

СЛУЖЕБНЫЕ РАЗОБЛАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

М.А. Батищева

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

В статье рассматриваются особенности функционирования механизма служебных разоблачений (whistleblowing) в системе государственной службы в странах Европы и описываются возможные перспективы его внедрения в России. Проведённый анализ показывает неравномерное развитие практики служебных разоблачений: менее всего она распространена на востоке и юге Европы. Среди причин этого указываются различия в институциональных системах общества, в моделях государственной службы (континентальная или англосаксонская) и социокультурные различия. Анализ последних с помощью теории национальных культур Г. Хофстеде показывает, что предложенные культурные показатели соотносятся с уровнем распространённости практики служебных разоблачений. Уделяя особое внимание роли служебных разоблачений в управлении девиациями государственных служащих, высказывается соображение о необходимости их определённой имплементации в систему государственной службы России. Вместе с тем показаны препятствия на этом пути, а также даны некоторые рекомендации по внедрению практики служебных разоблачений с учётом социокультурных характеристик российского общества.

Законодательство, устанавливающее и регламентирующее все аспекты функционирования механизма служебных разоблачений, в идеале должно быть включено не только в систему государственной службы, но и охватывать частные коммерческие организации. Практика служебных разоблачений должна тщательно изучаться уполномоченными государственными органами, гражданским обществом, неправительственными организациями, научным и экспертным сообществом. Полученные данные должны совершенствовать имеющееся законодательство. Существующие в обществе культурные нормы, влияющие на практическое функционирование служебных разоблачений, должны быть приняты во внимание при формировании законодательства о служебных разоблачениях. Наконец, одобрение и в обществе в целом, и в организациях действий разоблачающего лица будет расти по мере того, как практика служебных разоблачений будет давать свои плоды в виде реальных результатов в борьбе с коррупцией, мошенничеством, взятками и другими незаконными, а также неэтичными действиями государственных служащих.

Ключевые слова: служебные разоблачения, whistleblowing, культурные различия, Хофстеде, коррупция.

Согласно утвердившейся в научной литературе традиции, под служебными разоблачениями (whistleblowing) принято понимать «раскрытие членами организации (настоящими или бывшими) незаконных, аморальных, нелегитимных действий под контролем их руководителей лицами или организациями, которые способны произвести результативные действия» [1, с. 6]. Служебные разоблачения являются действенным инструментом повышения эффективности управления органов публичной власти. Однако вследствие специфики государственного управления функционирующий в структурах публичной власти механизм служебных разоблачений определяет характер управленческого воздействия на многие сферы общества: экономическую, социальную и политическую. Это выражается в более справедливом перераспределении доходов, повышении прозрачности и подотчётности деятельности государственных органов, повышении доверия к ним со стороны общества.

Особое значение признаётся за служебными разоблачениями в качестве средства внутриорганизационного контроля, предупреждения и выявления фактов коррупционных действий со стороны служащих. Поэтому всё больше стран внедряют в свои законодательные системы специальные законы, защищающие разоблачающих лиц от возможного возмездия со стороны руководства и коллег, регламентирующие порядок процедуры раскрытия информации, учреждающие специальные органы для расследования по заявлениям и жалобам государственных служащих. В рамках международного права существуют положения, предписывающие рассмотреть возможность включения в национальные правовые системы надлежащие меры для обеспечения защиты лиц, заявляющих о фактах коррупции (к примеру, «Антикоррупционный План действий стран G20» 2010 г. [2]; «Конвенция ООН против коррупции», 2003 г., ст. 33 [3]).

Тем не менее, несмотря на благоприятные последствия практики служебных разоблачений, её распространение в системах государственного управления всё ещё не стало повсеместным явлением. В тех же государствах, где существует специальное и всеобъемлющее законодательство о служебных разоблачениях, оно нередко нефункционально.

«Цветовой градиент»

служебных разоблачений на карте Европы

В рамках масштабного исследования «Деньги, политика, власть: коррупционные риски в Европе», проведённого недавно организацией «Трансперенси Интернешнл» («Transparency International»), были изучены некоторые аспекты функционирования механизма служебных разоблачений [4]. Оценивая уровень практического функционирования механизма служебных разоблачений в европейских странах на основе данных этого исследования, можно выделить

несколько групп стран по уровню распространённости практики служебных разоблачений (табл. 1). Страны, в которых существует специальное законодательство о служебных разоблачениях, «работающее» на практике, мы отнесли к первой группе (Великобритания, Норвегия, Швейцария). Во вторую группу мы включили страны с неэффективно функционирующим на практике законодательством о служебных разоблачениях (Венгрия, Голландия, Румыния).

В третью группу включены страны с «неработающим» и «ограниченным» законодательством (Ирландия, Словения, Польша, Франция, Чехия, Германия, Дания, Бельгия, Латвия, Швеция, Греция, Португалия, Эстония). Под «ограничениями» подразумевается отсутствие единого всеобъемлющего закона о служебных разоблачениях, распространяющего своё действие не только на организации в системе государственной службы, но и на частные коммерческие организации. Отметим, что именно такое законодательство считается наиболее эффективным, так как оно позволяет создать единую «прозрачную» среду для борьбы со взятками, откатами, отмыванием денег, другими коррупционными и мошенническими схемами, в которые могут быть вовлечены как государственные служащие, так и работники частных фирм [2].

