

ВЕДОМСТВЕННЫЙ ПРИОРИТЕТ РЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ЗАКОНЕ “О ПОЛИЦИИ”

© 2013 г. Анатолий Петрович Окусов¹, Станислава Анатольевна Окусова²

Краткая аннотация: авторы, анализируя явление конфликта интересов госслужащих, считают, что Закон “О полиции” не создает условий для противодействия коррупции. Конфликты необходимо не предотвращать, а продуктивно разрешать.

Annotation: authors, analyzing the phenomenon of the conflict of interests of civil servants, consider that the law “About police” doesn't create conditions for corruption counteraction. Conflicts are necessary be not to preventing, and productively to resolve.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, столкновение, взятка, государство, должностные преступления, противоречие, конструктивный конфликт, служащий.

Key words: corruption, conflict of interests, collision, bribe, state, state in public, contrariety, constructional conflict, official.

Конфликт интересов – относительно новая проблема, представляющая собой перспективную теоретическую основу для исследования преступлений, обозначенных в ст. 285–293 гл. 30 УК РФ. Это – преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В юридической литературе они воспроизводятся в том определении, которое закреплено за ними УК РСФСР 1960 г., т.е. как должностные преступления.

Должностные преступления есть общественно опасные деяния, совершаемые должностными лицами благодаря занимаемому ими служебному положению или служебному авторитету вопреки интересам службы, которые причиняют или создают реальную угрозу причинения существенно-го вреда нормальной деятельности органов государственной власти, интересам государственной службы или службы в органах местного самоуправления. Видовым объектом данных преступлений является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе нормальной, законной деятельности органов власти. Непосредственным объектом предстает нормальная деятельность отдельных звеньев в системе государственного управления, которая деформируется как раз под воздействием неадекватно разрешенного конфликта интересов, превращающего интерес,

здоровье, благополучие гражданина в дополнительный непосредственный объект должностного преступления.

Субъект этих преступлений – должностное лицо. Мотив назван законом в качестве обязательного признака субъективной стороны злоупотребления должностными полномочиями – корыстная или иная личная заинтересованность. Это и есть та сторона конфликта интересов, которая подлежит рассмотрению.

В современном законодательстве и в отдельных теоретических разработках конфликт интересов ошибочно рассматривается как сугубо негативное, общественно опасное и по своей сущности чрезвычайное явление в условиях якобы бесконфликтной деятельности официальных служб. И в этом своем общественно опасном качестве (согласно нормативно-правовому предписанию) он подлежит оперативному предотвращению, для чего законодателем искусственно разработана специальная система мер “по недопущению любой возможности возникновения” конфликта. Эта технология изложена в ст. 11 Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.

До этого ст. 61 УПК РФ определяла обстоятельства, исключающие участие в производстве по уголовному делу должностных лиц, если они или их близкие родственники являются участниками данного уголовного дела или “если имеются иные обстоятельства, дающие основания полагать, что они лично, прямо или косвенно, заинтересованы в исходе данного дела”.

¹ Профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Ростовского юридического института МВД России, доктор философских наук.

² Адъюнкт адъюнктуры того же института (E-mail: stava07@rambler.ru).

Из практики известно, что такое требование больше формально, чем содержательно и, по существу, ничего не меняет, потому что сам факт родства участника уголовного дела должностному лицу является сигналом для его коллег благополучно решить это дело. Но чрезвычайность положения должностного лица, описанного данной статьей УПК РФ, по-видимому, автоматически распространилась на понимание сущности конфликта, как такового. Он начал пониматься многими его толкователями как сугубо негативное, общественно опасное явление, требующее немедленного устранения, а его носителя – увольнения, в то время как на деле конфликт есть обычное для общественных отношений и тем более для правоохранительной деятельности “рабочее” состояние.

Задача статьи – обоснование непреодолимости, а в ряде случаев необходимости стимулирования социальных конфликтов и утопичности стремления к бесконфликтной организации правоохранительной деятельности. Важно не только понимание конфликта интересов как нормы, но и определение механизма его оптимального разрешения, не допускающего должностных злоупотреблений утверждением приоритета личных, ведомственно-корпоративных и иных интересов над общественными интересами, как это часто происходит в условиях реформирования правоохранительной системы и произошло, в частности, в процессе всенародного обсуждения закона “О полиции”.

