



Организации, будь они государственные или частные, нуждаются в той или иной надежной системе подачи и рассмотрения жалоб. Тем, кто обеспокоен потенциальной возможностью коррупции, необходимо иметь какой-то способ доведения своей озабоченности по этому поводу до сведения ответственных руководителей. Если же причиной возникновения данной проблемы являются сами руководители, должен существовать определенный механизм подачи работниками жалоб в тот или иной орган, которому доверяется рассмотрение этого вопроса и который наделяется соответствующими полномочиями.

В отсутствие надежных механизмов подачи жалоб честные руководители могут сравнительно мало знать о том, что происходит в их организации. Коррупцированные руководители имеют свободу действий, если знают, что им нечего бояться того, что их подчиненные лишены возможности жаловаться на нарушения и злоупотребления. Наличие несогласия с действиями руководителей или рядовых работников может приобретать устойчивый характер и приводить к ухудшению морального климата. Наличие надежного механизма подачи жалоб способно исправить любое из этих положений.

Однако во многих странах имеет место нежелание сообщать о предосудительном поведении коллег по работе. Представление подобных сведений считается антиобщественным и рассматривается как своего рода «шпионство» за соседями и «доносительство» на сограждан. Однако растет число стран, где утверждается противоположное мнение. Граждане начинают понимать, что интересам общества больше отвечает положение, при котором люди, отдающие себе отчет в наличии какого-либо серьезного предосудительного явления, например коррупции, сообщают об этом в ответствующие инстанции.

Хотя иногда и требуется некоторое время для изменения в обществе подходов к определенным явлениям, наличие какой-либо программы реформ, в которой подчеркивается важность предоставления государственным служащим возможности подавать жалобы, повышает способность каждого работника следить за тем, чтобы должностные лица не совершали противозаконных или безответственных действий.¹

ВНУТРЕННИЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

В каждом государственном ведомстве (а также в каждой организации частного сектора независимо от ее размеров) должны быть четко определенные процедуры подачи внутренних жалоб. Часто эти процедуры понимаются неправильно. Обычно они предназначены

для тех, кто проявляет ту или иную личную заинтересованность; каждая из упомянутых процедур носит состязательный характер, и в поданной жалобе необходимо доказать, что изложенные в ней сведения являются достоверными. С целью обеспечения большей эффективности процесса эти механизмы должны давать работникам возможность выражать свое беспокойство лицам, облеченным соответствующей властью, которые в состоянии проводить расследования.

РАЗОБЛАЧЕНИЕ: КАК ОБЕСПЕЧИТЬ РАБОТНИКОВ НАДЕЖНЫМИ КАНАЛАМИ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Важная роль, которую могут играть работники в предотвращении скандалов и катастроф, а также в сдерживании порочной практики, получила признание в Соединенном Королевстве после целого ряда губительных событий, имевших место в восьмидесятих годах прошлого века.

В результате почти каждого общественного расследования этих событий обнаруживалось, что работники знали об этих опасностях еще до того, как они привели к упомянутым скандалам и катастрофам, но либо слишком боялись забить тревогу, либо сообщали об этих опасностях не тем, кому следует, или не туда, куда следует обращаться в подобных случаях. Среди имеющихся примеров можно привести следующие:

- *Когда в декабре 1988 г. недалеко от Лондона на самой перегруженной железнодорожной станции произошло крушение поезда, в результате катастрофы погибло 35 человек, в ходе проведенного расследования было установлено, что смотритель заметил наличие незакрепленной проводки, которая и явилась причиной катастрофы, но промолчал, не решившись потревожить начальство по столь «незначительному» поводу.*
- *После того, как в июле 1991 г. лопнул Банк международного кредита и коммерции, в процессе проведенного расследования, выяснилось, что в результате деспотических условий работы служебный персонал этого банка не имел возможности выразить какие-либо опасения по поводу характера деятельности последнего.*
- *Расследование причин, по которым в марте 1987 г. в бельгийском городе Зеебрюгге затонул паром «Херальд оф Фри Энтерпрайз», показало, что представители служебного персонала, по крайней мере, в пяти случаях предупредили, что паромы выходили в море*

с открытыми носовыми воротами, но на опасения этих представителей так и не обратили внимания.

- *В ходе проводившегося в 1996 г. расследования отгрузок вооружения в Ирак, было обнаружено, что один из работников направил в Министерство иностранных дел Англии письмо о том, что ведется подготовка к отправке военного снаряжения в Ирак, но на это письмо никто не отреагировал.*

Можно было избежать каждого из этих скандалов. Вероятно, первыми замечают какие-либо признаки недобросовестного выполнения служебных обязанностей в той или иной организации люди, которые в ней работают. Однако часто преобладающая культура поведения на месте работы удерживает людей от того, чтобы сообщать о замеченных ими нарушениях соответствующих норм поведения. Работники могут и должны первыми «забить тревогу» и выступить в качестве разоблачителей. Однако при этом их часто не покидает чувство, что, если они поднимут тревогу, им грозят наибольшие потери. Подобные разоблачители могут потерять работу и друзей-сослуживцев.² В первую очередь это относится к работникам низового уровня, которым становится известно о противоправном поведении их начальства.

У таких работников есть четыре варианта выбора:

- *Промолчать*
- *Выразить беспокойство по поводу противоправного поведения начальства посредством какой-либо внутренней процедуры*
- *Выразить беспокойство по поводу противоправного поведения начальства, обратившись в какой-либо внешний орган, например, регулятивный орган*
- *Раскрыть информацию о противоправном поведении начальства в средствах массовой информации*

Каждый из этих вариантов в той или иной степени является неудовлетворительным. За исключением случаев, когда культура на рабочем месте носит характер, позволяющий работникам высказывать свое мнение, не боясь последствий, каждый из вышеперечисленных вариантов может рассматриваться как выбор, имеющий неблагоприятные последствия – либо для работодателя и работника, либо для широкой общественности (будь ее представители акционерами, налогоплательщиками, пассажирами или потребителями).