К четвёртой группе мы отнесли страны, в которых практика служебных разоблачений законодательно не закреплена: Болгария, Финляндия, Италия, Литва, Словакия, Испания (такие страны, как Украина, Беларусь и Россия, были добавлены нами). В результате мы получили четыре группы стран по уровню распространённости практики служебных разоблачений («уровень СР»): страны с высоким, средним, низким и «нулевым» уровнями.

Если обратиться к карте Европы, присвоив каждой группе стран определенные тона от светлого – к тёмному (соответственно странам с высоким «уровнем СР» – самые светлые тона, странам с «нулевым» «уровнем СР» – самые тёмные), то мы получим картину, представленную на рис. 1.

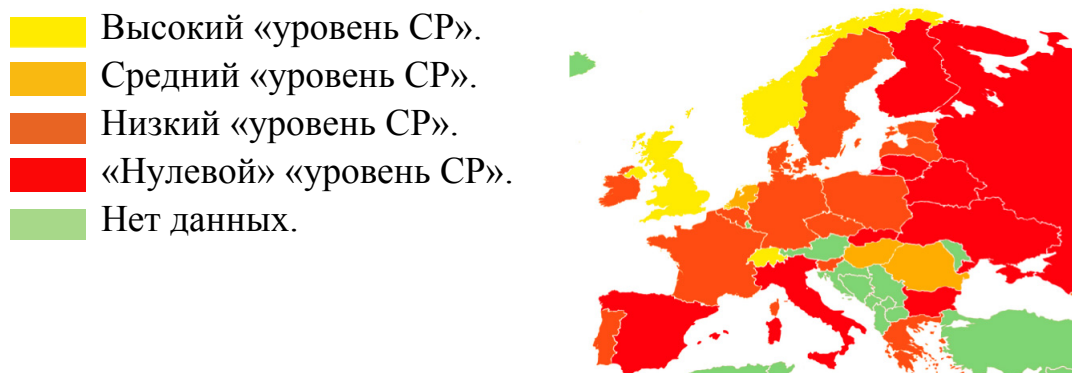
Как мы видим, карта Европы представляет собой определённый «тональный градиент»: наблюдается тенденция к изменению тона от светлого к тёмному с запада на восток и с севера на юг. Представленные данные приводят к выводу о том, что с точки зрения практического функционирования механизма служебных разоблачений среди европейских стран много общих черт, как и много и различий. В частности, на западе и севере Европы практика служебных разоблачений является более распространённой, чем на востоке и юге. С другой стороны, возникает ряд вопросов: почему, например, в Великобритании и Румынии существуют специальное и всеобъемлющее законодательство о служебных разоблачениях, а в Финляндии и Испании нет? Почему одни страны обходятся без механизма

Таблица 1. Функционирование механизма служебных разоблачений в Европе

Уровень распространённости практики служебных разоблачений	Страна	Состояние законодательства	Существует ли специальный закон?	Охватывает ли закон сектор государственной службы?	Охватывает ли закон частные коммерческие организации?	Работает ли закон на практике?
Высокий	Норвегия	Working Environment Act	Да	Да	Да	Да
	Великобритания	Public Interest Disclosure Act	Да	Да	Да	Да
	Швейцария	Whistleblower Protection Act 2011	Да	Да	Нет	Частично
Средний	Венгрия	Act on the Protection of Fair Procedures 2010	Да	Да	Частично	Нет
	Нидерланды	Decree on Reporting Suspicions of Abuses to the Government and the Police 2009	Да	Да	Нет	Нет
	Румыния	Law on the Protection of Public Officials Complaining about Violations of the Law 2004.	Да	Частично	Нет	Нет
Низкий	Ирландия	Prevention of Corruption (Amendment) Act 2010; Criminal Justice Act 2011	Частично	Да	Да	Нет
	Словения	The Slovenian Integrity and Prevention of Corruption Act	Частично	Да	Да	Нет
	Польша	Civil Code and Labour Code	Частично	Да	Да	Нет
	Франция	Loi n°2007-1598 relative à la lutte contre la corruption	Частично	Нет	Да	Нет
	Чехия	The National Labour Code	Частично	Да	Нет	Нет
	Германия	Law on the Status of Civil Servants (amended 2009)	Частично	Да	Нет	Нет
	Дания	Freedom of Expression laws	Частично	Да	Нет	Нет
	Бельгия	Whistleblowers Decree 2005	Частично	Да	Нет	Нет
	Швеция	Labor Law, Fundamental Law on Freedom of Expression and Freedom of the Press Act	Частично	Да	Нет	Нет
	Латвия	Conflict of Interest Law 2011	Частично	Частично	Частично	Нет
	Греция	Penal Code	Частично	Да	Нет	Нет
	Португалия	Witness Protection Law	Частично	Да	Нет	Нет
	Эстония	Anti-Corruption Act and Penal Code	Частично	Да	Нет	Нет
«Нулевой»	Болгария	Защита разоблачителей в отдельных положениях «Administrative Procedure Code» крайне слаба и ограничена	Нет	Нет	Нет	Нет
	Финляндия	«Labor law and witness protection laws» содержат ограниченную защиту разоблачителей	Нет	Нет	Нет	Нет
	Италия	Защита разоблачителей в отдельных положениях отраслевых законов крайне слаба и ограничена	Нет	Нет	Нет	Нет
	Литва	Защита разоблачителей в отдельных положениях «Law on Whistleblowers Protection» крайне слаба и ограничена	Нет	Нет	Нет	Нет
	Словакия	Защита разоблачителей в отдельных положениях «Act on Civil Service» крайне слаба и ограничена	Нет	Нет	Нет	Нет
	Испания	Защита разоблачителей в отдельных положениях «Penal Code» крайне слаба	Нет	Нет	Нет	Нет
	Украина	Нет законов, обеспечивающих надлежащую защиту разоблачителей	Нет	Нет	Нет	Нет
	Белоруссия	Нет законов, обеспечивающих надлежащую защиту разоблачителей	Нет	Нет	Нет	Нет
	Россия	Нет законов, обеспечивающих надлежащую защиту разоблачителей	Нет	Нет	Нет	Нет