Представляется, что приоритет ведомственных интересов тех, кто подводил итоги всенародному обсуждению данного Закона, реализован, во-первых, в ущерб общим интересам и интересам отдельных граждан, во-вторых, таким образом ими созданы комфортные условия для коррупции в полиции.

Решить данную задачу, тем самым продемонстрировав допущенный приоритет ведомственного интереса в решении конфликта интересов в Законе “О полиции”, мы намерены сопоставлением проекта федерального закона “О полиции” от 12 августа 2010 г. с текстом принятого Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г. Сравнительная характеристика призвана показать, как ведомственный интерес, с подавляющим приоритетом которого отредактирован этот важный документ, деформирует стратегию и тактику правоохранительной деятельности, создает комфортные нормативно-правовые условия для развития коррупции. При этом отдельные поправки и уточнения основных положений из проекта де-

монстрируют действительное их совершенствование. Но в основном дело ограничивается такой демонстрацией.

По результатам анализа – предложить конкретные содержательно-редакционные уточнения ст. 5–9 гл. 2 “Принципы деятельности полиции”, ст. 27, 29 гл. 6 “Правовое положение сотрудника полиции” и др. с позиций интересов нации, гражданского общества и отдельной личности.

Современные авторы отмечают, что конфликт интересов является, во-первых, одной из трудных, болезненных проблем государственной службы; во-вторых, сложность данной проблемы и само ее наличие признано на официальном уровне; в-третьих, вопрос этот настолько важен, что ему посвящена специальная Программа государственной службы, призванная реализовать механизм обнаружения и разрешения таких конфликтов³.

Далее, указывается на их деструктивность, многопричинность, нежелательность конфликтов интересов и высказывается сожаление по поводу их существования и того, что они начали изучаться только в настоящее время. “Наличие конфликтов интересов, – считает, например, В.В. Комлева, – показатель не только многочисленных издержек в системе и структуре государственной власти, но и проблем профессиональной этики, служебного поведения, специфики личностных качеств чиновников”⁴.

Иными словами, автор вслед за законодателем приписывает конфликтам роковую силу провоцировать только девиации во взаимоотношениях государства, общества и граждан, быть признаком и результатом такой девиации. Они – воплощение преступности: проникая в святую обитель реализации важных государственных дел, нарушают ее покой, всегда противоречат государственным и общественным интересам, даже тогда, когда противостоят противозаконным интересам преступников.

По тексту следует, что для борьбы с этим злом необходимо преодолевать стереотипы традиционно сложившегося поведения, по-другому оценивать нормы профессиональной этики, преодолевать иррациональное недоверие и нелюбовь населения, развивать личные качества чиновников. Еще лучше – в целом отложить эту трудную работу, предоставив “весьма отдаленной перс-

³ См.: <http://www.ni-journal.ru/archive/52ab0058/698cdbc/4809083c/ddd6bacd/>

⁴ Там же.

пективе решение проблем, связанных с наличием конфликтов интересов власти и общества”⁵.

Еще более запутанна проблема конфликта интересов у молдавского аналитика, приходящего к выводу о том, что “обществу важнее не личные интересы чиновника, а соблюдение им общественных интересов”⁶. И это в то время, когда неудовлетворенные интересы должностного лица, по сути, и есть начало негативно зреющего конфликта.

В целом бесконфликтность бессмысленна и в принципе невозможна. Нужно бороться не с конфликтами, а с той стороной конфликта, которая отстаивает преступный интерес, и способствовать победе той стороны конфликта, которая легальна и легитимна. Более того, в этих целях можно и должно способствовать развязыванию конфликта (на первый взгляд в кажущемся бесконфликтным обществе) на самом деле преступно сложившихся отношений⁷.

Таким образом, можно считать, что в литературе сложился стереотип понимания конфликта интересов, который задан официальным документом и поэтому приобрел статус “узаконенного”. “Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства”⁸.

Иными словами, противоречие между личными (надо полагать, незаконными) интересами должностного лица и законными интересами граждан, государства и общества возникает вследствие неизвестно откуда появившегося конфликта интере-

сов. Однако на самом деле все обстоит наоборот: конфликт интересов должностного лица является отражением реального противоречия между его (законными и незаконными) интересами и интересами (также законными и незаконными) общества, государства и отдельного гражданина. Любая общественная ситуация представляет собой то или иное сочетание согласия и противоборства, когда интересы эти находятся в состоянии конфликта разного уровня его существования – от незначительного расхождения до жесткого столкновения. Значит, состояние конфликтного взаимоотношения не возникает и исчезает, как это представляется миролюбиво настроенному законодателю, а всегда существует, по-разному проявляясь на деле. Оно “глеет” или “горит”.

