, не могут быть абсолютно точными и определёнными в силу неопределённости признаков коррупции, их неоднозначности, сложности доказательств наличия таких признаков в силу скрытости, конфиденциальности любых коррупционных действий.

Для того чтобы ориентироваться в квалификации действий, как коррупционных, можно использовать признаки коррупции, приведённые в предыдущем разделе. При этом не следует сводить эти признаки только к признакам преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, а использовать также признаки коррупции, как правонарушения в гражданско-правовых отношениях, как в нормах законодательства ЕС, и как социального явления.

Важнейшие признаки коррупционных действий выделены в предыдущем разделе **полужирным шрифтом**. Следует учитывать, что возможны и другие признаки коррупции, которые определяются не только нормами уголовного законодательства, но и нормами морали, нравственности, этики, пониманием справедливости и т.п.