СОБЫТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ: ШЕСТОЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ФОРУМ

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна, академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы)

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: office@izak.ru

В статье изложены основные тезисы выступления автора на Шестом Евразийском антикоррупционном форуме «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции», прошедшем 26—27 апреля 2017 г. в г. Москве в рамках реализации п. 19 Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 гг.

На основе анализа международно-правовых норм, а также положений отечественного и зарубежного законодательства, включая регламентацию института открытого правительства, формулируется концепция социального контроля, выявляются его роль и место в современной антикоррупционной политике. Подчеркивается опасность дистанцирования государства от институтов гражданского общества, что влечет ослабление всего государства, провоцирующее вмешательство внешних сил во внутренние дела страны.

Анализируется тенденция, состоящая в изменении целеполагания социального контроля в процессе его юридического закрепления и реализации отдельными субъектами, которые вкладывают в него смысл, близкий к правоохранительной деятельности, хотя она является исключительно государственной функцией.

Исследуются риски искаженного понимания сущности социального контроля и предлагаются новые правовые решения по совершенствованию законодательства в этой области, в частности проведение комплексной оценки адаптационных возможностей международно-правовых предписаний и определение трудностей, связанных с принятием соответствующих обязательств; развитие внутригосударственных имплементационных механизмов; расширение круга субъектов общественного контроля и активизация ведомственного мониторинга деятельности некоммерческих организаций.

Автор приходит к выводу о необходимости формирования международного стандарта антикоррупционного социального контроля с учетом международных правовых актов и научных исследований. При этом в основе концепции такого стандарта должно находиться понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными общественными структурами для достижения общего блага.

Ключевые слова: противодействие коррупции, социальный контроль, субъекты социального контроля, Конвенция ООН против коррупции, международный стандарт, открытое правительство, некоммерческие организации, межсекторное взаимодействие.

SOCIAL CONTROL AND ANTI-CORRUPTION

T. Y. KHABRIEVA, academician of the Russian Academy of Sciences, associate member of the Academy of Comparative Law, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation, honored lawyer of the Republic of Tatarstan, vice-president of the Russian Academy of Sciences, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe)

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: office@izak.ru

The article contains main theses of the author's speech at the VI Eurasian Anti-Corruption Forum "Social control as a key factor of anti-corruption" which took place in Moscow, 26—27 April 2017 within the frame of implementation of point 19 of National Anti-corruption Plan 2016—2017.

On the basis of analysis of international legal norms, provisions of national and foreign legislation, including open government institute's regulation the concept of social control is formed, its place and role in modern anti-corruption politics are determined. The danger of distancing of state from the institutions of civil society is underlined, because it causes weakening of the whole state, provokes the intervention of external forces into internal affairs of the country.

In the article the tendency is analyzed which consists in changing of the goal-setting of social control in the process of its legal consolidation and implementation by individual entities that invest in it a sense close to law enforcement, although it is exclusively a state function.

Risks of deformed understanding of essence of social control are examined and new legal solutions of improving legislation in this area are proposed, in particular, conduction of complex evaluation of adaptive possibilities of international legal norms and determination of difficulties, related to assumption of obligations; the development of interstate implementation mechanisms; expansion of the circle of subjects of public control and activation of departmental monitoring of the activities of non-profit organizations.

The author comes to the conclusion that it is necessary to form an international standard of anti-corruption social control, taking into account international legal acts and scientific research. At the same time, the concept of such a standard must be based on an understanding of its creative nature, the potential of cooperation between various social structures for the common good.

Keywords: anti-corruption, social control, subjects of social control, UN Convention against Corruption, international standard, open government, non-profit organizations, intersectoral interaction.

DOI: 10.12737/article_598063f9e7d352.66015568

Анализ развития законодательства подтверждает правильность тезиса, что противодействие коррупции постепенно приобретает системный характер, свойственный долгосрочным государственным задачам. Антикоррупционная стратегия современного правотворчества и правоприменения направлена не только на неотвратимость наказания за коррупционные действия, но и на последовательную ликвидацию условий их возникновения¹. Эти выводы требуют исследования роли и места социального контроля в противостоянии коррупции.

В настоящее время сформировался устойчивый общественный запрос на использование потенциала институтов гражданского общества в решении проблемы преодоления коррупции. Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. подчеркнул, что необходимое условие действенности борьбы с коррупцией — активное гражданское участие, эффективный общественный контроль².