Столкнувшись со столь неудобными вариантами выбора, работники предпочитают закрывать глаза на

сомнительное поведение своих коллег или начальства и промолчат. Для каждого отдельного человека это – самый безопасный выбор. Однако в результате подобного выбора, риски не предотвращаются, опасности не устраняются, и коррупция не пресекается. Ответственный работодатель лишается возможности защищать интересы своей организации, а его неразборчивый конкурент или руководитель может начать действовать, исходя из предположения, что все позволено.

ВИДЫ МЕХАНИЗМОВ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Закон должен предусматривать, по крайней мере, два вида институтов, которым разоблачители могут сообщать о своих подозрениях относительно противоправного поведения или представлять доказательства последнего. Первому виду упомянутых институтов надлежит включать в себя отдельные структурные единицы в рамках самой данной организации, такие как контролеры, руководители этой организации или внутреннее (или внешние) надзорные органы, созданные специально для того, чтобы заниматься вопросами неэффективного управления. Если разоблачитель является государственным служащим, ему или ей следует предоставлять возможность доведения информации до таких структур, как тот или иной омбудсмен, один из органов по борьбе с коррупцией или какой-либо генеральный аудитор.

Разоблачители должны иметь возможность обращаться в какой-либо второй вид институтов, если раскрытие этими разоблачителями информации вышеупомянутым первым структурам не дали соответствующих результатов, и, в частности, если лицо или учреждение, которому была раскрыта эта информация:

- *Приняло решение не проводить расследования*
- *Не довело расследование до конца в обоснованные сроки*
- *Не предприняло никаких действий, невзирая на позитивные результаты расследования*
- *В течение определенного срока не сообщило разоблачителю о каком-либо реагировании на раскрытую им информацию.*

Разоблачителям следует также предоставлять возможность напрямую обращаться в упомянутые вторые институты, если эти разоблачители:

- *Имеют основания полагать, что подвергнутся преследованиям, если поднимут этот вопрос внутри своей организации или обратятся в подписываемый внешний орган*

- *Обоснованно опасаются, что в первых институтах замнут противоправное поведение нарушителей*

В число этих вторых групп могут входить члены законодательного органа, члены правительства или представители средств массовой информации. Опыт показывает, что наличие Закона «О разоблачителях», предусматривающего предоставление правовой защиты работникам, раскрывающим случаи противоправного поведения, само по себе не побудит людей становиться разоблачителями. В одном из обследований государственных должностных лиц в штате Новый Южный Уэльс, Австралия, с целью выяснения степени эффективности защиты, предоставляемой принятым в этой стране в 1992 г. Законом «О разоблачителе», 85 процентов опрошенных не были уверены ни в готовности, ни в желании своих работодателей защищать их, если они будут проливать свет на проблемы коррупции или другие вопросы. Пятьдесят процентов опрошенных заявили, что страх перед ответными мерами побудил бы их отказаться от раскрытия информации.

Независимая комиссия по борьбе с коррупцией штата Новый Южный Уэльс пришла к выводу о том, что для содействия обеспечению эффективности упомянутого Закона «О разоблачителе»:

- *В каждой организации действительно должна на деле проявляться приверженность раскрытию информации и защите тех, кто ее раскрывает;*
- *В организациях должна быть создана и подвергнута широкой популяризации эффективная внутренняя система предоставления сведений о противоправном поведении.*

Работник, чувствующий, что надо что-то делать, по всей вероятности, будет одинаково активно поднимать этот вопрос как за пределами своей организации, так и внутри нее. Когда отсутствуют четкие указания о том, какие из примеров внешнего раскрытия информации следует считать надлежащими, а также в каких обстоятельствах нужно считать эти примеры таковыми, работник, действительно принимающий решение о раскрытии той или иной информации на стороне, скорее всего, обратится к средствам массовой информации. Этот вариант выбора обычно применяется в крайнем случае и, конечно, не является выбором, которому отдает предпочтение преданный работник. Обычно раскрывать сведения в средствах массовой информации склонны представители служебного персонала, пребывающие в раздраженном состоянии или действительно чувствующие, что нет иного пути добиться того, чтобы данный вопрос разбирался в

условиях, когда не приходится для этого ставить под удар свою карьеру.

Случаи раскрытия сведений в средствах массовой информации почти неизменно вызовут ответную реакцию затронутой организации. Если ответственные лица не имеют представления о данном вопросе, их инстинктивной реакцией будет отрицание его существования. Если же им скажут, что имеются доказательства в поддержку выдвинутого обвинения, упомянутые лица будут склонны занять позицию, которая лучше всего выражается лозунгом «убей глашатая!». Например, разоблачителя станут часто подвергать словесным оскорблениям, и будут распространять о нем или о ней злонамеренные небылицы; или же его или ее будут характеризовать как неуравновешенного и ожесточившегося человека, которому нельзя доверять, поскольку он или она никогда не говорит правду.

Подобные действия мало способствуют завоеванию этими организациями доверия со стороны общественности. Аналогичным образом, организациям, возводящим стену молчания вокруг якобы голословных заявлений, с тем, чтобы успешно противостоять им, также не удастся убедить общественность в своей правоте. Молчание воспринимается как подразумеваемое признание вины.

Если можно обеспечить наличие безопасных и приемлемых путей, дающих работникам возможность завести с работодателем разговор о том, что их беспокоит, существует вероятность того, что противоправные действия будут остановлены. Кроме того, существует еще большая вероятность того, что там, где действительно имеют место противоправные действия, они будут обнаружены и пресечены на ранней стадии – с минимальными трудностями для данной организации. Некоторые организации дают своим внешним аудиторам задание провести ревизию эффективности каналов подачи жалоб в этих организациях.

ЗАКОНЫ О РАЗОБЛАЧИТЕЛЯХ

Любая попытка поощрения усилий разоблачителей должна сопровождаться наличием подотчетности.