Конфликт (от лат. *conflictus*) в обыденном понимании – столкновение, разногласие, острый спор. Интерес есть повышенное внимание, которое уделяет в данном случае должностное лицо определенному предмету, явлению. Интересы выступают непосредственной предпосылкой социальных действий, и они практически всегда относительно разнонаправлены у разных людей. Отсюда их противоречия, выражающиеся конфликтами. Иначе и не было бы необходимости в их специальном государственном регулировании. Но это уже были бы не люди, а матрешки с заданной программой действия.

Тем самым законодатель, определяя конфликт интересов как крайнюю и чрезвычайную форму противостояния должностных и личных интересов госслужащего, ошибочно отождествил ее с постоянно существующим, нормальным, рабочим противоречием личных и общественных интересов госслужащего. Он посчитал, что конфликт интересов может быть представлен только одной крайне опасной ситуацией, грозящей разрешиться посредством преступного применения денег, ценностей, услуг, т.е. взяткой. В результате этой ошибки всякий, в том числе деловой конфликт, воспринимается роковой аномалией, всякое несогласие выступает злом, независимо от того, конфликтует ли должностное лицо с законом и законными интересами граждан или выступает в рамках закона против преступника.

Читатель данного нормативного акта вместе с его нормативно-правовой рекомендацией механически воспринял и своеобразное понимание конфликта законодателем. Тем самым он отождествил преступный конфликт с деловым конфликтом, выступив инициатором искоренения конфликтов, как таковых.

⁵ Там же.

⁶ Независимая Молдова. 2008. 9 сент. // <http://www.nm.md/daily/article/2008/09/09/0906.html>

⁷ Более подробно о диалектике интересов в различных формах делового, законного, жизнеутверждающего конфликта и деструктивного, преступного конфликта, направленного против закона, см.: *Окусова С.А.* Конфликт интересов как внутренний источник развития коррупционных процессов // *Гос. и право.* 2011. № 6.

⁸ Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. // *Росс. газ.* 2008. 30 дек.

Однако в реальности конфликт есть внешнее проявление внутреннего противоречия как источника саморазвития определенного процесса, т.е. способ проявления его жизни. Поэтому необходимо не избавляться от конфликтов, а более продуктивно их разделять на конфликты позитивные и негативные, жизненно важные и надуманные, а затем эффективно решать, желательно оптимальными средствами с минимальными потерями и терпимым ущербом для участников.

В конечном счете важно понять: прежде чем искать адекватный способ решения конфликта интересов в Законе “О полиции”, необходимо дать себе отчет в том, что такой конфликт есть ординарное, обычное и неизбежное явление всякого общественного процесса. Законодатель бесчисленное количество раз повторяет ошибку, когда возводит его в статус сугубо негативного, общественно опасного явления. На самом деле серьезно опасен скрытый, несвоевременно и неадекватно разрешенный конфликт. Его сокрытие, запущенность чревата тем, что могут привести к росту негативного потенциала, а затем и к возможному взрыву. И совсем плохо, когда конфликт разрешается в пользу одной стороны с подавлением законных интересов других сторон.

Тождество личных, профессиональных, ведомственных, общественно-государственных и т.д. интересов есть проект законодателя, превратившего свое желание в требование нормативного текста. Но нельзя желаемое принимать за действительное. Если же это происходит и конфликт интересов видится не обычным и неизбежным явлением в деятельности всякого частного лица, занятого общественными делами, а чрезвычайным событием, то тогда следует бить тревогу. Если этого не сделать, то вступит в силу фантастическое требование законодателя бороться с конфликтом, как таковым, организовав для этого специальный превентивный, воистину “полицейский” дозор за возможностью его появления. И это в то время, когда социальные процессы давно исследуются в статусе развивающихся на основе внутреннего противоречия как источника их саморазвития. Хрестоматийной истиной социологии выступает утверждение, что “социальный конфликт является постоянным спутником общественной жизни, столь же соответствуя природе общества, сколь и консенсус”⁹. Конфликт есть своеобразное состояние покоя, а покой может рассматриваться

как “свое другое” конфликтного состояния, как форма существования конфликта¹⁰ и т.д.