Источник: Трансперенси Интернешнл, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe. (Дата обращения: 22 ноября 2013).

Рисунок 1. Уровень распространённости практики служебных разоблачений («уровень СР») в Европе



Источник: Трансперенси Интернешнл, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe. (Дата обращения: 23 ноября 2013)

служебных разоблачений? И почему в таком случае другим странам необходима эта практика? И почему, наконец, в ряде стран принятое законодательство о служебных разоблачениях не работает на практике? Ниже мы попытаемся ответить на эти вопросы.

Служебные разоблачения в Европе: разные причины общих проблем

Искать ответы на поставленные выше вопросы мы начнем с того, что рассмотрим сходства и различия в функционировании механизма служебных разоблачений в разных странах Европы. Европейские страны имеют множество схожих черт, характеризующих функционирование механизма служебных разоблачений. Существующие исследования описывают их следующим образом: [2]

- защита разоблачающих лиц почти повсеместно является слабой и фрагментированной;
- механизм служебных разоблачений не работает должным образом на практике;
- каждая страна имеет свои специфические культурные контраргументы по отношению к практике служебных разоблачений [5, с. 105].

Законодательство о служебных разоблачениях европейских стран сравнивается в некоторых исследованиях с «лоскутным одеялом» [4, с. 44], так как почти во всех европейских странах, за исключением Норвегии и Великобритании, закон не обеспечивает исчерпывающей и полноценной защиты против репрессивных мер к тем, кто решил пролить свет на нарушения внутри организации. Важно подчеркнуть, что проблемы, связанные с действиями разоблачающих лиц, возникают и в странах с низким уровнем коррупции. В частности, проведенное недавно в Дании исследование, охватывавшее более 2500 государственных служащих, показало, что 30% из тех, кто публично выразил свою обеспокоенность относительно существующих проблем в организации, столкнулись с упреками в нелояльности по отношению к руководству и предупреждениями о необходимости воздерживаться

от каких-либо дальнейших разоблачающих высказываний и действий [6].

Также необходимо отметить, что даже существующие внутри учреждений Европейского союза механизмы служебных разоблачений не являются эффективным инструментом для борьбы с коррупцией и управлением конфликтами интересов. Это связано как с состоянием соответствующих инструкций и правил, так и их с применением на практике [7, с. 63]. Что касается негативного отношения к практике служебных разоблачений, существующего в различных обществах, то оно может иметь разную природу. Иногда оно основано на негативных коннотациях, связанных с понятием «разоблачитель». Так, в Чехии, Ирландии, Румынии и Словакии разоблачители часто ассоциируются с «информаторами», в Болгарии, Италии – с «предателями» или «шпионами», в Венгрии, Латвии, Эстонии и Литве – с «доносчиками» или «стукачами».

Во многих странах такое негативное восприятие разоблачителей связано с существованием в прошлом тоталитарных режимов, опиравшихся на тайные сети информаторов. В других случаях, как, например, в Ирландии или Италии, оно основано на глубоко укоренившемся общем недоверии к государственным органам и на устоявшейся культурной традиции не свидетельствовать против своих соседей или коллег. В странах с небольшим населением, таких, как Эстония, оно объясняется крепкими связями внутри сообществ [8, с. 3]. В целом, согласно заключению экспертов Трансперенси Интернешнл, европейским странам «необходимо проделать большую работу на пути культурной трансформации, с тем чтобы общество относилось более уважительно к разоблачающим лицам и чтобы они воспринимались как жизненно важный ресурс в отстаивании принципов добропорядочности как в государственных, так и в частных коммерческих организациях» [4, с. 44].

Европейские страны отличаются друг от друга по ряду базовых характеристик, определяющих качество функционирования механизма служебных разоблачений. Среди таковых можно

назвать следующие: институциональные предпосылки функционирования механизма служебных разоблачений; особенности сложившихся систем государственной службы; культурные различия.

Предпосылки функционирования механизма служебных разоблачений

Австралийский учёный Вильям де Мария (William de Maria) определил ряд необходимых предпосылок и институциональных условий, наличие которых делает эффективным функционирование механизма служебных разоблачений: наличие стабильного государства; признание верховенства закона; доверие к уполномоченным антикоррупционным органам; признание обществом эффективности служебных разоблачений как инструмента борьбы с коррупцией; наличие «свободы слова»; разделение судебной, исполнительной и законодательной ветвей власти; всеобщее признание верховенства общественного интереса в тех случаях, когда речь идёт о пополнении государственного бюджета и о распределении его средств [9, С. 121]. По этим параметрам существуют заметные различия между Великобританией и Болгарией, Норвегией и Грецией.

