

УДК 34.07;35.07

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-169-182

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В ФОКУСЕ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Черногор Н.Н.

Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации

117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34, Российская Федерация

Аннотация. Противодействие коррупции занимает видное место в системе приоритетов современной социальной практики. Для борьбы с коррупцией мобилизуются не только государственные, но и общественные ресурсы, задействуются разнообразные экономические, политические, юридические и другие механизмы и технологии.

Социальный контроль, наряду с другими инструментами, в последнее время активно встраивается в антикоррупционную деятельность государственных и общественных институтов. Складывается практика его правовой институализации как на международном, так и на национальном уровнях. В статье дана характеристика доктринальной основы социального контроля, обоснована актуальность правовых вопросов его использования в целях противодействия коррупции, рассмотрены международные “стандарты” социального контроля и перспективы их имплементации в национальные правовые системы. Обоснованы выводы о различных проявлениях сущности социального контроля в условиях новой парадигмы взаимодействия государства и общества, о связи этого института с правами человека и гражданина, о системе и пределах его применения в сфере противодействия коррупции, предложены критерии формирования “национальной” модели социального контроля.

Ключевые слова: антикоррупционный мониторинг, антикоррупционные стандарты, коррупция, модель социального контроля, общественный контроль, права человека, пределы социального контроля, средства противодействия коррупции, социальный контроль, эффективность социального контроля.

PUBLIC CONTROL IN THE FOCUS OF LEGAL DOCTRINE AND PRACTICES OF COMBATING CORRUPTION

N. Chernogor

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government

of the Russian Federation

34, Cheryomushkinskaya B. st., Moscow, 117218, Russian Federation

Abstract. Anti-corruption takes a prominent place in the system of priorities of modern social practice. In combating corruption not only the state but also public resources are mobilized, various economic, political, legal and other mechanisms and technologies are involved.

Social control, along with other tools, has recently been actively integrated into the anti-corrup-

© Черногор Н.Н., 2017.

tion activities of the state and public institutions. There is a practice of its legal institutionalization both at the international and national levels.

The article describes the doctrinal basis of social control, substantiates the relevance of legal issues of its use in order to combat corruption, examines international “standards” of social control and prospects for their implementation in national legal systems.

The author makes a conclusion about various manifestations of social control in the conditions of a new paradigm of interaction between the state and the society, the connection of social control with human and citizen rights, the system and the limits of its application in the sphere of counteracting corruption, and proposes the criteria for the formation of a “national” model of social control.

Key words: anti-corruption monitoring, anti-corruption standards, corruption, social control model, public control, human rights, limits of social control, anti-corruption tools, social control, effectiveness of social control.

Противодействие коррупции занимает видное место в системе приоритетов современной социальной практики. Борьба с этим общественно опасным явлением всё более проявляется в качестве системообразующего фактора государственной деятельности, обуславливающего содержание как политической, так и доктринальной повестки дня. Именно этот фактор в значительной степени детерминирует содержание и динамику законодательства, системы и структуры органов исполнительной власти, распределение между ними компетенции, вовлечение в сферу противодействия коррупции институтов гражданского общества, трансформацию содержания правовой (и других видов) идеологии, системы воспитания, в том числе правового [19]. Для борьбы с коррупцией мобилизуются не только государственные, но и общественные ресурсы, задействуются разнообразные экономические, политические, юридические и другие механизмы и технологии.

Наращивание арсенала средств противодействия коррупции [12] происходит различными способами: 1) путём оптимизации инструмен-

тов, “традиционно” используемых для борьбы с этим явлением (антикоррупционное законодательство, правоприменение, правовое воспитание и др.); 2) посредством создания и внедрения в общественную практику современных юридических и других технологий (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, международный научный мониторинг проявлений коррупции [13] и др.); 3) путём адаптации для применения в целях противодействия коррупции социальных, правовых и иных механизмов, изначально созданных для решения других, как правило, более масштабных, социальных, юридических задач (комплаенс-контроль, правовой мониторинг, социальный контроль и др.).