С точки зрения современной конфликтологии, представленной различными школами, конфликт – неизбежное и всегда нормальное течение общественных процессов. Опасен не сам конфликт, а его возможные деструктивные последствия. Поэтому, например, “Левиафан” Т. Гоббса есть способ и средство не отмены конфликта, а его цивилизованного разрешения. Современная социология конфликта – это концепция позитивно-функционального конфликта Л. Козера (США), конфликтная модель общества Р. Дарендорфа (ФРГ), общая теория конфликта К. Боулдинга (США), теория социальных коллизий Дж. Рекса (Англия), социология конфликта Г. Зиммеля (ФРГ), школа конфликта социального дарвинизма Г. Ратценгофера (ФРГ) и т.д. Все эти относительно разные концепции конфликта сходятся в одном – в признании конфликта непреходящим, существенным элементом социальных процессов, источником саморазвития общества, перманентно сменяющим друг друга. Или же, наконец, сменяющимся молниеносным согласием, которое немедленно превращается в различие, доходящее до противоположности.

Законодателям, занятым серьезным делом предупреждения служащих об ответственности за конфликты, угрожающие их спокойному ведомству, придется рекомендовать всю жизнь писать одни только доклады о непрекращающихся угрозах со стороны бесконечных конфликтов, неотвратимо вызревающих в толще жизни, или оставить это явно не юридическое занятие и прислушаться к мнению юриста, специализировавшегося как раз в теории юридического конфликта. Это – польско-австрийский автор теории конфликта как процесса, объясняющего сущность исторического процесса, Л. Гумилович. Он считал, что: а) конфликт лежит в основе исторического процесса; б) конфликт является не чрезвычайным событием, тем более не негативной аномалией, а фактором прогресса; в) конфликт, как и деление общества на господствующих и подчиненных, – явление вечное; г) конфликты способствуют единству общества, возникновению более широких и основательных общественных объединений¹¹.

Если все сказанное верно и признается таковым, то остается посмотреть, как этот непреодолимый конфликт интересов проявляется у самого

⁹ Запрудский Ю.Г. Социальный конфликт. Ростов-н/Д., 1992. С. 3.

¹⁰ См.: там же. С. 69.

¹¹ См.: Философская энциклопедия. В 5-ти т. Т. 1. М., 1960. С. 418.

автора нормативных актов, и не является ли сам законодатель главным поставщиком неэффективных законов, которые затем исполняются в том же ключе конфликта интересов с подменой общего интереса (на самом деле уже законодателем подмененного своим частным интересом) на частный интерес законоприменителя. И в конце законодательного, законоприменительного, законисполнительного и т.д. процесса вынуждены фиксировать результат, прямо противоположный тому, который мы намерены были получить. Для этого вполне подходит Федеральный закон “О полиции”, не так давно прошедший испытание всенародным обсуждением и окончательно отредактированный, как представляется, с явно ведомственным приоритетом решения конфликта интересов и поэтому требующий значительной доработки.

Федеральный закон “О полиции” имеет свои неоспоримые достоинства, которые заключаются в том, что он, во-первых, разработан на основе определенной преемственности с Законом РФ “О милиции” от 18 апреля 1991 г. (в ред. от 22 июля 2010 г.) и с незначительными изменениями воспроизводит направления деятельности полиции, соответствующие задачам милиции.

Во-вторых, технология его принятия, осуществленная хотя в данном случае и мало результативным, но официально заявленным открытым обсуждением с попыткой учесть пожелания не только специалистов, составляющих регламент своей профессиональной деятельности, но и граждан, как оппонировавшей стороны конфликта интересов.

В-третьих, специально выделенные терминологические уточнения принципов деятельности полиции с заменой проектных рекомендаций сотрудникам полиции не допускать преступных действий, категорическим требованием пресекать их в окончательно отредактированном варианте. В частности, п. 3 ст. 5 “Соблюдение прав и свобод граждан” проекта закона “О полиции” гласит: “Сотрудник полиции не имеет права прибегать к пыткам, насилию, жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению либо наказанию. Сотрудник полиции не должен поощрять и осуществлять любое действие, которым гражданину умышленно причиняется боль, физическое или нравственное страдание в целях получения от него или от иного лица сведений либо признания, наказания его или иного лица за совершенные действия или за действия, в совершении которых он подозревается”.