Действующий в Соединенном Королевстве Закон «О раскрытии информации в интересах общества» (ЗРИО) имеет своей целью содействие подотчетности и здоровому управлению в организациях путем убеждения их работников в том, что для них является как безопасным, так и приемлемым поднимать вопросы, связанные с их истинной обеспокоенностью нарушениями общепринятых норм поведения на том или ином предприятии или в той или иной организации. В упомянутом законе это делается посредством обеспечения полной и незамедлительной защиты от уволь-

нения или преследований тем работникам, которые поднимают беспокоящие их вопросы в соответствии с существующим законодательством.³

ЗРИИО применяется к проблемам, связанным с истинной обеспокоенностью преступлениями, гражданскими правонарушениями (включая халатность, нарушение контракта и нарушение административного права), ошибками в отправлении правосудия, опасностями для здоровья, безопасностью или окружающей средой и замалчиванием любых из этих проблем. Этот закон применяется ко всему частному сектору, всему государственному сектору и всему благотворительному сектору, а также распространяется на подрядчиков, практикантов и стажеров, а также лиц, проходящих отдельные виды подготовки, служебный персонал организаций-посредников, лиц, работающих на дому, и каждого специалиста Государственной службы здравоохранения (ГСЗ). В настоящее время ЗРИИО не распространяется на всех лиц, действительно работающих не по найму (за исключением подобных лиц, работающих в ГСЗ), лиц, безвозмездно выполняющих ту или иную работу, сотрудников разведывательных служб, офицеров сухопутных сил и констеблей.⁴

Самая полная – а также наиболее доступная без всякой задержки – защита в рамках ЗРИИО предоставляется в тех случаях, когда тот или иной работник выражает беспокойство по поводу наличия нарушений в работе какой-либо организации или в отношении того или иного лица, несущего юридическую ответственность за устранение любых проблем. Для предоставления защиты упомянутому работнику здесь достаточно обоснованного и подлинного подозрения. Логическое обоснование этого положения состоит в том, что те, кто отвечают за данную организацию, имеют наиболее благоприятные возможности для получения сведений о вызывающих сомнение практических методах и исправления последних.⁵ Кроме того, подобный подход содействует утверждению и более эффективному применению принципа подотчетности. Если впоследствии это беспокойство окажется обоснованным, по данному закону можно легко привлекать людей к ответственности за их действия, когда можно наглядно показать, что эти люди действительно знали о совершении упомянутых предосудительных действий или замечали их.

Однако в вышеупомянутом законе Соединенного Королевства излагаются и обстоятельства, в которых может подпадать под защиту раскрытие информации за пределами организации. Согласно закону, о котором идет речь, правительство отводит некоторым регулятивным органам определенную роль в подобных случаях раскрытия информации. Раскрытие информации любому из упомянутых органов пользуется защитой до тех пор, пока данный работник обоснованно верит в

правдивость этой информации и содержащихся в ней недоказанных утверждений. На практике у работника должны быть некоторые веские доказательства, позволяющие наглядно показать, на чем основана в данном случае его убежденность в наличии нарушений – даже если на самом деле эта убежденность впоследствии окажется ошибочной.

Что касается случаев более широкого раскрытия информации – сюда входит раскрытие информации полиции, средствам массовой информации или члену парламента, – то здесь для того, чтобы получить право на защиту, работник должен отвечать ряду проверочных условий. Для предоставления работнику защиты ему необходимо поднять беспокоящий его вопрос, обратившись с ним к своему работодателю или ответственному сотруднику регулятивного органа. Исключения из этого правила имеют место только в условиях, когда работник обоснованно боится преследования; если существует вероятность того, что данный вопрос замнут и при этом нет конкретного регулятивного органа, занимающегося подобным случаем, или, если этот вопрос считается исключительно серьезным.

Законодательство, о котором идет речь, не защищает нарушителей спокойствия. Для того, чтобы работнику предоставили защиту, он должен действовать добросовестно. Это требование не применяется в одном, единственном случае, когда работник раскрывает информацию в порядке получения совета у юриста.

Подобное законодательство может иметь большое значение для того, чтобы обеспечить такое положение, при котором работники перестали бы закрывать глаза на случаи нарушения правовых норм на рабочем месте и были убеждены в том, что они, не боясь последствий, могут поднимать у своего работодателя беспокоящие их вопросы. От работодателей, пытающихся заставить замолчать тех, кто ставит подобные вопросы, могли бы в порядке судебного преследования потребовать возмещения нанесенного ущерба.

Аналогичное законодательство существует в Австралии как на федеральном уровне, так и на уровне штата.⁶

ЛОЖНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

Права и репутация отдельных людей должны подлежать защите от несерьезных, неприятных и злонамеренных заявлений. Наличие в авторитарных государствах такого страшного явления, как «осведомители» подчеркивает эту опасность. Поэтому в законодательство о разоблачителях следует включить четкие правила по возмещению ущерба, нанесенного ложными заявлениями.

В частности, в законе должны содержаться минимальные меры по восстановлению репутации, которой был нанесен ущерб. Подобные меры могли бы, помимо всего прочего, включать в себя публикацию извинений и исправление личных дел. Обычно уголовные кодексы действительно содержат положения, в которых предусматривается наказание тех, кто выступает с заведомо ложными заявлениями. Следует ясно и четко довести до сознания разоблачителей, что эти правила могут применяться и к ним, если их неподтвержденные заявления носят недобросовестный характер.

ГОРЯЧИЕ ТЕЛЕФОННЫЕ ЛИНИИ

Когда чешское правительство открыло в Министерстве внутренних дел свою первую горячую линию по борьбе с коррупцией (направленную на борьбу с коррупцией в полиции), многие люди задумывались над тем, насколько рядовой гражданин будет доверять телефонной линии, укомплектованной кадрами, состоящими из государственных служащих.⁷

В Чешской Республике, по крайней мере, создается впечатление, что неправительственные организации пользуются более высоким доверием, и от них в большей степени можно ожидать рассмотрения полученных жалоб и реагирования на них. Это наводит на мысль о том, что неправительственные организации могут иметь благоприятные возможности поддерживать службы, которые дают гражданам возможность высказаться, позвонив по горячей линии – анонимно или иным образом – и поднять беспокоящие их вопросы.

