

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ КАК ВНУТРЕННИЙ ИСТОЧНИК РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

© 2011 г. Станислава Анатольевна Окусова¹

Краткая аннотация: автор предлагает путь радикального искоренения коррупции в России организацией союза государства и общественного мнения. Этот метод применялся для борьбы с коррупцией во многих странах: каждый чиновник должен знать, что наказание за коррупцию будет неизбежным и суровым. Общественное мнение и общественный контроль средствами СМИ и Интернета делают государство открытым.

Annotation: the author offers a way of radical eradication of corruption in Russia. It is the organization of the union of the state and public opinion. She considers that this method is not new and has been applied for struggle against corruption in many countries: each official should know that punishment for corruption will be inevitable and severe. The public opinion and public control by means of mass-media and the Internet make the state open.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, взятка, общественное мнение, общественный контроль, государство, открытое государство, служащий.

Key words: Corruption, the conflict of interests, business conflict, bribe, public opinion, public control, the state, the open state, the public attitude, employee.

В современной России коррупция определяется тем, что старинные традиции взяточничества в системе государственной власти оказались подкрепленными принципами рынка, требующими за все платить и поддерживающими культ денег. Отсюда усугубление равнодушной реакции на взятку со стороны общественного мнения. Для непосредственных участников коррупционного акта это справедливое, оправданное низкой зарплатой должностного лица дополнительное вознаграждение его услуг благодарным просителем.

Для всех остальных это – привычный способ общения с официальной властью, которым при необходимости можно всегда воспользоваться.

И только для тех, кто оказался непосредственно в проигрыше от сделки двух преступников, взятка является несправедливым и избыточным стимулированием особого внимания государственного функционера к личным проблемам частного лица.

Разнотечение функционального взаимоотношения должностного лица и гражданина в общем “понимающим” общественным мнением является непосредственной основой существования и развития коррупции.

Коррупция (дословно – “порча”, “распад”, “гниение”) представляет собой опасный процесс разложения функциональных связей, скрытно протекающий в системе государственного управления.

Отправными точками анализа прогрессирующей коррупции является то, что она есть болезнь государственная, протекает скрытно и в основном поощряется общественным мнением.

Наша задача – определить внутренний источник и внешние причины саморазвития коррупционных процессов, проанализировать их своеобразие в соответствующих условиях и на этой основе уточнить приоритеты российской антикоррупционной политики.

Понятие коррупции охватывает преступления, предусматривающие злоупотребление властью, должностными полномочиями для получения личной или групповой выгоды в ее различных формах. Она может проявиться не только в преступных, но и в иных противоправных действиях. Международные документы определяют коррупцию как “злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях”. И в такой формулировке она наиболее часто исследуется в юридической научной литературе².

В Федеральном законе “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. (далее – Закон о коррупции) коррупция определяется как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера³.

Для преступления, связанного с коррупцией, характерно практическое отсутствие специального орудия преступления, непосредственно пострадавших и, чаще всего, свидетелей. Процесс его подготовки и осуществления глубоко скрыт и не оставляет следов, необходимых для того, чтобы идентифицировать “подарок” должностному лицу как взятку.

О том, что это не безобидный сувенир, а преступное подношение, могут свидетельствовать, как минимум, три факта.

Во-первых, на это указывает нарушенный закон, требующий связать выгоды имущественного характера, представленные взяткодателем, с действиями (бездействием) должностного лица в пользу взяткодателя или способствовать таким действиям (бездействию). Сделать это не так просто. Тем более сложно определить деятельность должностного лица, подозреваемого во взятке, как общее покровительство

¹ Адъюнкт кафедры государственно-правовых и политико-филологических дисциплин Ростовского юридического института МВД России (E-mail: Stava07@rambler.ru).

² См.: Лунеев В.В. Коррупция учтенная и фактическая // Гос. и право. 1996. № 8; Его же. Правовое регулирование общественных отношений – важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности. Тезисы доклада // Гос. и право. 2001. № 5; Его же. Коррупция в России // Гос. и право. 2007. № 11.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 2). Ст. 15832.

или попустительство по службе в пользу взяткодателя или представляемых им лиц.

Во-вторых, взятка может сопровождаться нарушением специально разработанных инструктивных технологий взаимодействия должностных лиц с гражданами, обеспечивающих прозрачность отношений.

В-третьих, взяточничество может быть зафиксировано строгим контролем имущественного состояния должностного лица, его незаконных доходов. Традиционно считается, что данные факторы и определяют уровень коррупционной преступности.