Социальный контроль наряду с другими инструментами в последнее время активно встраивается в антикоррупционную деятельность государственных и общественных институтов. Складывается практика его правовой институализации [10, с. 62–71] как на международном, так и на национальном уровнях. Для определения дальнейшего вектора её развития

и своевременной коррекции требуется доктринальная проработка целого ряда вопросов, ответы на которые позволят правильно сориентировать законодателей, правоприменителей, граждан и их объединения, а также избежать ошибок при использовании социального контроля в целях противодействия коррупции.

Об актуальности изучения проблемы социального контроля в контексте противодействия коррупции свидетельствуют следующие обстоятельства.

Во-первых, важность развития практического инструментария противодействия коррупции на всех уровнях, причём не только в публичной, но и в частной сферах. Социальный контроль, являясь одним из универсальных (с точки зрения сфер его применения и воздействия на поведение людей) средств управления обществом, содержит значительный потенциал противодействия коррупции, который при правильном использовании может стать эффективным «орудием» в борьбе с ней. Но для того, чтобы применять его правильно, необходимо создание полноценных организационной, правовой, идеологической и других основ социального контроля, базирующихся на фундаментальном научном знании.

Во-вторых, практика применения этого инструмента обнаруживает противоречие между практической потребностью в научном и методическом обеспечении функционирования системы социального контроля, выстраиваемой на национальном уровне в отдельных странах, и содержанием доктринальных разработок в этой части, созданных в предшествующие периоды. Всё чаще возникают сомнения в

применимости теоретических положений, удовлетворяющих потребности социального управления в прошлом веке – в условиях иной для целого ряда стран (например, евразийского региона) социально-экономической формации и политического режима, к существующим в настоящее время общественным отношениям. Практика, которая, как писали классики, является критерием истины, всё чаще высвечивает неэффективность применения отдельных доктринальных положений к решению конкретных задач, стоящих перед обществом и государством.

Приведём один пример: ст. 13 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции [7], именуемая «Участие общества», закрепляет основные ориентиры государственного регулирования социального контроля, осуществляемого с целью противодействия коррупции, в самом общем виде очерчивающие контур его модели. Содержание этой модели не укладывается в криминологические схемы социального контроля, не стыкуется с отдельными положениями теории управления и социологии права. В частности, уже не отражают объективной реальности теоретические положения о системе социального контроля [1, с. 3; 2, с. 1; 14, с. 10; 11, с. 87]. В неё не вписываются привычные для нас субъекты – государство и его органы. Много вопросов возникает в части признания состоятельности доктринальных положений о стадиях и пределах социального контроля, его задачах и функциях. Обнаруживаются и некоторые иные расхождения теории социального контроля и его нормативной модели, формализованной нормами международного права.

Очевидно, что требуется переосмысление существующих концепций социального контроля, т. к., если говорить откровенно, они мало что дают для современной практики противодействия коррупции. Развитие института социального контроля в такой специфической области, как сфера противодействия коррупции, требует поиска новых решений проблем, с которыми сталкиваются на практике субъекты социального контроля, государство, а также рядовые граждане. Но без научной проработки такие решения едва ли будут эффективными.

Анализ современной практики институализации социального контроля приводит к выводу об отсутствии ясности в понимании современными учёными и практиками сущности и содержания социального контроля, соответственно, и его функционала в сфере противодействия коррупции. Что именно даёт основания констатировать этот факт?

Прежде всего отметим, что до настоящего времени остаётся открытым вопрос, какое из двух начал – правовое или управленческое – доминирует в сущности социального контроля. Возможно, она (сущность) отражает нечто иное, и, следовательно, ни доктринальные, ни обыденные представления о контроле не годятся для характеристики сущности этого явления. Например, если сущность социального контроля связывать с правом человека на получение и распространение информации? Для констатации этой связи есть определённые основания, в числе которых можно назвать практику юридического оформления социального контроля и его осуществления в рамках отдельных национальных

юрисдикций. Ответ на этот вопрос имеет важное значение, т. к. он определяет правовое и организационное наполнение конкретных механизмов социального контроля, а также отдельных мероприятий, проводимых в рамках его осуществления. Он же задаёт вектор развития правовой модели социального контроля и её юридическое закрепления.