Модели государственной службы и служебные разоблачения

Специфические особенности той или иной системы государственной службы могут оказать существенное влияние на функционирование механизма служебных разоблачений. Рассмотрим, в частности, две модели государственной службы, выделяемые по порядку функционирования, организации и формирования: «рациональная централизованная закрытая» (характерна для стран континентальной Европы); «эмпирическая децентрализованная открытая» (характерна для англосаксонских стран) [10, с. 88–95, 269–285]. Первая из них, представленная в Германии и Франции, имеет долгую историю. Здесь сформировались такие базовые принципы этой модели, как централизация, строгая иерархия, унификация. В силу исторических и географических причин в Англии сформировалась децентрализованная система управления с развитым местным самоуправлением, на уровне которого решалось большинство практических вопросов [12, с. 65]. Посмотрим теперь, как эти модели государственной службы соотносятся с

наличием законодательства о служебных разоблачениях (табл. 2).

Можно констатировать: иерархическая организация системы государственной службы с «нормативно установленной компетенцией каждого уровня, твёрдо закреплёнными принципами должностной субординации, с иерархической системой отбора кадров с преобладанием узкоспециализированных специалистов, наличием зависимости карьерного роста государственных служащих от стажа службы и должности» [12, с. 65] предопределяет сужение «поля» для отклонений в поведении служащих. И как следствие, она снижает актуальность появления специального законодательства о защите лиц, совершающих служебные разоблачения. Необходимо также подчеркнуть, что в «постсоветских» странах в последние десятилетия активно проводились административные реформы, что также оказало влияние на особенности внедрения механизма служебных разоблачений, так как на фоне значительных преобразований вопросы его внедрения не казались столь актуальными.

Культурные различия

Необходимо особо подчеркнуть значение культурных различий, которые существенным образом влияют на функционирование механизма служебных разоблачений в разных странах. Широкое распространение при кросскультурном анализе получила теория национальных культур Герта Хофстеде, предложившего совокупность показателей, определяющих культурные характеристики различных народов [11]:

- дистанцированность от власти (ДВ);
- отношение к власти: на основе равенства или преклонения перед ней;
- индивидуализм – коллективизм (ИК) (особенность или сплочённость);
- мужественность – женственность (МЖ) (степень «напористости» для достижения результатов);
- неприятие неопределённости (НН) (степень восприятия и реагирования на незнакомое);
- ориентация на долгосрочную или краткосрочную перспективу (ОП) (стратегическое мышление) [13].

Данные Хофстеде для изучаемых в рамках данной работы стран представлены в табл. 4.

Если сопоставить данные по национальным культурным характеристикам от Хофстеде с

Таблица 3. Модели государственной службы и законы о защите разоблачающих лиц

Модель государственной службы	Страна	Наличие специального закона о защите государственных служащих, совершающих служебное разоблачение
Эмпирическая децентрализованная открытая	Великобритания	Public Interest Disclosure Act of 1998
Рациональная централизованная закрытая	Франция	—
	Германия	—

Таблица 4. Культурные различия (на основе параметров Хофстеде) в европейских странах

Уровень распространённости практики служебных разоблачений	Страна	Культурные характеристики (параметры Хофстеде)				
		ДВ	ИК	МЖ	НН	ОП
Высокий	Норвегия	31	69	8	50	44
	Великобритания	35	89	66	35	25
	Швейцария	34	68	70	58	40
	<i>Среднее знач.</i>	33,3	75,3	48	47,7	36,3
Средний	Венгрия	46	80	88	82	50
	Нидерланды	38	80	14	53	44
	Румыния	90	30	42	90	N/A
	<i>Среднее знач.</i>	58	63,3	48	75	47
Низкий	Ирландия	28	70	68	35	43
	Словения	71	27	19	88	N/A
	Польша	68	60	64	93	32
	Франция	68	71	43	86	39
	Чехия	57	58	57	74	13
	Германия	35	67	66	65	31
	Дания	18	74	16	23	46
	Бельгия	65	75	54	94	38
	Швеция	31	71	5	29	20
	Латвия	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Греция	60	35	57	112	N/A
	Португалия	63	27	31	104	30
	Эстония	40	60	30	60	N/A
	<i>Среднее знач.</i>	50,3	57,9	42,5	71,9	32,4
«Нулевой»	Болгария	70	30	40	85	N/A
	Финляндия	33	63	26	59	41
	Италия	50	76	70	75	34
	Литва	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Словакия	104	52	110	51	38
	Испания	57	51	42	86	19
	Россия	93	39	36	95	N/A
	<i>Среднее знач.</i>	67,8	51,8	54	75,2	33

Источник: Трансперенси Интернешнл, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe (Дата обращения: 2 декабря 2013) и The Hofstede Center (<http://geert-hofstede.com/dimensions.html>) (Дата обращения: 20 декабря 2013)

