



Комитет экспертов по государственному управлению

Семнадцатая сессия

23–27 апреля 2018 года

Пункт 4(с) предварительной повестки дня*

Создание эффективных, подотчетных и всеохватных учреждений на всех уровнях: природа недобросовестного поведения и коррупции в государственном секторе, связанные с этим трудности и возможные дальнейшие действия

Вопрос о защите разоблачителей

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Линюсом Туссенем Менджана, для рассмотрения и, если это необходимо, принятия решения.

* E/C.16/2018/1.



Вопрос о защите разоблачителей

Резюме

Коррупция является повсеместным злом, с которым сталкиваются практически все 193 государства — члена Организации Объединенных Наций. Она является одним из препятствий на пути реального достижения 17 целей в области устойчивого развития.

Борьба с этим явлением, в частности, включает создание системы разоблачения и тщательный контроль за ее работой. В настоящей записке говорится о ряде особенностей такой системы и с учетом ее важности выносятся рекомендации Комитету поддержать переход государств-членов к такой системе.

Кроме того, автор рекомендует государствам-членам обмениваться информацией о передовых методах предупреждения коррупции, в том числе в том, что касается систем и процедур разоблачения.

I. Введение

1. С учетом масштабов коррупции в мире в целом и в отдельных странах в частности сохраняется настоятельная необходимость в переходе к благому управлению и соблюдению норм этики в органах государственного управления и тщательном контроле за таким переходом. Управление — это понятие, по поводу которого порой ведутся споры, поскольку оно определяется и истолковывается различным и иногда противоречивым образом. Оно охватывает осуществление целого ряда положений (правил, норм, протоколов, договоров, контрактов и т.д.), с тем чтобы улучшить координацию действий заинтересованных сторон, которые участвуют в работе какой-либо организации и каждая из которых наделена определенными полномочиями, в целях принятия согласованных решений.
2. Коррупция представляет собой явление, с которым сталкиваются практически все 193 государства — члена Организации Объединенных Наций и все их население, причем на местах значимость этого явления и его формы в различных государствах различаются. Коррупция — это извращение или злоупотребление, относящееся к какому-либо процессу или к какому-либо взаимодействию с одним или несколькими лицами и совершаемое для того, чтобы взяточдатель получил определенные преимущества или полномочия, а взяточник — вознаграждение за попустительство этому.
3. Например, для 69 процентов из 176 стран, фигурирующих в Индексе восприятия коррупции 2016 года, показатель коррупции составляет ниже 50 (по шкале от 0 (страна воспринимается как крайне коррумпированная) до 100 (страна воспринимается как коррумпированная в весьма малой степени)). Это демонстрирует, насколько серьезной является проблема коррупции в государственном секторе во всем мире и насколько широко это явление распространено.
4. В настоящем документе говорится о пользе одного из многочисленных способов борьбы с коррупцией — использования систем разоблачения. В нем ставится цель облегчить понимание и поддержку подобных систем, которым, по-видимому, не уделяется достаточного внимания как в связи с тем, что на первых этапах их внедрения этим занимались мало или ненадлежащим образом, так и в первую очередь в связи с тем, что сущность таких систем остается непонятой в силу их сложности.
5. Комитет экспертов по государственному управлению обращается к проблеме коррупции не в первый раз. На своих предыдущих сессиях он с большим сожалением отмечал, что это негативное явление весьма серьезно сказывается на достижении целей в области устойчивого развития, постановка которых стала обращением ко всему миру с призывом к действиям в интересах искоренения нищеты, защиты нашей планеты и обеспечения мирной и счастливой жизни для всех людей.
6. Таким образом, борьба с коррупцией является неременным условием достижения устойчивого развития. Следовательно, необходимо, чтобы правительство каждой страны укрепило доверие людей в добросовестность правительств в целях достижения целей в области устойчивого развития и сделало в ходе достижения этих 17 целей обеспечение такой добросовестности абсолютным приоритетом.
7. Важно ускорить принятие мер, направленных на предотвращение и пресечение коррупции в государственном секторе, и решительно положить конец без-

наказанности благодаря повышению прозрачности и укреплению сотрудничества между парламентариями, гражданским обществом, частным сектором и государственными органами.

8. Для содействия в достижении этой цели в приводимом ниже анализе представлено понятие разоблачителя. Затем в документе рассматриваются последствия использования этого понятия, связанные с ним риски и ограничения практического характера. В заключение в нем предлагается несколько рекомендаций, направленных на активизацию предупреждения коррупции и укрепление систем разоблачения, а также на усиление их связи с достижением целей в области устойчивого развития.

