

Вопросы правового статуса и защиты заявителей о коррупции («whistleblowers»)

(Автор – Артамонова Ирина, магистр права университет г. Гамбург (LL.M.);
научный консультант – эксперт Проектно-учебной лаборатории
антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, к.ю.н. С.Н. Шевердяев. 04 апреля 2017 г.)

Введение

В настоящее время все большее признание получает институт заявителей о коррупции. Подчеркивается важность данной категории лиц для снижения уровня коррупции путем совершенствования механизма раскрытия информации о незаконных, опасных или неэтичных действиях со стороны государственных и частных организаций. Заявители о коррупции также вносят свой вклад в улучшение внутренней культуры организации в целом, как в частном, так и в публичном секторе, а также в повышение эффективности управления организацией¹. Такая высокая значимость придается данной категории лиц во многом потому, что зачастую они являются единственным источником информации, без которой невозможно раскрыть коррупционные преступления. В то же время не все готовы выступать в подобном качестве ввиду достаточно высоких рисков, которые могут возникнуть в этой связи.

По этой причине во многих странах разрабатываются соответствующие правовые режимы, направленные на внедрение мер по защите заявителей и, в конечном счете, призванные создавать благоприятные условия для развития культуры информирования о коррупции. Важную роль в этом процессе играют международные организации, в частности Transparency International, которая, в том числе, проводит исследования законодательства и практики защиты заявителей о коррупции и разрабатывает рекомендации для законодателей. Так, в конце

¹См., например, Banisar, D. *Whistleblowing: International Standards and Developments* // *CORRUPTION AND TRANSPARENCY: DEBATING THE FRONTIERS BETWEEN STATE, MARKET AND SOCIETY*, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011. [Электронный ресурс]: URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 16.01.2017)

сентября 2014 г. Transparency International - Австралия совместно с Мельбурнским университетом, университетом Гриффита и организацией Blueprint for freespeech представили доклад «Законодательство о защите заявителей в странах «Большой двадцатки». Приоритеты для действий»². В данном докладе анализируется законодательство стран на предмет его соответствия принципам, рекомендованным ведущими международными организациями. Авторы выделили 14 критериев для оценки, по каждому из которых стране выставлялась оценка по трехбалльной шкале: от 1 (полностью или почти полностью соответствующие требованиям) до 3 (совершенно не соответствующие требованиям). Россия оказалась худшей с точки зрения защиты заявителей в частном секторе - она получила оценку «3» по всем пунктам и вошла в пятерку худших по защите заявителей в государственном секторе – без единого высшего балла. Однако были отмечены и положительные моменты в отношении государственного сектора: описание процедур для заявителей, определенный охват законодательством лиц, нуждающихся в защите, а также наличие внутренних процедур³.

Между тем Россия взяла на себя обязательство ввести в действие законодательство, направленное на защиту заявителей о коррупции в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции. Интересно отметить, что Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 гг. поручал Правительству РФ разработать проект нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются⁴. Соответствующий проект был разработан, но дальнейших шагов по его принятию и имплементации принято не было, и он до сих пор остается лишь в статусе законопроекта. Более

² *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Priorities for Action.* [Электронный ресурс]: URL: http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/09/FINAL___-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for___-Action.pdf [Электронный ресурс] (Дата обращения: 25.01.2017)

³ URL: <http://transparency.org.ru/zashchita-zaiavitelei/zashchita-zaiavitelei-luchshie-praktiki-i-khudshie-primery> (Дата обращения: 25.01.2017)

⁴ См. подпункт п пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы (утв. Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226). [Электронный ресурс]: Консультант плюс.

того, Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 гг.⁵ не содержит никаких положений, касающихся защиты заявителей о коррупции.

Таким образом, на сегодняшний день в России в недостаточной степени разработана система мер по защите заявителей о коррупции. Задачами настоящей работы являются анализ действующего законодательства, применимого к защите заявителей о коррупции, рассмотрение ряда мер, которые могут усилить эффективность системы защиты заявителей о коррупции.

Настоящая работа состоит из трех разделов. В первом разделе проанализировано понятие «заявитель о коррупции» и выделены его особенности по сравнению с иными лицами, которые также могут раскрывать информацию о преступлениях. Второй раздел посвящен описанию международно-правового режима защиты заявителя, который установлен рядом международных конвенций. В третьем разделе представлен анализ положений действующего законодательства России, которые на текущий момент применяются к защите заявителей о коррупции, а также комментарии относительно предлагаемого законопроекта, направленного на защиту лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

1. Подходы к определению понятия «заявитель о коррупции» (whistleblower)

Термин “whistleblower”, используемый в англоязычной литературе, происходит от сочетания “to blow the whistle”, что буквально означает «дуть в свисток». В качестве понятия, обозначающего «заявителя о коррупции» он впервые был использован в США в 1970-х гг. Его появление связывают с именем американского активиста и адвоката по делам о защите прав потребителей Ральфа Надера, который в 1972 г. на конференции по вопросам профессиональной ответственности, определил “whistleblowing” как «действие мужчины или женщины, которые, полагая, что общественные интересы имеют приоритет над интересами организации, в которой они работают, сообщают о том, что организация вовлечена

⁵ Национальный план противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147). [Электронный ресурс]: Консультант плюс.

в коррупционную, незаконную, мошенническую или причиняющую вред деятельность»⁶.

На академическом уровне определение понятия “whistleblowing” было предложено учеными М.П. Мичели и Ж.П. Ниаром в 1992 г. Под ним понималось «раскрытие (бывшими или действующими) членами организации противоправных, аморальных или незаконных действий, совершаемых под контролем их работодателей, лицам или организациям, которые имеют возможность повлиять на такие действия»⁷.

Таким образом, в первых определениях «заявителя о коррупции» основной акцент был сделан на самом факте раскрытия информации; при этом никак не рассматривались следующие за ним события.