Кроме этого, прослеживаются любопытные метаморфозы, происходящие с целеполаганием социального контроля в процессе его юридического оформления, особенно в привязке к противодействию коррупции. Так, в упомянутой ранее ст. 13 Конвенции ООН против коррупции сказано, что привлечение отдельных лиц и институтов гражданского общества осуществляется *для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз* [7]. По сути, цель просветительская, позволяющая ограничить социальный контроль в сфере противодействия коррупции поиском, получением и распространением информации о фактах коррупционных проявлений, устойчивых практиках и т. п., причём законными способами, в том числе путём доведения её до уполномоченных государственных и муниципальных органов – т. е. профилактикой. Данный вывод подтверждает анализ тех мер, с помощью которых, согласно ст. 13, государствам рекомендовано добиваться этой цели.

Анализ национального законодательства, в частности российского, обнаруживает наличие в нём других провозглашённых целей. Так, в ст. 4 федерального закона от 21 июля 2014 г.

№ 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [15] зафиксировано, что «под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». Очевидно, что цель другая, отличная от «конвенционной» («просветительской»), предполагающая иные средства её достижения, другое содержание и результаты деятельности, обеспечивающие движение к ней.

Анализ ст. 5 этого же закона, фиксирующей официально провозглашённые цели общественного контроля, приводит к ещё более любопытному выводу – что этот контроль является инструментом воздействия на органы власти и управления, процесс принятия ими управленческих решений, средством обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия не только предупреждению, но и разрешению социальных конфликтов и др. При такой постановке целей и задач общественного контроля не удивительно, что отдельные субъекты начали вкладывать в него смысл правоохранительной деятельности, априори являющейся государственной функцией, осуществление которой не должно возлагаться на общественные структуры и тем более присваиваться ими.

Особо следует обратить внимание на то, что к задачам общественного контроля отнесены общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению – т. е., по сути, формирование и разжигание антагонизма. На первый взгляд всё это хорошо. Нетерпимость к коррупции создаёт важное условие успешной борьбы с ней. Вместе с тем упомянутые правоположения создают предпосылки для разного рода спекуляций и злоупотреблений со стороны отдельных лиц, стремящихся использовать данный инструмент для разжигания социальных противоречий, дискредитации власти и политического режима.

В практике участия отдельных институтов гражданского общества в осуществлении социального контроля иногда заявляются ещё более амбициозные цели – например, борьба с коррупцией, что явно выходит за пределы не только просветительских, но и «проверочных» целей. Таким образом, мы наблюдаем если не тенденцию, то как минимум попытки отдельных социальных групп расширить содержание и пределы социального контроля, в том числе за счёт изменения (ограничения) роли государства в его механизме.

Заметим, что подмена понятий «социальный контроль» и «общественный контроль», а также их целей и средств, ведёт к серьёзным ошибкам как при формулировании доктринальных вы-

водов, так и при принятии отдельных государственных и правовых решений, в том числе в формировании правовых механизмов осуществления социального контроля. Несмотря на общую этимологию слов “социальный” и “общественный”, можно констатировать, что социальный контроль в своём наименовании отражает сферу его действия, цели и задачи осуществления, взаимодействие для их достижения и решения всех субъектов социального общения, включая граждан, их объединения, государство. Причём последнему как субъекту, имеющему исключительное право применять меры правового принуждения, в механизме социального контроля отводится важнейшая роль. Объектом контроля выступает правовое поведение личности [9, с. 186].

В наименовании “общественный контроль” сделан акцент на субъекте контроля – обществе, институтах гражданского общества – и определённом противопоставлении общества и государства: государство, его органы и должностные лица (а также органы и должностные лица местного самоуправления), а точнее, их деятельность, выступают объектом контроля.

Очевидно, что организационно-правовые механизмы социального и общественного контроля существенно отличаются (должны отличаться) друг от друга. Их можно соотносить друг с другом, обеспечивать взаимодействие этих институтов, но подменять одно другим или применять решения, пригодные для одного к другому, в корне неверно.