Когда НПО в таких масштабах принимают участие в борьбе с коррупцией, большое значение имеет обеспечение того, чтобы:

- *Тщательно определялись роль центров горячей линии и личности людей, которые звонят по телефону и полагаются на услуги этих центров.*
- *Горячие линии вводились в строй как часть более широкой стратегии.*
- *Телефонные линии не терпели неудачу в связи с чрезмерным количеством звонков граждан, откликнувшихся на предложение высказаться по наиболее важным вопросам.*
- *Проводилась строго целенаправленная рекламная кампания, в ходе которой разъяснялось бы, какую цель преследует эта служба и кто ее поддерживает.*
- *Исключалась возможность любого прослушивания этих телефонных линий.*

- *Принималось четкое решение относительно приемлемости или неприемлемости анонимных звонков.*
- *Давались четкие руководящие указания о том, как пользоваться конкретной горячей линией.*
- *Конкретная горячая линия нанимала на работу опытных и квалифицированных операторов, способных объяснять тем, кто звонит по телефону, их права и предлагать этим людям основные решения их проблем.*
- *Была налажена обратная связь, и тем абонентам, которые называют свое имя, отчество и фамилию, сообщалось, как поступили с данной конкретной жалобой.*

Все это отнюдь не означает, что государственным ведомствам вовсе не следует создавать у себя горячих линий. В различных странах имеются ведомства – включая полицейское, налоговое и таможенное – в которых действуют подобные горячие линии, вполне отвечающие своему назначению. Однако в условиях, когда уровень общественного доверия к государству невысок, та или иная правительственная организация может объединить усилия с какой-либо уважаемой неправительственной организацией, пользующейся доверием общественности. Действуя сообща, эти две организации способны обеспечить работу службы горячей линии от имени государственного ведомства. Например, для тех, кто обеспокоен наличием коррупции в проектах Всемирного банка, последний сам создает во многих странах службы горячей линии с бесплатной телефонной связью.⁸

Два вида горячих линий по борьбе с коррупцией действуют на Украине. Правительственная горячая линия позволяет лицам наемного труда передавать по телефону жалобы на налоговые нарушения. Однако, к сожалению, эти горячие линии пока еще не завоевали общественного доверия; отчасти это происходит потому, что ими управляет правительство. Большей популярностью пользуется горячая линия, созданная организацией гражданского общества под названием «Бюро защиты интересов граждан». Эта горячая линия круглосуточно принимает звонки, и на них отвечают оператор или автоответчик. Анонимные жалобы документируются, и, когда создается определенная модель подобных звонков, предпринимаются соответствующие действия.

БОЛЕЕ МАСШТАБНАЯ РОЛЬ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В некоторых странах имеются НПО, оказывающие помощь, дающие советы и предоставляющие консульта-

тивные услуги разоблачителям. Обеспокоенных работников побуждают связаться с НПО с тем, чтобы эти работники надлежащим образом поднимали волнующие их вопросы, а также с тем, чтобы обеспечить данным разоблачителям полное понимание всех последствий тех действий, которые они собираются предпринять. Некоторые из НПО также дают экспертные советы по системам внутренних жалоб как государственному, так и частному сектору, и могут служить официальным каналом подачи жалоб.

НПО Соединенного Королевства «Паблик консерн эт уорк [Общественная забота на рабочем месте]» (PCAW) раньше фактически несла ответственность за принятие законодательства, а в настоящее время работает со всеми заинтересованными сторонами (работодателями, профсоюзами и регулятивными органами) с целью обеспечения надлежащего действия закона. Она также работает в общественной сфере с тем, чтобы показывать, как действия отдельных лиц могут информировать общество и влиять на общественные интересы, а также с тем, чтобы оказывать содействие деятельности разоблачителей не только как права частного лица, но и как общественного блага, основанного на заботе о других людях.⁹ PCAW сотрудничает с аналогичной НПО в ЮАР «Общедоступный консультационный центр по вопросам демократии».¹⁰

В Соединенных Штатах «Проект подотчетности правительства (ППП)» представляет собой одну из ведущих организаций разоблачителей в этой стране. ППП также оказывает содействие подотчетности правительственных и корпоративных структур, выступая в защиту профессиональной свободы слова, участвуя в качестве тяжущейся стороны в судебных процессах, связанных с деятельностью разоблачителей, широко освещая проблемы, вызывающие у них озабоченность, занимаясь разработкой политики в области законотворчества, связанного с деятельностью разоблачителей, и участвуя в подготовке реформирования регулирующего ее законодательства.¹¹

ДОЛЖНОСТЬ ОМБУДСМЕНА

Что может сделать рядовой гражданин, когда дела идут не так, как нужно? Когда возникает недовольство тем или иным развитием событий, а жалоб на правительственную бюрократию никто и слушать не хочет? Один из вариантов выбора здесь состоит в том, чтобы обратиться к судебной системе. Однако даже в тех случаях, когда судебная система той или иной страны действует в соответствии с законом, суды имеют тенденцию медленно разбирать дела, обходиться дорого и недружелюбно относиться к тем, кто прибегает к их помощи. Кроме того, суды могут сами быть коррумпиро-

ванными, а соблюдение ими законности порой вызывает сомнение.

В подобных ситуациях граждане должны иметь возможность обратиться к омбудсмену.¹² В Испании омбудсмена называют «защитником народа», а в ЮАР – «общественным защитником». Располагающий к себе по манере общения и обходящийся без излишней формальностей омбудсмен может стать идеальным партнером организаций гражданского общества, работа которых состоит в рассмотрении жалоб и просвещении общественности в отношении имеющихся у нее прав. Так обстоит дело, прежде всего, в тех странах, где введению должности омбудсмена предшествовала работа неформальных общественных посредников, которые не раз помогали ликвидировать разногласия между гражданами и муниципальными властями. В Каталонии (Испания) законодательно ввели должности местных омбудсменов, независимых от национального Защитника народа.