В более поздних работах эти аспекты учтены и разработаны. Так, например Д. Бэнизар придерживается широкого подхода к определению данного понятия. Заявление о коррупции рассматривается как «средство содействия подотчетности, представляющее возможность любому лицу раскрывать информацию о противоправном поведении и в то же время обеспечивающее защиту этого лица от применения к нему каких-либо санкций»⁸. Данное определение применяется ко всем организациям, как частным, так и публичным, и охватывает как раскрытие информации внутри организации (вышестоящим должностным лицам организации), так и внешним органам (регуляторам, уполномоченному по правам человека и т.д.)⁹. Таким образом, подчеркивается необходимость разработки специального

⁶ “An act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he serves, blows the whistle that the organization is in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity.” Цит. по Vandekerckhove, Wim Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment, Ashgate Publishing Company, 2006, p. 8. [Электронный ресурс]: URL: <https://books.google.ru/books?id=nM1mYs5CFcUC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=Conference+on+Professional+Responsibility+1971&source=bl&ots=lynwxPuZOJ&sig=SyownaIVVkJiB0oIlgnn5Vh3hZl&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjY29a7uOLRAhVsD5oKHWOXBz4Q6AEIQjAG#v=onepage&q=Conference%20on%20Professional%20Responsibility%201971&f=false> (Дата обращения: 27.01.2017)

⁷ “The disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action.” Miceli, M., Near, J. Blowing the Whistle: the Organisational and Legal Implications for Companies and Employees. New-York: Lexington Books, 1992, p. 15. [Электронный ресурс]: URL: Google Books https://books.google.ru/books?id=dffRUmygxCMC&pg=PA51&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false (Дата обращения: 27.01.2017)

⁸ “a means to promote accountability by allowing for the disclosure by any person of information about misconduct while at the same time protecting the person against sanctions of all forms” Banisar, D., Whistleblowing: International Standards and Developments, p. 4. URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 27.01.2017)

⁹ Там же

механизма, который позволит обеспечить надлежащую защиту заявителей о коррупции, поощряя тем самым раскрытие информации.

Представляется, что в России нельзя говорить о выработке единого академического подхода к определению понятия «заявитель о коррупции». Во многом это обусловлено тем, что в России отсутствует единая нормативно-правовая база, регулирующая защиту заявителя о коррупции, и положения, которые в том или ином объеме могут применяться к ним, предусмотрены рядом специальных законов (подробнее об этом см. раздел 3).

В том числе по указанным причинам в российском контексте заявитель о коррупции зачастую отождествляется со свидетелем. В этой связи представляется необходимым разграничить эти понятия.

Категория свидетеля, прежде всего, определена процессуальным законодательством. Так, в ст. 56 Уголовно-процессуального кодекса РФ свидетель определен как лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для расследования и разрешения уголовного дела, и которое вызвано для дачи показаний. Согласно ст. 69 Гражданского процессуального кодекса свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения дела.

Таким образом, лицо получает определенный процессуально-правовой статус и специально вызывается для дачи показаний, т.е. у такого лица появляется правовая обязанность дать показания (за исключением предусмотренных законом случаев свидетельского иммунитета). Заявитель о коррупции, напротив, имеет, скорее, этическую обязанность сообщать о противоправных действиях. В некоторых случаях, например, при возбуждении уголовного дела, он может приобрести статус свидетеля.

Кроме того, в соответствии с указанными определениями УПК и ГПК РФ свидетелем может быть любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства. Иными словами, «свидетель» - более широкое понятие, и может включать в себя лиц, интересы которых непосредственно не затронуты преступлением, факты о котором оно сообщает. Кроме того, такие лица не обязательно должны обладать какой-либо информацией о совершении противоправного деяния: достаточно того, чтобы было основание полагать, что таким лицам *могут* быть известны подобные факты. В отличие от свидетеля,

заявителем о коррупции, как правило, выступает лицо, права и/или законные интересы которого были нарушены коррупционным преступлением, либо лицо, которое считает, что деяние, носящее признаки коррупционного преступления, нарушает публичные интересы.

Таким образом, в отличие от заявителя о коррупции свидетель обладает процессуальным статусом, который предполагает наличие у него определенных прав и обязанностей; свидетелю предположительно известны значимые для дела обстоятельства; и в качестве свидетеля может выступать лицо, права и/или законные интересы которого не были нарушены противоправным деянием, в отношении которого оно дает информацию.

Кроме того, в некоторых случаях термин “whistleblower” на русский язык переводится как «информатор», и понятия «информатор» и «заявитель о коррупции» употребляются как синонимы в русскоязычном контексте. Представляется, что такое употребление не вполне оправдано в связи с тем, что в России исторически под информатором понимали осведомителя спецслужб, и данный термин сопровождался негативной коннотацией¹⁰. Термин «заявитель о коррупции» с этой точки зрения представляется нейтральным. Кроме того, среди отличий информатора от заявителя о коррупции отмечается разная степень ответственности (информатор сам может быть вовлечен в неправомерную деятельность и использует факт раскрытия информации для уменьшения своей ответственности) и получение информатором вознаграждения или каких-либо иных выгод (хотя в законодательстве некоторых стран может быть предусмотрено и вознаграждение заявителя о коррупции)¹¹.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно определить «заявителя о коррупции» как физическое лицо, сообщившее о коррупционных правонарушениях, затрагивающих его интересы, или причиняющих, по его мнению, ущерб общественным (государственным) интересам, и нуждающееся в защите от

¹⁰ См., например, доклад *Transparency International*, в котором анализируется культурный и политический контекст употреблений термина *whistleblower* в разных странах, в том числе тех, в которых существовал коммунистический режим: *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, Berlin, 2009. [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/whatswedopublication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries (Дата обращения: 08.02.2017)

¹¹ *Banisar, D., Whistleblowing: International Standards and Developments*, p. 5 URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 08.02.2017)

возможного применения в отношении него репрессивных мер или от угроз их применения.

2. Международно-правовой режим защиты заявителя

В настоящем разделе мы кратко остановимся на основных международных документах, которые содержат какие-либо положения, касающиеся защиты заявителей, тем самым признавая значение данной категории лиц на мировом уровне. В целях данной работы мы рассмотрим соглашения, участником которых является Россия, либо соглашения, принятые в рамках организаций, в состав которых входит Россия.

2.1 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции¹²

Статья 33 Конвенции ООН против коррупции (далее – Конвенция ООН) является основополагающей для защиты заявителей о коррупции, так как призывает государства-участники рассмотреть «возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией, от любого несправедливого обращения».

