



**Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации**

---

# **ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ,**

# **СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

---

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**

---

**Москва • 2016**





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

*Научно-практическое пособие*

Ответственные редакторы  
А.М. Цирин, Е.И. Спектор

Москва  
2016

УДК 341(035.3)  
ББК 67.400.7  
П68

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

*Г.А. Василевич* — заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор;

*А.Н. Морозов* — и.о. зам. заведующего отделом зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук

**П68** **Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции:** научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, С.А. Кубанцев и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 144 с.

ISBN 978-5-9516-0770-6

Одним из ключевых антикоррупционных механизмов является возможность физического лица заявить о факте коррупции и последующая защита прав и интересов такого лица. Научно-практическое пособие посвящено совершенствованию законодательной регламентации в этой сфере. На основе изучения историко-правовых, этических основ данного института, сравнительно-правового анализа опыта России и зарубежных государств выявляются проблемы правового регулирования защиты информаторов и предлагаются пути их решения.

Для выработки таких предложений использован позитивный опыт зарубежных государств, в частности, исследованы процедура подачи сообщения о фактах коррупции, обеспечение анонимности и конфиденциальности сведений, система вознаграждений, санкции за нарушение работодателем прав работников, порядок освобождения от уголовной и гражданской ответственности и судебные меры защиты по законодательству Великобритании, Норвегии, Румынии, Сербии, Чехии, Австралии, Южной Кореи, США, Франции и других государств. Особое внимание уделяется обеспечению безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных правонарушений, предусмотренному в России и за рубежом.

Для государственных служащих, практикующих юристов, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в преодолении коррупционной практики.

УДК 341(035.3)  
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-9516-0770-6

© Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# LEGAL PROTECTION OF WHISTLEBLOWING PERSONS

*Academic and Research Guide*

Editors-in-Chief  
*A.M. Tsirin, E.I. Spektor*

Moscow  
2016

*Approved at session of Public law section of Scientific council  
of The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**G.A. Vasylevich** — Head of the Department of Constitutional Law of the Belarusian State University, Doctor of Legal Sciences, Professor;

**A.N. Morozov** — acting Deputy head of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal law and international law of ILCL, Candidate of Legal Sciences

**Legal Protection of WhistleBlowing Persons: Academic and Research Guide** / V.Yu. Artemov, N.A. Golovanova, S.A. Kubantsev etc.; Editors-in-Chief A.M. Tsirin, E.I. Spektor. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2016. — 144 p.

ISBN 978-5-9516-0770-6

The possibility for a physical person to whistle-blow and the subsequent protection of rights and interests of such a person is one of the key tools in fighting corruption. The lack of such tools clearly demonstrates a band-aid solution in implementation of national anti-corruption policy, for the support of which it is necessary to coordinate actions not only on all management levels, but in private sphere as well, in the activities of large, medium and small-size businesses and civil society institutions.

This academic and research guide is dedicated to the improvement of legislative regulatory actions for whistle blowers' protection. On the basis of the research of historical, legal and ethical aspects and the detailed comparative law analysis of the Russia and foreign countries' experience, the authors identify problems of legal regulation of this institute and suggest ways to resolve them. The authors pay special attention to ensuring safety of persons contributing to prevention and exposure of corruption offence.

The guide is intended for government employees, practicing lawyers, research workers, academicians, postgraduates and students of higher educational institutions, as well as general readers who are interested in elimination of corrupt practices.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Артемов В.Ю.** – старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), кандидат юридических наук (глава 2 – Австралия).

**Голованова Н.А.** – ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации (глава 2 – Великобритания, Ирландия, Норвегия, Румыния, Сербия, Словения, Чехия, Южная Корея, ЮАР).

**Заксон А.Ю.** – старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук (глава 2 – Франция).

**Кубанцев С.П.** – старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук, доцент (глава 2 – США).

**Макарова О.В.** – ведущий научный сотрудник отдела уголовно- и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗиСП, кандидат юридических наук (§ 4 главы 3).

**Матулис С.Н.** – старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат политических наук (§ 2 главы 1 (в соавт.)).

**Севальнев В.В.** – старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук (глава 2 – КНР, Китайская республика Тайвань, Особый административный район Сянган (Гонконг)).

**Семькина О.И.** – старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук (глава 2 – Казахстан, Кыргызстан).

**Сидоренко Э.Л.** – заведующий лабораторией криминологического анализа и прогнозирования ИЗиСП, доктор юридических наук (§ 3 главы 3).

**Спектор Е.И.** — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук (§ 1 главы 1; § 1, § 5 главы 3; заключение (в соавт.)).

**Цирин А.М.** — заведующий отделом методологии противодействия коррупции ИЖиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (ответственный редактор — введение; § 2 главы 3; заключение (в соавт.)).

**Черепанова Е.В.** — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук (§ 2 главы 1 (в соавт.)).

**Чернухина Л.С.** — научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного и уголовного законодательства и международного права ИЖиСП (глава 2 — Канада).

## AUTHORS

**Artemov V.Yu.** – Senior Research Assistant, Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Candidate of Legal Sciences (Chapter 2 – Australia).

**Golovanova N.A.** – Leading Research Assistant, ILCL Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law, Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation (Chapter 2 – Great Britain, Ireland, Norway, Romania, Serbia, Czech Republic, South Korea, and RSA).

**Zakson A.Yu.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law, Candidate of Legal Sciences (Chapter 2 – France).

**Kubantsev S.P.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor (Chapter 2 – the USA).

**Makarova O.V.** – Leading Research Assistant, ILCL Department of Criminal and Criminal Procedure Legislation; Judicial Proceeding, Candidate of Legal Sciences (§ 4 of Chapter 3).

**Matulis S.N.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Political Sciences (§ 2 of Chapter 1, co-authored).

**Sevalnev V.V.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Legal Sciences (Chapter 2 – PRC, the Chinese Republic of Taiwan, Xianggang (Hong Kong) Special Administrative Region).

**Semykina O.I.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law, Candidate of Legal Sciences (Chapter 2 – Kazakhstan, Kyrgyzstan).

**Sidorenko E.L.** – Head, ILCL Laboratory of Criminological Analysis and Forecasting, Doctor of legal sciences (§ 3 of Chapter 3).

**Spektor E.I.** – Leading Research Assistant, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Legal Sciences (§ 1 of Chapter 1, § 1, § 5 of Chapter 3, Conclusion (coauthored)).

**Tsirin A.M.** – Head, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Executive Secretary, Interdisciplinary Board on Coordination of Scientific and Academic Anti-Corruption Support, Candidate of Legal Sciences (Managing Editor, Introduction (§ 2 of Chapter 3, Conclusion (coauthored)).

**Cherepanova E.V.** – Senior Research Assistant, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Legal Sciences (§ 2 of Chapter 1 coauthored).

**Chernukhina L.S.** – Research Assistant, ILCL Department of Foreign Constitutional, Administrative and Criminal Legislation and International Law (Chapter 2 – Canada).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	15
-----------------------	----

## **Глава 1**

<b>ПОНЯТИЕ, ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ</b> .....	17
--	----

§ 1. Понятие защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции .....	17
§ 2. Историко-правовые и этические основы защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.....	24

## **Глава 2**

<b>СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОПЫТА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ, В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ</b> .....	31
--	----

§ 1. Общая характеристика законодательства о защите информаторов о коррупционных правонарушениях в зарубежном законодательстве .....	31
§ 2. Особенности зарубежного законодательства о защите информаторов о коррупционных правонарушениях.....	46
§ 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции .....	59
3.1. Процедура подачи сообщения .....	59
3.2. Обеспечение анонимности и конфиденциальности сообщений.....	69
3.3. Система вознаграждений .....	71
3.4. Санкции за нарушение работодателем прав работника.....	81
3.5. Освобождение от уголовной и гражданской ответственности.....	82
3.6. Судебные меры защиты информаторов.....	84

## **Глава 3**

<b>ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ</b> .....	86
--	----

§ 1. Законодательная регламентация защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, в Российской Федерации.....	86
---	----

## *Содержание*

§ 2. Правовые проблемы стимулирования заявителей о коррупции.....	91
§ 3. Субъектный состав лиц, получающих государственную защиту в случае сообщения о фактах коррупции, и их правовой статус .....	94
§ 4. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных правонарушений.....	113
§ 5. Участие гражданского общества в осуществлении контроля за деятельностью органов власти, государственных компаний и корпораций .....	123
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	130
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	138

# CONTENTS

INTRODUCTION .....	15
<b>Chapter 1</b>	
<b>CONCEPT, HISTORAIL-LEGAL AND ETHICAL ASPECTS OF WHISTLE BLOWERS' PROTECTION .....</b>	<b>17</b>
§ 1. Concept of Whistle Blowers' Protection .....	17
§ 2. Historail-Legal and Ethical Aspects of Whistle Blowers' Protection .....	24
<b>Chapter 2</b>	
<b>HISTORAIL-LEGAL ANALYSIS OF THE EXPERIENCE IN WHISTLE BLOWERS' LEGAL PROTECTION IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES .....</b>	<b>31</b>
§ 1. General Description of Legislation on Whistle Blowers' Protection, on Corruption Offense in Foreign Legislations .....	31
§ 2. Peculiarities of Foreign Legislation on Whistle Blowers' Protection, on Corruption Offense .....	46
§ 3. Procedure of Protection of whistle blowers .....	59
3.1. Message Delivery Procedure .....	59
3.2. Ensuring Anonymity and Confidentiality of Messages .....	69
3.3. Remuneration System .....	71
3.4. Sanctions for the Infringement of Employee's Rights by Employer .....	81
3.5. Exemption from Criminal and Civil Liability .....	82
3.6. Judicial Measures for Whistle Blowers' Protection .....	84
<b>Chapter 3</b>	
<b>LEGAL AND ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR WHISTLE BLOWERS' PROTECTION .....</b>	<b>86</b>
§ 1. Legislative Regulation for Whistle Blowers' Protection in the Russian Federation .....	86

*Contents*

§ 2. Legal Problems of Whistle Blowers' Motivation .....	91
§ 3. Constituents under State Protection for Whistle Blowing and Their Legal Status .....	94
§ 4. Protection of Persons Who Contribute to Corruption Prevention and Detection .....	113
§ 5. Participation of the Civil Society in Monitoring the Activities of Government Authorities, State-Owned Companies and Corporations.....	123
<b>CONCLUSION</b> .....	130
<b>REFERENCE LIST</b> .....	138

## ВВЕДЕНИЕ

Противодействию коррупции, в том числе усилению прозрачности и привлечению общественности, уделяется пристальное внимание в правовом пространстве большинства зарубежных государств. Некоторые государства принимают специальные законодательные акты о защите и поощрении лиц, сообщающих о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией (США, Великобритания, Казахстан, Канада, Республика Корея, Румыния, Сербия и др.). Под практикой сообщения о подозрениях в совершении неправомерных действий обычно понимается доведение до сведения общественности физическим лицом, являющимся сотрудником государственного или муниципального органа, учреждения, организации либо частной организации, информации о неэффективном руководстве, фактах коррупции и иных нарушениях закона.

Ратифицировав Конвенцию ООН против коррупции (Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ), Российская Федерация обязалась принять данную Конвенцию за правовую основу для обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 33 Конвенции). При этом в Конвенции речь идет не только о защите от преследования и физического насилия, запугивания и мести, но и о недопущении любого несправедливого обращения с такими лицами. Это предполагает большой потенциал для развития национального законодательства государств — участников глобальной антикоррупционной Конвенции, например, в вопросе о недопущении нарушения трудовых и иных прав заявителей о фактах коррупции.

Однако в настоящее время требования универсальной Конвенции ООН об обеспечении защиты лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, не в полной мере учтены в законодательстве Российской Федерации<sup>1</sup>.

В современной доктрине отчетливо проявляется критическое отношение к формалистическому подходу в деле противодействия коррупции, когда при формировании комплекса антикоррупционного законодательства не учитываются институциональные условия

---

<sup>1</sup> В России такая защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения такого служащего к совершению коррупционного правонарушения (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

и социальная среда<sup>1</sup>. В связи с этим следует отметить, что культура доносительства в отдельных странах, например в США, чрезвычайно развита. В то же время зачастую выражение «заявитель о коррупции» до сих пор имеет резко отрицательную коннотацию. Поэтому в первой главе настоящего научно-практического пособия нашел отражение подход, стремящийся учесть не только сугубо юридические, но и историко-правовые, психологические, культурные, этические аспекты рассматриваемой проблемы.

Не менее важным для выработки правовых решений по совершенствованию правовой защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, является учет позитивного опыта зарубежных государств, чему посвящена вторая глава пособия, которая имеет специальную структуру и порядок подачи материала. Особое внимание было уделено порядку защиты информаторов, процедуре подачи сообщения о фактах коррупции, обеспечению анонимности и конфиденциальности сведений, системе вознаграждений, а также санкциям за нарушение работодателем прав работников. Наряду с перечисленными направлениями анализа рассматривались вопросы освобождения от уголовной и гражданской ответственности информаторов и судебные меры их защиты по законодательству Австралии, Республики Корея, США, Франции и других государств.

Третья глава пособия сосредоточена на исследовании текущего состояния правовых и организационных основ защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, в Российской Федерации, в том числе мер обеспечения безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных правонарушений.

Авторы надеются, что содержащиеся в работе выводы и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, заинтересуют читателя и внесут позитивный вклад в развитие научной мысли и правоприменительной практики.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: William Michael Reisman. *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*. Free Pr. (March 1979); Alan Doig and Stephen Riley. *Corruption and anti-corruption strategies: issues and case studies from developing countries. Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*. United Nations Pubns (June 1998); Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012 и др.