В тексте принятого Федерального закона “О полиции” данное требование изложено по-другому: Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание”. Замена одних выражений другими (“не имеет права”, “не должен” на “запрещается” и “обязан”) осуществлена в интересах граждан. Полицейскому предписывается не воздержание от преступных действий, а активное противостояние им.

И наконец, в-четвертых, можно отметить то внимание, которое Закон “О полиции” уделил проблеме конфликта интересов таким образом, что в отличие от Федерального закона “О противодействии коррупции” данная проблема получила адекватное изложение. Это произошло благодаря тому, что здесь конфликты (хотя и неявно) подразделяются на допустимые (построенные на профессиональном интересе) и недопустимые (основанные на личностном интересе).

В результате п. 12 ст. 27 проекта закона “О полиции” требовал “сообщать непосредственному начальнику о личной заинтересованности при выполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры к предотвращению *такого* (курсив наш. – А.О., С.О.) конфликта”¹².

Пункт 13 ст. 31 указанного проекта четко предписывал полицейскому “не допускать конфликтных ситуаций, *способных нанести ущерб* (курсив наш. – А.О., С.О.) его репутации или авторитету полиции”¹³.

Однако в окончательном варианте успешно решенный вопрос конфликта интересов в деятельности полицейского оказался нейтрализованным отсылкой к ошибочному тексту Закона “О противодействии коррупции”. В результате п. 2 ст. 29 утвержденного Закона “О полиции” гласит: “На сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ “О противодействии коррупции”»¹⁴, т.е. для решения важной проблемы коррупции рекомендовано обратиться к путаному Закону в его противоречивом изложении.

¹² Проект федерального закона “О полиции” // Росс. газ. 2010. 12 авг.

¹³ Там же.

¹⁴ Федеральный закон Российской Федерации “О полиции” от 7 февраля 2011 г. // Росс. газ. 2011. 10 февр.

Тем самым четвертое достоинство Закона “О полиции” обернулось его первым серьезным недостатком. Этот недостаток особенно опасен тем, что имеет непосредственное отношение к созданию комфортных криминогенных условий для развития как раз должностной преступности, которой была знаменита милиция, и есть опасение, что она останется таковой и в статусе полиции. В крайнем случае откорректированный ее представителями текст ст. 9 “Общественное доверие и поддержка граждан” Закона “О полиции” показывает, что конфликт интересов полиции и граждан будет решаться преимущественно с ведомственным приоритетом и в пользу ведомства.

Начало этому положено незаметной, но существенной поправкой законодателем п. 1 ст. 9. В проекте п. 1 ст. 9 звучал так: “Полиция при осуществлении своей деятельности должна обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан”. Однако в заключительном, откорректированном ведомством тексте уже записано по-другому: “Полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан”. Такой явный крен в свою пользу, по-видимому, потребовал компенсации. Поэтому в проекте в п. 2 ст. 9 было записано: “Полиция должна стремиться к тому, чтобы действия ее сотрудников при всей своей строгости и решительности были обоснованными и понятными для граждан”. В окончательном тексте уже максимально учтен интерес граждан: “Действия сотрудников должны быть обоснованными и понятными для граждан”. Ясное по форме, содержанию и смыслу требование, задающее ориентир всей работе.

Однако далее п. 5 ст. 9 проекта гласит: “Сотрудник полиции приносит извинения гражданину, чьи права и свободы были им нарушены”. Кажется, понятное и достойное для профессионала требование. Другое дело – компенсирует ли простое извинение нанесенный ущерб, потерянное время, здоровье, честь. Но и этот чисто человеческий прием изыскания доверия и поддержки граждан в окончательном тексте нейтрализован превращением сугубо этического жеста – покаяния конкретного виновного полицейского в официальное признание его вины абстрактной полицией. В результате образовалась замысловатая, не простая для понимания редакция п. 3 ст. 9 окончательного текста Закона “О полиции”: “В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод.

В порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция приносит извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения (жительства), работы или учебы гражданина в соответствии с его пожеланиями”.