Одними из важнейших правовых регуляторов в сфере противодействия коррупции, несомненно, являются

нормы международного права, регламентирующие в том числе отношения, связанные с осуществлением социального контроля. В частности, в ст. 13 Конвенции ООН против коррупции закреплены положения, создающие основу для национального регулирования социального контроля. Даёт ли это основание утверждать, что упомянутая статья Конвенции закрепляет международный стандарт социального контроля в сфере противодействия коррупции? Полагаем, что нет. Говорить о каких-то устоявшихся международных стандартах социального контроля пока преждевременно. Статья 13 Конвенции возлагает на каждое государство-участник обязательство принять надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и их групп в предупреждении коррупции и борьбе с ней в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства (не международными нормами или стандартами) [7].

Заметим, что в региональных антикоррупционных конвенциях положения ст. 13 Конвенции ООН слабо отражены – другие международные договоры антикоррупционной направленности, действующие в рамках Совета Европы, включая Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) [6], а также Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) [5] не содержат положений, касающихся участия общества в противодействии коррупции. Этому факту есть объяснение – указанные региональные международные договоры были приняты

ещё до Конвенции ООН против коррупции. Кроме этого, они имеют более узкий предмет регулирования.

В части позитивной характеристики упомянутых положений Конвенции ООН отметим, что они являются:

– следствием эволюционного развития международно-правового регулирования “антикоррупционной сферы”;

– результатом общего осознания того, что надо допускать человека к управлению делами государства в различных сферах, в том числе в сфере противодействия коррупции;

– ответом государств на возросшую угрозу и мутирующие проявления коррупции;

– показателем определённой степени зрелости гражданского общества, характеризуемой способностью оказывать реальное воздействие на поведение различных субъектов с целью его коррекции, выявления и предотвращения девиаций, и тем самым играть относительно самостоятельную роль в деле противодействия коррупции;

– следствием открытости и транспарентности публичной власти перед гражданами и обществом как одного из основных принципов её осуществления;

– показателем признания важности этого правового регулятора антикоррупционной борьбы для большинства государств мира.

Резонно возникает вопрос: насколько эти положения Конвенции применимы в правовых системах различных государств, а следовательно, реализуемы, и какие существуют риски их имплементации в национальные правовые системы?

Согласно ст. 13 Конвенции ООН против коррупции [7], каждое го-

сударство должно принимать меры для содействия активному участию в борьбе с коррупцией так называемого “третьего сектора гражданского общества”¹, чёткие границы которого до конца не ясны. В терминологии Конвенции его образуют отдельные лица и группы за пределами публичного сектора, к которым относятся: само гражданское общество, неправительственные организации, организации, функционирующие на базе общин. Но кто есть кто? Кому государство должно оказывать содействие и кого привлекать к участию в осуществлении социального контроля в целях противодействия коррупции? Какие субъекты должны быть включены в систему социального контроля в сфере противодействия коррупции, а какие нет?

Гражданское общество – понятие весьма размытое. Констатируя это, мы не отрицаем того факта, что «деятельность институтов гражданского общества позволяет выявлять проблемные зоны на ранних стадиях их

¹ “Третий сектор” – понятие весьма неопределённое. Оно широко используется в доктрине преимущественно социологической. Его точного определения нет. В научных публикациях указывается, что это нечто, что находится между государством и бизнес-структурами. Значительный сегмент третьего сектора составляет так называемые неправительственные организации (НПО). Понятие «НПО» (и её правовая конструкция, правда в самом общем виде) сначала появилось в международно-правовых документах и лишь затем было воспринято национальными правовыми системами после того, как оно утвердилось в правовой доктрине ряда зарубежных стран. Следует отметить, что термин “НПО” крайне редко используется в зарубежных конституциях и весьма редко в национальном законодательстве, однако помимо международных актов различного уровня часто встречается в научных и публицистических трудах.