Идея создания должности общественного омбудсмена впервые появилась в Китае более 2000 лет назад и через Турцию перекочевала в Скандинавию. Скандинавы придали этой должности ее современную форму. В последние годы многие страны переняли упомянутую идею, считая ее полезной для граждан, когда им приходится иметь дело с мощными механизмами власти. В 1962 г. Новая Зеландия стала первой за пределами Скандинавии страной, которая ввела у себя эту должность. В том же году ее примеру последовала и Норвегия.¹³

Несмотря на то, что исторически основное внимание на данной должности уделяется должностным преступлениям в области государственного управления, в последние годы во многих странах расширили традиционные полномочия, предоставляемые этой должностью, и добавили к ним борьбу с нарушением прав человека, а также с коррупцией. Омбудсмены были введены во многих странах, переживающих переходный период, правда, под разными другими названиями: Парламентский уполномоченный по гражданским правам в Венгрии; Защитник гражданских прав в Словении; Уполномоченный по правам человека в России; Национальное управление по правам человека в Латвии и Общественный защитник в Грузии и Румынии.¹⁴

В Литве в соответствии с ее Конституцией и последующим законодательством имеется совет пяти парламентских омбудсменов, основной обязанностью которых является рассмотрение петиций, относящихся к злоупотреблениям властью и бюрократизмом. Два омбудсмена разбирают дела, связанные с государственными гражданскими служащими; один – дела военных офицеров, и остальные два – дела должностных лиц местных органов власти.

Для того, чтобы быть эффективной, должность омбудсмена должна отвечать четырем критериям:

- *Омбудсмен не зависит от организаций, на расследование деятельности которых он имеет полномочия.*
- *Действия омбудсмена оказывают большое влияние на укрепление общественного доверия к правительству. По рекомендациям омбудсмена, как правило, должны приниматься соответствующие им практические меры.*
- *Омбудсмен является воплощением честности и справедливости.*
- *Омбудсмен обязан отчитываться публично.*

Омбудсмен независимо получает и расследует заявления о неэффективном управлении. Он не конкурирует с судами и не выполняет функций последующей инстанции, в которой те, кто проиграл дело в суде, могут обжаловать его решение. Большинство омбудсменов не имеют полномочий на расследование деятельности судов.

Определения роли омбудсменов могут быть разными. Законодательство Пакистана определяет в качестве основной функции на этой должности расследование:

- (i) решения, процесса, совета, носящего характер рекомендации, упущения или действия, противоречащего закону, правилам или предписаниям, или являющегося отступлением от принятой практики или процедуры, если только это решение, этот процесс, этот совет, это упущение или действие не является добросовестным и обоснованным; являющегося неправильным, произвольным или необоснованным, несправедливым, предвзятым, жестоким или дискриминационным; основанного на неверных причинах; или связанного с осуществлением полномочий или с неумением или отказом от осуществления полномочий в связи с наличием порочных или негодных побуждений, таких как взяточничество, использование служебного положения в корыстных целях, фаворитизм, nepотизм и чрезмерное административное рвение, и*
- (ii) небрежность, невнимательность, проволочка, проявление некомпетентности и неумения в ведении дел или исполнении своих служебных обязанностей и обязательств.¹⁵*

По существу, как было установлено в Канаде при разборе одного из судебных дел, ставшего поворотным пунктом в судопроизводстве этой страны, «омбудсмен способен нести свет тщательного исследования

туда, где в противном случае все осталось бы погруженным в темноту, преодолевая при этом сопротивление тех, кто упорно спускает на окна шторы».¹⁶

Введение должности омбудсмена дает отдельным людям возможность подавать жалобы на практические методы работы правительства в независимый и квалифицированный орган. Жалобы могут иметь своим результатом соответствующие действия, предпринимаемые с целью решения в конкретных случаях вызывающих беспокойство спорных вопросов, и в более широком контексте, содействуют восстановлению доверия в честность государственных учреждений.

В качестве обычно играющего важную роль конституционного института эта должность имеет более широкие потенциальные возможности для оказания сопротивления незаконному давлению со стороны исполнительной ветви государственной власти, чем любые другие институты, такие как комиссия государственной службы, полицейская комиссия или комиссия военного ведомства. На этой должности можно проводить аудиторские проверки, которые приводят к получению информации, позволяющей выявлять коррупцию в системе государственной власти. Следовательно, наличие данной должности позволяет сдерживать коррупцию.

Конфиденциальный характер этих процедур придает должности, о которой идет речь, дополнительное преимущество обеспечения своего рода защитного средства против запугивания разоблачителей и тех, кто подает жалобы.

Во многих странах полномочия омбудсмена также распространяются на проведение расследований и инспекций систем административного управления с тем, чтобы обеспечить такое положение, при котором они сводили бы коррупцию к минимуму. Омбудсмен может вносить рекомендации по введению правовых процедур и практических методов, а также стимулировать государственных должностных лиц всегда правильно вести отчетность.

Было установлено, что этой должности в высшей степени присуща способность легко приспосабливаться к обстоятельствам. Кроме того, данная должность оказалась эффективной в странах с парламентской демократией и в обществе с резко отличающимися друг от друга этническими и религиозными условиями, в государствах, имеющих однопартийную систему, а также в государствах с военными режимами.

Польша создала должность омбудсмена в 1987 г. для получения сведений о соблюдении закона и принципов общественной жизни и социальной справедливости. Успех этой должности побудил другие нарождающиеся демократические государства сделать то же самое.¹⁷ Однако, несмотря на то, что в ряде стран, переживающих переходный период, была учреждена

должность омбудсмена, процессы отбора – будучи надлежащими на бумаге – не всегда обеспечивали назначение на упомянутую должность людей, обладающих соответствующими качествами. Кроме того, те, кто занимают должности омбудсменов, обычно не получают достаточных ресурсов для осуществления своих полномочий.