Опасность дистанцирования государства от институтов гражданского общества доказана на практике; это влечет ослабление всего государства, провоцирующее вмешательство внешних сил во внутренние дела страны, в том числе под предлогом антикоррупционных преобразований. События последних лет, «цветные революции», проходившие под антиправительственными лозунгами и призывами к борьбе с коррупцией, также свидетельствуют, что антикоррупционная тематика не сходит с повестки дня, напротив, интерес к ней растет.

С учетом этого в ст. 5 и 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. установлены международные обязательства государств-участников в области поддержки социального контроля в антикоррупционной сфере. Обе статьи содержатся в гл. II «Меры по предупреждению коррупции» Конвенции, что предопределяет значение социального контроля именно как профилактической, а не карательной деятельности.

Следует обратить внимание, что по ст. 5 названной Конвенции государства обязуются проводить политику противодействия коррупции при участии общества, которая должна отражать принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности, поэтому привлечение населения к реализации антикоррупционной политики предусматривается в рамках действующего национального законодательства.

Основные обязательства государств-участников по организации социального контроля согласно Конвенции ООН против коррупции заключаются в следующем: принимать надлежащие меры для стимулирования активного участия общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, углубления понимания населением факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. В числе таких мер, большинство которых относятся к просветительско-образовательной и информационной работе, — усиление прозрачности и содействие вовлечению граждан в процессы принятия решений; обеспечение доступа населения к информации; проведение мероприятий, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также разработка программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Очевидно, пока рано говорить об устоявшемся международном стандарте социального контроля, поскольку ст. 13 названной Конвенции предусматривает выполнение указанных обязательств государствами-участниками в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами внутреннего законодательства.

Кроме того, нормы о социальном контроле слабо отражены в региональных антикоррупционных конвенциях³, хотя и встречаются в рекомендатель-

¹ Подробнее см.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 21.

² См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

³ Например, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. не содержат положений о социальном контроле.

ных актах (например, в Рекомендации Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ 2012 г.).

Одним из ключевых вопросов, связанных с содержанием международного обязательства государств поддерживать участие общества в противодействии коррупции, является определение субъектов, которые могут представлять общественные интересы во взаимодействии с государством. В теоретических исследованиях⁴ сформулировано немало концепций социального контроля и различных вариантов стратегии минимизации факторов, способствующих совершению правонарушений, в том числе коррупционных. Однако эти концепции не дают исчерпывающего ответа на поставленный вопрос, поэтому представляется обоснованным в качестве базовой избрать концепцию, закрепленную в ст. 13 Конвенции ООН против коррупции, которая является общепризнанным правовым канонem. Она устанавливает, что следует поддерживать инициативу отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, создаваемые на базе общин. Для того чтобы раскрыть понятие таких субъектов, необходимо рассмотреть зарубежные научные и законодательные подходы к решению этой задачи.

Во многих странах социальный контроль как средство противодействия коррупции опирается на доктрину открытого правительства (Open Government), которая обосновывает право граждан на доступ к информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц. Например, в США открытое правительство предполагает обеспечение доступа:

к государственным материалам и документам, имеющим публичный характер;

в органы государственной власти, в том числе на заседания и конференции, где обсуждаются и решаются государственные вопросы;

в учреждения, осуществляющие деятельность, не связанную с процессом принятия решений, такие как тюрьмы, государственные больницы и учебные заведения.

В США, Канаде и некоторых европейских государствах функционируют общественные органы при правительстве, министерствах и ведомствах, выпол-

няющие консультативные функции; органы, проводящие общественную экспертизу.

Во Франции, которая обладает богатой историей в этой области⁵, социальный контроль имеет особенности отраслевых ассоциаций и объединений. Например, «Движение предприятий Франции — МЕДЕФ» и объединения торгово-промышленных палат успешно взаимодействуют с профильными государственными учреждениями, занимающимися борьбой с коррупцией.

Анализ опыта государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — стратегических партнеров Российской Федерации позволяет выделить общие подходы государств ЕАЭС в рассматриваемой сфере.

Во-первых, субъектами социального контроля выступают граждане этих стран и организации, в том числе общественные объединения⁶.

Во-вторых, деятельность таких субъектов может осуществляться в различных формах: от участия в подготовке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, в работе комиссий по противодействию коррупции, созданных при государственных органах и организациях, до прямого информирования о фактах коррупции и др.

Исследования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, проведенные на этапе реализации административной реформы⁷ и в последующие годы⁸, показывают, что евразийские государства, как и западные страны, позитивно восприняли концепцию открытого правительства и стремятся к ее внедрению по мере создания необходимых условий.