Подробный анализ формулировок статьи 33 изложен, например, в докладе Transparency International¹³. В рамках настоящей работы отметим лишь, что указанная статья носит скорее рекомендательный характер. Государствам предлагается «рассмотреть возможность» принятия «надлежащих мер» по защите заявителей о коррупции. Более того, статья содержит ряд оценочных понятий. Так, рекомендуется обеспечить защиту лиц, которые сообщают информацию «добросовестно и на разумных основаниях», от «любого несправедливого обращения». Таким образом, государствам предоставляется достаточно широкая

¹² *United Nations Convention Against Corruption, 2003. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> (Дата обращения: 08.02.2017)*

¹³ *Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013. [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption. (Дата обращения: 15.02.2017)*

свобода действий, в связи с чем высказываются опасения, что государства могут принять решение не внедрять соответствующие положения в свое национальное законодательство¹⁴. Появление подобных опасений во многом связано еще и с тем, что Конвенция ООН в целом не предусматривает механизма привлечения государств к ответственности за невыполнение своих обязательств. Все это в некоторой степени затрудняет достижение целей Конвенции ООН, а именно более эффективное и действенное предупреждение коррупции через институт заявителя о коррупции.

Несмотря на вышеизложенное, статья 33 важна для защиты заявителей о коррупции, так как расширяет сферу применения защиты, распространяя ее на лиц, которые могут обладать информацией, даже если такая информация не представляет доказательства с юридической точки зрения. Как правило, такая информация служит указанием на наличие коррупционного правонарушения, что может служить для компетентных органов фактором, влияющим на принятие решения о возбуждении расследования. В этом смысле статья 33 дополняет положения Конвенции ООН о защите свидетелей и экспертов¹⁵.

2.2 Документы, принятые под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Работа по противодействию коррупции ведется также в рамках ОЭСР. Так, организацией принята Конвенция, направленная на борьбу с международным взяточничеством¹⁶. Данная Конвенция не содержит отдельных положений, касающихся защиты заявителей о коррупции. Однако на уровне ОЭСР принят ряд рекомендаций и руководящих принципов, развивающих положения указанной Конвенции, в том числе в части защиты заявителей о коррупции.

¹⁴ Luxford, V. Whistleblower Protections // Ferguson, G. *Global Corruption: Law, Theory and Practice. An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law*, 2015, p. 5. [Электронный ресурс]: URL: <https://track.unodc.org/Academia/Pages/TeachingMaterials/GlobalCorruptionBook.aspx> (Дата обращения: 15.02.2017)

¹⁵ Sandage, J. Keynote Speech: Global Corruption and the Universal Approach of the United Nations Convention against Corruption // *Osgoode Hall Law Journal* 53.1, 2015, p. 14, Note 29. [Электронный ресурс]: URL: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol53/iss1/2> (Дата обращения: 15.02.2017)

¹⁶ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (Дата обращения: 17.02.2017)

Например, в Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г. отмечена необходимость в обеспечении:

- наличия легкодоступных каналов для сообщения правоохранительным органам о предполагаемом подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

- облегчения процесса сообщения в правоохранительные органы должностными лицами, в частности, находящимися за границей, о предполагаемом подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, посредством внутреннего механизма;

- защиты от дискриминации или дисциплинарных взысканий работников государственного и частного сектора, которые добровольно и на разумных основаниях сообщают в компетентные органы о предполагаемом подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок¹⁷.

Кроме того проблема защиты заявителя о коррупции затрагивается в следующих документах ОЭСР:

- Рекомендации Совета ОЭСР по принципам разрешения конфликта интересов на государственной службе от 28 мая 2003 г.¹⁸ предусматривают, что государства должны «разработать четкие правила и процедуры для передачи информации, а также принять меры по защите лиц, сообщающих о нарушениях в соответствии с указанными правилами, от применения в отношении них репрессивных мер»;

- Инициатива CleanGovBiz «Инструментарий по защите заявителей о коррупции» признает повышенный риск коррупции при отсутствии защиты заявителей о коррупции, а также содержит руководящие принципы по внедрению соответствующего законодательства и по оценке его эффективности¹⁹.

¹⁷ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Section IX. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf> (Дата обращения: 18.02.2017)

¹⁸ Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf> (Дата обращения: 18.02.2017)

¹⁹ CleanGovBiz “Whistleblower protection: encouraging reporting”, 2012. [Электронный ресурс]: URL: OECD <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf> (Дата обращения: 18.02.2017)

2.3 Документы Совета Европы

В рамках Совета Европы принято две Конвенции по борьбе с коррупцией: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Последняя на настоящий момент Россией не подписана. Однако именно в ней признается особая роль сообщений о коррупционных преступлениях и обеспечения защиты от любых неправомерных санкций.

Соответствующее положение содержится в статье 9, которая использует термин «сотрудники»²⁰. Как отмечают исследователи, появление в Конвенции Совета Европы соответствующего положения не привело к широкой разработке законов о заявителях о коррупции на национальном уровне²¹.

В Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию содержится положение о необходимости обеспечения защиты лиц, сотрудничающих со следственными органами (в том числе лиц, сообщающих информацию об уголовных преступлениях), и свидетелей²². Представляется, что данное положение носит более общий характер, так как охватывает всех лиц, сотрудничающих со следственными органами.

Кроме того, на уровне Совета Европы разработаны рекомендации²³ по вопросу защиты заявителей, излагающие принципы, которыми государства-члены Совета Европы должны руководствоваться при пересмотре или разработке своего национального законодательства либо внесения в него соответствующих изменений.

²⁰ *Civil Law Convention on Corruption, Article 9: "Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities". [Электронный ресурс]: URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (Дата обращения: 20.02.2017)*

²¹ *Banisar, D., Whistleblowing: International Standards and Developments, 2011, p. 16 URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 20.02.2017)*

²² *Criminal Law Convention on Corruption, Article 22: "Each Party shall adopt such measures as may be necessary to provide effective and appropriate protection for: a) those who report the criminal offences established in accordance with Articles 2 to 14 or otherwise co-operate with the investigating or prosecuting authorities; b) witnesses who give testimony concerning these offences". [Электронный ресурс]: URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> (Дата обращения: 20.02.2017)*

²³ *Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum. [Электронный ресурс]: URL: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf) (Дата обращения: 20.02.2017)*

3. Защита заявителей о коррупции в России

3.1 Правовой режим защиты заявителей о коррупции по действующему законодательству

Основополагающим антикоррупционным актом в России является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Однако он содержит весьма ограниченные положения, касающиеся защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. Так, ч. 4 ст. 9 указанного Федерального закона распространяет действие такой защиты только на государственных и муниципальных служащих, уведомивших представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционного правонарушения.