Однако это всего лишь внешние формальные условия, способствующие или препятствующие совершению такого преступления. Сколько угодно совершенные законы, технологии, институты, контроль не смогут остановить опытного, по-своему грамотного субъекта коррупции, жизненные потребности и интересы которого не удовлетворены, потому что содержательным стартовым активизатором коррупционного акта является внутренняя психологическая установка субъекта преступления решить вставшую перед ним реальную (взятка “выживания”) или искусственную, часто надуманную (“комфортная взятка”) проблему. Этот глубоко скрытый механизм коррупционного процесса внешне неуловим, его потенциал измерению не поддается и вне коррупционного процесса он практически не обнаруживается.

Следовательно, угроза взятки (и развитие взяточничества) определяется не столько достоинствами или недостатками нормативно-правовой или организационно-институциональной стороны, сколько внутренним социально-психологическим механизмом реализации конфликта интересов должностного лица.

Совершенствование нормативно-правовых или институционально-технологических антикоррупционных условий с применением самого тщательного мониторинга обычно повышает ставки, изощренность коррупционеров, стимулирует их конкуренцию. И наконец, коррупционный акт становится совсем недоступным для раскрытия, когда должностное лицо совершает его, не нарушая своих служебных обязанностей.

Отсюда принципиальная неуловимость, высокая латентность и общественная опасность коррупции. Традиционная толерантность национального менталитета по отношению к взятке придает ей видимость легальности и легитимности. Чувствительное к малейшей несправедливости общественное мнение требует продуктивного решения средствами государства жизненно важной проблемы просителя и достойного вознаграждения труда государственного служащего. Не решив этой двусторонней проблемы, начинать борьбу с коррупцией бессмысленно.

Особенно ярко проявляет себя эта сторона коррупции в условиях напряженной оперативной обстановки республик Северного Кавказа. Клановость и коррупционность, замысловато переплетаясь, составляют здесь основу правил местной политической игры. Противоборство интересов афганских моджахедов, арабских банкиров и отдельных представителей местной элиты, готовых втридорога оплатить каждый террористический акт, используя прибыль от наркоторговли, похищения людей, дотационных потоков из центра, демонстрирует коррупцию открытым предательством. В результате, она выступает средством поддержания бандподполья, а громкий террор заглушает собой “тихую” опасность коррупции. Опираясь на требования сложившегося образа жизни, на диктат национального менталитета в условиях дотационной экономики и 20% безработицы, она раз-

вивается без заметного влияния на нее извне привнесенных правовых норм и соответствующих им институтов.

Для эффективного противодействия коррупционным процессам в России, где право часто расходится с обычаем и национальным менталитетом, противоречит жизненным интересам граждан, важно видеть их связь как сторон конфликта интересов, выступающих источником коррупции.

Государственному служащему в условиях современной России приходится решать болезненное противоречие между соотношением национально-этнических интересов, реализуя которые он должен выступать патриотом, интересов государства, предписывающего ему быть “государственным”, и интересов рядовых граждан, которых он призван обслуживать.

В итоге российская государственная служба, в отличие, например, от западной бюрократии, описанной М. Вебером, всегда предстает делом семейного подряда, взаимно преданных “патриотов”, а не задачей “высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность, без чего возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мешательства”⁴. Проще говоря, в наших условиях конфликт интересов закономерно решается в пользу приватно-личностного интереса и, как правило, удовлетворяется взяткой.

В Федеральном законе “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. конфликт интересов правомерно выступает как определяющий.

Исходной аксиомой, положенной в основу теории коррупции, представленной данным Законом о коррупции, является утверждение о том, что это конфликт интересов личности и общества. Относительная разнонаправленность данных интересов не всегда учитывается и не всегда может быть установлена правовой нормой и блокирована государственным институтом, потому что она основана на фундаментальных жизненных потребностях, наиболее полно отраженных в социально-психологическом менталитете нации. Следовательно, приоритетной составляющей антикоррупционной политики должен выступить не столько управленческо-институциональный или организационно-нормативный, сколько психологически-личностный механизм.

Основными элементами данного механизма выступает ансамбль целей, задач, результатов, интересов, потребностей граждан, организаций, ведомств, государства и общества в целом. Их реальное взаимодействие осуществляется под эгидой должностного лица, всегда декларирующего достижение их оптимальной соразмерности, но часто ограничивающего свои усилия данной декларацией. Тогда личная заинтересованность должностного лица предстает социально-психологической основой коррупции.