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ, ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

### § 1. ПОНЯТИЕ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

Социальная опасность коррупции как девиантного поведения публичных должностных лиц, выражающегося в нелегитимном использовании (вопреки интересам общества) имеющихся у них полномочий для извлечения выгоды как в личных, так в и узкогрупповых или корпоративных целях, заключается также в том, что она деформирует не только институты государства, но и общественное сознание, институты гражданского общества, которые под воздействием коррупционных последствий перестают доверять власти и уступают место «квазигражданским» структурам, криминальным по своей природе.

О распространении коррупции и необходимости комплексного ее изучения и борьбы с ней в своих исследованиях указывают ученые и эксперты разных отраслей<sup>1</sup>. Как отмечает В. Танци, «обсуждение темы коррупции неизменно осложняется тем, что она не поддается точному описанию и измерению. Но, как и в пословице о слонах, коррупцию, может быть, и трудно определить или измерить, но мы всегда ее распознаем, если сталкиваемся с ней»<sup>2</sup>.

Согласно теории М. Джонстона<sup>3</sup> все общества в зависимости от своего экономического и политического развития испытывают определенные «синдромы» коррупции.

---

<sup>1</sup> См., например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 25; Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6; Jain A. (ed.) 2001. K. Jain (Ed.). The Political Economy of Corruption. London: Routledge; Jonhnston. Syndroms of corruption. Wealth, power, and Democracy. Cambridge. University Press. 2005; Lambsdorff J.G. 2007. The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy. Cambridge; Wraage A.A. Bribery and Extortion: Undermining Business, Governments, and Security. Westport. 2007; и др.

<sup>2</sup> Танци В. Осторожно: коррупция // Transition. Экономический вестник переходной экономики. 2004. № 2. См. Также: Shang-Jin Wei. Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle? Harvard University and National Bureau of Economic Research.

<sup>3</sup> Jonhnston M. Syndroms of corruption // Wealth, power, and Democracy. Cambridge: University Press, 2005.

Общеизвестный факт, что коррупция процветает не только в государствах с плановой и/или переходной экономикой, порождающей стимулы для взяточничества как средства получения дефицитных товаров и услуг, с монопольной властью чиновников<sup>1</sup>, но встречается и в государствах с крепкой рыночной экономикой, сильными и стабильными законами и гражданским обществом, которое ее отторгает<sup>2</sup>.

Соответственно, рост богатства страны не означает автоматическое искоренение коррупции, а значит, коррупция не является лишь неизменным атрибутом бедных стран. Сравнение разных культур показывает, что одни и те же действия одобряются в одних обществах и недопустимы в других. Определение поведения как девиантного зависит от времени, места и группы людей.

Являясь частью «культуры», коррупция в ряде стран расценивается гражданами терпимо (например, граждане терпимы к даче взяток за выдачу разрешений, лицензий и т.д.), но из этого не следует, что граждане одобряют такую практику. Следует согласиться с позицией М. Джонстона по поводу того, что общество просто воспринимает это как наиболее реальный способ достижения желаемого результата, хотя коррупцию можно постепенно искоренить<sup>3</sup>. Находясь в системе, человек вынужден принимать правила, ею установленные; коррупция в некоторых странах воспринимается как вынужденная необходимость<sup>4</sup>.

По законодательству ряда азиатских стран (включая Китай) под коррупцией понимается использование властных ресурсов для собственной выгоды. Это становится нормой поведения для большинства граждан. Так, например, в Китае уже в древние времена была выстроена определенная система, которая позволяла посредством фильтров (экзаменов) отбирать наиболее достойных кандидатов для работы в государственных структурах. Система экзаменов в виде тестов при поступлении на государственную службу сохранилась и до наших времен, однако, отметим, что это не привело к искорене-

---

<sup>1</sup> Shleifer, Andrei, and Robert Vishney. Pervasive Shortages under Socialism // *Rand Journal of Economics*. 1992. 23:237–246; Montias, J.M., and Susan Rose-Ackerman. *Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations*; Steven Rosefelde, *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abraham Bergson*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1981.

<sup>2</sup> Скандинавские страны, например.

<sup>3</sup> Johnston M. The Political Consequences of Corruption: Reassessment // *Comparative Politics*. 1986. July. P. 467–468; [http://www.infousa.ru/laws/demdialogs\\_corrupt.htm](http://www.infousa.ru/laws/demdialogs_corrupt.htm)

<sup>4</sup> См.: Дюркгейм Э. *Норма и патология* // *Социология преступности*. М., 1966. С. 39–40.

нию коррупционных проявлений, как в императорском, так и в современном Китае<sup>1</sup>. По классификации видного отечественного ученого В.Е. Чиркина Китайская Народная Республика относится к модернизирующейся семье тоталитарного социализма<sup>2</sup>.

Существует и иной научный взгляд, рассматривающий коррупцию как полезную замену верховенства закона, особенно там, где оно слабо развито<sup>3</sup>. Иными словами, коррупция создает климат, благоприятный для расширения экономических возможностей, реализации стремления к получению прибыли. Очевидно, что, когда в стране законные возможности для занятия бизнесом и защиты собственных прав сильно ограничиваются, с такой позицией представляется возможным согласиться.

Дореволюционный исследователь П. Берлин объяснял «живучесть» взяточничества в России именно тем, что оно «неразрывно слилось и срослось со всем строем и укладом политической жизни, с политической благонадежностью... Создавалась ситуация, когда на эти преступления власть смотрела сквозь пальцы в обмен на политическое угодничество, взятка являлась своеобразным инструментом, с помощью которого обыватель мог добиться если не фактического упразднения, то, по крайней мере, сколько-нибудь «милостивого», сколько-нибудь широкого толкования существующих узаконений... Таким образом, взятка смягчала архаичность и несовершенство законодательства»<sup>4</sup>.

В настоящее время в России сформирована обширная правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы основные международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы (утверждена единая Национальная стратегия проти-

---

<sup>1</sup> См. подробнее.: Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1 (44). С. 89–96.

<sup>2</sup> См.: Рафалюк Е.Е., Крысенкова Н.Б. Проблемы сравнительного правоведения в условиях интеграции государств // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 118–130.

<sup>3</sup> См., например: Leff N.H. Economic Development through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 82. № 2. P. 337–341; Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1998; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004; Osterfeld D. Prosperity versus Planning: How Government Stifles Economic Growth. New York: Oxford University Press, 1992; Osterfeld D. Prosperity versus Planning: How Government Stifles Economic Growth. New York: Oxford University Press, 1992.

<sup>4</sup> Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8. С. 48–54.

водействия коррупции), действуют нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Но, как показывает анализ действия этих актов<sup>1</sup>, необходимо более последовательное соблюдение принципов системности и комплексного подхода к регулированию общественных отношений, направленных на противодействие коррупции. Это предполагает реализацию мер противодействия коррупции не только на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном), но и в частной сфере, в деятельности организаций, крупного, среднего и малого бизнеса, институтов гражданского общества.

Помимо выработки грамотной и оптимальной законодательной модели целеполагания антикоррупционных мер одним из логических и ключевых инструментов борьбы с коррупцией является возможность физического лица заявить о факте коррупции с последующей защитой собственных прав и интересов. Отсутствие мер, направленных на защиту лиц, сообщающих о факте коррупции, подтверждает полумеру в противодействии коррупции в целом.

Защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, по своей природе являющаяся сложной и многоаспектной проблемой, имеет наряду с юридическим психологический, этический и поведенческие аспекты. Примечательно, что в классических, традиционных патриархальных обществах выражение «заявитель о коррупции» до сих пор вызывает крайне отрицательное отношение (стукач, сексот, фискал<sup>2</sup> и др.). В указанных обществах считается признаком хорошего тона одаривать чиновников за то, что они «оперативно» совершают юридически значимые действия в связи с обращением к ним.

Заявление о фактах коррупции является одной из категорий практики сообщения о подозрениях в совершении неправомерных дей-

---

<sup>1</sup> См., например: Коррупция. Природа, проявления, противодействие: монография / Александрова О.А., Бахарев А.В., Булавин С.П. и др. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. ИЗИСП. М.: Юриспруденция, 2012. С. 639–664; Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма — Инфра-М., 2012; Т.Я. Хабриева. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14; Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 6–14; Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко Шер, И.В. Глазкова и др. / отв. ред. Н.Г. Семилотина, Е.И. Спектор. М.: ИЗИСП, Контракт, 2012.

<sup>2</sup> Фискал — должность для надзора за чиновниками, учрежденная Петром I. Фискалам в обязанность вменялось доносить о злоупотреблениях должностных лиц, за что они получали часть денежного взыскания, налагаемого на виновных.

ствий (whistleblowing). Под данной практикой обычно понимается раскрытие физическим лицом, являющимся сотрудником государственного или муниципального органа, учреждения, организации, либо частного предприятия, общественности неэффективного руководства, фактов коррупции и иных нарушений закона.

Борьбе с коррупцией, усилению начал прозрачности и привлечению общественности (watchdogs) уделяется пристальное внимание в правовом пространстве большинства зарубежных государств. В этом контексте можно указать принятие в некоторых государствах специальных законодательных актов как о защите лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией (whistleblow protection), так и об их поощрении.

Ратифицировав Конвенцию ООН против коррупции<sup>1</sup>, Российская Федерация обязалась принять Конвенцию за правовую основу для обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 33 Конвенции). Лицо, сообщающее о фактах, связанных хотя бы с одним из перечисленных в Конвенции ООН против коррупции преступных деяний (ст. 15–25), признается заявителем о коррупции. В соответствии со ст. 33 Конвенции каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты указанных лиц от любого несправедливого обращения.

Однако указанный подход Конвенции ООН против коррупции не полностью отражен в отечественном законодательстве, в котором отсутствуют правовые основания установления защиты отдельных категорий физических лиц, сообщивших о фактах коррупции, от дальнейшего преследования и давления. В России такая защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», далее — Закон № 273-ФЗ).

Действующее законодательство предусматривает только обязанность государственных и муниципальных служащих в рамках внутреннего или внешнего информирования сообщать о фактах коррупции (п. 1 ст. 9 Закона № 273-ФЗ), когда его непосредственно склоняют к совершению коррупционных действий, и его защиту государством соответственно (ч. 4 ст. 9 Закона № 273-ФЗ).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

Примечательно, что обязанность сообщать о ставших известными фактах коррупции в отношении других лиц отсутствует. Трудовое законодательство также слабо защищает сотрудника, который может заявить о таких фактах. Трудовой кодекс Российской Федерации содержит закрытый перечень оснований для увольнения работника (ст. 77, 81). При этом предусмотренный общий порядок защиты своих прав не учитывает специфики защиты прав заявителя о коррупции. КоАП РФ также не содержит санкций для организации в связи с применением негативных мер к сотруднику, сообщившему о факте коррупции, тогда как зарубежное законодательство ряда стран (Канада и США<sup>1</sup>, например) предусматривает уголовную ответственность для лиц, нарушающих права заявителя.

Предусмотренные Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» меры по защите потерпевших, свидетелей, заявителей о преступлении, также представляются недостаточными (распространяются только на участников уголовного судопроизводства и только по решению суда, органа дознания, следственного органа).

Кроме того, существенным тормозящим фактом развития института защиты информаторов о фактах коррупции является, с одной стороны, боязнь угрозы со стороны лиц, обличаемых в коррупции и, с другой стороны, отсутствие заинтересованности граждан ввиду дефицита доверия к государству и государственных и муниципальных служащих из-за нежелания «выносить ссор из избы».

Несмотря на изложенное, ощущается острая необходимость в регламентации правовых и организационных основ защиты лиц, сообщающих в интересах общества и государства о коррупционных правонарушениях, в выработке способов сообщения (внутреннее, внешнее), гарантийных механизмов обеспечения безопасности лиц, сообщающих о фактах коррупции, и мер по их поощрению, а также по возмещению таким лицам материального ущерба, возникшего в результате сообщения.

Следует отметить, что исходя из абзаца третьего подп. «п» п. 2 Национального плана по противодействию коррупции на 2014–2015 годы предполагается подготовка проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от пресле-

---

<sup>1</sup> В США, например, на федеральном уровне действует Закон об усилении защиты лиц, сообщающих о различных правонарушениях, в том числе коррупционных (Public Law 112–199).

дования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

Указанный вопрос регулируется на уровне самостоятельного нормативного правового акта и в законодательствах зарубежных стран, где защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, может быть предусмотрена законодательными актами различных отраслей права: уголовного, трудового, административного, гражданского (США, Япония, Австралия и др.).

Очевидным является то обстоятельство, что область регулирования законопроекта должна отражать полный перечень субъектов, желающих сообщить о коррупционных правонарушениях и (или) иных нарушениях, что коррелировало бы п. «d» ст. 13 Конвенции ООН против коррупции («участие общества»), в соответствии с которым уважается, поощряется и защищается свобода поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Иными словами, любой дееспособный гражданин Российской Федерации, работающий как в частном, так и государством секторах, или лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, будучи защищенным, может сообщать о ставших ему известными фактах коррупционных правонарушений.