ОМБУДСМЕН В ПОЛЬШЕ

В Польше должность омбудсмена действительно стала уважаемой и широко известной. Ее учреждение в 1987 г. ознаменовало собой создание в Польше одного из первых демократических институтов. Этот уполномоченный по защите гражданских прав избирается нижней палатой парламента и назначается с одобрения сената на пятилетний срок. Каждый человек, включая иностранцев, имеет право обращаться к этому уполномоченному за помощью с целью защиты любых прав и свобод, которые, по мнению обратившегося лица, были нарушены государственными органами. К упомянутому уполномоченному имеется свободный доступ без каких-либо формальностей, и этот уполномоченный также имеет право действовать по своей собственной инициативе.¹⁸

Уполномоченный, о котором идет речь, должен быть гражданином Польши, пользующимся уважением в обществе, сохранять политический и идеологический нейтралитет и хорошо знать законы. Лицо, занимающее эту должность, не может занимать других постов и должностей.

КАКИЕ КРИТЕРИИ ПРИМЕНЯЕТ ОМБУДСМЕН, КОГДА ВЫНОСИТ СУЖДЕНИЕ О ДЕЙСТВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ?

Когда поведение является правильным, и когда оно считается противоправным? Если то или иное конкретное действие правительства противоречит законодательным актам и положениям и, судя по всему, не может быть оправдано другими соображениями, это действие, в принципе, не может считаться правильным поведением. В идеальном случае омбудсмен подходит к упомянутому действию широко и анализирует его как в свете положений писаного права, так и в свете неписаных правовых принципов, а также применительно к стандартам эффективного управления. Сюда входят принципы:

- *Одинакового подхода к рассмотрению одинаковых случаев.*

- *Обоснованности.*
- *Наличия пропорциональности между средствами и результатом при вынесении суждения о действиях должностных лиц.*
- *Правовой определенности ожиданий того или иного гражданина относительно получения им того или иного права в тех случаях, когда он действует добросовестно в соответствии с упомянутыми ожиданиями.*
- *Приведения причин, по которым принимались конкретные решения.*
- *Защиты того или иного гражданина от официальных действий, оказывающих на него неоправданно негативное воздействие.*

Кроме того, в процессе анализа какого-либо действия правительства омбудсмен применяет относящиеся к эффективному управлению стандарты или руководящие указания, которые способствуют правомерности действий исполнительной ветви власти.

Эти руководящие указания проявляются в определенных принятых стандартах, применяемых к административным процессам и поведению государственных служащих в отношении общественности. Упомянутые руководящие указания включают в себя требование действовать без неоправданных проволочек; предоставлять заинтересованному лицу информацию, имеющую отношение к делу; обращаться с людьми справедливо и уважительно, а также не проявлять к ним предвзятого отношения и быть им полезным.

Наконец, омбудсмен устанавливает для правительственной организации стандарты, относящиеся к согласованию действий между министерствами и ведомствами, которые являются поставщиками той или иной услуги. Омбудсмен осуществляет контроль над тем, какого прогресса удастся достичь в соблюдении стандартов поставки услуг, а также стандартов профессиональной деятельности. Омбудсмен защищает неприкосновенность частной жизни того или иного человека и доступ общественности к государственным органам.

ДОЛЖЕН ЛИ ОМБУДСМЕН ИГРАТЬ ЗАМЕТНУЮ РОЛЬ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ?

Классический омбудсмен заботится об искоренении неэффективного управления; иначе говоря, плохого управления государственными делами. Обычно неэффективное управление может возникать в результате наличия в сфере государственного управления той или иной степени коррупции. Поэтому омбудсмену необходимо будет бороться с коррупцией, когда она

становится причиной неэффективности управления. Вопрос состоит в том, как он должен делать это.

Для того, чтобы выполнять функцию улучшения государственного управления, омбудсмену необходимо установить отношения доверия среди тех, за стандартами поведения которых ему положено осуществлять надзор. Для омбудсмена обычно считается нецелесообразным – если этого можно избежать – выступать в качестве своего рода следователя или судебного обвинителя. Подобная роль превращает «дружески настроенного омбудсмена» в «вызывающего страх полицейского» и могла бы в определенных условиях сделать более широкие функции на этой должности менее эффективными.

Однако в нескольких странах придерживаются той точки зрения, что омбудсмен, если принять во внимание его право доступа к правительственным документам, находится в гораздо лучшем положении для расследования деятельности той или иной правительственной администрации и наведения в ней порядка, чем менее квалифицированные и традиционно настроенные полицейские следователи.¹⁹

РОЛЬ ОМБУДСМЕНА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ НАД ФИНАНСОВЫМИ ОТЧЕТАМИ

Папуа Новая Гвинея и Тайвань представляют собой две страны, в которых омбудсмен может проводить анализ и проверку деклараций о доходах и имуществе, представляемых высокопоставленными государственными чиновниками.²⁰ В качестве обладателя должности, независимой от органов государственной власти и предоставляющей возможность проведения расследований с целью изучения содержания финансовых деклараций, омбудсмен поможет избежать необходимости создания других независимых механизмов специально для проверки финансовых активов.²¹ В качестве альтернативы, когда существует вероятность того, что большое число заявлений о предоставлении информации может быть оспорено, на уровне местного самоуправления может быть создана должность омбудсмена с тем, чтобы заниматься этими запросами.²²

ПРОЦЕСС НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ

Как это происходит со многими другими компонентами в системе сдержек и противовесов, применяемых к органам государственной власти, процесс назначения на должность омбудсмена имеет очень большое значение для завоевания и поддержания общественного доверия к этому институту. Если эту до-

лжность занимают приверженцы того или иного политического курса или вышедшие на пенсию должностные лица, шансы на успех резко уменьшаются. В одних странах законодательный орган самостоятельно отбирает кандидатуры на эту должность, а глава государства лишь формально объявляет об их назначении. В других – глава государства назначает на должность то или иное лицо после проведения консультации с лидером оппозиции и премьер-министром (если таковой имеется). В некоторых случаях, назначение просто производится исполнительной ветвью власти без предъявления ей какого-либо формального требования о проведении предварительных консультаций.

Фактический механизм этого процесса имеет второстепенное значение для конечного результата. Данная должность должна рассматриваться общественностью как независимая, справедливая, компетентная и наилучшим образом отвечающая практической заинтересованности народа, а не как бюрократический придаток, служащий целям правящей политической партии.