В отношении указанной категории лиц действуют Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Общий режим государственной защиты регламентируется Конституцией РФ, Уголовным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, рядом федеральных законов и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В частности, Закон о государственной защите предусматривает следующие меры безопасности: личная охрана, охрана жилища и имущества; выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице; переселение на другое место жительства; замена документов; изменение внешности; изменение места работы (службы) или учебы; временное помещение в безопасное место; применение дополнительных мер безопасности в отношении защищаемого лица, содержащегося под стражей или находящегося в месте отбывания наказания, в том числе перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое (Статья 6).

Кроме того, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает ряд гарантий для лиц, сотрудничающих с органами, осуществляющими ОРД, по контракту, в плане оказания им социальной, правовой, медицинской и иной помощи. Кроме того, предусмотрены определенные меры защиты для членов их семей и близких (статья 18). Однако эта норма не распространяется на лиц, в числе которых могут быть и заявители о коррупции, оказывающих содействие в предупреждении и раскрытии преступлений на безвозмездной основе²⁴.

Ряд мер также представлен в некоторых нормативных правовых актах (см., например, Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», Постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 134 «Об утверждении Правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и др.).

Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время в России сформирован институт государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Однако его возможности в отношении защиты заявителей о коррупции ограничены, так как им не предоставлен отдельный процессуальный статус²⁵.

Отметим, что в настоящее время Министерством труда РФ подготовлен и вынесен на общественное обсуждение проект Федерального Закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» (в части защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях)»²⁶. Данные поправки направлены на обеспечение защиты лиц, сообщивших информацию о незаконной деятельности не только внутри государственных органов, но и в частных предприятиях и общественных организациях. Несмотря на положительный в целом

²⁴ Макарова О.В. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений // Журнал российского права, 2015, №7 [Электронный ресурс]: Консультант плюс.

²⁵ Там же.

²⁶ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=61960> (Дата обращения: 28.02.2017)

характер данных поправок, они представляются недостаточными для обеспечения эффективной защиты заявителей о коррупции, в частности потому, что не содержат механизма реализации предусмотренных гарантий.

В зарубежных странах защита заявителя о коррупции реализуется по-разному. В целом, можно выделить страны, где принят отдельный всеобъемлющий закон о защите заявителей о коррупции, и страны, в которых соответствующие положения являются частью другого отраслевого законодательства, например, уголовного законодательства (Федеральный уголовный кодекс Мексики, Уголовный кодекс Германии), законодательства о борьбе с коррупцией (Закон Бразилии 12.846 от 2013 г. о борьбе с коррупцией), трудового законодательства (статья L. 1161-1 Трудового кодекса Франции) и др.²⁷.

Отдельные законы приняты, например, в Японии (Закон о защите заявителей о коррупции 2004 г.), Республике Корея (Закон о защите лица, раскрывающих сведения, которые представляют большую важность для общества 2011 г.), Великобритании (Закон о раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества 1998 г.), США (Закон о защите заявителей о коррупции 1989 г.) и ряде других стран²⁸.

Можно выделить следующие причины, на основании которых принятие единого комплексного закона, посвященного защите заявителей, считается более эффективным средством предоставления такой защиты:

- единый закон применяется к лицам, занятым в частном и публичном секторах, в то время как отраслевое законодательство распространяется на отдельные категории работников или служащих;

- единый закон позволяет проработать все элементы, необходимые для обеспечения эффективности законодательства, в частности наличие понятийного аппарата, описание процедур и каналов раскрытия, механизм контроля исполнения закона, и тем самым избежать фрагментарности отраслевого законодательства, в результате которой могут образоваться пробелы в правовом регулировании защиты заявителя о коррупции;

- принятие единого комплексного закона создает правовую определенность и обеспечивает согласованность законодательства без необходимости согласования отдельных положений различных законов;

²⁷ Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. **Priorities for Action.**

²⁸ Там же

- отдельный закон позволяет не перегружать имеющееся отраслевое законодательство, так как объем подлежащих внесению изменений представляется весьма значительным²⁹.

Кроме того, само Министерство труда в своем сообщении, опубликованном на сайте 13 февраля 2015 г.³⁰, отмечает актуальность «установления в российском законодательстве единого порядка подачи заявлений для служащих и работников, уведомляющих об обращении к ним в целях склонения к коррупционным правонарушениям, и для служащих и работников, не получавших таких предложений, но обладающих информацией о готовящихся или совершенных коррупционных правонарушениях».

Таким образом, представляется необходимой разработка отдельного комплексного закона, направленного на обеспечение защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, и тем самым на вовлечение более широкого круга лиц в раскрытие соответствующей информации и содействие расследованию коррупционных преступлений.

Соответствующий проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются» (далее – Проект ФЗ) был разработан Министерством труда РФ в феврале 2015 года³¹.

Далее в настоящей работе мы более подробно проанализируем положения указанного законопроекта с точки зрения отражения в нем международных «передовых практик», т.е. стандартов и принципов, разработанных международными организациями и учеными и характеризующих законодательство о защите заявителей о коррупции.

²⁹ Banisar, D., *Whistleblowing: International Standards and Developments*, p. 22-24. URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 09.03.2017)

³⁰ Сайт Министерства труда РФ URL <http://www.rosmintrud.ru/labour/public-service/102/> (Дата обращения: 26.03.2017)

³¹ С текстом данного законопроекта можно ознакомиться на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]: URL <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20563> (Дата обращения: 28.02.2017)

3.2 Характеристика проекта ФЗ «О защите заявителей о коррупции» на предмет соответствия международным «передовым практикам»

Передовые практики (best practices) представляют собой предложения или принципы ведущих международных организаций, которые используются законодателем в качестве руководства в целях совершенствования законодательства о защите заявителей о коррупции. Однако их наличие не означает, что данные принципы могут быть перенесены из одного правового режима в другой или из одной культурной традиции в другую. Таким образом, при рассмотрении передовых практик важно принимать во внимание культурный, институциональный, а также экономический и правовой контекст соответствующей страны. В противном случае законодательство о защите заявителей о коррупции не будет эффективным.

В качестве источников передовых практик мы будем использовать следующие документы и материалы:

- рекомендации Совета Европы;
- отчеты и рекомендации, подготовленные в рамках Transparency International;
- отчеты и рекомендации, подготовленные в рамках ОЭСР; а также
- научные работы ряда исследователей, где наиболее комплексно представлен анализ международных передовых практик и законодательства разных стран (например, Д. Бэнизар, П. Латимер, А. Дж. Браун, Т. Девайн и др.)

Наиболее общие критерии, изложенные в вышеупомянутых документах, можно объединить в следующие группы: сфера применения законодательства; механизм раскрытия информации; механизм защиты от применения репрессивных мер в отношении заявителя о коррупции; вопросы выплаты компенсации или вознаграждения заявителям о коррупции.