Под личной заинтересованностью должностного лица понимается сумма предпосылок, которые влияют или могут повлиять на надлежащее исполнение им своих обязанностей. Тем самым личная заинтересованность предстает непосредственным мотивом должностной преступности. В этой части Закон о коррупции выступает действующим, хотя и всего лишь теоретико-формальным, а не практическим прорывом в борьбе с коррупцией. И это несмотря на то что не все поняли инновационную ценность теории конфликта интересов для борьбы с коррупцией. Так, например, с точки

⁴ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Правовая мысль. Антология. М., 2003. С. 762.

зрения депутата Государственной Думы С.Н. Шишкарёва, “не вполне понятно введение норм о конфликте интересов”. Ему также непонятно предложение о привлечении к государственной службе квалифицированных работников, поскольку “негативная оценка государственных и муниципальных служащих вызывает недоумение”⁵.

Более того, сам законодатель не сумел использовать эвристические возможности, предоставленные теорией конфликта интересов, и перенести внимание с совершенствования законов, технологий, институтов (что само по себе необходимо и важно) на психологическую мотивацию должностного лица как внутреннюю дружину, запускающую и поддерживающую коррупционный процесс. Поэтому в Законе о коррупции содержатся, как нам кажется, сомнительные рекомендации, обозначенные ст. 11. Основные пункты этой статьи заслуживают внимания.

Пункт 1 ст. 11 “Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов”.

Практическое осуществление такого требования смогло бы автоматически ликвидировать не только разрушительные, но и сугубо жизненные противоречия общественной системы как саморазвивающейся целостности. Но для этого необходимо человека заменить машиной, превращенной в функцию, а не выступающей исполнителем такой функции.

Другое дело, что социальные конфликты как нормальный способ развития социальных процессов (а не чрезвычайная ситуация, как считает законодатель), с точки зрения современной конфликтологии, можно и нужно регулировать, и в том числе заменой скрытого конфликта открытым, преступного конфликта – деловым, конфликта-интриги – рабочим конфликтом и даже организацией продуктивного разногласия взамен преступного консенсуса. Поэтому акцент законодателя на конфликте интересов и тем самым сосредоточение внимания на нем как главной причине взяточничества – перспективная установка, на основе которой можно формировать коррупциологию, так как социальный конфликт в виде конфликта интересов в настоящее время пока что решается преимущественно посредством взятки. Именно она выступает переходным мостиком от нормального (законного) делового конфликта интересов к ненормальному (преступному), деструктивному консенсусу интересов.

Пункт 2 ст. 11 “Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно”.

Относительно разные концепции конфликта сходятся в одном – в утверждении саморазвития общественных процессов на основе внутреннего противоречия, вызывающего конфликт противоборствующих сторон, и признании того, что попытка искоренения конфликта в принципе бессмысленна. Она предполагает преодоление противоречия жизненных интересов, их столкновений, борьбы. “Идея регулирования социальных конфликтов, – пишет Ю.Г. Запрудский, – исходит из возможности влиять на причины конфликтной ситуации, определенным образом направлять течение самого конфлик-

та, с тем чтобы использовать его результаты или преодолеть отрицательные последствия”⁶. Конфликт сам по себе не зло. Необходимо “конфликтовать” с преступником, нарушающим закон и недопустимо жить с ним в мире и согласии.

Деловой конфликт служащего и гражданина на основе закона или преступный конфликт того и другого с законом (оборотной стороной которого выступает их преступный консенсус между собой) исчерпывают варианты возможных форм конфликта интересов. Или служащий по-деловому конфликтует с просителем и коллегами в интересах закона и порядка, или заменяет деловой конфликт преступным конфликтом с законом. Третьего не дано!

Тем самым необходимо не предотвращать конфликт, а оперативно его решать мерами оптимизации общегосударственных и партикулярных интересов, внимательнейшим и, желательно, полным удовлетворением законных потребностей служащих и устранением регламентных сложностей решения жизненных проблем граждан-просителей. Старая истина, но к ее осуществлению Россия пока не готова. Кроме того, в данном Законе предусмотрены соответствующие нормы, которые противоречат нормам Закона “О полиции”, тем самым создавая своими некорректными формулировками комфортные условия для дальнейшего развития коррупции. В частности, п. 2 ст. 29 Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г. предписывает, что «на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ “О противодействии коррупции”». И это несмотря на то, что данный далекий от совершенства Закон прямо указывает на необходимость репрессивных действий в отношении инициаторов конфликта. Его п. 4 ст. 11 гласит: “Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и/или в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов”.