В свою очередь, разработанный Минтрудом России проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вызывает определенные замечания, связанные с введением ограничительного перечня категорий лиц, обязанных сообщать о такого рода правонарушениях<sup>1</sup>, с установлением фактически инстанционного порядка рассмотрения сообщений о коррупционных правонарушениях, требуя при этом от заявителя непременно «достоверности» предоставляемых сведений при отсутствии ясных и четких правил и механизмов ее обеспечения, что не

---

<sup>1</sup> Лицо, замещающее государственную должность или муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы, служащий Центрального банка Российской Федерации, работник, замещающий должность в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, работник, замещающий отдельную должность на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом, а также лицо, занимающее должность в иной организации, принимающей меры по противодействию коррупции, сообщающее в интересах общества и государственную информацию.

будет способствовать разрешению негативной ситуации и введенной своеобразной «вилки» денежного вознаграждения от 5 до 15 процентов от суммы взятки (в случае если информация позволила сохранить или вернуть деньги в государственный бюджет) в отсутствие разработанной методики расчета предотвращенного ущерба и обоснования ограничения максимального объема выплат сумой 3 млн руб.

## **§ 2. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

Несмотря на то что положения, предусматривающие защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, являются новыми для отечественного законодательства, в нем издавна присутствуют нормы, регулирующие положение лиц, раскрывающих информацию о совершении тех или иных преступлений, а также нормы, предусматривающие уголовную ответственность за недонесение о готовящихся или совершенных преступлениях.

В разные исторические периоды вопросы доносительства (недоносительства) рассматривались как в качестве самостоятельных, так и в рамках института соучастия в преступлении.

Так, в Соборном уложении 1649 г. была прописана обязанность сообщать о готовящемся государственном преступлении — извете. В связи с этим в законе выделялся особый состав государственного преступления — недоносительство, наказываемое смертной казнью. Причем за доказанный извет доносчик получал вознаграждение, а за недоказанный и особенно за ложный извет доносителя ждало суровое наказание.

Служилый человек, принимаемый на службу к великому князю Московскому, был обязан доносить о замыслах против него. Соборное уложение 1649 г. дополнило договор личной службы нормой о наказании за недонесение: «А буде кто, сведав или услыша на царское величество в каких людях скоп и заговор или иной какой злой умысел, а государю, и его государевым боярам и ближним людем, а в городах воеводам и приказным людем про то не известит... и его то казнити смертию безо всякие пощады».

Закон об извете (доносе) обязывал доносить и на всех родственников изменника. При побеге изменника за рубеж дети, жены, родители, братья становились соучастниками побега, заложниками, которые не могли не знать о готовящемся государственном преступлении. Всем им грозила смертная казнь: «А буде кто изменит, а после его в Московском государстве останутся отец или мать, или братья родные и неродные, или дядья, или иной кто его роду, а жил

он с ними вместе, и животы, и вотчины у них были вопче — и про такова изменника сыскивати всякими сыски накрепко, отец и мати, и род его про измену ведали. Да будет сыщется допряма, что они про измену ведали, и их казнити смертию же, и вотчины, и поместья их, и животы взяты на государя».

При Петре I обострение классовой борьбы, стремление дворянства укрепить свою диктатуру требовали усиления карательной политики государства. Законодательная деятельность Петра I в области уголовного права была чрезвычайно интенсивной. Исследователи насчитывают только 392 указа уголовно-правового характера. Наибольший интерес среди них представляет Артикул воинский 1715 г. с кратким толкованием<sup>1</sup>, согласно которому недоносительство рассматривалось в качестве самостоятельного преступления, которым занимался созданный институт фискалата. Доносчики получали специальное вознаграждение. За недонесение же о вредных для государства деяниях устанавливалось жестокое наказание: «Також если фискал знает или проведает за кем какое похищение и кражу казны и прочее, а на оного не известит, и за то, если подлино сыщется, учинить над ним тож, что винный достоин будет» (арт. 5).

Анонимные доносы запрещались. Присылать или подбрасывать письма считалось преступлением, и следствие по ним не проводилось. Так, в Указе от 25 января 1715 г., возмущаясь распространением анонимных доносов в форме «подметных» писем, царь писал, что их авторы могут смело приходиться с доносом: «А ежели б кто сумнился о том, что явится, тот бедствовать будет, то не истинно, ибо не может никто доказать, которому бы доносителю какое наказание или озлобление было, а милость многим явно показана».

Доносчикам не гарантировалась тайна их деятельности — они согласно традиции должны были участвовать в «обличении» преступника в сыском ведомстве. Однако в указе Сената 1711 г. отмечалось, что «надлежит, как возможно, доносителей ограждать и не объявлять о них, чтоб тем страхом другим доносителям препятствия не учинить, а кого из доносителей по необходимой нужде и придется объявить, и о том доносить... Правительствующему Сенату, а не донесши о них не объявлять». Власти стремились избежать огласки.

С появлением фискалов материальное поощрение за донос стало юридической нормой. Указ 1713 г. был обращен к каждому потенциальному доносчику: «Кто на такого злодея (государственного пре-

---

<sup>1</sup> См.: Уголовное законодательство. Введение // Российское законодательство X—XX вв. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юридическая литература, 1986. С. 314—315.

ступника) подлинно донесет, то ему за такую его службу богатство того преступника, движимое и недвижимое, отдано будет, а буде достоин будет, дастся ему и чин его, а сие позволение дастца всякого чина людям от первых даже и до земледельцоф». Обещания властей не были пустым звуком: издавались постановления о награждении доносчиков, им предоставлялись различные льготы в налогообложении, торговых пошлинах и так далее.

Доносительство поощрялось и в отдельных отраслях. К примеру, к середине XVIII в. стало централизованным таможенное дело, чему во многом способствовала проведенная в 1752–1757 гг. таможенная реформа, в ходе которой были ликвидированы внутренние таможи, был учрежден институт таможенных объездчиков, на которых возлагалась обязанность поимки контрабандистов в пограничной полосе. Принимается Таможенный устав 1755 г., в котором уделялось особое внимание борьбе с контрабандой. Устанавливалось строгое требование ко всем лицам, пересекающим границы Российской империи, не провозить товары помимо таможенных учреждений и с сокрытием от таможенного контроля. Уставом поощрялось доносительство о контрабанде. Если донос подтверждался, то доноситель получал половину конфискованных товаров, за вычетом причитавшихся с них таможенных платежей, другая половина передавалась казне.

В первые годы советской власти вопросы недонесения о преступлениях рассматривались в рамках института соучастия. Однако, несмотря на то, что декреты 1917–1919 гг. довольно подробно регулировали вопросы соучастия в преступлении, в основном относящиеся к контрреволюционным преступлениям, что являлось непосредственным отражением характера уголовного законодательства этого периода, в целом в них еще не определялись достаточно четко пределы соучастия, не всегда проводилась грань между соучастниками в преступлении и прикосновенными лицами (укрывателями, недоносителями), не были разработаны вопросы индивидуализации наказания соучастникам с учетом характера и степени участия их в преступлении<sup>1</sup>.

УК РСФСР 1922 г. отказался от признания недонесения пособничеством преступлению. В Общей части УК о недоносительстве вообще ничего не говорилось, а по ст. 89 Особенной части признавалось наказуемым недонесение в отношении наиболее опасных контрреволюционных преступлений, предусмотренных ст. 58–66 УК. В ст. 89 оно было отнесено к преступлениям против порядка управ-

---

<sup>1</sup> Гришаев П.И., Кригер Г.А. Соучастие по советскому уголовному праву. М., 1959. С. 4–5.

ления, составляющим второй раздел главы «Государственные преступления».

Положение о преступлениях государственных 1927 г. установило ответственность за недонесение о контрреволюционных преступлениях (ст. 58<sup>12</sup> УК) и о некоторых особо опасных для СССР преступлениях против порядка управления (ст. 59<sup>13</sup> УК).

В последующие годы в качестве самостоятельного состава преступления против социалистического правосудия был выделен такой состав, как заведомо ложный донос.

Одним из необходимых условий успешного решения задачи искоренения всяких нарушений правопорядка, ликвидации преступности и устранения всех причин, ее порождающих, являлось строжайшее соблюдение социалистической законности.

Важное значение в этом отношении имело устранение отдельных недостатков в деятельности органов социалистического правосудия и дальнейшее повышение уровня их работы в соответствии с требованиями современного этапа развития социалистического общества. Большой вред деятельности органов дознания, следствия, прокуратуры и суда причиняли такие общественно опасные деяния, как заведомо ложный донос и заведомо ложное показание. Общественная опасность указанных преступлений выражалась в том, что они, затрудняя достижение задач судопроизводства, объективно могли привести к искажению истины по делу, усложнить работу органов правосудия по разоблачению виновных, способствовать уклонению их от ответственности, существенно затрагивать либо нарушать законные права и интересы граждан и др.

Наряду с этим сообщения граждан о совершенных или готовящихся преступлениях также продолжали играть важную роль в борьбе с преступностью. В соответствии со ст. 109 УПК РСФСР прокурор, следователь, орган дознания и суды обязаны принять заявление и сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении. В связи с этим заявителю должны быть разъяснена ответственность за заведомо ложный донос (ст. 110 УПК РСФСР)<sup>1</sup>.

В уголовном законодательстве Российской Федерации нет такого состава преступления, как недонесение. В юридическом словоупотреблении оно осталось только в термине «заведомо ложный донос». Положениями ст. 306 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность лишь за заведомо ложный донос о совершении преступления.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Хабибуллин М.Х. Ответственность за заведомо ложный донос и заведомо ложное показание по советскому уголовному праву: монография. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1975.

Таким образом, российскому законодательству были и ранее при-сущи нормы, регулирующие положение лиц, раскрывающих обще-ственно значимую информацию. Ценность данной информации в большинстве случаев заключалась в том, что она помогала бороться с преступлениями против государственной власти. И сегодня, когда коррупция является одним из основных источников угрозы нацио-нальной безопасности, правовое регулирование положения лиц, сообщающих о фактах коррупции, весьма актуально.

Вместе с тем в наши дни в научном дискурсе возникает вопрос о том, насколько жизнеспособна информаторская общественная дея-тельность в современных российских реалиях с точки зрения этики. Очевидно, что на эффективность нормы социального поведения не-посредственное влияние оказывает готовность к ней социальной среды. В то же время общественное сознание, обладая высокой сте-пенью инертности, может «усваивать» новые положения на протяже-нии многих лет и даже десятилетий. Таким образом, если вводимые нормы противоречат нормам уже устоявшимся в обществе, то их реализация существенно затрудняется. Верно и обратное суждение.

Как отмечалось ранее, в глазах российского обывателя образ ин-форматора о фактах коррупции ассоциируется с образами «стукача» и «доносчика», шлейф отрицательного восприятия которых тянется из истории времен СССР. Примечательно следующее описание нрав-ов еще дореволюционного периода:

«Лето 1917-го: Нас донимали доносчики. Стоишь, бывало, в тол-пе, а кто-то тащит тебя в сторону и шепчет, что такой-то поп сказал контрреволюционную проповедь. Другой самовольно вручает список квартир, в которых имеются спекулятивные запасы. Третий многоз-начительно сует в руки бумагу о том, что.... Иногда, возвратившись ночью домой, я набирал в своих карманах целую пачку таких доносов»<sup>1</sup>.

Можно сделать вывод о том, что крайние формы доносительства возникли во времена СССР благодаря готовности общества к данной норме социального поведения еще в дореволюционный период, в ре-зультате чего, например, фраза «Каждый коммунист должен быть чекистом» и соответствующий образ мышления впоследствии с лег-костью вошли в обиход.

Современное же российское общество находится в состоянии разновекторности многих социальных установок, что делает про-блемной реализацию в качестве нормы социального поведения обя-

---

<sup>1</sup> Игнатов В.Д. Доносчики в истории России и СССР. Историческое расследование. М.: «Вече», 2014.

занности сообщения гражданами о фактах коррупции. Причем исторический пример является не единственным фактором негативного отношения к доносите́льству и ассоциирующимся с ним видам информаторской деятельности. Также к факторам такого отношения можно причислить:

- негативное отношение к власти;
- недоверие, неуверенность в собственной безопасности от возможных последствий «доноса»;
- атомизация общества;
- становление приоритета личных интересов.

Представленная группа факторов коррелирует между собой и является комплексной проблемой. Подрыв доверия к власти, произошедший в России в конце XX столетия, способствовал отдалению от него общества. Государство перестало восприниматься как защитник общественных интересов, а в условиях последующего становления общества потребления и меркантилизации сознания субъекта общественных отношений во главу угла были поставлены защита и обслуживание личных интересов. Таким образом, если учитывать, что проблема коррупции не ассоциируется у российского обывателя с угрозой собственным интересам, это лишает потенциального информатора одной из важных мотивационных составляющих.

Косвенно, существующие проблемы можно наблюдать в результатах социологических опросов: например, лишь 34,7% старшекласников причисляют себя к субъектам будущего России, а более половины (50,6%) вовсе не определили тех, от кого оно будет зависеть<sup>1</sup>.

Подобная самоидентификация демонстрирует отдаление личности от окружающих политических и иных процессов. Ограничиваясь собственными либо корпоративными (локальными) интересами, даже при наличии теоретического осуждения коррупции как пагубного явления, маловероятно, что субъект станет сообщать об известных ему фактах коррупции со стороны своего коллеги.

Исключением на первый взгляд может показаться ситуация с наличием конкуренции внутри локальной социальной системы (рабочего коллектива), когда возможность сообщения о фактах коррупции представляет собой инструмент устранения конкурентов, либо коллег, вызывающих личную неприязнь. Однако подобная социальная мотивация является тем же примером обслуживания личных корыстных интересов и несет в себе опасность для «здорового» развития социальной среды.