II. Понятие разоблачителя

9. Разоблачителем является любое физическое лицо, группа или учреждение, которое, зная о какой-либо опасности, риске или скандальной ситуации, поднимает тревогу и благодаря этому начинает процесс принятия мер, активного обсуждения или мобилизации общества. В качестве разоблачителя может выступать какое-либо учреждение, т.е. организация, созданная для этой цели, или какой-либо гражданин, который в связи со своей работой привлекает внимание к таким фактам нарушения закона или нормативных актов или к такой опасности, которые имеют отношение ко всему обществу или к наделенным властью лицам или органам. Так, в принятом во Франции Законе № 2016-1691 от 9 декабря 2016 года о прозрачности, борьбе с коррупцией и обновлении экономической жизни разъясняется определение разоблачителя и порядок действий, которого следует придерживаться для того, чтобы защититься от уголовного преследования или наказания со стороны работодателя. Сообщения о нарушении (серьезной угрозе для общества, преступлении и т.д.) необходимо в первую очередь направлять внутри организации, вслед за этим — властям. Передача информации общественности может быть лишь крайней мерой. Кроме того, факты, о которых сообщают, не должны являться военной или медицинской тайной, а информация о них не должна быть получена в рамках доверительных отношений между адвокатом и клиентом.

10. Современное понятие разоблачителя появляется в конце 1990-х годов в связи с социологическими трудами Франсиса Шаторейно и Дидье Торни в книге под названием «Провозвестники бед: прагматическая социология тревоги и риска» и становится популярным благодаря усилиям Андре Сиколелла, который сам является разоблачителем, в ходе его взаимодействия с общественностью, журналистами и представителями общественных организаций. В это время термин «разоблачитель» начинает использоваться в рамках ведущихся в обществе дискуссий в качестве понятия, отличного от понятий «борца за правду» (который действует искренне) и «осведомителя» (заинтересованного лица). Тем не менее в связи с увеличением количества так называемых «дел» и скандалов — от дела компании «Медиатор» до «Люкликс», включая разоблачения Эдварда Сноудена, в рамках общественного обсуждения наметилась тенденция к сближению этих терминов и понятий.

11. Для целей предупреждения и пресечения коррупции наличие систем разоблачения является неоспоримым преимуществом.

12. К показателям коррупции, которые упоминаются чаще всего, относятся ее показатели на национальном уровне. Такие показатели могут быть полезными для того, чтобы повысить информированность населения и подтолкнуть правительства к действиям. Однако в плане принятия мер по борьбе с коррупцией польза от них не столь значительна.

13. Отчасти это связано с тем, что, как правило, определенные коррупционные риски обладают известной спецификой в тех или иных секторах. Например, одной из важных областей риска коррупции в сфере здравоохранения является финансовая поддержка медицинских исследовательских учреждений со стороны фармацевтических компаний в целях оказания ненадлежащего влияния на них. Что касается сектора водоснабжения, то клиенты могут платить взятки за подключение к сети водоснабжения или за выполнение ремонтных работ.

14. Поскольку в общих показателях коррупции не содержится подробной разбивки, позволяющей выявить конкретные слабые места различных секторов, для того чтобы отслеживать риски и обеспечивать, чтобы коррупция не подрывала эффективность инвестиций, необходимы особые показатели. Этим объясняется безотлагательная необходимость принятия законодательных, нормативных и прочих правовых мер, благодаря которым защита разоблачителей стала бы одной из важнейших составляющих благого управления. Комитет уже отмечал, что без защиты разоблачителей невозможно завоевать доверие граждан, обеспечить добросовестность гражданских служащих и создать систему благого управления, направленную на борьбу с коррупцией.

15. В соответствии с принципами благого управления важно также создать климат доверия, у которого имеется два аспекта. С одной стороны, у доверия имеется публичный аспект, в рамках которого гражданину предоставляется возможность дать оценку честности и добросовестности действий правительства, институтов и руководителей своей страны. С другой стороны, у доверия также имеется социальный аспект, поскольку оно связано с поведением граждан по отношению друг к другу.

16. В этой связи защита разоблачителей, бесспорно, сохраняет свое значение. В статье 33 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая посвящена защите лиц, сообщающих информацию, говорится, что «каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения».

17. К таким мерам, принятым во Франции, относятся следующие законы: Органический закон № 2016-1690 от 9 декабря 2016 года о круге полномочий защитника прав в области направления и защиты разоблачителей, в котором говорится, что защитник прав наделен полномочиями «направлять в компетентные органы любое лицо, сообщающее о нарушениях на условиях, предусмотренных законом, и следить за соблюдением прав и свобод этого лица», и Закон № 2016-1691 от 9 декабря 2016 года, о котором говорится выше и в котором подробно указан порядок выполнения этих задач защитником прав.

18. Осуществление статьи 33 Конвенции против коррупции предполагает инклюзивный подход, о котором говорится в статье 13 этой конвенции, в которой государствам рекомендуется в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства принимать меры содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами государственного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации в предупреждении коррупции и борьбе с ней.

19. Для обеспечения надлежащего функционирования подразделений или органов по борьбе с коррупцией необходимо, чтобы принятию антикоррупцион-

ных мер способствовала сама организация оказания государственных услуг. Поэтому, чтобы добиться реального создания системы разоблачения, борьба с коррупцией должна начинаться с реорганизации как общей структуры оказания государственных услуг, так и отдельных учреждений, занимающихся их оказанием.