Заключительное видоизменение ст. 9, содержащей в себе нормы взаимоотношения полиции с главным оппонентом правоохранительных структур – гражданами, выражено в проекте закона “О полиции” п. 8 этой же статьи. Его требование звучит просто, понятно и справедливо: “Мнение граждан о деятельности полиции является одним из основных критериев оценки ее работы”. Улучшением данного тезиса могла бы быть еще большая его конкретизация указанием на мнение конкретного гражданина, непосредственно контактирующего с полицейским и оценивающего полученный результат. Но законодатель редактирует данный основополагающий пункт по-своему: туманно, отвлеченно, замысловато и с полным недоверием гражданину и человеку. В результате п. 6 ст. 9 Закона “О полиции” механически воспроизводит демократическую банальность: “Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел”, т.е. здесь имеется в виду мнение не законопослушного гражданина, связанного с официальным лицом цивилизованным институтом омбудсмана, а в крайнем случае потенциального преступника, мнение которого будет тщательно проверено, а свои выводы сделает начальство.

Тем самым есть основание утверждать, что предвзято откорректированный в ключе ведомственного приоритета решения конфликта интересов данный Закон не препятствует должностной преступности. Что это действительно так, может подтвердить заключительный аргумент, связанный с рассмотрением полностью изъятых из Закона “О полиции” ст. 30 “Запреты, связанные со службой в полиции” и ст. 31 “Требования к служебному поведению сотрудников полиции”.

Нет возможности их анализировать подробно, для того чтобы увидеть, как вся система антикоррупционного содержания, сосредоточенная в данных разделах, содержащих не менее 40 требований, заменена в окончательном тексте сжатой ст. 29 “Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции”. Да и она представлена двумя короткими пунктами, один из которых – отсылка к путаному, ошибочно трактуемому

конфликт интересов Закону “О противодействии коррупции”.

В числе исключенных положений из окончательного текста Закона “О полиции” оказались запреты на следующие действия сотрудника полиции:

участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации;

осуществлять предпринимательскую деятельность;

приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в системе федерального органа исполнительной власти;

получать в связи с выполнением служебных обязанностей вознаграждения от граждан и организаций (подарки, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

выезжать в связи с выполнением служебных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств граждан и организаций;

разглашать или использовать в целях, не связанных со службой в полиции, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей;

принимать без письменного разрешения руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, общественных и религиозных объединений, иных организаций;

входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений;

разглашать или использовать в интересах граждан, общественных объединений и организаций сведения конфиденциального характера;

не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету полиции и т.д.

Таким образом, можно считать, что в проекте закона “О полиции” были основательные задатки для установления заслона против должностной преступности и коррупции. Но ошибкой законодателя была, во-первых, отсылка полицейского к Закону “О противодействии коррупции” с его пониманием конфликта интересов как абсолютного зла.

И во-вторых, ошибочно исключены запреты на сугубо коррупциогенные действия сотрудника полиции ст. 30, 31 проекта закона “О полиции”.

Тем самым созданы комфортные условия коррупционной преступности.

Остался нерешенным последний вопрос: почему это стало возможным? Кто автор поправок, превративших достаточно удовлетворительный проект закона “О полиции” в антикоррупционно несостоятельную правовую норму? Чем он руководствовался, рекомендуя исключить из такого важного Закона принципиальные требования, направленные против эпидемии российской коррупции? Вопрос трудный, поскольку обсуждение Закона, судя по переполненности Интернета, было действительно массовым. Однако одним из таких авторов выступил Институт государства и права РАН. Вот что записано в резолюции обсуждения данного проекта.

“12. Статья 31 проекта чрезмерна, многословна, одно и то же требование к сотруднику полиции в ряде случаев выражается различными словами. Кроме того, оценка соблюдения (несоблюдения) этих требований весьма затруднительна. Если действия полицейского не выходят за пределы его полномочий, являются правомерными, то установление мотивов, которыми он руководствовался, и испытываемых им эмоций не имеет юридического значения. Остается неясным, что содержательно данная статья добавляет к требованию неуклонного соблюдения законов и подзаконных актов, относящихся к компетенции сотрудника полиции”¹⁵.