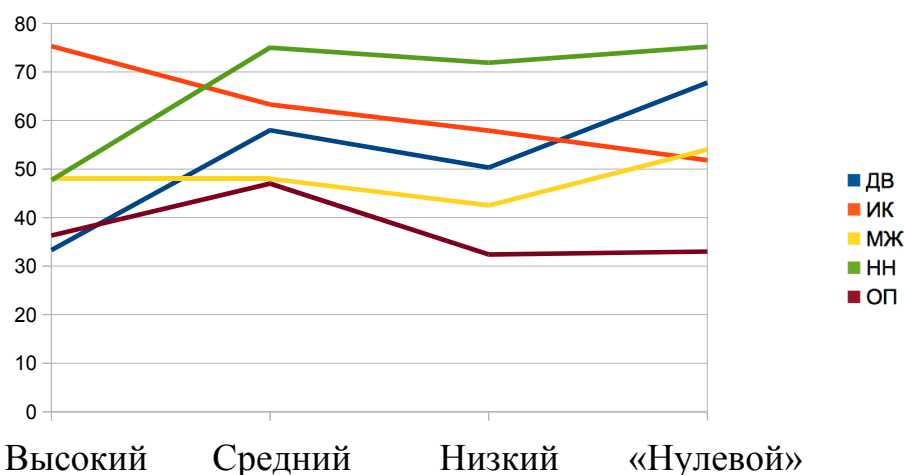
уровнем распространённости практики служебных разоблачений, рассчитав предварительно среднее значение по каждому параметру Хофстеде для каждой из четырёх групп, то получится картина, представленная на рис. 2.

Принимая во внимание, что в группы по «уровню развития» практики служебных разоблачений объединены страны с разными культурными характеристиками, с разным состоянием институциональной системы общества и разными моделями государственной службы, при сопоставлении культурных измерений в рамках теории Хофстеде и текущего состояния механизма служебных разоблачений мы вправе были ожидать картину с достаточно противоречивыми данными. Вместе с тем получившийся результат свидетельствует о наличии ряда тен-

денций, которые были отмечены некоторыми учёными [15, p. 15].

Согласно этим исследованиям, каждый параметр в рамках теории национальных культур Хофстеде в той или иной степени влияет на практику служебных разоблачений, в частности на восприятие того, что именно является нарушением, на оценку последствий своих действий и, собственно, на готовность лица совершить служебное разоблачение [15, с. 122]. Так, в обществах с высокими значениями параметра «дистанцированности от власти» (параметр ДВ) сотрудники будут в меньшей степени пытаться бросить вызов сложившимся в организации властным структурам посредством служебного разоблачения. Высокое значение параметра «непрятие неопределённости» (параметр НН)

Рисунок 2. Уровень распространённости практики служебных разоблачений и культурные характеристики (согласно теории Хофстеде) в европейских странах

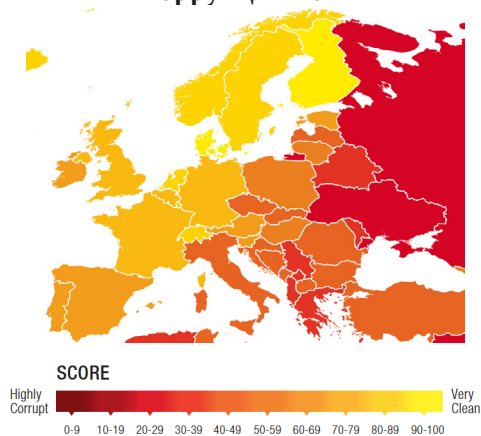


Источник: Трансперенси Интернешнл, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe (Дата обращения: 2 декабря 2013) The Hofstede Center (<http://geert-hofstede.com/dimensions.html>). (Дата обращения: 20 декабря 2013).

означает нетерпимость к «неортодоксальному поведению» и потому выражается в препятствовании несанкционированному со стороны руководства раскрытию информации о нарушении в организации. В коллективистских культурах (параметр ИК) служащие дорожат гармоничными отношениями внутри коллектива и поэтому склонны рассматривать служебное разоблачение как акт предательства. Аналогичным образом в обществах с «женским» типом (параметр МЖ) культуры существует тенденция к избеганию прямой конфронтации в конфликтных ситуациях и, следовательно, уменьшается вероятность совершения служебного разоблачения.

Сфокусируем теперь внимание на странах Центральной и Восточной Европы. Эти страны характеризуются более высоким уровнем коррупции, чем страны Западной и Северной Европы (рис. 3).

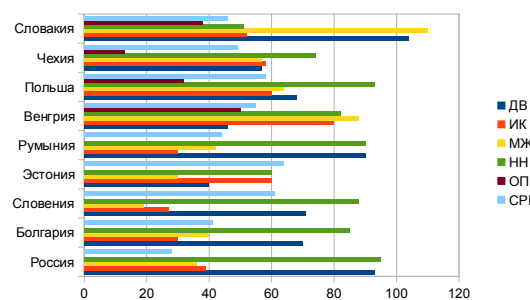
Рисунок 3. Индекс восприятия коррупции 2012



Источник: Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (Дата обращения: 25 декабря 2013).