Один видный омбудсмен заметил, что:

*«Какая бы процедура назначений на эту должность ни устанавливалась, институциональные гарантии независимости окажутся подорванными, если будет существовать любая возможность того, что политические соображения какой-либо партии поведут к предвзятости – или появлению предвзятости – в лице человека, назначенного на упомянутую должность. В равной степени важно не допускать того или иного назначения, при котором происходит отказ от необходимых профессиональных требований или имеет место их выхолащивание. В этом смысле, все, что можно делать после того, как в законе будет надежно сохранена та или иная здоровая процедура отбора, так это надеяться на мудрые действия ответственного органа управления. Сам омбудсмен, разумеется, должен стараться направлять свою деятельность так, чтобы избегать любого поведения, которое могло бы подорвать его беспристрастность или доверие к нему со стороны общественности в этом отношении. Он никогда не должен использовать свою должность для преследования своих собственных интересов, например, в связи со своей будущей карьерой».*²³

СУДЫ КАК МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Попросту говоря, законность требует того, чтобы органы власти действовали в рамках закона. Обыкновенные граждане, интересы которых подверглись

неблагоприятному влиянию, имеют право обратиться в независимый суд с целью принятия им решения по поводу того, отвечает ли требованиям закона какое-либо конкретное действие, совершенное государством или от его имени. Это право может быть записано в Конституции той или иной страны или же предоставлено законодательством. В одних странах имеются специальные административные суды; в других, подобные полномочия даются обычным судам.²⁴

В этом контексте суды рассматривают то или иное конкретное решение, принятое каким-либо должностным лицом или официальным органом с тем, чтобы определить, подпадает ли данное решение под полномочия, предоставленные законом лицу, принявшему упомянутое решение.

Иными словами, эти суды постановляют на основе права, имеет ли это решение законную силу. Поступая подобным образом, судьи не подменяют своим усмотрением и суждением мнения правительства. Они просто решают, на основе права действовали ли правительственные структуры или их должностные лица в пределах предоставленных им законом полномочий. Следовательно, когда правительственные решения оспариваются в судах, судьи не правят страной и не «вытесняют» правительства.

По мере того, как во многих странах возрастает роль частного сектора, и акцент в деятельности государственных органов все больше переносится на регулирование, роль судов, пожалуй, становится еще более важной. В условиях, когда приватизируются общественные функции, суды, а не парламенты, начинают играть ведущую роль в принудительном обеспечении подотчетности.

Решения сотрудников правительственных регулятивных органов оказывают прямое воздействие на интересы частного сектора, которые они регулируют, и частный сектор все больше и чаще будет полагаться на суды в расчете на то, что последние защитят этот сектор от чрезмерных регулирующих полномочий и злоупотребления ими. Порой от судов будут ожидать, что они пойдут дальше и фактически станут пересматривать законность решений, принимаемых в самом частном секторе. От судов будут ожидать применения принципов административного права (ранее применявшихся только к официальным институтам), когда эти решения оказывают значительное влияние на общественные интересы.

Принятая в 1996 г. Конституция ЮАР заходит так далеко, что превращает «справедливую административную акцию» в конституционно охраняемое право:

33.

- (1) *Каждый человек имеет право на административную акцию, которая является законной, обоснованной и справедливой с процессуальной точки зрения.*
- (2) *Каждый человек, права которого подверглись неблагоприятному воздействию административной акции, имеет право на получение письменного объяснения причин подобной акции.*
- (3) *С целью осуществления этих прав должно быть принято национальное законодательство, которое должно:*
 - a. *Предусматривать пересмотр административной акции тем или иным судом или там, где это уместно, тем или иным независимым и беспристрастным трибуналом;*
 - б. *Вменить в обязанность государству осуществление прав, перечисленных в подстатьях (1) и (2), и*
 - в. *Оказывать содействие той или иной эффективной администрации.*

Закон ЮАР «О содействии административной юстиции 20» устанавливает право на административную акцию, которая является «законной, обоснованной и справедливой с процессуальной точки зрения», а также право на получение письменных причин административной акции, как это предусматривается в конституции.

Статья 6 (1) и (2) предусматривают, что:

- 1) *Любое лицо может возбуждать дело в том или ином суде или том или ином трибунале с целью судебного пересмотра той или иной административной акции.*
- 2) *Тот или иной суд или трибунал имеет полномочия на судебный пересмотр той или иной административной акции, если*
 - a) *Предпринявший ее администратор*
 - i) *не имел полномочий, предусмотренных в разрешающем положении закона или постановления, предпринимать ее;*
 - ii) *действовал в результате передачи полномочий, разрешение на которую не предусмотрено в разрешающем положении закона или постановления; или*
 - iii) *был пристрастен или обоснованно подозревался в пристрастии;*
 - б) *Не было соблюдено то или иное процедурное правило или условие, предписываемое тем или иным разрешающим положением;*
 - в) *Эта акция была несправедливой с процессуальной точки зрения;*

- г) Эта акция подверглась существенному влиянию той или иной ошибки в праве;
- д) Акция была предпринята -
- i) по причине, не предусмотренной в разрешающем положении закона или постановления;
 - ii) со скрытой целью или по скрытому мотиву;
 - iii) поскольку принимались во внимание не относящиеся к делу соображения или не рассматривались относящиеся к делу соображения;
 - iv) по неправомочным или запрещенным безопасностным требованиям другого лица или органа;
 - v) по недобросовестности; или
 - vi) произвольно или по собственной прихоти;
- е) Акция как таковая -
- i) противоречит тому или иному закону или не предусмотрена разрешающим положением; или
 - ii) обоснованно не связана с:
 - аа) целью, с которой она была предпринята;
 - бб) целью разрешающего положения;
 - вв) информацией, имевшейся у администратора; или
- гг) с причинами, по которым она была предпринята, приведенными администратором;
- ж) Акция, о которой идет речь, заключается в неприятии того или иного решения;
- з) Осуществление этого полномочия или выполнение этой функции, предусмотренное разрешающим положением, во исполнение чего была предпринята эта административная акция, является столь необходимым, что ни один разумный человек не стал бы осуществлять упомянутое полномочие или выполнять упомянутую функцию; или
- и) Эта акция в противном случае является неконституционной или незаконной.