возникновения, помогать в урегулировании конфликтов, мобилизовать дополнительные ресурсы в социальной сфере, осуществлять инновационные проекты в сфере социальной политики, служить средством прямой и обратной связи между государством и человеком. Каналы прямой и обратной связи позволяют государству не только давать ответы на вызовы, но и упреждать появление каких-либо трудноразрешимых проблем, переводить в русло мягкого разрешения на позитивной основе назревающие конфликты, что, безусловно, повышает уровень национальной безопасности в любой стране» [3, с. 174]. Благодаря таким каналам прямой и обратной связи создаются условия реализации социального контроля, в которых коррупция становится не только предосудительным явлением, но и неэффективным механизмом решения проблем отдельных индивидуумов, коммерческих и некоммерческих организаций, в силу чего она как якобы «простой» способ решения таких проблем теряет свою мнимую привлекательность. Указанные каналы прямой и обратной связи, обеспечивающие реализацию социального контроля, образуются в ходе взаимодействия (т. е. фактически совместной деятельности, хотя и с разным ролевым содержанием) органов власти (государственных и муниципальных) с гражданами, их объединениями, коммерческими и некоммерческими организациями.

Неправительственные организации крайне неоднородны, их много, они создаются для достижения разных целей, функционируют в различных организационно-правовых формах, имеют различные правосубъектность

и правовой статус, а также степень заинтересованности в участии в осуществлении социального контроля. К тому же как быть с бизнес-структурами? Они, возможно, более других заинтересованы в противодействии коррупции не только в публичном, но и в частном секторе, в том числе «в своих рядах» (о чём свидетельствует, например, распространение в бизнес-среде комплаенс-процедур). Следует ли их включать в систему социального контроля, осуществляемого в целях противодействия коррупции и, соответственно, оказывать им государственное содействие при проведении мероприятий по внедрению у себя стандартов антикоррупционного поведения, пропаганды опасности коррупции и созданию атмосферы нетерпимости в отношении неё? В поисках ответов на эти вопросы обратимся к рассмотрению правосубъектности НПО в отношениях, связанных с осуществлением социального контроля.

Важным условием эффективного применения социального контроля в целях противодействия коррупции является прозрачность публичной жизни, определяемая как особая информационная политика государства, построенная на принципах открытости и доступности для граждан информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и агентов, их представляющих. Она достигается посредством проведения комплекса мероприятий, обеспечивающих информирование граждан (населения) о деятельности органов публичной власти и должностных лиц, проектируемых и принятых решениях. Перечень возможных мер хорошо известен. В

частности, они упоминаются в международных документах и в актах внутреннего законодательства, в процессе реализации которых возникает практическая проблема – проблема определения пределов открытости государственных информационных ресурсов для социального контроля.

Полагаем, что государству не следует слишком увлекаться в стремлении к максимальному открытию этих ресурсов. Многие из них, как было отмечено, содержат охраняемую законом тайну. Тут нужен взвешенный подход. Дифференциация как самих ресурсов, так и информации, в них содержащейся, на наш взгляд, необходима. Помочь определить, где именно провести “водораздел” между той информацией, которая должна быть доступна широкой общественности, и той, что должна иметь ограниченный доступ, должны юристы. Основа для этого есть – это уже существующие механизмы, обеспечивающие охрану государственной и других видов тайны. Однако коррекция в правовом регулировании транспарентности публичной жизни в условиях реализации международных стандартов социального контроля, а также новых вызовов и угроз безопасности государств, всё же необходима. Начать, вероятно, следует с корреляции правового регулирования обеспечения национальной безопасности, в том числе информационной, антикоррупционной деятельности и социального контроля.

Не стоит также слишком очаровываться и самими антикоррупционными стандартами. Правовой наукой уже выявлены не только преимущества, но и издержки правовой стандартизации

в сфере противодействия коррупции. В числе последних можно назвать многообразие и несогласованность стандартов, произвольность их толкования различными субъектами, нередко присваивающими излишние полномочия и др. [16, с. 7].

Наиболее приемлемое решение в этой части нам видится в формировании региональных международных стандартов социального контроля. Оно логично и последовательно развивает идею о целесообразности разработки и принятия евразийских антикоррупционных стандартов [19]. Стандарты антикоррупционного социального контроля могли бы стать их органической составляющей.