а) Сфера применения законодательства

Сфера применения указанного проекта Закона рассматривается в части его применения в отношении категорий лиц, подпадающих под его действие, а также в отношении видов раскрываемой информации.

Международные практики приветствуют максимально широкий охват лиц, имеющих право на защиту, в том числе включение в их состав лиц, работающих в

частном секторе³², так как одной из целей принятия отдельного закона о защите заявителей является устранение соответствующих пробелов в иных специальных законах (например, в законе о противодействии коррупции).

Часть 2 статьи 4 законопроекта предусматривает следующие категории лиц, подлежащие защите в соответствии с предлагаемым федеральным законом:

- лицо, замещающее государственную должность или муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы;
- служащий Центрального банка РФ;
- работник, замещающий должность в государственной корпорации, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона;
- работник, замещающий должность на основании трудового договора в государственном органе, органе местного самоуправления, организации.

Данный перечень является исчерпывающим, что делает его достаточно ограниченным, так как, по существу, защита распространяется только на представителей публичного сектора, оставляя весь частный сектор за рамками правовой помощи. Кроме того, исследователи отмечают и ограничения внутри самого публичного сектора: так, вне рамок правовой защиты оказываются лица, ранее уволенные с государственной или муниципальной службы, лица, претендующие на занятие вакантных должностей, а также лица, работающие в компаниях, которые имеют государственные контракты³³.

Таким образом, полагаем, что предлагаемый федеральный закон должен иметь более широкий охват и гарантировать защиту всем лицам, в отношении которых могут быть применены репрессивные меры, в том числе к работникам частного сектора, а также к лицам, не состоящим в традиционных трудовых

³² См., например пункт 4.6 доклада *Transparency International "Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013, p. 13.*

³³ Сидоренко Э.Л. Информирование о фактах коррупции: правовые стимулы и гарантии защиты (зарубежный опыт) // *Международное уголовное право и международная юстиция, 2015, № 5. [Электронный ресурс]: Консультант плюс.*

отношениях с работодателем (консультантов, подрядчиков, стажеров, волонтеров, временных работников, бывших работников, соискателей должностей и др.)³⁴.

Что касается видов раскрываемой информации, рекомендуется, чтобы правовая защита распространялась на раскрытие «любой информации, которая может быть принята в суде в качестве доказательства серьезного правонарушения либо поможет в осуществлении законных функций по обеспечению соответствия»³⁵. Проект предусматривает сообщение о коррупционных правонарушениях. Собственно «коррупционное правонарушение» в Проекте не определено, однако в статье 2 имеется определение «сообщения о коррупционном правонарушении», где в порядке перечисления названы составы уголовных преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ (дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и др.), а также ряд правонарушений, за совершение которых предусмотрена административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность. В этой связи полагаем, что целесообразно ввести определение коррупционного правонарушения, иначе может возникнуть путаница, так как получается, что термином «правонарушение» охватываются и преступления, и собственно правонарушения. Кроме того, термина «коррупционное правонарушение» нет и в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³⁶. Введение данного термина в целом будет способствовать большей четкости законодательного акта с точки зрения юридической техники.

³⁴ Рекомендованный проект принципов законодательства о сообщениях о фактах коррупции или незаконной деятельности. [Электронный ресурс]: URL: <http://transparency.org.ru/zashchita-zaiavitelei/rekomendovanniy-proekt-printcipov-zakonodatelstva-o-soobshcheniiakh-o-faktakh-korruptcii-ili-nezakonnoideiatelnosti> (Дата обращения: 02.03.2017)

³⁵ Devine, T., Walden, Sh. *International Best Practices for Whistleblower Policies*, 2013, p.2. [Электронный ресурс]: URL: http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf (Дата обращения: 02.03.2017)

³⁶ Единственное определение коррупционного правонарушения, которое нам удалось найти, содержится в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). В нем под «коррупционным правонарушением» понимается деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность (Статья 2).

б) Механизмы раскрытия информации о коррупции

Международные практики подчеркивают важность внутреннего раскрытия информации о коррупции, т.е. передачи соответствующих сообщений руководителю заявителя о коррупции внутри организации. Так, принцип 7 Проекта принципов законодательства о сообщениях о фактах коррупции, подготовленного Transparency International, рекомендует внедрение и использование внутренних механизмов, безопасных и легко доступных, которые обеспечивают проведение тщательного, своевременного и независимого расследования вопроса, а также гарантируют надлежащее исполнение и проведение последующих мероприятий³⁷.

Если проблема не была устранена, механизмы внутреннего раскрытия информации должны предусматривать возможность заявителя о коррупции обращаться к высшим должностным лицам в структуре управления организацией, в том числе к руководителям материнской организации, при ее наличии, а также к представителям работников в организации, например в профсоюз³⁸.

Однако по ряду причин (опасения, что его заявление не будет рассмотрено надлежащим образом; необходимость срочного вмешательства внешних органов в связи с наличием серьезной угрозы здоровью или жизни людей; и др.) заявитель о коррупции может предпочитать использование внешних каналов раскрытия информации о коррупции³⁹. Соответственно, такая возможность также должна быть предусмотрена соответствующим законодательством.

В российском законопроекте нет отдельной статьи, которая бы детально регламентировала механизм передачи сообщений о фактах коррупции. Исходя из общего смысла законопроекта, можно сделать вывод, что законодатель имел в виду как внутренний, так и внешний механизм раскрытия. Так, например, его часть 2 статьи 3 предусматривает, что защиту лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, обеспечивают представитель нанимателя (работодатель), органы прокуратуры, правоохранительные органы или другие уполномоченные

³⁷ *Transparency International Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2009.* [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf (Дата обращения: 03.03.2017)

³⁸ *Latimer, P., Brown, A. J., Whistleblower Laws: International Best Practice // Monash U. Department of Business Law & Taxation Research, 2008, Paper No. 1326766. p. 11* [Электронный ресурс]: URL: <https://ssrn.com/abstract=1326766> (Дата обращения: 03.03.2017)

³⁹ Там же

государственные органы. Тот же перечень органов представлен и в части 1 статьи 4, которая посвящена лицам, подлежащим защите, и в некоторых других статьях.