В этих странах заметны усилия по формированию антикоррупционной культуры и основ антикоррупционной пропаганды, использованию дополнительных возможностей гражданского общества в области противодействия коррупции (о чем, в частности, свидетельствует опыт Белоруссии и Казахстана).

В России социальный контроль имеет прочную правовую основу и постепенно приобретает струк-

⁵ Так, право граждан на контроль административной деятельности зафиксировано ст. 15 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

⁶ В Казахстане круг субъектов социального контроля несколько шире — физические лица, общественные объединения и другие юридические лица.

⁷ См.: Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008.

⁸ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

⁴ См., например: *Hirschi T. Causes of Delinquency*. New Brunswick, N. J., 2002; *Cohen L., Felson M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach* // *American Sociological Review*. 1979. No. 44. P. 588—608; *Гилинский Я. И. Преступность и социальный контроль над ней в современном обществе постмодерна: взгляд криминолога* // *Криминалист*. 2016. № 1; *Нестеров А. В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении* // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 3.

турированную систему. В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплён круг субъектов, наделённых полномочиями контролировать деятельность государственных органов (ст. 9):

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов РФ;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Этот перечень справедливо подвергается критике, так как в него не включены граждане и их объединения, которые опосредованно участвуют в осуществлении социального контроля. Такое дополнение будет соответствовать зарубежной законодательной практике (европейских стран и государств — членов ЕАЭС), а также международно-правовым обязательствам нашего государства.

Требуется решение и вопрос об унификации содержания понятий, используемых в законодательстве Российской Федерации. Существуют разные термины, обозначающие организации, которые выполняют социально значимые функции, в частности «ассоциации», «добровольные организации», «общественные организации», «некоммерческие организации», «неправительственные организации». В последнем случае определение организации как «неправительственной» отражает главную цель ее деятельности: представлять интересы и выражать мнение общественности, а не позиции правительств или государств.

Опираясь на практику Европейского суда по правам человека, можно выделить следующие признаки национальных некоммерческих организаций (НКО):

- самоуправление, наличие организационного единства и внутренней структуры;
- добровольный характер вступления, членства и выхода из организации;
- наличие собственных, отличных от членов ассоциации, прав;
- самостоятельность (независимость) от государства;
- право (но не обязанность) приобретения статуса юридического лица;
- некоммерческая цель, «неприбыльный» характер деятельности;
- отсутствие распределения прибыли между участниками.

Решение вопроса об унификации понятий имеет важное значение, так как неопределённость понятия НКО создаёт проблемы в правовом регулировании и не способствует успешной работе этих организаций.

В связи с развитием гражданской активности в последнее время всё чаще используется термин «инсти-

туты гражданского общества», который подразумевает различные формы организации лиц, действующих главным образом на некоммерческой основе. Важно учитывать, что легальных определений терминов «институт гражданского общества» и «гражданское общество» не существует, хотя в государственных программах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах эти термины встречаются (в соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 создан Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека; в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве одного из принципов противодействия коррупции закреплено сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами).

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает различные формы такого контроля⁹. Выявление эффективности этих форм требует дополнительных социологических исследований комплексного характера, которые известны как аналитическая или академическая социология и проводятся, например, Институтом социологии РАН. Однако первоочередная задача научного сообщества состоит не столько в проведении мониторинга деятельности субъектов социального контроля, что, конечно, важно (в отношении НКО его проводит Минюст России), сколько в выработке адекватной современным вызовам научной концепции, позволяющей избежать терминологических погрешностей в законодательстве и в целом повысить результативность противодействия коррупции.

Концептуальное содержание ст. 13 Конвенции ООН против коррупции отражает одну из особенностей социального контроля, заключающуюся в получении и распространении информации, в том числе в доведении до уполномоченных государственных органов сведений о фактах коррупции, устойчивых практиках и иных формах противоправной деятельности. Нормы Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» развивают положения этой статьи.

Показательным является анализ статистических данных о деятельности негосударственных НКО. По данным Министерства юстиции, в России в 2015 г. насчитывалось 226 тыс. НКО, 276 из них имели уставную цель — противодействие коррупции. По состоянию на 2017 г. эти цифры изменились соответственно

⁹ Начиная с 2010 г. по рекомендации Transparency International в ряде стран развивается идея широкого распространения такой формы противодействия коррупции, как информирование (донос) о фактах коррупции. Наиболее активно обсуждается размер и механизм вознаграждения за изъятые у коррупционеров имущество.