Сопоставляя характеристики национальных культур Хофстеде с индексом восприятия коррупции (CPI) от Трансперенси Интернешнл (рис. 4), отметим, что нет очевидной связи между наличием функционирующего механизма служебных разоблачений и уровнем коррупции в стране. Необходимо лишь сказать, что высокий уровень коррупции делает актуальным вопрос об усилении мер борьбы с ней и использовании всех доступных инструментов, к коим относятся и служебные разоблачения.

Рисунок 4. Культурные различия (согласно теории Хофстеде) и уровень коррупции (CPI) в странах Центральной и Восточной Европы



Источник: Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (Дата обращения: 25 декабря 2013); The Hofstede Center (<http://geert-hofstede.com/dimensions.html>). (Дата обращения: 21 декабря 2013).

Как мы видим, культурные различия между странами Центральной и Восточной Европы очень велики. Даже Венгрия и Румыния – две соседние страны из группы со средним «уровнем развития» механизма служебных разоблачений, сильно отличаются друг от друга по культурным параметрам Хофстеде «дистанцированность

от власти», «индивидуализм – коллективизм», «мужественность – женственность. Они имеют лишь частичное сходство по параметру «избегание неопределённости». Единственное, что объединяет эти две страны, так это лишь то, что механизм служебных разоблачений одинаково плохо работает на практике. С другой стороны, различия в индексе восприятия коррупции CPI среди «посткоммунистических» стран не столь значительны, что лишь подчёркивает необходимость активного внедрения механизма служебных разоблачений.

Представленные выше данные оставляют неразрешёнными множество вопросов и делают крайне актуальными дальнейшие исследования в этой области. Единственный вывод, который можно сделать, касается необходимости использовать различные подходы к разработке и внедрению законов, усиливающих защиту разоблачающих лиц и регулирующих соответствующие процедуры в рамках механизма служебных разоблачений. Для каждой страны такие меры должны быть уникальными, учитывающими ряд особенностей в различных сферах общества. Ниже мы попробуем описать ситуацию с перспективами внедрения эффективно работающего механизма служебных разоблачений в России.

Служебные разоблачения в России: перспективы институционализации

Важнейшей составляющей эффективно функционирующего механизма служебных разоблачений является надёжная юридическая защита разоблачающих лиц от возможного возмездия (увольнение, лишение премий, перевод на более низкооплачиваемую должность и т.д.). В настоящее время в российском законодательстве существуют некоторые элементы такой защиты, но они являются недостаточными и крайне плохо защищают разоблачающих лиц [15]. В России, в отличие от целого ряда стран, отсутствует специальное законодательство о служебных разоблачениях:

- определяющее как субъект, так и объект служебных разоблачений (включающие не только незаконные, но и неэффективные и неэтичные действия);
- регламентирующее процедуру разоблачения;
- устанавливающее специальные уполномоченные органы для рассмотрения заявлений (при этом не только внутри организации, но и за её пределами);
- регламентирующее процедуру рассмотрения жалоб;
- и наконец самое главное – адекватно защищающее разоблачающих лиц.

В целом на внедрение и функционирование механизма служебных разоблачений в России могут повлиять следующие факторы:

- коррупционные действия государственных служащих являются весьма частым явлением. «Постсоветская бюрократия, позаимствовав из

прошлой эпохи такие фундаментальные принципы общественной организации, как жёсткие социальные иерархии, монополизм, стремление к ограничению конкуренции и расширению сферы правительственного контроля, сосредоточила в своих руках не только политическую власть, но и фактическое распоряжение собственностью» [17, с. 6–7];

- российское общество требует от государства усиления мер по борьбе с коррупцией среди государственных служащих, наблюдается рост активности гражданского общества, активно использующего возможности сетевых интернет-сообществ для борьбы с коррупцией и злоупотреблениями чиновников;

- характеристики национальной культуры России (по Хофстеде) свидетельствуют о возможных проблемах с практическим функционированием механизма служебных разоблачений.

По нашему мнению, чтобы в России сложился эффективный механизм защиты разоблачителей в системе государственной службы, необходимо проделать большую работу в разных областях. В качестве возможных рекомендуемых мер можно рассмотреть следующие:

а) в сфере законодательства:

- на первом этапе необходимо принять специальный закон о служебных разоблачениях, охватывающий организации частного коммерческого сектора. Это позволит частному бизнесу более активно защищаться от возможных «нечестных правил игры» со стороны некоторых государственных служащих и организаций при получении и выполнении государственных контрактов, в том числе и от возможного возмездия со стороны чиновников, если факты коррупционной деятельности госслужащих были вскрыты;

- на втором этапе – принять закон, охватывающий систему государственной службы;

- внести соответствующие изменения в действующее законодательство (Общий законодательный акт о противодействии коррупции, Законодательные акты в сфере государственной службы, Трудовое законодательство, Уголовное законодательство, Законодательство в сфере обеспечения доступа к информации);

- предусмотреть возможность материального вознаграждения разоблачающего лица (по примеру Южной Кореи и США). Очень важно, что система вознаграждения может быть воспринята как сигнал того, что общество признаёт особое значение данных лиц в борьбе с коррупцией и другими нарушениями.