---

<sup>1</sup> Селезнева А.В. Политические представления и ценности россиян. М.: Издательство Московского университета, 2012. С. 135.

Также стоит остановиться на механизме материального поощрения информатора. Проблема данного инструмента заключается в том, что он действует в рамках той же системы ценностей, что и сама коррупция: корысть как первопричина коррупционного правонарушения изначально имеет социально-отрицательный оттенок, и использование корыстных мотивов с целью борьбы с коррупцией представляется спорным решением. Так, общеизвестна фраза А. Эйнштейна о том, что ни одну проблему нельзя решить на том уровне сознания, на котором она была создана.

К положительным факторам можно отнести консолидированный, разделяемый практически всеми группами общества вектор массового сознания, связанный с такими понятиями, как «порядок» и «справедливость». Социальный запрос российского общества на такие исторически сложившиеся ключевые ценности способствует принятию обществом норм социального поведения, препятствующим распространению социальных практик, представляющих опасность этим ценностям. В данном случае задача заключается в установлении смысловой корреляции коррупции с угрозой порядку и справедливости. По мере решения этой проблемы социально-культурные ценности способны стать сильным стимулом непринятия коррупционных проявлений.

Так, в качестве положительной тенденции можно привести результаты опроса фонда «Общественное мнение», согласно которому наблюдается рост доли опрошенных, декларирующих готовность в той или иной форме оказать содействие полиции: если в 2012 г. 61% респондентов были готовы, по их словам, сообщить информацию о преступлении или правонарушении, то в 2013 г. — 66%. Свидетельские же показания в 2013 г. были согласны дать 54% опрошенных, что на 2% выше значения 2012 г.<sup>1</sup>

В целом неоднородность существующих в современном российском обществе социальных установок значительно осложняет задачу выстраивания действенной системы информирования гражданами о фактах коррупции. Бесспорно, проблемы социального характера нельзя воспринимать фрагментарно, зачастую это комплексные явления, имеющие под собой целую систему причин. В связи с этим выстраивание механизма правовой защиты информаторов представляется возможным после устранения целого комплекса негативных факторов: страх гражданина перед возможными последствиями, преодоление недоверия к власти и устранение существующей идеологической пропасти между обществом и государством.

---

<sup>1</sup> Взаимоотношения полиции и граждан: исследование фонда «Общественное мнение» по заказу МВД России. 2013. URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11180>

## **Глава 2**

# **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОПЫТА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ, В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

### **§ 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ИНФОРМАТОРОВ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Раскрытие информации, имеющей общественное значение, которая в противном случае была бы сокрыта или утаена, является важной составной частью транспарентности государственной власти.

На саммите в Сеуле в ноябре 2010 г. лидеры G20 определили защиту информаторов в качестве одного из приоритетных направлений в глобальной повестке дня по борьбе с коррупцией. Признавая важность законов об эффективной защите информаторов, в п. 7 Плана действий G20 по борьбе с коррупцией, страны G20 приняли решение защищать информаторов, добросовестно сообщающих о предполагаемых актах коррупции, от дискриминации и санкций со стороны работодателей и в этих целях выработать и к концу 2012 г. применять на практике правила по защите информаторов.

На тот момент во многих зарубежных государствах уже действовало законодательство, направленное на защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, — большей частью эти лица защищались в рамках специальных трудовых законов, разрешающих разглашать различного рода информацию (включая конфиденциальную) в публичных целях и запрещающих работодателям увольнять информаторов, сообщивших о фактах нарушений на рабочих местах, и устанавливающих порядок обжалования в случае увольнения или применения к ним иных дискриминационных санкций. Таким образом, на лиц, сообщающих о фактах коррупции, в полной мере распространяются все положения специальных законов. Вместе с тем отдельные нормы о защите таких лиц иногда встречаются в антикоррупционном законодательстве.

Поскольку положения о защите лиц, сообщающих о нарушениях (информаторов) за рубежом, можно найти в многочисленных источниках права национального законодательства, считаем возможным систематизировать их следующим образом: законодательство о борь-

бе с коррупцией; законы о защите информаторов; специальные уголовно-правовые меры и отраслевые законы.

**Законодательство о борьбе с коррупцией.** Достаточно часто положений о защите информаторов встречаются в антикоррупционном законодательстве. Таким актом, например, является **Закон Республики Корея о борьбе с коррупцией 2001 г.** (действует с дополнениями 2005 и 2008 гг.)<sup>1</sup>, обеспечивающий защиту информаторов, которые сообщают о факте коррупции специальной комиссии. Следует отметить, что этот Закон продолжает действовать и после того, как Республике Корея в 2011 г. был принят отдельный закон о защите информаторов.

Аналогичным путем пошел и законодатель **Словении**, который включил нормы, обеспечивающие защиту лиц, сообщающих о коррупции специальной Комиссии по предупреждению коррупции, которая является независимым государственным органом. С принятием в 2010 г. **Закона о честности и борьбе с коррупцией**<sup>2</sup> эта Комиссия получила еще большие полномочия, в рамках которых она несет ответственность за защиту информаторов, обеспечение надлежащей процедуры лоббирования и контроль над разработкой и реализацией планов неподкупности. Кроме того, Комиссия наделена следственными полномочиями, сходных с полномочиями правоохранительных органов или уголовного досудебного производства. Полномочия Комиссии не ограничиваются публичным сектором, но распространяются на частный сектор на добровольной основе.

Иной подход к обеспечению гарантий неприкосновенности лиц, сообщивших о фактах коррупционного правонарушения, прослеживается в законодательстве **Республики Казахстан**. Во-первых, в Законе Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией» (по состоянию на 1 января 2015 г.)<sup>3</sup> обеспечение личной безопасности и поощрение граждан, оказывающих содействие в борьбе с коррупционными правонарушениями, закрепляется в качестве одного из основных принципов борьбы с коррупцией. Как

---

<sup>1</sup> Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission 2001.

<sup>2</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (uradno prečiščeno besedilo) (ZIntPK-UPB2) (Ur.l. RS, št. 69/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B) (Ur. l. RS, št. 43/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B) (Ur. l. RS, št. 43/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-A) (Ur. l. RS, št. 26/2011); Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 45/2010).

<sup>3</sup> Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267_)

определяется в ч. 2–1 ст. 7 Закона лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, находится под защитой государства и поощряется в порядке, предусмотренном законодательством. Однако данные правила не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию и подлежащих за это дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности. Во-вторых, во исполнение указания Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» о поощрении лиц, сообщивших о фактах коррупции (ч. 2–1 ст. 7), было принято постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. № 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией»<sup>1</sup>. Для получения фиксированного единовременного денежного поощрения, награждения грамотой или объявления благодарности достаточно сообщить о совершении административного коррупционного правонарушения или коррупционного преступления (в зависимости от категории тяжести) в правоохранительные органы<sup>2</sup>.

Следует отметить, что на территории государств — участников СНГ Республика Казахстан не является единственной страной, в которой внимание законодателя было обращено на защиту лиц, сообщивших о фактах коррупции. В настоящее время в Кыргызской Республике правовая защита лиц, сообщивших о фактах коррупции, осуществляется в соответствии с Законом от 8 августа 2012 г. № 153 «О противодействии коррупции» (ст. 10)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001077>

<sup>2</sup> См.: Власов И.С., Голованова Н.А., Артемов В.Ю. и др. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М.: ИГиСП, 2014. С. 68–69.

<sup>3</sup> Немного ранее Правительством Кыргызской Республики (постановление от 28 мая 2012 г. № 328) был разработан проект закона «О лицах, заявивших о возможных фактах коррупции или сокрытия налогов». В частности, в законопроекте предусматривались: 1) возможность физических лиц, взаимодействующих со структурами, финансируемыми из государственного бюджета и иными организациями или осуществляющих в них свою трудовую деятельность, сообщать в правоохранительные органы об обнаруженном ими факте коррупции (причинившей материальный ущерб государству); 2) гарантии государственной защиты и конфиденциальности таких лиц; 3) процедура публичного порицания коррупционных правонарушений в части сообщения о фактах коррупции, подтвержденных результатами журналистского расследования; 4) обязанность предоставления детального описания имеющихся сведений о сообщаемом факте коррупции в целях

После образования **Китайской Народной Республики** в 1949 г. существовала некоторая практика сообщений граждан о должностных и коррупционных преступлениях, но свое нормативное оформление она получила только лишь в 1988 г. с принятием **постановления Народной прокуратуры от 25 ноября 1988 г. «О некоторых вопросах по работе с сообщениями»<sup>1</sup>**, носившее экспериментальный характер. В постановлении впервые было четко установлено, что коррупционные правонарушения относятся к компетенции органов народной прокуратуры, были сформулированы принципы работы органов прокуратуры с информацией от граждан, закреплены соответствующая процедура рассмотрения заявлений граждан, меры защиты в отношении лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе коррупционных, вопросы их вознаграждения и др. Появление этого документа можно рассматривать как начало создания системы защиты лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе коррупционных, в правовой системе КНР.

Впоследствии был разработан новый документ — **постановление от 4 сентября 1996 г. Правила Народной прокуратуры «О работе с информацией от граждан»<sup>2</sup>**. Данное постановление стало следующим шагом по совершенствованию системы защиты лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных в правопорядке КНР. После 13 лет успешного применения рассматриваемого постановления в 2009 г. в него были внесены изменения, которые коснулись расширения каналов поступающей информации, усиления мер защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, расширения спектра вариантов вознаграждения таких лиц.

---

последующей их проверки; 5) ответственность за сообщение заведомо ложной информации; 6) денежное вознаграждение в размере 20% выявленной суммы коррупционных доходов в случае подтверждения сообщенных фактов в результате проверки, а также порядок его выплаты. Однако, несмотря на то, что в ходе проведения общественных обсуждений этого законопроекта предложений и замечаний не поступало, он был отозван из Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на основании постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 ноября 2012 г. № 775 «Об отзыве некоторых проектов законов Кыргызской Республики». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753?ckwds=%25d1%2581%25d0%25be%25d0%25be%25d0%25b1%25d1%2589%25d0%25b8%25d0%25b2%25d1%2588%25d0%25b8%25d0%25b5%2B%25d0%25be%2B%25d0%25ba%25d0%25be%25d1%2580%25d1%2580%25d1%2583%25d0%25bf%25d1%2586%25d0%25b8%25d0%25b8>

<sup>1</sup> 《人民检察院举报工作若干规定(试行)》(на китайском языке). URL: [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=50084](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=50084)

<sup>2</sup> 《人民检察院举报工作规定》(на китайском языке). URL: [http://www.spp.gov.cn/zd gz/201410/t20141028\\_82686.shtml](http://www.spp.gov.cn/zd gz/201410/t20141028_82686.shtml)

В правовой системе **Специального административного района Сянган (Гонконг)** уделяется особое место противодействию коррупции, так как низкий уровень коррупции напрямую связан с высоким инвестиционным климатом и финансовыми достижениями этого региона. Поэтому в Сянгане создана специальная система по получению сообщений от граждан о правонарушениях, в том числе и коррупционных.

Базовым правовым актом Сянгана в области противодействия коррупции являются принятые в мае 1971 г. Правила «О предупреждении взяточничества» (Cap 201 Prevention of Bribery Ordinance)<sup>1</sup>. Данные Правила устанавливают строгое сохранение в тайне любых сведений о личности заявителя (ст. 30А), а в случае разглашения информации о личности заявителя предусматривается уголовная ответственность виновных лиц. Поэтому количество сообщений о фактах коррупции с 15% в 1974 г. повысилось до 75% в 1997 г.<sup>2</sup> Начиная с 2005 г. более 70% сообщений о коррупционных правонарушениях содержат реальные данные о заявителе и не являются анонимными<sup>3</sup>.

Как видно из приведенного выше перечня нормативных актов, законодательство о защите информаторов весьма разнообразно и различается в зависимости от принадлежности к определенной правовой системе, в связи с чем трудно однозначно оценить эффективность предоставляемой защиты. Между тем международные эксперты и многие зарубежные юристы указывают, что отсутствие единого подхода (даже на уровне одной юрисдикции) не обеспечивает действенной защиты информаторов, и лишь принятие всеобъемлющего законодательного акта, целиком посвященного решению данной проблемы, обеспечит эффективную и равную защиту лиц, сообщающих о нарушениях (в том числе и о коррупции) как в государственном, так и в частном секторе. Считается, что принятие самостоятельного законодательного акта также может способствовать обеспечению правовой определенности и ясности<sup>4</sup>.