Представляется целесообразным дополнить законопроект в этой части и предусмотреть детальный механизм раскрытия как на внутреннем, так и на внешнем уровне. В частности, необходимо рассмотреть возможность расширения перечня государственных органов (регуляторов), к которым мог бы обращаться заявитель о коррупции, например за счет включения в него общественных организаций, средств массовой информации.

Важность данного канала передачи информации и его роль в демократическом обществе подчеркивается в Рекомендациях Совета Европы (принцип 14)⁴⁰, а также в некоторых исследованиях⁴¹.

Кроме того, целесообразно предусмотреть механизм координации действий различных регуляторов, например, в случае, если заявитель обратился в орган, который не отвечает за проведение проверки соответствующих фактов.

Что касается механизма внутреннего раскрытия информации о коррупции, полагаем, что имеет смысл закрепить обязанность организаций разрабатывать и внедрять соответствующие процедуры посредством своих внутренних документов. Процедура корпоративного комплаенса в России требует отдельного анализа в рамках самостоятельного исследования. В настоящей же работе отметим, что на сегодняшний день официальные документы, принятые в этой сфере, носят рекомендательный характер. Так, в частности Министерство труда разработало документ под названием «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» от 8 ноября 2013 г. (в редакции от 8 апреля 2014 г.)⁴², которые направлены на формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях.

⁴⁰ *Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7*

⁴¹ См., например, *Latimer, P., Brown, A. J. Whistleblower Laws: International Best Practice*

⁴² Сайт Министерства труда РФ URL <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26> (Дата обращения: 26.03.2017)

в) Механизм защиты от применения репрессивных мер в отношении заявителя о коррупции

Комплексные и четко проработанные меры защиты являются важнейшим элементом эффективного законодательства о защите заявителей о коррупции. Международная практика придерживается широкого понимания того, что могут представлять собой репрессивные меры. Например, по мнению Т. Девайн и Ш. Уолден, «законодательство должно охватывать все общие сценарии, которые могут оказывать сдерживающее воздействие на ответственное осуществление права на свободу слова»⁴³.

Часть 1 статьи 9 Проекта ФЗ о мерах защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, гласит следующее:

В отношении лица, сообщившего о коррупционном правонарушении, могут применяться одновременно одна или несколько из следующих мер защиты:

- 1) обеспечение конфиденциальности сведений;
- 2) бесплатная юридическая помощь;
- 3) защита от неправомерного увольнения и иных ущемлений его прав и законных интересов в рамках исполнения должностных обязанностей, осуществления полномочий;
- 4) защита родственников и близких лица, сообщившего о коррупционном правонарушении;
- 5) меры прокурорского реагирования.

Формулировка указанной статьи позволяет сделать вывод, что приведенный в ней перечень является исчерпывающим. Содержание указанных мер раскрыто в последующих статьях законопроекта. Ниже рассмотрим данные меры более подробно.

Положения о конфиденциальности предлагается рассматривать в двух аспектах. В законопроекте отражена обязанность соответствующих органов обеспечить конфиденциальность сведений о лице, сообщившем о коррупционном правонарушении. Однако обязательство о конфиденциальности может быть установлено для работника в договоре с работодателем, и его нарушение может являться основанием для расторжения трудового договора. Чтобы избежать данного противоречия, можно предложить более четко предусмотреть в законодательстве посредством отдельной статьи, что раскрытие информации о

⁴³ Devine, T., Walden, Sh. *International Best Practices for Whistleblower Policies*

правонарушении не является нарушением обязательства по обеспечению конфиденциальности. Данное предложение соответствует принципу 11 Рекомендациям Совета Европы, согласно которому работодатель не должен иметь возможность препятствовать какому-либо лицу в раскрытии информации в общественных интересах либо наказывать его за такое раскрытие на основании законных или договорных обязательств данного лица⁴⁴.

Что касается бесплатной юридической помощи, полагаем, что данная норма не должна ограничивать право заявителя о коррупции обращаться, в том числе и за платной юридической помощью, если это представляется заявителю о коррупции более целесообразным. Возможно, в этой связи следует предусмотреть компенсацию понесенных заявителем документально подтвержденных расходов (подробнее мы коснемся данного вопроса при рассмотрении положения о выплате вознаграждения заявителям о коррупции).

Что касается защиты от неправомерного увольнения и иных ущемлений прав и законных интересов заявителя о коррупции, можно было бы предложить рассмотреть возможность установления ответственности, в том числе уголовной, работодателя в случае применения им репрессивных мер в отношении лица только на основании того факта, что такое лицо сообщило о правонарушении, а также меры ответственности должностных лиц, не обеспечивших надлежащее применение мер защиты заявителей о коррупции (например, не обеспечивших конфиденциальность информации о личности заявителей о коррупции). Полагаем, что механизм ответственности указанных лиц в любом случае следует предусмотреть, так как при его отсутствии положения о защите приобретают скорее декларативный характер. По этой же причине необходимо определить органы, которые будут обеспечивать применение мер защиты, а также осуществлять надзор за таким применением.

В целом, предусмотренные в законопроекте меры соответствуют Рекомендациям Совета Европы, в частности принципам 19 (реагирование на сообщения и на раскрытие информации), 21 (защита от применения каких-либо репрессивных мер со стороны работодателя или лица, действующего от имени работодателя)⁴⁵. Положительным представляется тот факт, что Проект ФЗ предусматривает меры защиты также для родственников и близких заявителей о

⁴⁴ *Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7*

⁴⁵ Там же

коррупции, так как зачастую воздействие на заявителей оказывается именно через этих лиц.

Наконец отметим, что важную роль в обеспечении защиты заявителя о коррупции играет информирование работников об их правах и о мерах защиты в соответствии законодательством. В этой связи предлагается рассмотреть возможность включения в обязанности органов и организаций, осуществляющих меры защиты, проведение разъяснительной работы с заявителями и потенциальными заявителями о коррупции, а также с сотрудниками соответствующих органов и организаций, осуществляющих меры защиты.

г) Вопросы выплаты компенсации или вознаграждения заявителям о коррупции

Статья 8 Проекта ФЗ предусматривает, что лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, которое позволило предотвратить причинение ущерба государственной или муниципальной казне, государственному или муниципальному имуществу, выплачивается вознаграждение в денежном выражении в размере от 5 до 15% от суммы предотвращенного ущерба, установленного решением суда, Счетной палаты или иного уполномоченного государственного органа, при условии, что такое вознаграждение не превысит три миллиона рублей.

В международной практике нет единого мнения относительно вознаграждения заявителей о коррупции. В ряде стран применяется система материального поощрения за раскрытие информации о правонарушениях.

