

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Служебные разоблачения (whistleblowing) в борьбе с коррупцией на государственной службе

Батищева Мария Александровна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет

государственного управления, Москва, Россия

E-mail: gospoja.maria@gmail.com

В международной практике *служебные разоблачения (whistleblowing)* признаны действенным инструментом профилактики и противодействия коррупции, реализующим принцип прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов.

Применительно к сфере государственной службы под служебными разоблачениями понимается «обеспеченное законом право и обязанность государственных служащих сообщать о фактах незаконных или расточительных действий органов или должностных лиц, будучи при этом защищенными от возможного «возмездия» и «информирование служащими соответствующих лиц и органов о ставших им известными *противозаконных действиях* их коллег и руководителей, а также других органов управления» [1].

В России в настоящее время практика служебных не закреплена законодательно, в то время как в ряде зарубежных стран она получила широкое распространение (в частности, в США, Австралии, Великобритании, Канаде, Южной Кореи, Бельгии, ЮАР, Нидерландах, Новой Зеландии, Бельгии, Японии, Норвегии). Более того, во многих международных нормативных документах антикоррупционной направленности, существуют положения о правовой защите лиц, совершающих служебные разоблачения (в Межамериканской Конвенции по борьбе с коррупцией 1997 года, в Уголовной Конвенции Европейского Совета по борьбе с коррупцией).

Россия является страной с крайне высоким уровнем коррупции. В 2012 году по уровню восприятия коррупции (индекс CPI (Corruption Perception Index)) Россия наравне с Гондурасом, Гвианой, Ираном, Коморами и Казахстаном занимала 133 место из 174 возможных, согласно данным неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International) [2]. На Филиппинах, стране с весьма высоким уровнем коррупции (105 место по индексу CPI из 174 в 2012 году) [2], служебные разоблачения были признаны важнейшей и неотъемлемой частью общих антикоррупционных инициатив, что было закреплено в специальной программе государственного развития «Среднесрочный план развития Филиппин 2004-2010» («Medium-Term Philippine Development Plan 2004-2010») [3].

В целом, антикоррупционная роль служебных разоблачений признается как одна из наиболее важных. Показательно, что во многих международных нормативных документах антикоррупционной направленности, существуют положения о правовой защите лиц, совершающих служебные разоблачения. Например, Межамериканская Конвенция по борьбе с коррупцией, вступившая в силу в марте 1997 года и ставшая первым международным документом по борьбе с коррупцией, содержит положение о защите лиц, информирующих о коррупционных действиях. От членов Организации американских государств (ОАГ) требуется, в частности, рассмотреть вопрос о создании,

сохранении и укреплении «системы защиты государственных служащих и частных лиц, которые на разумных основаниях сообщают о коррупционном поведении, включая их защиту в соответствии с законами штатов и основными принципами правовой системы государства» [4]. Подобное положение есть и в европейском законодательстве. Статья 22 Уголовной Конвенции Европейского Совета по борьбе с коррупцией (European Council's Criminal Law Convention on Corruption) гласит: «Конвенция обязывает государств-участников включить в законодательные акты своих стран положение о предоставлении защиты лицам, совершающим служебные разоблачения» [5]. Кроме того, аналогичные нормы прописаны и в «Конвенции Африканского Союза по предупреждению и борьбе с коррупцией» (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Combating Corruption) [6].

Российские же эксперты в области антикоррупционных исследований также считают, что служебные разоблачения являются одним из самых действенных ответов на жесткие коррупционные вызовы российской действительности. В частности, директор «Центра-ТИ» Е.А. Панфилова считает, что «коррупция становится все более агрессивной, и люди боятся мести тех, с кем надо бороться; превалирует общий страх, ощущение того, что люди, с которыми надо бороться, слишком всевластны», «часто заявители о коррупции становятся жертвами репрессий после того, как заявляют о коррупции и дела расследуются» [7]. По ее мнению, единственный способ это преодолеть – «вести институт защиты свидетелей коррупции» [8]. При этом даже имеющиеся каналы распространения информации о фактах коррупции, такие например, как Интернет, будут работать еще более эффективно, когда люди будут чувствовать, что они находятся под законодательной защитой и перестанут «бояться публично выступать, рассказывая о фактах коррупции» [9]. Тем более, как заявил Президент России, роль СМИ в борьбе с коррупцией является ключевой [9]. Однако как показывает международный опыт, без законодательной защиты свидетелей и граждан, сообщающих о коррупционных деяниях, участие СМИ в борьбе с коррупцией может оказаться малоэффективным.

Появление в России закона, предусматривающего возможность защиты и материального поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупции наряду с появлением независимого уполномоченного контролирующего органа (или омбудсмена) по защите этих лиц, может стать существенным шагом на пути формирования механизма более продуктивного выявления и прекращения фактов коррупционного поведения государственных служащих. Это будет иметь самые благоприятные последствия для российского общества, как экономические, так и социальные

Литература

1. Барабашев А.Г., Кабышев С.В., Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность. М.: Формула права, С. 105, 106, 2006.
2. АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив» Трансперенси Интернешнл – Р («Центр ТИ-Р»): <http://www.transparency.org.ru/index-vospriiatia-korruptcii/ivk-2012>.
3. Medium-Term Philippine Development Plan 2004-2010: http://www.neda.gov.ph/ads/mtpdp/MTPDP%202004-2010%20NEDA_Chapterx21_Corruption.pdf.

4. <http://conventions.coe.int/treaty/en/treatieshtml/173.htm>
5. Ibid.
6. <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>
7. АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив» Трансперенси Интернешнл – Р («Центр ТИ-Р»): <http://www.transparency.org.ru/blogi/elena-panfilova-vystuplenie-na-sovete-pri-prezidente-rf-po-razvitiuu-grazhdanskogo-obshchestva-i-pravam-cheloveka>
8. «РИА Новости»: / <http://ria.ru/analytics/20111209/511232295.html?id=>
9. Интернет-газета «Лента.Ру»: <http://lenta.ru/news/2012/03/22/corruption1/>