б) в области надзора:

- создать независимый офис омбудсмена (или специальную организацию) по приёму и расследованию жалоб заявителей для того, чтобы у разоблачающего лица была возможность обратиться в структуры за пределы организации, в которой он работает;

- в) в рамках практики служебного разобла-

чения активнее использовать следующие процедурные особенности:

- совершение служебного разоблачения бывшим (уволненным или уволившимся) государственным служащим;
- совершение служебного разоблачения, вскрывающего факты неэффективной работы и неэтичных поступков государственных служащих как часть «мягкой силы» при формировании «культуры» служебных разоблачений;
- совершение анонимного служебного разоблачения, но идентифицированного, то есть когда личность разоблачающего лица известна ограниченному кругу людей или её можно установить лишь путём проведения определённых процедур, устанавливаемых регламентом.

В целом необходимо признать, что формирование и функционирование работающего механизма служебных разоблачений в России, исходя из сегодняшних реалий, это дело более или менее отдалённого будущего.

Заключение

Рекомендации по внедрению и функционированию механизма служебных разоблачений должны учитывать особенности каждого конкретного общества. Эти рекомендации могут быть объединены в три группы, касающиеся формально-правовых норм, культурных норм и особенностей практического функционирования механизма служебных разоблачений в целом. Все эти группы тесно между собой взаимосвязаны (рис. 5).

Законодательство, устанавливающее и регламентирующее все аспекты функционирования механизма служебных разоблачений, в идеале должно быть включено не только в систему государственной службы, но и охватывать частные коммерческие организации. Практика служебных разоблачений должна тщательно

изучаться уполномоченными государственными органами, гражданским обществом, неправительственными организациями, учёным и экспертным сообществом. Полученные данные должны совершенствовать существующее законодательство. Существующие в обществе культурные нормы, влияющие на практическое функционирование служебных разоблачений, должны быть приняты во внимание при формировании законодательства о служебных разоблачений. Наконец, одобрение и в обществе в целом, и в организации в частности действий разоблачающего лица будет расти по мере того, как практика служебных разоблачений будет давать свои плоды в виде реальных результатов в борьбе с коррупцией, мошенничеством, взятками и другими незаконными, а также неэффективными и неэтичными действиями государственных служащих.

Рисунок 5. Разработка и внедрение в практику механизма служебных разоблачений: взаимозависимость законодательства о служебных разоблачениях, их практики и культурных норм



Список литературы

1. Miceli, Marcia P., Near, Janet P., Dworkin, Terry M. Whistle-blowing in organizations. Organization and Management. Ed. Walsh, J.; Brief, A.P. New York: Routledge /Taylor & Francis Group. 2008. 248 p. P. 6.
2. Annex III: G20 Anti-Corruption Action Plan. G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity and Supporting a Clean Business Environment [Электронный ресурс]. Seoul, November 12, 2010. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.html>, дата обращения 21 декабря 2013 г.
3. Конвенция ООН против коррупции 2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml, дата обращения 21 декабря 2013 г.
4. Money, politics, power: corruption risks in Europe [Электронный ресурс]. //Transparency International. 2012. Режим доступа: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe, дата обращения: 4 января 2014 г.
5. An Alternative to Silence. Whistleblower Protection In Ireland [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://transparency.ie/sites/default/files/2010_Alternative_to_Silence_Ireland_v1.pdf, дата обращения: 26 декабря 2013 г.; Corruption and conflict of interest in the European Institutions: the effectiveness of whistleblowers [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110520ATT19912/20110520ATT19912EN.pdf>, дата обращения: 12 декабря 2013 г.

■ Социология

6. Vandekerckhove, Wim. The Perception of Whistleblowing Worldwide // Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology. Vol. 18. Transaction Publishers. 2011. P. 105.
7. Transparency International Denmark. 2012. National Integrity System Assessment Denmark [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.dk/?p=1072>, дата обращения 28 декабря 2013 г.
8. Corruption and conflict of interest in the European Institutions: The effectiveness of whistleblowers. Study. Directorate General For Internal Policies. Policy Department D: Budgetary Affairs. 2011. P. 63.
9. Alternative to silence. Whistleblower protection in 10 European countries. 2009. P. 3 // Transparency International. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries, дата обращения 26 февраля 2013 г.
10. De Maria, William. Whistleblower protection: is Africa ready? Public Administration and Development, 25. 2005. P. 217–226. Цит. по: Uys, Tina. Speaking truth to power: the whistleblower as organizational citizen in South Africa // A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research? Edited by D. Lewis, Edward Elgar. 2010. P. 121.
11. Пронкин С.В., Петрунина О.Е., Государственное управление зарубежных стран. М.: КДУ, 2001. С. 88–95, 269–285.
12. Деханова Н.Г., Социология государственной службы, М.: Академический проект, Альма Матер, 2011. С. 65.
13. Hofstede G., Culture's consequences: International differences in work related values. Beverly Hills CA: Sage Publications, 1980. 328 p.
14. The Hofstede Center [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://geert-hofstede.com/dimensions.html>, дата обращения: 18 декабря 2013 г.
15. Park, H. et al. Cultural orientation and attitudes towards different forms of whistleblowing: A comparison of South Korea, Turkey and the UK. Journal of Business Ethics, 82 (4), 2008. P. 5.
16. Uys, T. Speaking truth to power: the whistleblower as organizational citizen in South Africa // A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research? Edited by D. Lewis, Edward Elgar. 2010. P. 122.
17. АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив» Трансперенси Интернешнл – Р («Центр ТИ-Р») [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://transparency.org.ru/docman/drugie-issledovaniia/zashchita-zaivitelia-o-korruptcii/download>, дата обращения 26 февраля 2013 г.
18. Рябов А. Постсоветская общественная модель: характерные особенности и современное состояние. // Вестник общественного мнения. № 1 (107). 2011. С.6–7.