В этой связи интересен ряд технических документов, подготовленных в рамках Совместного проекта Европейского Союза и Совета Европы по защите прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик⁴⁶. В частности, документ под названием «Сравнительный анализ опыта защиты прав заявителей о коррупции в государствах-членах Совета Европы»⁴⁷ содержит анализ

⁴⁶ *Официальный сайт Совета Европы. [Электронный ресурс]: URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOPI/PRECOPI_TP_default.asp (Дата обращения 07.03.2017)*

⁴⁷ *Технический документ ECCU-PRECOPI-3/2014: Сравнительный анализ опыта защиты прав заявителей о коррупции в государствах-членах Совета Европы. Подготовлен Анной Майерс и Полом Стефенсоном [Электронный ресурс]: URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOPI/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECOPI-TP3-2014-Rus.pdf> (Дата обращения 07.03.2017)*

механизма «Qui tam», предусмотренного законодательством США. Данная система позволяет частным лицам предъявлять иски о возмещении вреда, причиненного коррупционным деянием, от имени государства.

Однако в целом эксперты отмечают ряд проблем, возникающих в связи с существованием подобных систем. Например, такие системы привязывают объем финансового вознаграждения к масштабу мошенничества или к сумме, возвращенной благодаря правовым действиям, предпринятым в отношении правонарушителей. Это означает, что такие положения не могут применяться в качестве системы раннего предупреждения потенциального ущерба; их можно использовать только в отношении тех ситуаций, когда правонарушение уже совершено и ущерб уже нанесен⁴⁸. Кроме того, применительно к законопроекту Э. Сидоренко отмечает неясность понятия ущерб (понимаются ли под ним реальные убытки либо убытки вместе с упущенной выгодой), а также спорность определения максимального порога денежной выплаты в 3 миллиона рублей, поскольку данная модель исключает из сферы действия закона лиц, сообщающих о крупных финансовых преступлениях⁴⁹.

Наконец, информация о выплатах заявителям может дискредитировать их поведение в целом, способствовать неуместным разоблачениям и подрывать усилия по внедрению разумного и сбалансированного режима подачи заявлений⁵⁰. Иными словами, могут иметь место ситуации, когда подача заявлений будет обоснована только соображениями материальной выгоды.

В любом случае решение о введении материального поощрения должно учитывать особенности местной культуры и традиций. Обсуждая проблемы перевода термина “whistleblower” на русский язык (см. раздел 1), мы уже частично касались связанного с этим культурного аспекта в России. Российские исследователи, анализируя правовые проблемы стимулирования заявителей о коррупции в России, отмечают «специфическое отношение окружающих к лицам,

⁴⁸ Там же

⁴⁹ Сидоренко Э.Л. Информирование о фактах коррупции: правовые стимулы и гарантии защиты // *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2015. № 5.

⁵⁰ Технический документ ECCU-PRECOP-3/2014, стр. 26.

сообщающим о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив метку доносчика, жалобщика, информатора, стукача, осведомителя»⁵¹.

Полагаем, что наличие материального вознаграждения не будет способствовать решению данной проблемы. Напротив, основное внимание следует уделить созданию и укреплению в обществе положительного отношения к заявителям о коррупции, как к лицам, которые способствовали предотвращению правонарушения. Как нам представляется, финансовое поощрение не может быть достаточным стимулом для раскрытия информации. Важно способствовать развитию такой культуры, в рамках которой информирование о правонарушениях будет осуществляться из соображений общественного интереса.

Однако представляется целесообразным предусмотреть компенсацию обоснованно понесенных расходов заявителя о коррупции, например, в связи с обращением за юридической помощью (при отсутствии возможности воспользоваться гарантированной законопроектом бесплатной юридической помощью) или в связи с судебными издержками, в целях недопущения возникновения у заявителя о коррупции дополнительных убытков.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сформулировать следующие общие рекомендации по доработке Проекта ФЗ:

- 1) расширение сферы применения;
- 2) формулировка понятия «коррупционное правонарушение»;
- 3) проработка детального механизма раскрытия информации о фактах коррупции;
- 4) проработка и дополнение мер защиты заявителей о коррупции;
- 5) анализ возможности исключения положений о выплате вознаграждения заявителям о коррупции и включения положений о компенсации им понесенных расходов.

⁵¹ Артемов В.Ю., Голованова Н.А., Заксон А.Ю. и др. *Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие* / отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. ИЗИСП, 2016, стр. 41-42. [Электронный ресурс]: Консультант Плюс.

Заключение

На мировом уровне отмечается положительная тенденция признания важности института заявителей о коррупции и обеспечения их защиты. Соответствующие нормы содержатся в международных соглашениях и включены в законодательство многих стран. В ряде стран приняты отдельные законодательные акты, направленные на обеспечение комплексной защиты заявителей о коррупции.

Что касается России, то анализ действующего законодательства показал, что на сегодняшний день в России не сформирована единая система защиты лиц, сообщивших информацию о фактах коррупции, от применения к ним репрессивных мер, а также от дискриминации юридического, экономического, психологического или физического характера. По изложенным в работе основаниям представляется целесообразной разработка единого документа, который бы предусматривал комплексный подход к решению данной проблемы.

Разработанный на настоящий момент законопроект, направленный на защиту лиц, сообщивших информацию о фактах коррупции, проанализирован с точки зрения его соответствия международным принципам и стандартам, разработанным в данной области. Сделан вывод о необходимости доработки данного законопроекта в целях повышения его эффективности в обеспечении защиты заявителей о коррупции.

Однако невозможно в полной мере оценить эффективность законодательства без анализа его практического применения. Практическое применение может рассматриваться в двух аспектах. Во-первых, анализ методов реагирования и поведения органов и лиц, получающих информацию о фактах коррупции. Например, проводятся ли внутренние расследования в рамках компаний, возбуждаются ли уголовные дела, переходят ли они в стадию судебного разбирательства и т.д.

Во-вторых, более детальной проработки требуют действующие механизмы сообщения о фактах коррупции на уровне отдельных корпораций. На мировом уровне подобные исследования уже проводились Transparency International⁵². Применительно к России, было бы интересно оценить, какое значение российский

⁵² См., например исследование 2016 года «Прозрачность в корпоративной отчетности» (*Transparency in corporate Reporting*), посвященное прозрачности транснациональных компаний, работающих на развивающихся рынках. URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparency_in_corporate_reporting_assessing_emerging_market_multinat (Дата обращения: 31.03.2017)

бизнес придает проработанным механизмам противодействия коррупции в целом и наличию внутренних каналов для передачи соответствующей информации в частности; следуют ли компании и в какой степени упомянутым Методическим рекомендациям Министерства труда, учитывают ли они опыт иностранных компаний и т.д.