Тем самым сэкономлены слова для выражения требований к сотруднику полиции, удалось уйти от преодоления трудностей оценки их соблюдения (несоблюдения). Решено, что если его действия не вышли за пределы его полномочий и они правомерны, то неважно, какими мотивами он руководствовался. Эмоции для юриста неважны, и

¹⁵ Заключение учреждения Российской академии наук – Института государства и права РАН на проект федерального закона “О полиции” // http://www.igpran.ru/public/publicsite/Zaklyuchenie_IGPRAN_na_roect_fz_o_polici.pdf

то, что они психологически проявляют личностный интерес полицейского и тем самым являются реальной предпосылкой неадекватного решения обостряющегося конфликта интересов, в данном случае не играет никакой роли. Профилактика ныне не в моде.

В результате мотивы, которыми руководство-вались представители ИГП РАН, могут быть также определены как сугубо ведомственные, так как благодаря им Закон предстал не чрезмерным, немногословным, не нужно тратить силы на определение мотива того или иного поступка полицейского (пока он не превратится в очевидного преступника). Несмотря на четкую специально антикоррупционную направленность всех 14 пунктов ст. 31 проекта закона “О полиции”, для профессионала осталось не ясным, что содержательно добавляют эти требования и к так понятной необходимости неуклонно соблюдать закон и подзаконные акты сотрудником полиции.

Для того чтобы это исправить, предлагается следующее:

1. Вернуть (хотя бы в сокращенном вид) в текст Закона “О полиции” основные требования ст. 30, 31 проекта закона “О полиции”. При этом п. 2 ч. 1 ст. 31 Закона “О полиции” должен предписать сотруднику полиции необходимость:

считать своей главной профессиональной задачей защиту жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина;

п. 4 ч. 1 ст. 31 должен содержать требования решать все конфликтные ситуации только с позиций закона, т.е.

исключить возможность влияния политических, общественных и религиозных объединений;

не оказывать предпочтения каким-либо организациям, группам, лицам;

не использовать служебное положение с выгодой для себя (взаимные услуги, льготы, взятки);

отказаться от личных предпочтений в пользу закона, чтобы не наносить ущерба собственной репутации и авторитету полиции.

Пункты 5–9 ч. 1 ст. 31 исключить. Остальные оставить без изменения.

2. При возможной доработке теста Закона “О полиции” внести следующие уточнения.

Пункты 13 и 14 части 1 ст. 27 практически повторяют друг друга. Поэтому их следует объединить и обязательно добавить: «Постоянно принимаемая участие в решении конфликта общественных,

ведомственных и межличностных интересов, всегда стоять на позициях закона, а не личной выгоды. Для этого необходимо:

– принимать решение в пользу развития конфликта интересов на основе требований закона, а не предотвращения конфликта на основе преступного сговора;

– срочно уведомлять органы собственной безопасности об обращении к нему каких-либо лиц в целях “мирного” противозаконного решения конфликта интересов».

Остальные пункты ст. 27 оставить без изменений.

В такой или в иной форме необходимо до предела упростить смысловое восприятие обязанностей и на их основе – требований к сотруднику полиции. Главная обязанность – защита жизни, здоровья, прав и свобод гражданина. Поэтому особо оговорить в ст. 6 или в ст. 27, 31 Закона “О полиции”, что предпочтение личной выгоды, выполнение противозаконного приказа начальника, сокрытие нарушения закона и т.д. есть двойное преступление, наносящее непоправимый ущерб гражданину и репутации всей государственной системы – **она становится преступной**. Это – факт должностной инверсии, служебного предательства, противопоставляющего полицию и общество. За него особо неотвратимо и строго должен отвечать именно сотрудник полиции. Этот действительно опасный конфликт созревает как раз в результате полицейского подавления деловых конфликтов.

3. Внести уточнения в текст Закона “О противодействии коррупции” в части дифференциации конфликтов. Кроме того, его содержание нуждается в кардинальной постоянной переработке с учетом изменений в правоохранительной системе России, новых данных мирового опыта борьбы с коррупцией и уточненного понимания ее сущности.

Таким образом, сравнительный анализ проекта Закона “О полиции” и окончательно отредактированного с приоритетом ведомственных интересов текста показал, что нельзя доверять непосредственному исполнителю закона, как это сложилось традиционно, составлять в ущерб гражданину и обществу удобную для себя норму. Вместе с тем нельзя эту работу осуществлять без опытных профессионалов правоохранительной деятельности. Адекватное решение конфликта интересов законодателем – предпосылка эффективного решения конфликта интересов законоприменителем.