Об авторе

Батищева Мария Александровна – соискатель кафедры социологии МГИМО(У) МИД России. E-mail: maria.batishcheva@gmail.com

WHISTLEBLOWING IN CIVIL SERVICE: EXPERIENCE OF EUROPE

M.A. Batishcheva

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

Abstract: *In this article it is examined the whistleblowing practice in civil service across Europe. The analysis lets to arrive at a conclusion that the whistleblowing mechanism unevenly functions in different parts of Europe: it is more widespread in East and South. It is indicated the following reasons for that: differences in institutional systems of society, models of civil service («continental» and anglo-saxon) and sociocultural distinctions. Based on the Hofstede dimensions of national culture it is noted that cultural characteristics correlate with presence/absence of whistleblowing law and practice and effectiveness of this mechanism as a whole. Focusing on the role of whistleblowing in control of deviations of civil servants' behavior, it is supposed that the whistleblowing needs to be implemented in the Russian civil service. Obstacles to the whistleblowing design and implementation were also shown and some recommendations were given, taking into account sociocultural characteristics of the Russian society.*

Key words: whistleblowing, regions of Europe, cultural differences, Hofstede, corruption.

References

1. Marcia P., Near, Janet P., Dworkin, Terry M. 2008. Whistle-blowing in organizations. Organization and Management. Ed. Walsh, J.; Brief, A.P. New York: Routledge /Taylor & Francis Group. 248 p. P. 6.
2. Annex III: G20 Anti-Corruption Action Plan. G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity and Supporting a Clean Business Environment. Seoul, November 12, 2010. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.html> (Accessed December 21, 2013).
3. United Nations Convention against Corruption 2003. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (Accessed December 21, 2013).
4. Money, politics, power: corruption risks in Europe. Transparency International. 2012. Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe (Accessed February 22, 2013).
5. An Alternative to Silence. Whistleblower Protection In Ireland. Available at: http://transparency.ie/sites/default/files/2010_Alternative_to_Silence_Ireland_v1.pdf (Accessed: February 26, 2013); <http://www.transparency.org/enis/report> (Accessed: February 22, 2013); <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110520ATT19912/20110520ATT19912EN.pdf> (Accessed: 22 February, 2013).
6. Vandekerckhove Wim. The Perception of Whistleblowing Worldwide // Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology. Vol. 18. Transaction Publishers. 2011. P. 105.
7. Transparency International Denmark. 2012. National Integrity System Assessment Denmark, see: <http://transparency.dk/?p=1072> (Accessed: February 26, 2013).
8. Corruption and conflict of interest in the European Institutions: The effectiveness of whistleblowers. Study. Directorate General For Internal Policies. Policy Department D: Budgetary Affairs. 2011. P. 63.
9. Alternative to silence. Whistleblower protection in 10 European countries. Transparency International. 2009. P. 3. Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries (Accessed: 26 February, 2013).
10. De Maria, William. 2005. Whistleblower protection: is Africa ready? Public Administration and Development, 25. P. 217-226. Cited by: Uys, Tina. 2010. Speaking truth to power: the whistleblower as organizational citizen in South Africa // A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research? Edited by D. Lewis, Edward Elgar. P. 121.
11. Pronkin S.V., Petrunina O.E., Gosudarstvennoe upravlenie zarubezhnyh stran. Moscow, KDU Publ., pp. 88-95, 269-285, 2001. (In Russian)
12. Dehanova N.G., Sociologija gosudarstvennoj sluzhby. Moscow, Akademicheskij proekt, Al'ma Mater Publ., 2011, P. 65. (In Russian)
13. Hofstede G., Culture's consequences: International differences in work related values. Beverly Hills CA: Sage Publications, 1980. 328 p.
14. The Hofstede Center. Available at: <http://geert-hofstede.com/dimensions.html> (Accessed: 22 February, 2013).
15. Park H. et al. Cultural orientation and attitudes towards different forms of whistleblowing: A comparison of South Korea, Turkey and the UK. Journal of Business Ethics, 82 (4), 2008. P. 5.
16. Uys T. Speaking truth to power: the whistleblower as organizational citizen in South Africa // A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research? Edited by D. Lewis, Edward Elgar. 2010. P. 122.
17. ANO «Centr antikorrupcionnyh issledovanij i iniciativ» Transperensi Interneshnl – R («Centr TI-R»). Available at: <http://transparency.org.ru/docman/drugie-issledovaniia/zashchita-zaiavitelia-o-korrupcii/download> (Accessed: 26 February, 2013). (In Russian)
18. Rjabov A. Postsovetskaja obshhestvennaja model': harakternye osobennosti i sovremennoe sostojanie. // Vestnik obshhestvennogo mnenija. № 1 (107). 2011. Pp. 6-7. (In Russian)

About the author

Maria A. Batishcheva – postgraduate student of the Sociological Department of Moscow State Institute of International Relations (MGIMO). E-mail: maria.batishcheva@gmail.com