Таковыми, по нашему мнению, могут быть дальнейшие исследования, связанные с проблемой защиты заявителей о коррупции.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. United Nations Convention Against Corruption. Adopted by the UN General Assembly on 31 October 2003, by resolution 58/4
2. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997
3. Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg, 04/11/1999. ETS No.174
4. Criminal law Convention on corruption. Strasbourg, 27.01.1999. ETS No. 173
5. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Консультант плюс
6. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» / Консультант плюс
7. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» / Консультант плюс
8. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» / Консультант плюс
9. Национальный план противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы (утв. Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226) / Консультант плюс
10. Национальный план противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147) / Консультант плюс
11. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)

Научная литература

12. Артемов В.Ю., Голованова Н.А., Заксон А.Ю. и др. Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. – ИЗиСП, 2016 / Консультант Плюс

13. Анतिकоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография (под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова). – ИЗИСП, 2015 / Консультант Плюс
14. Карпов С. А. Трудный путь «заявителя» к «потерпевшему» // Адвокат, 2014 №9 / Консультант Плюс
15. Макарова О. В. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений // Журнал российского права, 2015 №7 / Консультант Плюс
16. Мусаев, С. Г. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в сфере экономической безопасности и противодействия коррупции : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Мусаев Сеймур Гусейнович; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. - Москва, 2012. - 154 с.
17. Сидоренко Э. Л. Статья: Информирование о фактах коррупции: правовые стимулы и гарантии защиты (зарубежный опыт), Международное уголовное право и международная юстиция", 2015, № 5 / Консультант Плюс
18. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – ИЗИСП, Полиграф-Плюс 2013 / Консультант Плюс

19. Banisar, D. Whistleblowing: International Standards and Developments // CORRUPTION AND TRANSPARENCY: DEBATING THE FRONTIERS BETWEEN STATE, MARKET AND SOCIETY, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011. [Электронный ресурс]: URL: <https://ssrn.com/abstract=1753180> (Дата обращения: 16.01.2017)
20. Brown, A. J. Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience" (2013) E-Journal of International and Comparative Labour Studies. [Электронный ресурс]: URL: <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2013/10/Brown-A-J-Towards-Ideal-Whistleblowing-Laws-Australia-forthc-2013.pdf> (Дата обращения: 01.03.2017)
21. Dixon, O. Honesty Without Fear? Whistleblower Anti-Retaliation Protections in Corporate Codes of Conduct. Melbourne University Law Review. 2016. Vol. 40(1): 168-206. [Электронный ресурс]: URL: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/2099369/05-Dixon.pdf (Дата обращения: 01.03.2017)

22. Devine, T. & Walden, Sh. International Best Practices for Whistleblower Policies: Government Accountability Project, 2013. [Электронный ресурс]: URL: http://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf (Дата обращения: 03.03.2017)
23. Latimer, P. & Brown, A. J., Whistleblower Laws: International Best Practice. Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766. 2008. [Электронный ресурс]: URL: <https://ssrn.com/abstract=1326766> (Дата обращения: 17.01.2017)
24. Luxford, V. Whistleblower Protections // Ferguson, G. Global Corruption: Law, Theory and Practice. An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law, 2015. [Электронный ресурс]: URL: <https://track.unodc.org/Academia/Pages/TeachingMaterials/GlobalCorruptionBook.aspx> (Дата обращения: 15.02.2017)
25. Miceli, M. & Near, J. Blowing the Whistle: the Organisational and Legal Implications for Companies and Employees. New-York: Lexington Books, 1992, 332 pp. [Электронный ресурс]: URL: https://books.google.ru/books?id=dffRUmygxCMC&pg=PA51&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false (Дата обращения: 27.01.2017)
26. Sandage, J. Keynote Speech: Global Corruption and the Universal Approach of the United Nations Convention against Corruption // Osgoode Hall Law Journal 53.1. 2015. p. 7-30. [Электронный ресурс]: URL: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol53/iss1/2> (Дата обращения: 13.02.2017)
27. Vandekerckhove, Wim Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment, Ashgate Publishing Company, 2006. [Электронный ресурс]: URL: <https://books.google.ru/books?id=nM1mYs5CFcUC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=Conference+on+Professional+Responsibility+1971&source=bl&ots=lynwxPuZOJ&sig=SyownalVVkJliB0oIqnn5Vh3hZI&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjY29a7uOLRAhVsD5oKHWOXBz4Q6AEIQjAG#v=onepage&q=Conference%20on%20Professional%20Responsibility%201971&f=false> (Дата обращения: 27.01.2017)

Материалы международных организаций

28. Transparency International, Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013. [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption (Дата обращения: 13.02.2017)
29. Transparency International, Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2009. [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf (Дата обращения: 04.03.2017)
30. Transparency International, Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Priorities for Action. [Электронный ресурс]: URL: http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/09/FINAL_-_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for__-Action.pdf (Дата обращения: 25.01.2017)
31. Transparency International, Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries, Berlin, 2009. [Электронный ресурс]: URL: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries (Дата обращения: 08.02.2017)
32. Transparency International, Transparency in Corporate Reporting, 2016. [Электронный ресурс]: URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparency_in_corporate_reporting_assessing_emerging_market_multinat (Дата обращения: 31.03.2017)
33. OECD, CleanGovBiz, Whistleblower protection: encouraging reporting, 2012. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf> (Дата обращения: 15.01.2017)
34. OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf> (Дата обращения: 25.02.2017)
35. OECD, Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 2009. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf> (Дата обращения: 25.02.2017)
36. Council of Europe, Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.coe.int/t/dghl/>

standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf (Дата обращения: 20.02.2017)

37. Совет Европы, Технический документ ECCU-PRECOP-3/2014: Сравнительный анализ опыта защиты прав заявителей о коррупции в государствах-членах Совета Европы. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECOP-TP3-2014-Rus.pdf> (Дата обращения: 10.03.2017)

38. Совет Европы, Технический документ ECCU-PRECOP-4/2014: Предложения по регулированию защиты заявителей о коррупции в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/Technical%20Papers/TP%202014/ECCU-2312-PRECOP-TP4-2014-Rus.pdf> (Дата обращения: 10.03.2017)