Кроме этого, следует продолжить работу по внесению определённости в правила толкования актов, имеющих обязательное значение для государственных участников интеграционных процессов. Соответствующая работа ведётся, в частности, уже есть оценки современных направлений в теории толкования права [8], имеются результаты глубокого анализа интерпретационной деятельности новых международных субъектов толкования норм национального права [17].

Для полноценной реализации этой идеи важно найти ответ ещё на один вопрос – каковы пределы социального контроля? Определение этих пределов – важная и непростая задача, в поиске решения которой ведущее место должна занять юридическая наука. Какими могут быть подходы к определению пределов социального контроля, осуществляемого в целях противодействия коррупции?

Пределы могут быть очерчены посредством определения:

1) целей и задач социального контроля;

2) правовых принципов его проведения;

3) субъектного состава данной деятельности (о чём шла речь выше);

4) сфер государственной и общественной жизни, в которых осуществляется социальный контроль;

5) средств и форм его осуществления;

6) содержания мероприятий, проводимых в рамках социального контроля;

7) форм и способов допустимого воздействия на поведение субъектов в рамках социального контроля, а также форм и способов реализации результатов, полученных в ходе проведённых мероприятий, которые не должны подменять или дублировать формы, способы и методы правоохранительной деятельности государства и его органов. В частности, недопустимо применение частными субъектами юридических санкций к лицам, участвующим в деяниях, имеющих признаки коррупционных правонарушений.

Важно разграничить социальный контроль и правоохранительную деятельность государства и ограничить возможность использования этого инструмента как средства политической борьбы.

Средством фиксации этих пределов является право и законодательство. При использовании этих инструментов возникает практическая проблема, состоящая в оптимальном выборе методов и определении пределов правового регулирования социального контроля.

Опыт России и зарубежных стран показывает, что государства избрали законодательное регулирование. Оно

довольно детально регулирует отношения, связанные с осуществлением социального контроля и его применением в целях противодействия коррупции. При этом велика роль императивного регулирования, что иногда даёт повод для спекуляций и упреков в адрес отдельных государств в чрезмерном установлении императивов и ограничений для деятельности тех или иных субъектов социального контроля.

Однако насколько такие упреки справедливы? Расширение сферы законодательного регулирования вообще – это общемировая тенденция. Социальный контроль тесно связан с обеспечением и реализацией прав и свобод человека и гражданина, а также с безопасностью общества и государства. Всё это указывает на важность регулируемых отношений и существующую необходимость именно законодательного регулирования. Соответствующие законы объективно нужны. Что же касается количества императивов, их увеличения или сокращения, то этот процесс обусловлен объективным ходом развития общества. По мере достижения определённой степени зрелости общества будет изменяться соотношение императивного и диспозитивного регулирования социального контроля, осуществляемого в целях противодействия коррупции. Не стоит в данном случае форсировать события.

В развитии правовой основы социального контроля, осуществляемого в целях противодействия коррупции, прослеживаются такие тенденции, как:

1) детализация правового статуса субъектов социального контроля;

2) обеспечение прозрачности деятельности органов публичной власти,

расширение возможностей общественных структур получать и распространять информацию о ней;

3) встраивание социального контроля в процесс принятия государственных решений в сфере противодействия коррупции, причём как законодательных, так и правоприменительных.

Эти тенденции в целом характерны для большинства стран современного мира.

Завершая рассмотрение поставленных вопросов, отметим следующее.

Социальный контроль – сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, управленческую, социологическую и психологическую составляющие [18]. Он проявляется в различных своих ипостасях в зависимости от целого ряда факторов, в том числе от того, кто его инициирует и в отношении кого он осуществляется, в каком объёме в какое время проводятся “контрольные” мероприятия, каковы предмет и объём данной деятельности. Понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными социальными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институализации в государственной и общественной практике.

Важность и необходимость развития системы социального контроля в современных условиях очевидна. Его полноценная институализация создаст возможность для использования этого института, в том числе в качестве эффективного инструмента противодействия коррупции. При правильной организации системы социального

контроля, создании адекватной правовой основы, устанавливающей его разумные пределы, и формировании правоприменительной практики, обеспечивающей функционирование социального контроля в рамках закона, он способен обеспечивать прозрачность государственной деятельности, ограничив тем самым возможности для применения коррупционных практик. Недопустимо, чтобы социальный контроль использовался вопреки требованиям закона – осуществлялся в противозаконных целях, незаконными способами и методами.