20. Так, в Камеруне насчитывается целый ряд органов, которые занимаются борьбой с коррупцией, а также организационных и даже функциональных установлений в отношениях между службами. К таким органам и установлениям относятся следующее:

- a) Счетная палата Верховного суда;
- b) Национальная комиссия по борьбе с коррупцией;
- c) Национальное управление финансовых расследований;
- d) подразделения министерств по борьбе с коррупцией, а также ряд механизмов;
- e) парламентский надзор за деятельностью правительства;
- f) Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс (с поправками);
- g) ратифицированные международные договоры и конвенции.

21. В Европе действуют следующие органы:

- a) Группа государств по борьбе с коррупцией;
- b) Счетная палата;
- c) Европейское бюро по борьбе с мошенничеством.

III. Практика разоблачения: последствия, риски и ограничения

22. Риски, связанные с системой разоблачения, состоят в наказании в порядке мести. Даже в том случае, если представляемая им информация истинна, разоблачитель может быть, в частности, несправедливо уволен или подвергнуться преследованиям, дискриминации и покушениям на свою физическую неприкосновенность.

23. Как уже говорилось выше, в связи с этим разоблачители должны быть защищены законами и правовыми нормами, которые должны исполняться беспристрастно и без каких-либо оговорок. Кроме того, должна быть разработана и внедрена продуманная система обеспечения защиты и безопасности разоблачителей.

24. Из-за отсутствия законодательной базы, установленного порядка и знаний о том, к кому они могут обратиться, добровольцы, выступающие в качестве разоблачителей в большинстве своем не из стремления к личной выгоде, чаще всего остаются беззащитными.

25. Помимо опасности мести, проблематичным в работе системы разоблачения может быть и то, что предполагаемые свидетели или жертвы или определенные лица могут использовать ее в целях, противоположных поставленным (для доноса, клеветы и сведения счетов), если в законодательстве не будут

предусмотрены меры с целью не допустить этого. Ибо нельзя отрицать, что правовые механизмы, которые позволяют работать с разоблачениями, по-прежнему характеризуются неполнотой, а иногда и вообще отсутствуют.

26. Таким образом, чтобы все граждане знали об уголовном наказании, которому они могут подвергнуться, информация о системе разоблачения должна быть четко разъяснена и доведена до широкой общественности. Эффективность такой системы зависит от следующих факторов:

a) наличия специальной законодательной базы, в которой предусмотрены порядок и способы обеспечения безопасности (лишь в 12 странах мира, включая Ирландию, Сербию, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Японию, имеются специальные законы, которые представляют собой единственный эффективный механизм защиты разоблачителей);

b) наличия национального органа или учреждения, отвечающего за работу с разоблачениями;

c) гарантии конфиденциальности и анонимности;

d) введения уголовного наказания как для тех, кто мстит разоблачителям, так и для тех, кто выступает с клеветническими разоблачениями.

27. Таким образом, речи идет о следующем:

a) выработке принципов плюрализма и этики государственной службы (и прежде всего обязательном соблюдении транспарентности в отношении конфликта интересов);

b) устранении недостатков имеющихся механизмов и создании надлежащих механизмов на основе более строгого соблюдения принципов реальной работы с разоблачениями;

c) признании важности экспертных знаний граждан и их действенном использовании (создании транспарентной и безопасной системы передачи информации, определении критериев приемлемости разоблачений и учреждении органов для их рассмотрения).

IV. Заключение

28. Благое управление считается краеугольным камнем усилий, прилагаемых в рамках достижения целей в области устойчивого развития, включая цель 16, которая посвящена конкретно ему. На семнадцатой сессии Комитета экспертов им представится возможность вновь подчеркнуть ту решающую роль, которую в деле достижения целей в области устойчивого развития играют правительства, государственные институты и государственные служащие.

29. Настало время для того, чтобы Комитет экспертов (разумеется, не в порядке приказа, а с уважением) привлек внимание Экономического и Социального Совета к важности реального перехода к использованию систем разоблачения в качестве средства борьбы с коррупцией. Кроме того, Комитет мог бы рекомендовать государствам-членам обмениваться информацией о передовых методах предупреждения коррупции, в том числе в том, что касается систем и процедур разоблачения.

30. Комитет экспертов также может подтвердить важность доверия народа к своим лидерам, для обеспечения которого требуется вести беспощадную борьбу с коррупцией и создать государственную службу, основанную на учете личных заслуг и опирающуюся на сильные местные органы власти, а также прилагать

активные усилия, направленные на использование дополнительных инструментов, таких как система разоблачения.

31. Достижение цели 16 в области устойчивого развития, касающейся прежде всего управления, и осуществление реформы государственной службы, к которой призывает Комитет экспертов, предполагает увеличение числа средств борьбы с коррупцией. В связи с этим автор настоящего доклада предлагает начать внедрение систем разоблачения с тех стран, в которых, как считается, достигнуто меньше всего, или по меньшей мере с тех стран Африки, в которых показатели восприятия коррупции являются самыми высокими.