**Законы о защите информаторов.** В последние десятилетия все чаще законодатели различных государств принимают специальные акты,

<sup>1</sup> 《防止贿赂条例》 Cap 201 Prevention of Bribery Ordinance (на китайском языке). URL: [http://www.icac.org.hk/tc/law\\_enforcement/acl/poborcps/](http://www.icac.org.hk/tc/law_enforcement/acl/poborcps/)

<sup>2</sup> 香港廉政制度体系 (на китайском языке). URL: [http://www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/research/common/1country\\_2systems/2010\\_6/p134.pdf](http://www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/research/common/1country_2systems/2010_6/p134.pdf)

<sup>3</sup> 冉刚. 举报腐败不能一个人“战斗”中国纪检监察报, 2013-01-21 (на китайском языке). URL: [http://gzdaily.dayoo.com/html/2013-02/01/content\\_2143845.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2013-02/01/content_2143845.htm)

<sup>4</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. URL: <http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf/>

полностью посвященные различным аспектам защиты лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, в том числе и о фактах коррупции. К ним относятся следующие законодательные акты: Закон США о защите осведомителей 1989 г.<sup>1</sup>; Закон Великобритании о раскрытии информации в публичных интересах 1998 г.<sup>2</sup>; Закон ЮАР о раскрытии охраняемой информации 2000 г.<sup>3</sup>; Закон Японии о защите информаторов 2004 г.<sup>4</sup>; Закон Румынии о предоставлении защиты персоналу государственных органов и учреждений, а также других учреждений, сообщающих о нарушениях 2004 г.<sup>5</sup>; Закон Замбии о раскрытии информации в публичных интересах (защита информаторов) 2010 г.<sup>6</sup>; Закон Бангладеш о раскрытии (защите) информации в публичных интересах 2011 г.<sup>7</sup>; Закон Республики Корея о защите информаторов в публичных интересах 2011 г.<sup>8</sup> и принятые в 2014 г. Закон Ирландии о защищенном раскрытии информации<sup>9</sup> и Закон Сербии о защите информаторов (вступил в силу 5 июня 2015 г.)<sup>10</sup> и др. В Китайской Республике Тайвань также были приняты Меры от 3 декабря 1979 г. «О вознаграждении и защите сообщающих о коррупционных правонарушениях» (The Anti-Corruption Informant Rewards and Protection Regulation)<sup>11</sup> и некоторые др. Специальный закон от 9 февраля 2000 г. «О защите свидетелей» (Witness Protection Act)<sup>12</sup> в определенной степени регламентирует вопросы защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Часть названных законов распространяется только на определенных государственных служащих, другие же охватывают более широкий круг субъектов. Например, Румынский Закон 2004 г., ставший

---

<sup>1</sup> Federal Whistleblower Protection Act 1989.

<sup>2</sup> Public Interest Disclosure Act 1998.

<sup>3</sup> South Africa's Protected Disclosures Act 2004.

<sup>4</sup> Whistleblower Protection Act. No. 122 of 2004.

<sup>5</sup> LEGE nr. 571 din 14 decembrie 2004 privind protectia personalului din autoritatile publice, institutiile publice si din alte unitati caresemnaleaza incalcarile ale legii / OFFICIAL GAZETTE No. 1.214 of 17 December 2004.

<sup>6</sup> Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act 2010.

<sup>7</sup> The Disclosure of Public Interest Information (Protection) Act 2011.

<sup>8</sup> Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011.

<sup>9</sup> Protected Disclosures Act 2014.

<sup>10</sup> Закон о заштити uzbunjivaca 2014. URL: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/3140-14%20LAT.pdf>

<sup>11</sup> 《奖励保护检举贪污渎职办法》 (на китайском языке). URL: <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=10070003>

<sup>12</sup> 《证人保护法》 (на китайском языке). URL: <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030161>

первым актом такого рода в континентальной Европе, предоставляет защиту лишь **работникам государственного сектора**, который очерчен достаточно широко — государственным служащим центральной и местной администрации: персоналу Парламента, сотрудникам администрации Президента, аппарату Правительства, автономных административных органов, сотрудникам государственных компаний. Под действие Закона подпадают также сотрудники научных и консультативных советов, специальных комитетов и других коллегиальных структур, являющихся подразделениями государственных органов и учреждений, или подведомственные им. В то же время защита работников частных компаний, сообщающих о нарушениях, в Румынии осуществляется в рамках общих норм трудового законодательства.

Другие акты, как, например, Закон **Республики Корея** о защите информаторов в публичных интересах 2011 г., предусматривают защиту любого лица, сообщающего о фактах нарушений.

Особенностью **австралийского** подхода к регулированию вопросов правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, состоит в наличии федерального законодательства и законодательства штатов. При этом законодательство в основном защищает лиц, сообщающих о фактах коррупции и должностных злоупотреблений в государственном секторе. В то же время негосударственная сфера остается в значительной степени вне правового регулирования.

На уровне федерации действует **Закон о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г.**<sup>1</sup>, а штатах приняты собственные законы со сходными названиями<sup>2</sup>.

Законы о защите осведомителей в **США** начинают появляться уже с XVII в., когда Конгресс США принимает действующий и поныне Закон о заявлениях об обмане<sup>3</sup>. Впоследствии данный Закон подверг-

---

<sup>1</sup> Public Interest Disclosure Act 2013.

<sup>2</sup> В Австралийской столичной территории — Закон о раскрытии информации в публичных интересах 1994 г. (Public Interest Disclosure Act), в штате Новый Южный Уэльс — Закон о раскрытии охраняемой информации 1994 года (Protected Disclosures Act), в штате Северная Территория — Закон о раскрытии информации в публичных интересах 2008 г. (Public Interest Disclosure Act), в штате Квинсленд — Закон о защите осведомителей 1994 г. (Whistleblowers Protection Act), в штате Южная Австралия — Закон о защите осведомителей 1993 г. (Whistleblowers Protection Act), в штате Тасмания — Закон о раскрытии информации в публичных интересах 2002 г. (Public Interest Disclosure Act), в штате Виктория — Закон о защите осведомителей 2001 г. (Whistleblowers Protection Act) и в штате Западная Австралия — Закон о раскрытии информации в публичных интересах 2003 г. (Public Interest Disclosure Act).

<sup>3</sup> False Claims Act 1863.

ся переработке, в него вносились изменения, учитывающие изменения в общественных отношениях и законодательстве. Наиболее значимые изменения были внесены в 1986 г., а последние — в 2012 г.

В 1989 году в США принимается Закон о защите осведомителей, в соответствии с которым обеспечивается такое положение лиц, сообщивших властям о факте правонарушения, при котором практически любые негативные действия против осведомителя или угроза их осуществления могут повлечь ответственность, вплоть до уголовной. Что касается самих осведомителей, то они могут подавать жалобы, основываясь лишь на собственных предположениях о том, что нарушение установленного законом порядка было совершено.

Закон об усилении защиты осведомителей (2012 г.)<sup>1</sup> существенно дополнил Закон о защите осведомителей. Расширено понятие «раскрытие информации», созданы дополнительные гарантии для работников, осуществляющих свою деятельность за штатом компании, созданы дополнительные гарантии для работников государственного сектора, за исключением той информации, которая может повлиять на вопросы национальной безопасности. В октябре 2012 г. Директивой Президента США № 19 были созданы дополнительные гарантии для осведомителей, осуществляющих разведывательную деятельность.

В Канаде Федеральный закон о раскрытии информации государственными служащими<sup>2</sup> был принят в 2005 г., а вступил в законную силу лишь двумя годами позднее. Этот Закон предусматривает гарантии защиты служащим государственного сектора от репрессалий со стороны работодателя, и одной из основных целей его принятия было установление надлежащего баланса конкурирующих интересов, сталкивающихся в процессе раскрытия информации о нарушениях и злоупотреблениях. К числу репрессалий Законом отнесены:

- меры дисциплинарного характера;
- увольнение;
- понижение в должности;
- любые меры, которые могут негативно сказаться на условиях труда государственного служащего;
- угроза применить любую из вышеперечисленных мер.

Шесть из тринадцати провинций и территорий Канады также приняли специальные законы о защите государственных служащих, раскрывающих информацию о правонарушениях. В декабре 2012 г. вступил в силу Закон провинции Альберта о защите информаторов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA). Pub. L. 112–199.

<sup>2</sup> The Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), S.C. 2005.

<sup>3</sup> The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, 2012.

Таким образом, Альберта присоединилась к провинциям Манитоба<sup>1</sup>, Нью Брансвик<sup>2</sup>, Новая Шотландия<sup>3</sup>, Онтарио<sup>4</sup> и Саскачеван<sup>5</sup> в области предоставления законодательной защиты заявителям, работающим в государственном секторе.

Согласно статистическим данным, собранным из отчетов 2007–2013 гг. Управления Комиссара по вопросам честности и неподкупности в государственном секторе (The Office of the Public Sector Integrity Commissioner), Комиссар получил 1365 заявлений о фактах неправомерных действий от служащих государственного сектора, на основании которых было инициировано 55 расследований, 34 из них было завершено. Между тем Комиссаром было заявлено всего о пяти правонарушениях, выявленных в ходе проведенных расследований, причем ни одно лицо или организация не были привлечены к ответственности<sup>6</sup>. Данные статистики указывают, по нашему мнению, на неэффективность действующего законодательства в области защиты заявителей о фактах коррупции и одновременно на пробелы в работе Управления Комиссара.

**Уголовно-правовые меры** также являются важным механизмом, обеспечивающим защиту информаторов. Например, федеральный уголовный кодекс Канады запрещает преследование сотрудника, который предоставляет информацию о преступлении<sup>7</sup>. Наиболее полную и максимальную широкую защиту информаторам предоставляют положения ст. 425.1 УК Канады. Эта статья содержит прямой запрет на применение мер дисциплинарного характера, понижение в должности, увольнение работодателем или лицом, выполняющим такие функции, работника за раскрытие информации сотруднику правоохранительных органов о совершенном или совершающемся преступлении, ответственность за которое предусмотрена УК Канады или иным федеральным или провинциальным законом.

Данную норму характеризует наличие двух значимых элементов, значительно ограничивающих сферу ее применения. Во-первых, гарантия защиты предоставляется только работникам, сообщаящим о факте совершения *уголовного правонарушения*. И во-вторых, работник вправе рассчитывать на защиту от репрессалий со стороны ра-

---

<sup>1</sup> The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, CCSM c. P. 217.

<sup>2</sup> The Public Interest Disclosure Act, SNB 2012, c. 112.

<sup>3</sup> The Public Interest Disclosure of Wrongdoings Act, SNS 2010, c. 42.

<sup>4</sup> The Public Service of Ontario Act, SO, c 356 SCH A, Part VI.

<sup>5</sup> The Public Interest Disclosure Act, SS 2011, c 3-38.1.

<sup>6</sup> FAIR Canada, PSIC Performance 2007–2013.

<sup>7</sup> Criminal Code of Canada. Section 425.1.

ботодателя только в случае, если заявление сделано *сотруднику правоохранительных органов*. Таким образом, под действие данной статьи не подпадают сообщения заявителей об иных правонарушениях, не являющихся уголовно наказуемыми, а также заявления, сделанные иным уполномоченным на принятие таких заявления лицам.

Рассматривая статья одинаково применима к работникам как государственного, так и частного сектора. Однако для служащих государственного сектора законодательством предусмотрены гораздо более широкие возможности защиты от репрессалий работодателя. В частности, такое законодательство применимо к более широкому кругу совершенных и предполагаемых правонарушений, заявления о которых могут быть принесены уполномоченным на принятие таковых органам и лицам.

Федеральное уголовное законодательство США было дополнено соответствующими положениями о наложении штрафа и/или лишения свободы за действия, направленные против информатора, который сообщает в правоохранительные органы достоверную информацию о совершении или возможном совершении какого-либо преступления (Закон Сарбейнса — Оксли 2002 г.)<sup>1</sup>. В 2011 г. УК Словении также был дополнен статьей о защите осведомителей, сообщающих о фактах коррупции в Комиссию по противодействию коррупции. В соответствии с ней тюремным заключением на срок до пяти лет наказывается лицо, раскрывшее информацию о подлежащей защите личности заявителя, сообщившего о факте коррупции, если это раскрытие повлекло для заявителя серьезные последствия (ст. 287 «Нарушение конфиденциальности разбирательства»)<sup>2</sup>.

В 2012 году в новой редакции УПК КНР в ст. 62 и 63 появились положения о защите свидетелей и системе мер компенсации для свидетелей. Эти положения также играют важную роль для механизма защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции в правоприменительной практике. По статистике<sup>3</sup> в КНР 60–70% крупных коррупционных дел основываются на информации лиц, сообщающих о фактах коррупции. Однако по сравнению с западными странами в

<sup>1</sup> The Sarbanes-Oxley Act of 2002 (§ 1513(e) 18 раздела Свода законов США). Свод законов Соединенных Штатов Америки объединяет в себе нормативные правовые акты, регулирующие разные отрасли права на федеральном уровне. Каждому из направлений или отраслей права посвящен специальный раздел Свода.

<sup>2</sup> Kazenski Zakonik uradno prečiščeno besedilo (KZ-1-UPB2) // URL: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=109161&part=u&highlight=Kazenski+zakonik#!/Kazenski-zakonik-\(KZ-1-UPB2\)-\(uradno-precisceno-besedilo\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=109161&part=u&highlight=Kazenski+zakonik#!/Kazenski-zakonik-(KZ-1-UPB2)-(uradno-precisceno-besedilo))

<sup>3</sup> 关于检察机关开展反贪污、贿赂斗争情况的报告 (на китайском языке). URL: [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/27/content\\_5002326.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/27/content_5002326.htm)

системе защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, в КНР существует много проблем и пробелов, которые влияют на ее эффективное функционирование.

**Отраслевые законы**, пожалуй, содержат самое большое число разрозненных норм, посвященных защите лиц, информирующих о совершении правонарушений. Это может быть, например, законодательство о государственной службе, о конкуренции, о бухгалтерском учете, об охране окружающей среды, трудовое законодательство, законы о компаниях и ценных бумагах, которые также могут предусматривать защиту информаторов.

В этих источниках права защита обычно предоставлена определенным категориям лиц либо лицам, сообщающим о конкретных преступлениях. Так, в Законе о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей (Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2011), сокращенно данный законодательный акт называется Закон Додда — Франка (по именам инициаторов законопроекта) защищает информаторов, которые предоставляют сведения в Комиссию по ценным бумагам и биржам (U.S. Securities and Exchange Commission, SEC) относительно возможного нарушения законодательства о ценных бумагах, нарушений, которые уже произошли, продолжают или предположительно должны произойти<sup>1</sup>.