Модели социального контроля исторически и социокультурно обусловлены. Они определяются господствующими в конкретном социуме мировоззрением, идеологией и другими факторами. Разные его модели могут быть приемлемыми. Важно, чтобы он гармонично встраивался в механизм управления обществом и государством, обеспечивая сотрудничество, а не противостояние государства и общества, работал на достижение общей цели, в том числе искоренению коррупции, а не становился средством реализации интересов отдельных лиц или социальных групп вопреки общественным интересам, выраженным через государство и охраняемым им.

“Национальную” модель социального контроля следует формировать с учётом: 1) исторических традиций развития гражданского общества и степени его зрелости; 2) собственно исторического опыта создания и применения этого инструмента в социальной практике; 3) политического режима и типа правового порядка, которому соответствует правопорядок конкретной страны [4]. Важно, что-

бы социальный контроль коррупции был увязан с социальной ответственностью (в том числе юридической) не только лиц, чьё поведение подвергается воздействию в процессе контроля, но и тех, кто осуществляет контроль.

Названные критерии могут быть одними из базовых при создании собственной системы социального контроля, используемого в том числе в

целях противодействия коррупции в пределах суверенного государства.

Юридическая наука должна помочь сделать понятными границы социального контроля, отграничить его от правоохранительной деятельности государства, сформировать правовую основу, соответствующую уровню развития и зрелости общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Буйвол Б.А. Социальный контроль и его воздействие на поведение людей: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Киев, 1973. 27 с.
2. Бакиров В.С. Социальный контроль как регулятор общественных отношений: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Харьков, 1976. 24 с.
3. Гаврилова И.Н. Роль института общественных слушаний в системе общественного контроля // Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия: сборник статей и материалов по итогам Всероссийской научно-практической конференции. М.: Юрист, 2012. С. 171–179.
4. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Правопорядок: экономическое поведение и его правовая форма // Законодательство и экономика. 2016. № 8. С. 21–35.
5. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) (Civil Law Convention on Corruption) // ETS. № 174.
6. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544 (дата обращения: 27.11.2017).
7. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4) [Электронный ресурс] // Законодательство РФ: [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/doc/konventsija-organizatsii-obedinennykh-natsii-protiv-korrupsii-prinjata> (дата обращения: 30.11.2017).
8. Лазарев В.В. Токование права: классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 15–28.
9. Певцова Е.А. Роль юристов и педагогов в формировании правосознания несовершеннолетних // Народное образование. 2006. № 9 (1362). С. 186–192.
10. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М.: Международный юридический институт, 2010. 232 с.
11. Право и социология / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1973. 357 с.
12. Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / Н.А. Власенко и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. 344 с.
13. Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский и др.; под рук. Т.Я. Хабриева. М.: Статут, 2015. 248 с.
14. Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе. М.: Политиздат, 1974. 255 с.

15. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс: справочная правовая система [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 27.11.2017).
16. Хабриева Т.Я. Актуальные проблемы укрепления правопорядка и противодействия коррупции в условиях евразийской интеграции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. Вып. 4. № 59. С. 5–13.
17. Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 5–15.
18. Хабриева Т.Я. Социальный контроль и противодействие коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 5–10.
19. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 5–19.