до 224 515 и 344, т. е. при общем сокращении числа НКО количество организаций, уставной целью которых является противодействие коррупции, возросло практически на треть.

Вместе с тем, как показывают исследования, происходит изменение целеполагания социального контроля в процессе его юридического закрепления и реализации отдельными субъектами, которые вкладывают в него смысл, близкий к правоохранительной деятельности, хотя она является исключительно государственной функцией. При этом на официальных сайтах таких НКО¹⁰ указываются реквизиты для пожертвований. В результате формируется квазизаконная конструкция, в основе которой — презумпция антагонизма между органами публичной власти и субъектами общественного контроля; в перспективе это может привести к огосударствлению общественного контроля, что было свойственно советскому периоду.

Постоянное внимание к самостоятельности и самоуправляемости субъектов социального контроля в научных исследованиях, международных рекомендациях и актах национального законодательства не может исчерпать проблему их независимости. В авторитетных международных источниках, в частности в аналитических документах ОБСЕ, отмечается, что только в трех странах (Германии, США и Ирландии) национальные НКО осуществляют прямой и свободный антикоррупционный контроль за деятельностью публичной администрации. В остальных странах (их около 100) НКО, занимающиеся антикоррупционным контролем, являются отделениями организации¹¹, финансируемой через программы Всемирного банка. В связи с этим возникают сомнения в универсальности используемых методик исследований и прозрачности принятия решений об итоговых оценках, что делает проблематичным признание их независимости и обоснованности. Эти явления требуют изучения, тем более что в исследованиях ООН¹² развивается тезис о необходимости противодействия коррупции в самих организациях гражданского общества.

В аналитических материалах ОБСЕ и Европейской комиссии за демократию через право (Вене-

цианской комиссии Совета Европы) проводится обобщение форм антикоррупционной деятельности НКО, пропагандируется передовой опыт отдельных стран, хотя при этом наблюдается некоторая непоследовательность. Например, для Молдовы признается полезным формирование дисциплинарных комитетов для судей с участием представителей НКО. В то же время в методологических документах Венецианской комиссии основным принципом считается решение дисциплинарных вопросов внутри судейского корпуса. Приветствуется опыт Украины по созданию комитетов по назначению (государственных служащих) с участием представителей общественности. Венецианская комиссия считает, что в целях проведения люстрации¹³ следует укреплять состав независимой комиссии за счет представителей гражданского общества, чтобы переложить ответственность с министерства юстиции на общественность.

Полагая, подобные выводы должны побудить международные организации, такие как ООН (Управление ООН по наркотикам и преступности), Международную антикоррупционную академию (IACA), в будущем, опираясь на научные исследования, сформировать международный стандарт социального контроля в антикоррупционной сфере.

Другая проблема — взаимодействие субъектов социального контроля между собой и с органами государства, что в научной литературе¹⁴ рассматривается как форма и метод межсекторного взаимодействия, которые только складываются в России и пока не используются в полной мере для решения практических задач противодействия коррупции. Кроме того, требует продолжения поиск механизмов учета рекомендаций и предложений субъектов общественного контроля государственными органами.

Социальный контроль в сфере противодействия коррупции — сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, экономическую, социологическую и психологическую составляющие. Понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными общественными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институционализации в государственной и общественной практике.

¹⁰ Например, Фонд борьбы с коррупцией — «единственная в России некоммерческая организация, которая занимается расследованием, раскрытием и пресечением коррупционных правонарушений в высших органах власти». URL: <https://fbk.info/about>.

¹¹ TI.

¹² См., например: Villarreal R. Countering Corruption from One or Two Sides? Opportunities and Challenges in Cooperation between Government and Civil Society. Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice Workshop (Surrey University, 9—10 July 2012).

¹³ Вряд ли практику люстрации с точки зрения принципов верховенства права, демократии и прав человека можно рассматривать как правомерную деятельность.

¹⁴ См., например: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981; Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2011.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Cohen L., Felson M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach // *American Sociological Review*. 1979. No. 44.
- Hirschi T. *Causes of Delinquency*. New Brunswick, N. J., 2002.
- Villarreal R. Countering Corruption from One or Two Sides? Opportunities and Challenges in Cooperation between Government and Civil Society. *Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice Workshop* (Surrey University, 9—10 July 2012).
- Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.
- Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008.
- Гилинский Я. И. Преступность и социальный контроль над ней в современном обществе постмодерна: взгляд криминолога // *Криминалист*. 2016. № 1.
- Нестеров А. В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 3.
- Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2011.
- Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.
- Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.
- Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.