В целом для защиты осведомителей в США привлекается широкий правовой инструментарий, включающий в себя такие законодательные акты, как: Закон о запрете возрастной дискриминации со стороны работодателя<sup>2</sup>; Закон об американцах-инвалидах<sup>3</sup>; Закон о гражданских правах<sup>4</sup>; Антитрастовый закон Клайтона<sup>5</sup>; Закон о чистоте атмосферы<sup>6</sup>; Закон о всесторонней защите окружающей среды, компенсациях и об ответственности<sup>7</sup>; Закон о равной оплате<sup>8</sup>; Закон о справедливых трудовых стандартах<sup>9</sup>; Закон о трудовых отношениях<sup>10</sup>; Закон о контроле за токсичными веществами<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2009 (Dodd-Frank Act).

<sup>2</sup> § 623 (d) раздела 29 Свода законов США.

<sup>3</sup> § 12203 (a) раздела 42 Свода законов США.

<sup>4</sup> § 2000 e-3(a) раздела 42 Свода законов США.

<sup>5</sup> §§ 15 (a), 15 (b) раздела 15 Свода законов США.

<sup>6</sup> § 7622 раздела 42 Свода законов США.

<sup>7</sup> § 9610 раздела 42 Свода законов США.

<sup>8</sup> § 206 (d) раздела 29 Свода законов США.

<sup>9</sup> § 215 (a) (3) раздела 29 Свода законов США.

<sup>10</sup> § 158 (a) (4) раздела 29 Свода законов США.

<sup>11</sup> § 2622 раздела 15 Свода законов США.

В июле 2002 г. на территории США вступил в действие Закон Сарбейнса — Оксли, который призван решить проблему корпоративных скандалов в Америке. В качестве одного из важных инструментов для этого в нем установлено осведомительство. Закон позиционируется как легальный механизм использования публичными компаниями осведомителей в качестве внутренней упреждающей системы незаконного поведения работников и прочих нарушений. Закон Сарбейнса — Оксли обеспечивает защиту сотрудникам публичных компаний, их деловым партнерам, директорам и топ-менеджерам, сообщившим о правонарушениях в публичных компаниях, при наличии разумной уверенности, что в компании совершены нарушения законов США. Сотрудникам предоставлена возможность сделать сообщение о нарушении непосредственно в государственные органы, минуя руководство корпорации. Осведомителям компенсируются расходы на адвоката при необходимости юридической защиты их прав, однако в случае ложности сообщения расходы на адвоката не компенсируются, а если такие выплаты были осуществлены, то осведомитель должен возратить сумму компенсации в компетентный орган.

Значительная роль в реализации положений Закона Сарбейнса — Оксли о доносительстве принадлежит Министерству труда США, которое приняло подзаконный нормативный правовой акт по применению данного Закона. В частности, в этом акте предусмотрены процедуры личных встреч между госчиновниками и авторами обращений.

По истечении двух лет действия Закона Сарбейнса — Оксли (в октябре 2004 г.) была проанализирована статистика по доносительству со стороны работников. В Министерство труда США обратилось более 300 заявителей. 56% заявлений были отклонены Министерством, 12% заявлений были признаны заслуживающими внимания, и по ним проводилось расследование, 12% заявлений было отозвано заявителями (большинство из них добровольно урегулировано со стороны компаний) и 20% заявлений на момент составления статистики находилось на рассмотрении.

Новейшие тенденции в этой сфере отражены в Законе Додда — Франка.

В целом данный Закон направлен на сокращение рисков возникновения финансовых кризисов, при этом существенное внимание уделяется осведомителям. По сути, решается вопрос о создании широкой сети осведомителей о недобросовестных и противоправных действиях в финансовой сфере. Закон Додда — Франка идет по пути расширения мер поощрения для осведомителей, которые теперь могут рассчитывать на значительное вознаграждение.

Во **Франции** законодательство в области права «доносить» (*droit d'alerte* — в дословном переводе на русский язык — «право на тревогу, аварийный сигнал») совсем новое (2007–2013 гг.), сегментарное и неполное. До 2007 г. правовое регулирование данного вопроса регулировалось различными иправовыми актами:

– обязанность государственного служащего сообщать о «преступлении и проступке», о которых он узнал в рамках осуществления своих полномочий (ст. 40-2 УПК Франции), корреспондирует с правом требовать защиты по ст. 11 раздела 1 Общего статута о государственных служащих в случае репрессалий;

– формы «сообщений» были предусмотрены Трудовым кодексом в случае посягательств на личные права и свободы (ст. L.2313-2), серьезной опасности для жизни и здоровья (ст. L.4131-1), экономической опасности (ст. L.2323-78), домогательства (ст. L.1152) или в случае дискриминации (ст. L.1132), хотя реально данные статьи не предусматривают защиту против репрессалий;

– помимо этого, форма «сообщений» предусмотрена Торговым кодексом для «любых действий, способных поставить под угрозу непрерывность деятельности» (ст. L.225-232, L.223-36, L.234-1 и L.311-2);

– в банковской сфере «сообщения» предусмотрены Европейской директивой от 26 октября 2005 г. № 2005/60, заявление о подозрении для целей борьбы с отмыыванием доходов (статьи L. 561-1, с L. 562-1 по L.562-10 и с L. 564-1 по L.564-6 Кодекса по финансам).

Надо отметить, что в настоящее время во **Франции** действуют пять законов, которые предоставляют работникам государственного и/или частного сектора разнородную защиту в соответствии с их сферой деятельности:

– Закон от 13 ноября 2007 г. № 1598 о борьбе с коррупцией (ввел ст. L. 1161-1 Трудового кодекса) относительно сообщения работником частного сектора о коррупционном деянии;

– Закон от 29 декабря 2011 г. № 2011-2012 (Закон Бертрана) об усилении безопасности в области лекарств и медицинских товаров (ввел ст. L.5312-4-2 Кодекса здравоохранения) относительно сообщения любым лицом о деянии, касающемся безопасности медицинских товаров и лекарств;

– Закон от 16 апреля 2013 г. № 2013-316 (Закон Бландина) о независимости экспертизы в области защиты окружающей среды и о защите информаторов (ввел ст. L. 1351 Кодекса здравоохранения) относительно сообщения физическим или юридическим лицом о любом серьезном риске, затрагивающем здравоохранение или окружающую среду;

– Закон от 11 октября 2013 г. № 2013-907 о прозрачности общественной жизни (ст. 25) относительно сообщения любого лица о деянии, касающемся конфликта интересов;

– Закон от 6 декабря 2013 г. № 2013-1117 о борьбе с налоговым мошенничеством и финансовой и экономической преступностью (ввел ст. L. 1132-3-3 Трудового кодекса и ст. 6 ter A Закона от 13 июля 1983 г. № 83-634 о правах и обязанностях чиновников) относительно сообщения в частной или публичной сфере о деяниях, представляющих собой проступок или преступление.

Кроме того, идет подготовка законопроекта об этике, правах и обязанностях государственных служащих, который предполагает введение права на «сообщение» на государственной службе, ограничиваясь «деяниями, квалифицируемыми как конфликт интересов».

В **Норвегии** защита информаторов регулируется только Законом о часах работы и занятости 1977 г. (Закон о труде)<sup>1</sup> (действует с последующими изменениями). Изменения, внесенные в этот Закон в 2005 г., предоставили всем работникам, как в частном, так и государственном секторе, право на информирование о «критических условиях», т.е. об условиях, которые противоречат закону или другим этическим стандартам, таким как коррупция, опасность для жизни и здоровья, о плохой рабочей среде в их организации при условии следования надлежащей процедуре уведомления (§ 2–4).

Чаще всего источником защиты **информаторов, являющихся работниками бюджетной сферы**, являются законы, регулирующие положение государственных гражданских служащих. Дополнительную защиту информаторов в государственном секторе могут обеспечить и кодексы этики и поведения государственных служащих. Например, Кодекс поведения австралийской государственной службы содержит прямое указание о защите информаторов из числа государственных служащих, которые сообщают уполномоченному лицу о нарушениях (или предполагаемых нарушениях) Кодекса этики<sup>2</sup>.

Практика закрепления гарантий защиты информаторов и обязанности сообщать о фактах коррупции в законодательстве о государственной службе широко распространена во всем мире.

Так, помимо Великобритании, Италии, США, Франции, ЮАР и других стран предписания такого рода содержатся в законодательстве некоторых государств — участников СНГ. Например, еще в 2012 г. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І «О государ-

<sup>1</sup> Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). URL: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2)

<sup>2</sup> Australian Public Service Code of Conduct Act 2004. Australian Public Service Code of Conduct, Chapter 17 (Whistleblowing).

ственной службе» (по состоянию на 1 января 2015 г.)<sup>1</sup> был дополнен ст. 20-2 об антикоррупционном поведении государственных служащих, в ч. 2 которой устанавливалась, во-первых, обязанность государственного служащего незамедлительно в письменной форме информировать вышестоящего руководителя, руководство государственного органа, в котором он работает, уполномоченные государственные органы о достоверно известных ему коррупционных правонарушениях и фактах склонения к их совершению и, во-вторых, обязательство руководства государственного органа принимать меры по защите информирующих государственных служащих от преследования, ущемляющего их права и законные интересы.

Однако, несмотря на столь, казалось бы, прогрессивные законодательные предписания, международные организации констатировали низкую эффективность их практической реализации. Как отмечалось в Отчете ОЭСР от 10 октября 2014 г. количество государственных служащих Казахстана, сообщивших о фактах коррупции, невысоко и с введением новой нормы эта ситуация коренным образом не изменилась — 43 сообщения в 2011 г., в 2012 г. — 49, в 2013 г. — 46. Зарегистрированных заявлений и сообщений правоохранительным органам по уголовным делам о коррупционных преступлениях значительно больше — 56 661 в 2013 г. При этом на основе полученной информации было возбуждено и направлено в суд лишь 216 уголовных дел о коррупционных преступлениях<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в ряде стран *действие специальных законов об информаторах распространяется* не только на государственных служащих, но и на работников частного сектора. Например, упомянутые ранее законы ЮАР, Кореи, Ирландии, Великобритании, Сербии прямо обеспечивают защиту сотрудников не только на государственной службе, но и на предприятиях частного сектора.

Важным источником защиты информаторов в частном секторе являются законы о компаниях и ценных бумагах. Так, австралийский Закон о корпорациях 2001 г. предусматривает защиту информаторов в случае раскрытия информации, в том числе для некоторых уголов-

---

<sup>1</sup> См.: Глава 4-1 «Служебная этика государственных служащих» (дополнена Законом Республики Казахстан от 14 декабря 2012 г. № 59-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы») // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453>

<sup>2</sup> Антикоррупционные реформы в Казахстане. 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции (ОЭСР. Париж, 10 октября 2014 г.). С. 89 // Сайт OECD. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

ных преступлений<sup>1</sup>. Как отмечалось выше, Закон Додда — Франка также охватывает информаторов в частном секторе.

Канадское законодательство о защите заявителей о коррупции призвано содействовать созданию условий для наемных работников и служащих беспрепятственно заявлять о правонарушениях, совершенных работодателем. Нормы законов, защищающих работников частного сектора, малочисленны. Они содержатся в стандартах гигиены и безопасности труда, законах о трудовых стандартах провинций и территорий<sup>2</sup>. Кроме того, некоторые провинциальные законы о защите окружающей среды содержат подобные нормы<sup>3</sup>. Можно сказать, что законодательство о защите заявителей в частном секторе ориентировано на очень ограниченный круг правоотношений, защита предоставляется только в рамках отдельных отраслевых законов вместо создания условий для безопасного для работника раскрытия информации о преступлениях и правонарушениях в целом.

## **§ 2. ОСОБЕННОСТИ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ИНФОРМАТОРОВ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **Понятие «доноситель» (информатор)**

Анализ законодательства в этой области свидетельствует не только о его разнородности и подчас схематичности — одним из главных недостатков такого законодательства является отсутствие единого подхода к определению того лица, которое подлежит защите как информатор, и тех действий, которые составляют суть «информаторства» (доносительства), хотя международные акты, призывающие защищать информаторов, дают определенные установки.

Зарубежные исследователи этого вопроса отмечают, что в некоторых европейских странах (особенно бывших социалистических государствах и бывших советских республиках) культурное восприятие информаторов обществом представляет собой значительное препятствие для внедрения законодательства о доносительстве. Такие культурные коннотации, очевидно, принимаются законодателями во внимание при разработке и реализации законодательства в области защиты информаторов.

---

<sup>1</sup> Corporations Act 2001, Part 9.4AAA.

<sup>2</sup> New Brunswick Employment Standards Act, глава E-7.2, ст.28; Saskatchewan Labour Standards Act, R.S.S. 1978. C. L-1. Ст. 74.

<sup>3</sup> Ontario: Environmental Protection Act, R.S.O. 1990, с.E.19, Environmental Bill of Rights, S.O.1993. C. 28.

Это связано с глубоко укоренившимися культурными стереотипами, которые восходят к социальной и политической обстановке, такой как диктатура или иностранное господство, при котором недоверие к «информаторам презренных властей» было совершенно естественным.