REFERENCES

1. Buivol B.A. *Sotsial'nyi kontrol' i ego vozdeistvie na povedenie lyudei: avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk* [Social Control and its Effects on Human Behavior: Sociological Sciences]. Kiev, 1973. 27 p.
2. Bakirov V.S. *Sotsial'nyi kontrol' kak regulyator obshchestvennykh otnoshenii: avtoref. dis. ... kand. filos. nauk* [Social Control as a Regulator of Public Relations: Abstract of PhD Thesis in Philosophical Sciences]. Kharkov, 1976. 24 p.
3. Gavrilova I.N. [The Role of Public Hearings in the System of Public Control]. In: *Obshchestvennyi kontrol': novaya forma gosudarstvenno-pravovogo uchastiya: sbornik statei i materialov po itogam Vserossiiskoi nauchno prakticheskoi konferentsii* [Social Control: a New Form of State and Legal Participation: a Collection of Articles and Materials on the Results of All-Russian Scientific Practical Conference]. Moscow, *Yurist Publ.*, 2012, pp. 171–179.
4. Emel'yanov A.S., Chernogor N.N. [The Rule of Law: Economic Behavior and Its Legal Form]. In: *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2016, no. 8, pp. 21–35.
5. [Civil Law Convention on Corruption (Done in Strasbourg, 04.11.1999)]. In: *ETS*, no. 174.
6. [The Criminal Law Convention on Corruption (Done in Strasbourg on 27.01.1999)]. In: *KonsultantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544 (accessed: 27.11.2017).
7. [The United Nations Convention against Corruption (adopted by the UN General Assembly in New York on 31.10.2003 by Resolution 58/4)]. In: *Zakonodatel'stvo RF* [The Legislation of the Russian Federation]. Available at: <http://legalacts.ru/doc/konventsija-organizatsii-obedinennykh-natsii-protiv-korrupsii-prinjata> (accessed: 30.11.2017).
8. Lazarev V.V. [Interpreting the Law: Classic, Modern, and Postmodern]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2016, no. 8 (236), pp. 15–28.
9. Pevtsova E.A. [The Role of Lawyers and Teachers in the Formation of the Sense of Justice with Minors]. In: *Narodnoe obrazovanie* [Public Education], 2006, no. 9 (1362), pp. 186–192.
10. Chernogor N.N., ed. *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Legal Monitoring: Topical Problems of Theory and Practice]. Moscow, International Law Institute Publ., 2010. 232 p.
11. Tikhomirov Yu.A., Kazimirchuk V.P. eds. *Pravo i sotsiologiya* [Law and Sociology]. Moscow, *Nauka Publ.*, 1973. 357 p.
12. Vlasenko N.A. et al. *Pravovye sredstva protivodeistviya korrupsii* [Legal Means of Fighting Corruption: Academic and Practical Guide]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2012. 344 p.

13. Lafitskii V.I. et al. *Programma mezhdunarodnogo nauchnogo monitoringa proyavlenii korruptsii (MONKOR)* [Program of International Scientific Monitoring of Manifestations of Corruption (MONCOR)]. Moscow, Statut Publ., 2015. 248 p.
14. Turovtsev V.I. *Narodnyi kontrol' v sotsialisticheskom obshchestve* [People's Control in a Socialist Society]. Moscow, Politizdat Publ., 1974. 255 p.
15. [Federal Law "On the Fundamentals of Public Control in the Russian Federation" dated 21.07.2014 No. 212-FZ (as last revised)]. In: *Konsul'tantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809 (accessed: 27.11.2017).
16. Khabrieva T.Ya. [Topical Problems of Strengthening the Rule of Law and Combating Corruption in the Conditions of Eurasian Integration]. In: *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Law and Comparative Law], 2016, vol. 4, no. 59, pp. 5–13.
17. Khabrieva T.Ya. [The Venice Commission as the Subject of Interpretation of National Law]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2016, no. 8 (236), pp. 5–15.
18. Khabrieva T.Ya. [Social Control and Anti-Corruption]. In: *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Law and Comparative Law], 2017, no. 4, pp. 5–10.
19. Khabrieva T.Ya., Chernogor N.N. [Strengthening the Rule of Law and Fighting Corruption in the Conditions of Eurasian Integration]. In: *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity], 2017, no. 1, pp. 5–19.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Черногор Николай Николаевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; e-mail: chernogor72@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolai N. Chernogor – Doctor of Law, professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; e-mail: chernogor72@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Черногор Н.Н. Социальный контроль в фокусе правовой доктрины и практики противодействия коррупции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 4. С. 169-182
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-169-182

FOR CITATION

Chernogor N.N. Public Control in the Focus of Legal Doctrine and Practices of Combating Corruption. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2017, no. 4, pp. 169-182
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-169-182