Это значит, что лишенный криминального опыта или просто добросовестный полицейский, не желающий мирно сосуществовать с преступником, может быть лишен государственной должности, как это практиковалось, например, в станице Кущевской Краснодарского края до того, как там произошли известные события. Законодатель исключает носителя конфликта как нарушителя покоя, даже если этот “покой” сложился под эгидой и контролем мафиозных структур.

Такой вывод требует срочной корректировки Закона “О противодействии коррупции” и обстоятельного, специального мониторинга Федерального закона “О полиции” на предмет конфликта интересов, где открыто и недвусмысленно превалирует ведомственный интерес в ущерб национальному интересу и интересу отдельной личности.

В настоящее время на судьбу мировой коррупции, и в том числе на ее российскую форму, оказывают мощное влияние три фактора.

1. Активная борьба с коррупцией государственными и общественными мерами в Дании, Швеции, Финляндии, где открытость государства поддерживается протестантским мировоззрением, не приемлющим коррупцию.

⁶ См.: Запрудский Ю.Г. Социальный конфликт. Ростов-н/Д., 1992. С. 100.

⁵ Шишкарёв С.Н. Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. – новый этап формирования российской антикоррупционной политики // Российская антикоррупционная политика. Сборник докладов пленарного заседания Международной научно-практической конференции 4–5 июня 2009 г. Ростов-н/Д., 2009. С. 21.

2. Применение жестких уголовно-правовых мер (включая расстрел) в Китае, Сингапуре, демонстрирующих результаты государственной непримиримости и отрезвляющую силу страха на общественное сознание.

3. Имитационные меры ее словесного осуждения в России, Индии, постсоветских государствах, где активно совершенствуются технологии и законы, но практикуется терпимость к коррупции, выборочное наказание.

Во всех трех способах противодействия коррупции (европейском, азиатском и евразийском) легко просматриваются гармония или противостояние государственного официально-правового и общественного неофициально-морального подходов, определяющих успех или неудачу. Успешные результаты демонстрируют те страны, где поддерживается одновременный процесс преобразования двух ее опор: превращение общественного мнения из союзника коррупции в ее противника и трансформирование государства в открытую общественную систему, лишенную коррупционной составляющей. Для специфических условий России их совместное движение требует отказа от прямо поставленной цели – противодействовать коррупции, потому что реформирование, проходящее под эгидой заинтересованного лица, всегда реализует его скрытый заказ, начинает работать в ключе конфликта интересов, который аналогичен механизму формирования коррупции. Иначе говоря, нельзя поручать эту работу чиновнику – загубит все дело.

Анализ соотношения нормативно-правовой, организационно-институциональной и социально-психологической составляющих коррупционного процесса указывает на приоритетное положение конфликта интересов должностного лица, отягощенного правовым нигилизмом, на втором месте – коррупционная толерантность общественного мнения, на третьем – коррупционность самих законов. Опираясь на данные выводы, можно определить основные направления антикоррупционной политики.

1. Обеспечить максимально возможное удовлетворение законных потребностей государственных служащих, обязав

их организовать эффективное решение жизненно важных проблем граждан.

2. Для обеспечения партикулярных интересов государственных служащих и граждан России следует воспользоваться средствами из миллиардов, выводимых в оффшор, изменив Закон о свободных экономических зонах. Ущерб, якобы наносимый анонимному государству, переадресовать в виде законного вознаграждения за противодействие коррупции пока что молчаливым свидетелям собственного ограбления.

3. Для активизации общественного мнения следует привлечь современные средства сетемаслового управления, СМИ, Интернет, которые показали свою состоятельность при решении агрессивных военных задач. Их следует использовать для организации всенародного протеста против коррупции.

4. В УК РФ в антикоррупционное законодательство следует ввести необычные меры, соответствующие особой опасности данного преступления, включая провокацию дачи и получения взятки, конфискацию имущества преступника, отраксизм.

5. Эффективное противодействие коррупции предполагает безоговорочное, точное и полное исполнение Закона о коррупции. “Если мы хотим стать цивилизованным государством, – считает Д.А. Медведев, – нам нужно прежде всего стать государством правовым”⁷.

Таким образом, конфликт интересов есть внутренний источник саморазвития коррупции, которая в России всегда, а в настоящее время особенно усиленно, поддерживается общественным мнением. Разнонаправленность нормы права и нормы морали определяет коррупционный потенциал государства. Его невозможно преодолеть устранением конфликта, но можно и нужно понизить сближением требований морали и права. Для условий России переориентировка общественного мнения на борьбу с коррупцией означает победу над нею.

⁷ Январские тезисы Дмитрия Медведева // Росс. газ. Неделя. 2008. 24 янв.