Что касается самого термина «информатор», «доноситель», то европейские законодатели старательно избегают его использования, что связано с общим негативным отношением к фигуре «предателя». Поэтому нормы о защите информаторов формулируются обтекаемо (поскольку речь идет в основном о трудовом законодательстве, употребляется термин «работник, который сообщает...»), а аналоги американского термина «whistleblower» (буквально обозначает человека, который «дует в свисток», т.е. оповещает о нарушении, по смыслу это близко к русскому «выводить на чистую воду», а также к словам «осведомитель», «доноситель») в европейских странах, даже принадлежащих к семье общего права (Великобритания, Ирландия), используются редко. Так, в британском Законе 1998 г. используется термин «работник — **worker**»; в ирландском Законе 2014 г. со ссылкой на Закон о несправедливых увольнениях 1977 г.<sup>1</sup> использованы термины «работник (**worker**) и сотрудник (**employee**), когда речь идет о полиции и государственной службе); в норвежском Законе 1977 г. — «работник» (**Arbeidstaker**).

Что касается США и Австралии, то в законодательстве этих стран термин «whistleblowing» (буквально означает «свистеть в свисток, оповещая о нарушении») и «whistleblower» широко используется. Термин «whistleblower» в условиях современной Америки не имеет никакого отрицательного оттенка. Культура доносительства в США чрезвычайно развита, и доносительство принимает различные формы в зависимости от характера информации и ее адресата.

Так, после событий 11 сентября 2001 г. в США стало активно поощряться антитеррористическое доносительство. Вместе с тем поддерживается и финансовое доносительство, когда граждане сообщают в различные государственные надзорные и регулирующие органы и организации о фактах нарушений финансового законодательства<sup>2</sup>, практика же сотрудничества налоговой службы США с

<sup>1</sup> Unfair Dismissals Act 1977.

<sup>2</sup> Нарушения могут быть самые разные: уклонение от уплаты налогов, отмывание «грязных» денег, финансирование терроризма, коррупция, хищение бюджетных средств, использование инсайдерской информации, фальсификация финансовой отчетности и «двойная» бухгалтерия, ценовые сговоры, различные манипуляции на фондовом рынке, введение в заблуждение и обман акционеров, инвесторов, клиентов, партнеров, проведение операций с банками, компаниями и организациями тех стран, против которых США организовали блокаду, прочие правонарушения.

добровольными информаторами была узаконена еще в 1867 г. С принятием в 2002 г. Закона Сарбейнса — Оксли доносительство становится неотъемлемой частью американской корпоративной культуры, и, хотя этот Закон не определяет порядок материального поощрения информаторов, он предусматривает их защиту от мер возмездия со стороны руководства компании (ст. 806, 1107).

Соответственно, в США законодательно определено, что осведомителем является любое лицо, работающее, работавшее ранее в учреждении (организации, корпорации) или являющееся претендентом на должность, которое сообщило о факте коррупции или ином нарушении закона внутри организации, при наличии разумных оснований полагать, что в компании совершены нарушения законов США, например, коррупционного или экономического характера.

Касаясь вопроса о понятии «осведомитель» (доноситель, информатор), следует отметить, что **австралийское** законодательство использует различные термины. Законодательство штатов Квинсленд, Южная Австралия и Виктория используют термин «whistleblower». Однако в текстах этих законов употребляются и синонимы этого термина, так как сам он носит несколько разговорный характер. Так, например, в тексте Закона о защите осведомителей штата Южная Австралия 1993 г. используется термин «информатор» (informant) (напр., ст. 6, 7 и др.), хотя и в названии самого закона использован термин «осведомитель» (whistleblower).

С другой стороны, например, федеральный Закон о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. использует термин «discloser» (существительное от глагола раскрывать — to disclose; буквально — тот, кто раскрывает) (напр., ст. 7, 26 и др.). Таким образом, очевидно, что единого термина для обозначения лиц, сообщающих о фактах коррупции, в австралийском законодательстве нет.

**Канадский** законодатель (подобно австралийскому) применяет различные термины для определения рассматриваемого понятия. В тексте федеральных законов не встречается термин «доноситель» (whistleblower). В ст. 425.1 УК Канады и ст. 2 Закона о раскрытии информации государственными служащими используются термины «наемный работник» и «государственный служащий». Под последнее определение подпадают все служащие государственного сектора, включая сотрудников Королевской канадской конной полиции. «Государственный сектор» определяется в Законе как департаменты и иные подразделения государственной службы Канады, перечисленные в Перечень I Закона о работе с кадрами на государственной службе<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Public Service Staff Relations Act, Schedule I.

§ 2. Особенности зарубежного законодательства о защите информаторов

а также органы из Перечней I, II, III Закона об управлении финансами<sup>1</sup>.

В аналогичных провинциальных законах термин «доноситель» — «whistleblower» — встречается как в названиях нормативных правовых актов, так и в текстах законов<sup>2</sup>.

В соответствии с положениями ст. 425.1 УК Канады доносителем признается любой наемный работник как государственного, так и частного сектора.

Лишь в двух из шести провинциальных юрисдикциях, принявших законы о раскрытии информации, относящейся к общественно значимой, предусматривается законодательная защита заявителей — работников частного сектора (Саскачеван и Нью-Брансуик)<sup>3</sup>. Статья 28 Закона о трудовых стандартах провинции Саскачеван и ст. 74 Закона о стандартах занятости провинции Нью-Брансуик постулируют, что работодатель не вправе уволить или пригрозить увольнением, или иным образом дискриминировать работника за сообщение либо обещание сообщить в правоохранительные органы о какой-либо деятельности, которая признается или может быть признана преступлением на основании провинциального или федерального закона, а также за дачу показаний в ходе проведения расследования.

Кроме того, Верховный суд Канады вынес решение в пользу более широкой трактовки положений о защите доносителей, содержащихся в Законе о трудовых стандартах провинции Саскачеван. Суд постановил, что работник, заявивший о факте неправомерного деяния вышестоящему руководству внутри своей организации, пользуется такой же защитой, как и работник, раскрывший информацию о правонарушении государственным органам в соответствии со ст. 74 упомянутого Закона<sup>4</sup>.

Закон провинции Альберта<sup>5</sup> распространяет свое действие на сотрудников федеральных органов власти, а также на сотрудников провинциальных агентств и комиссий, научных учреждений, школьных советов и учреждений здравоохранения.

Во **Франции** нет легального определения понятий «доноситель» и «информатор». Эти понятия первоначально не были связаны с по-

<sup>1</sup> Financial Administration Act, Schedules I, II, III.

<sup>2</sup> См. The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, 2012; The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, CCSM. C. P217.

<sup>3</sup> Yosie Saint-Cyr, «The State of Whistleblowing in Canada» Slaw (6 June 2013).

<sup>4</sup> Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771, [2005] 3 S.C.R. 425, SCC 70.

<sup>5</sup> The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, 2012, ст. 1 и часть 6.

сягательством на честность. Термин «информатор» обозначал простого гражданина или научного работника в публичном или частном секторе, который, противостоя действиям, представляющим опасность для человека или окружающей среды, решает сообщить об этом деянии гражданскому обществу или органам государственной власти. Это понятие употреблялось во Франции в течение второй половины 1990-х гг. социологами и научными исследователями в сфере управления рисками. И в этом отношении речь шла не столько о том или ином индивидуальном поведении, сколько о сообщении о существующей опасности. Потом данное понятие приняло новое толкование под влиянием англосаксонского права.

В текстах законов данное понятие употребляется по-разному. Часть 1 ст. 40 Уголовного процессуального кодекса Франции использует термин «доносительство» (*de nonciation*), другие законы перефразируют его, например, в ч. 2 ст. 40 УПК употребляется термин «уведомлять» (*donner avis*), в ст. L. 820-7 Торгового кодекса — «выявить» (*reveler*), в ст. L.1161-1 Трудового кодекса — «относиться к чему-либо или свидетельствовать» (*relater ou te moigner*), в ст. L. 2211-2 Кодекса территориальных образований — «сигнализировать» (*signaler*), в ст. L. 561-1 Кодекса о финансах — «объявлять» (*de clarer*).

Таким образом, французский законодатель лишь отчасти использует понятие «информатор», ограниченное областью здравоохранения и окружающей среды (Закон Бландина). Статья 1 этого Закона гласит: любое физическое или юридическое лицо имеет право раскрыть или добросовестно распространить информацию о факте, обстоятельстве или действии в случае, если незнание этого факта, обстоятельства или действия, как ему представляется, создаст серьезный риск для здравоохранения или окружающей среды.

Термин «whistleblowing» стал переводиться во **Франции** с 2005 г. как «механизм профессионального информирования» (*dispositifs d'alerte professionnelle*) Национальной комиссией по информатике и свободам, потом как «профессиональное информирование» (*alerte professionnelle*) Генеральной комиссией по терминологии и неологии<sup>1</sup>. С 2006 г. употребляется термин «доносительство» (*alerte éthique*) и «signalement» (дословно «сигнал», сообщение).

Как следует из приведенных примеров, единообразия в этом вопросе не достигнуто, и используемые термины меняются от государства к государству. Например, Международная организация труда (МОТ) определяет информаторство как сообщение сотрудниками или бывшими сотрудниками о незаконных, неправильных, опасных

---

<sup>1</sup> Часть языкознания, занимающаяся неологизмами.

и неэтичных методах, используемых работодателями<sup>1</sup>. В контексте международных антикоррупционных стандартов в Рекомендации 2009 г. ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (рекомендация по борьбе с взяточничеством) речь идет о защите от дискриминационных или дисциплинарных действий в отношении работников публичного или частного сектора, которые добросовестно и на разумных основаниях сообщают компетентным органам<sup>2</sup>.

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции защита распространяется на «любого человека, который добросовестно и на разумных основаниях сообщает компетентным органам любые факты, касающиеся преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией»; Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию упоминает «сотрудников, которые имеют достаточные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своих подозрениях ответственным лицам или органам».

Следует отметить, что схожие формулировки встречаются в национальном законодательстве о доносительстве. Например, британский Закон 1998 г. применяется в отношении **разглашения любой информации (в том числе конфиденциальной)**, которая, «по обоснованному убеждению работника, раскрывающего информацию, предназначена для того, чтобы показать одно или более из следующих...» (далее перечисляется ряд определенных действий). Так, в интересах общества лицо вправе раскрыть информацию: а) об уголовном преступлении; б) о неисполнении юридических обязанностей; в) о судебной ошибке; г) наличие опасности для здоровья или безопасности; е) опасности для окружающей среды; д) преднамеренное сокрытие любого из выше перечисленных категорий.

Ирландский Закон 2014 г., помимо указанного выше, включает положения о том, что информация касается: незаконного или иного неправомерного использования фондов или средств государствен-

<sup>1</sup> International Labour Organization Thesaurus (2005) / G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. URL: <http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf/>

<sup>2</sup> OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Recommendation IX(iii). OECD Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service and OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Section II.9.

ного органа или иных денег, предназначенных для публичных целей; действия или бездействие государственного органа, приводящего к дискриминации или грубой небрежности либо представляющего собой грубое нарушение.

В отличие от приведенных выше положений, сформулированных достаточно сжато, Румынский закон 2004 г. (ст. 5) подробно детализирует представляющие общественный интерес сообщения о правонарушениях и относит к ним сообщения, касающиеся:

- коррупционных правонарушений;
- преступлений против финансовых интересов ЕС;
- предпочтений или дискриминации в ходе осуществления деятельности государственных служащих;
- нарушений положений о конфликте интересов;
- злоупотребления материальными или человеческими ресурсами;
- политической пристрастности при осуществлении прерогатив, связанных с занимаемой должностью (за исключением лиц, избранных или назначенных на политической основе);
- нарушения законодательства о доступе к информации и прозрачности процесса принятия решений;
- нарушения правовых положений о государственных закупках и безвозмездном финансировании;
- халатности или профессиональной некомпетентности;
- субъективной оценки персонала в процессе найма, отбора, продвижения по службе, понижения в должности и увольнения от должности;
- нарушения административных процедур или создания внутренних процедур в нарушение закона;
- издания административных или иных актов, которые служат интересам определенной группы лиц или клиентов;
- ненадлежащего или мошеннического управления имуществом органов государственной власти, государственных учреждений или иных подведомственных учреждений;
- нарушения иных правовых предписаний, обязывающих уважать принцип добросовестного управления и защищать публичные интересы.

Федеральный закон Канады 2005 г. относит к доносительству раскрытие государственным служащим уполномоченному лицу информации о совершенном правонарушении либо о готовящемся правонарушении, либо о факте принуждения заявляющего сотрудника к совершению противоправного действия. В свою очередь, перечень противоправных деяний, о которых может быть заявлено

(wrongdoings), приведен в ст. 8 рассматриваемого Закона. К ним отнесены:

- нарушение положений любого федерального или провинциального закона, иного нормативного правового акта, изданного на основании или во исполнение закона;
- неправомерное использование государственных средств или государственного имущества;
- грубые злоупотребления должностным положением при осуществлении управления в государственном секторе;
- действие либо бездействие, повлекшее существенную и реальную угрозу жизни, здоровью или безопасности людей или окружающей среды, отличную от угрозы, сопряженной с выполнением государственным служащим своих должностных обязанностей;
- серьезные нарушения кодекса этики (поведения), созданного на основании ст. 5 и 6 Закона;
- умышленное осуществление руководства или консультирование лица с целью совершения любого из противоправных действий, перечисленных выше (ст. 8 PSDPA).

Анализ специальных законов о защите информаторов позволяет сделать вывод о том, что ключевыми характеристиками, общими для доносительства, могут быть сообщения, раскрывающие проступки: 1) связанные с занимаемой должностью или производственным процессом; 2) связанные с публичными интересами (например, сообщение о совершении уголовного преступления, неэтичной практике и т.д.), но не вызванные личной обидой; 3) через специальные каналы и/или специально назначенным лицам.