ПУТЬ ПРОДВИЖЕНИЯ ВПЕРЕД

Ни одна страна не может рассчитывать на успех в борьбе с коррупцией, если у ее граждан нет ни желания, ни возможностей подавать жалобы на проявления коррупции, свидетелями которых они являются. Надежные и безопасные механизмы подачи жалоб, играющие жизненно важную роль в частном секторе, точно также должны составлять основу любой государственной стратегии борьбы с коррупцией.

СНОСКИ

1. Примеры законодательства включают в себя Закон «О защите разоблачителей» от 1994 г. (Квинсленд, Австралия); Закон «О раскрытии информации в интересах общества» от 1998 г. (Соединенное Королевство); Закон «Об усилении деятельности разоблачителей» от 1998 г. (федеральный округ Колумбия, Соединенные Штаты Америки) и Всеобъемлющий Закон системы правления федерального округа Колумбия «О служебном персонале, на который распространяется система заслуг», от 1978 г. (Соединенные Штаты Америки).
2. Выражение «whistleblower» (разоблачитель, а в буквальном переводе «свистун» или «человек, свистящий в свисток» [как это делает судья во время футбольного матча]) американского происхождения. Эквивалентом этого оборота речи в Голландии является «звонарь» (человек, звонящий в колокол в знак тревоги). Дискуссии в странах Восточной и Центральной Европы по поводу деятельности разоблачителей порождают споры, когда участники обсуждения смешивают законный характер действий с неблагоприятным занятием тех, кто доносил на своих соседей при бывших тоталитарных режимах.
- 2 Закон (Соединенного Королевства) «О раскрытии информации в интересах общества» от 1998 г. вступил в силу в 1999 г. Текст этого закона можно получить по электронному адресу: www.hms.o.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.
- 3 Правительство Соединенного Королевства обещало, что констеблям будет предоставлена защита, равноценная той, которая предоставляется по этому закону.
- 4 Применяя этот подход к принципу парламентской подотчетности, данный закон предоставляет аналогичную значительную защиту в тех случаях, когда люди в общественных органах поднимают вопросы непосредственно в государственном ведомстве, которое является спонсором этих органов.
- 5 1999 Постановление штата Квинсленд о предоставлении защиты разоблачителям (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Австралийская комиссия по реформированию законодательства решительно выступила в защиту разоблачителей. См.: <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.html#Ch14Protectionandencouragementofwhistleblowers> «Острейлиа инкорпорейтед» является НПО, оказывающей поддержку тем, кто стал свидетелем коррупции или имеет подозрение о ее наличии на месте своей работы. См.: <http://www.whistleblowers.org.au/>.
- 6 Это обсуждение взято из круглого стола под названием «Работа центров по установлению контактов с жертвами коррупции и поддержание горячих линий по борьбе с коррупцией», проводившегося «Транспаренси Интернэшнл – Чешская Республика» 2 ноября 1999 г. в Праге, Чешская Республика
- 7 Детали контактных номеров имеются на веб-сайте Всемирного банка: <http://www.worldbank.org>.
- 8 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 9 Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za>.
- 10 Government Accountability Project (US): <http://www.whistleblower.org>.
- 11 John Hatchard, “The Office of the Ombudsman”, in National Human Rights Institutions in the Commonwealth, Commonwealth Secretariat, London (1992)
- 12 Законодательство Новой Зеландии можно получить по электронному адресу: <http://www.ombudsmen.govt.nz/ombudsme.htm>. Информацию о должности омбудсмена в Новой Зеландии см. по электронному адресу: <http://www.ombudsmen.govt.nz/>
- 13 См. доклад «Возможности создания института омбудсмена в Республике Болгария, подготовленном Центром по изучению демократии: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm.
- 14 Это определение взято из пакистанского законодательства, учреждающего данную должность.
- 15 Эта цитата взята из материалов одного из судебных дел, разбиравшегося в Канаде и ставшего поворотным пунктом в истории судопроизводства этой страны. За дополнительной информацией обращайтесь к Джереми Поупу по электронному адресу: jeremy.pope@tiri.org
- 16 Using an Ombudsman to Oversee Public Officials, Nick Manning and D. J. Galligan (PREMNotes, The World Bank, Washington DC 1999). За дополнительной информацией обращайтесь к Джереми Поупу по электронному адресу jeremy.pope@tiri.org
- 17 Полномочия этого должностного лица даются в докладе Польши Комиссии ООН по правам человека, октябрь 2003. Текст этого документа можно получить по электронному адресу: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?Opendocument>
- 18 Например, должность генерального инспектора в правительстве Уганды
- 19 Одним из примеров здесь может служить Финляндия.
- 20 Выступление президента Международного института омбудсмена и национального омбудсмена Нидерландов д-ра Мартена Устинга «Независимый омбудсмен в демократическом государстве, руководствующемся нормами права» 4 мая 1998 г. в Макао на церемонии открытия Третьей конференции омбудсменов стран Азии.
- 21 Многие считают, что модель Папуа Новой Гвинеи носит позитивный характер. Однако для того, чтобы на Тайване справится с имплементацией Закона о раскрытии информации об имуществе», «Контроль юань», орган, осуществляющий контроль над государственными структурами, в августе 1993 г. создал

Департамент раскрытия информации об имуществе государственных должностных лиц.

22 Декларации об имуществе обсуждаются в Главе 3.

23 Более общее обсуждение судов см. в Главе 16.

24 Полный текст Закона о содействии административной юстиции см. по электронному адресу: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/Index.htm. Also, Jeffrey Jowell, Andrew Le Sueur, Woolf Judicial Review of Administrative Action, 5th edition: Sweet & Maxwell (UK) SBN: 0-421-60790-4 (Soft cover).