Следует отметить, что большинство законов о защите информаторов содержит важное требование том, что раскрытие информации должно осуществляться «добросовестно» и на «разумных основаниях». Поскольку содержание понятия «добросовестности» в законодательстве не раскрывается, разрешение этого вопроса отнесено к компетенции судов или трибуналов. По мнению южноафриканских судов, поскольку определение «добросовестности» связано с установлением факта, «суд должен рассмотреть все доказательства в совокупности, чтобы решить, действовал ли информатор добросовестно или у него есть скрытый мотив, или, если есть смешанные мотивы, что является доминирующим мотивом».

Законы о защите информаторов содержат положения о том, что **бремя доказывания добросовестности** возлагается не на работника, а на работодателя и утверждение об отсутствии доброй воли должно быть сделано и доказано работодателем. В частности, речь идет о том, что для освобождения от ответственности работодатель должен до-

казать, что его действия по неблагоприятному воздействию на работника не связаны с заявлениями работника о неправомерных действиях со стороны работодателя. Данная гарантия необходима, поскольку на практике работнику, заявившему о фактах коррупции, трудно доказать, что последовавшее увольнение стало следствием такого заявления. В частности, в некоторых странах предусмотрена презумпция виновности работодателя, в том смысле, что любое увольнение, последовавшее после заявления о факте коррупции, автоматически признается незаконным, пока работодатель не докажет обратное. При этом работодателю необходимо привести достаточные и законные доказательства того, что работник был бы уволен на тех же основаниях и в отсутствие его заявлений о фактах неправомерных действий.

В США механизм переключения бремени доказывания, упомянутый выше, действует только при соблюдении ряда условий:

– сообщение касается действия, которое признается по закону неправомерным;

– сообщение заявлено надлежащему адресату (с учетом ограничений, которые могут существовать в связи раскрываемой информацией);

– сообщение сделано вне круга должностных обязанностей заявителя;

– сообщение основано на принципе добросовестности и ряд других условий.

Таким образом, лица, которые сознательно сообщают ложную информацию, не подпадают под защиту закона и некоторые зарубежные законы прямо говорят об этом. Например, согласно Закону Республики Корея о борьбе с коррупцией 2001 г. человек, который сообщает об акте коррупции, несмотря на то, что он (или она) знал (знала), что его/ее сообщения будут опровергнуты, не подлежит защите настоящим Законом. Другие законы (правда, достаточно редко) предусматривают уголовное наказание за предоставление ложной информации — Закон Индии о раскрытии информации в публичных интересах и защите лиц, раскрывающих информацию, например, предусматривает в этом случае наказание в виде тюремного заключения на срок до двух лет и штрафа<sup>1</sup>.

Во Франции на практике существуют несколько значительных ограничений для «доносительства», как для работника государственного сектора, так и для частного сектора. Франция как страна рим-

---

<sup>1</sup> Bill on Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosure 2010, Chapter VI., Section 16.

ского права отмечена дихотомией режимов, применяемых в государственном и частном секторах. В государственном секторе информаторство анализируется и воспринимается как обязанность государственных служащих, в частном же секторе оно ограничивается защитой прав работников, выступающих инициаторами.

Франция относится к тому узкому кругу государств, в которых государственные служащие по закону обязаны сообщать о любой ошибке или проступке, в том числе о коррупционном проступке. Часть 2 статьи 40 УПК предусматривает, что любой орган, государственный служащий или чиновник, который при осуществлении своих полномочий получил информацию о преступлении или проступке, обязан уведомить об этом незамедлительно прокурора Республики и передать ему все сведения, документы и акты, относящиеся к нарушению. Это положение является краеугольным камнем информаторства во Франции в государственном секторе.

**Круг лиц, подпадающих под действие закона о защите информаторов.** Хотя большинство законов предоставляет защиту информаторам, работающим в государственном секторе, в ряде государств, как было сказано ранее, их действие распространяется и на частный сектор. Это — Япония, Южная Корея, Южная Африка, Великобритания, Ирландия, Сербия, США.

В Законе Республики Корея 2011 г., например, прямо сказано, что он применяется к любому человеку, который сообщает о нарушении публичного интереса. Кроме того, в дополнение к государственным служащим и постоянным сотрудникам, действие таких законов распространяется также на консультантов, подрядчиков, надомников, временных работников и бывших сотрудников. Закон Австралии о государственной службе как информаторам обеспечивает защиту лицам, выполняющим функции внешних подрядчиков<sup>1</sup>.

**Британский** закон 1998 г. (который всеми экспертами оценивается как образцовый) и сформированная на 2014 год судебная практика дают возможность распространить защиту на более широкий круг лиц, в том числе на лиц, подавших заявление о приеме на работу, безработных, лиц, внесенных работодателями в «черные списки» и членов их семей. Более того, недавно Верховный суд Великобритании вынес решение, по которому партнеры юридических фирм также признаются работниками, в связи с чем они могут более не опасаться увольнения за сообщения о неправомерном поведении своих коллег. В этом деле Криста Бэйст ван Винкельхоф, партнер английской юридической фирмы Clyde&Co, уволенная впоследствии, со-

<sup>1</sup> Australia Public Service Act (1999), Article 16.

общила своему руководству о взятках, которые якобы платил партнер подразделения фирмы в Танзании. До создания этого прецедента партнер юридической фирмы не считался работником с точки зрения Закона о защите прав лиц, работающих по найму 1996 г.<sup>1</sup>

Верховный суд Великобритании постановил, что заявительница являлась работником фирмы, так как подписала соглашение о партнерстве, в соответствии с которым и выполняла свои функции. Предоставление защиты только тем, кто работает на основании трудового соглашения, является слишком узкой трактовкой закона, отметили судьи. Решение Верховного суда Великобритании по делу ван Винкельхоф весьма значимо для юридических, бухгалтерских фирм и хеджфондов, считают представители британского юридического сообщества. Чаще всего партнеры первыми узнают о нарушениях, но их право на защиту от увольнения при доносе до сих пор было ограничено по сравнению с обычными работниками<sup>2</sup>.

Вместе с тем на определенные категории государственных служащих Великобритании защита по Закону 1986 г. вообще не распространяется. Это сотрудники спецслужб и военнослужащие (ранее к ним относились сотрудники полиции). Сходное с британским законодательство было принято в **ЮАР** в 2000 г. и в **Ирландии** в 2014 г. (эти государства также принадлежат к семье общего права), однако законодатели этих стран пошли далее. Закон ЮАР допускает возможность раскрытия информации не только определенному кругу лиц, но и представителям СМИ. Ирландский Закон значительно шире, чем британский, он распространяет свое действие на сотрудников спецслужб и вооруженных сил.

Согласно законодательству, действующему в **Австралии** как на уровне федерации, так и на уровне штатов, для обозначения понятия «доносительство» используется единый термин: «disclosure» (досл. — раскрытие, разглашение), что отражено как в текстах, так и в названиях всех специальных законов штатов и федерации.

Объем информации и сведений, подпадающих под действие австралийских законов, не одинаков и различается от штата к штату. Общим для всех законов является то, что его их действие распространяется преимущественно на государственных служащих, сообщаю-

<sup>1</sup> Employments Rights Act 1996.

<sup>2</sup> Clyde & Co LLP and another v Bates van Winkelhof. URL: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2014/32.html>; Clyde & Co loses whistleblowing case. A landmark decision has given partners in LLPs whistleblowing protection. URL: <http://www.globallegalpost.com/big-stories/clyde--co-loses-whistleblowing-case-97047116/>; [http://zakon.ru/Discussions/vs\\_velikobritanii\\_priznal\\_partnerov\\_yurfirm\\_rabotnikami\\_\\_eto\\_pozvolyaet\\_im\\_ne\\_opasatsya\\_uvolenenij\\_zh/11880](http://zakon.ru/Discussions/vs_velikobritanii_priznal_partnerov_yurfirm_rabotnikami__eto_pozvolyaet_im_ne_opasatsya_uvolenenij_zh/11880)

## § 2. Особенности зарубежного законодательства о защите информаторов

щих о фактах коррупции и внутренних злоупотреблений по службе. Лица, не являющиеся государственными служащими, попадают под действие вышеназванных австралийских законов в ограниченном объеме. Последнее относится и к работникам негосударственного сектора.

Так, действие Федерального закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. распространяется только на федеральных должностных лиц (ст. 25 и др.), а действие, например, Закона о защите осведомителей штата Квинсленд 1994 г. охватывает и информацию, предоставленную иными лицами, но только по очень ограниченному кругу вопросов (ст. 19, 20).

Статья 30 вышеупомянутого Федерального закона 2013 г. содержит перечень деяний, раскрытие информации о которых охватывается правовым регулированием Закона. К таким деяниям относятся: действия коррупционного характера, нарушение порядка управления, злоупотребление общественным доверием, фальсификация результатов научных исследований, растрата государственного имущества и собственности, деяния, представляющие угрозу здоровью и безопасности людей или угрозу безопасности окружающей среды.

Субъектом раскрытия информации в публичных интересах, т.е. осведомителем или информатором, согласно ст. 25, 26(1)(а) Федерального закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. является федеральное должностное лицо или бывшее федеральное должностное лицо.

Схожее правовое регулирование предусмотрено и в законах штатов. Например, Закон о защите осведомителей штата Квинсленд 1994 г. также предусматривает три основных деяния, раскрытие информации о которых охватывается его действием: незаконные или неправомерные действия в публичном секторе, угроза жизни и здоровью людей, угроза окружающей среде (ст. 3).

Незаконные или неправомерные действия в публичном секторе, в свою очередь, охватывают: должностные преступления и правонарушения, нарушение порядка управления и растрату государственных средств.

Во всех вышеперечисленных случаях субъектом раскрытия информации, т.е. осведомителем, является государственный служащий. Любое иное лицо вправе раскрыть лишь информацию об угрозе жизни и здоровью людей, угрозе окружающей среде и о применении репрессивных мер (reprisal) в отношении другого осведомителя за осуществленное последнее раскрытие информации в публичных интересах (ст. 9, 19, 20 Закона о защите осведомителей 1994 г.).

В США давно уже нет ограничений по кругу лиц, подпадающих под действие законодательства о защите информаторов. Например, бывают случаи, когда непосредственно осведомитель, в силу разных причин, не решается лично обратиться в правоохранительные органы и действует через своего представителя — третье лицо. В этом случае оба таких лица могут быть признаны осведомителями и, соответственно, правила защиты будут распространяться на них обоих.

Вместе с тем далеко не всегда и сотрудники государственных структур могут рассчитывать на защиту, так как судебная система в каждом конкретном случае может наложить определенные ограничения, как, например, в деле *Garcetti против Себаллос*<sup>1</sup>. Истец, окружной прокурор, утверждал, что его продвижение по службе было ограничено из-за критики легитимности выписанного ордера по одному из дел. Дело дошло до Верховного Суда США, где пятью голосами против четырех было постановлено: поскольку заявления истца были сделаны в соответствии с его позицией в качестве государственного служащего, а не частного лица, то в такой ситуации он не может использовать для своей защиты Первую поправку к Конституции США (свобода слова), а соответственно, не может быть признан и осведомителем.

С другой стороны, 4 марта 2014 г. Верховный суд США, в деле Лоусон против FMR LLC<sup>2</sup>, расширил круг лиц, подпадающих под защиту в качестве осведомителей, постановив, что подрядчики и субподрядчики, а также инвесторы компаний (участники паевых фондов, акционеры и т.п.) в равной мере защищены в соответствии с Законом Сарбейнса-Оксли и приравниваются к корпоративным осведомителям.

Во **Франции** принятием Закона от 6 декабря 2013 г. о налоговом мошенничестве, финансовой и экономической преступности, ст. 35 установила защиту лиц, сообщающих о преступлениях и проступках, для публичного и частного сектора.

Надо отметить, что до этого Закона Франция была единственной в мире страной, которая среди 60 стран, предоставивших право «доносить», не устанавливала на законодательном уровне защиту государственных служащих, сообщивших о коррупционном деянии. Для работников частного сектора предусмотрена защита в соответствии со ст. 1132-3-3 Трудового кодекса. До сих пор Франция не обладает общим механизмом защиты информаторов.

---

<sup>1</sup> *Garcetti v. Ceballos*, 547 US 410 (2006).

<sup>2</sup> *Lawson v. FMR LLC*, No. 12-3 (2014); *Lawson v. FMR LLC* 670 F. 3d 61, 63 (1st Cir. 2012).

### § 3. ПОРЯДОК ЗАЩИТЫ ИНФОРМАТОРОВ В СВЯЗИ С СООБЩЕНИЕМ О КОРРУПЦИИ

#### 3.1. Процедура подачи сообщения

Одним из важнейших моментов обеспечения защиты информатора является законодательное закрепление процедуры подачи сообщения. Обычно в законах прописывается несколько этапов сообщения о нарушении. Заявитель может сделать **«внутреннее»** или **«внешнее»** сообщение о коррупции.

Под внутренним сообщением понимается сообщение о правонарушении во внутреннее подразделение компании (государственного, муниципального органа). Таким подразделением может быть служба кадров, специальный сотрудник юридического департамента, отдел по комплаенс-контролю (compliance department). В законах некоторых стран (Великобритания, Ирландия, Канада ЮАР) особо уточняется, что заявитель должен в первую очередь воспользоваться «внутренними» способами заявления о коррупции, прежде чем обращаться во внешний орган.

«Внешнее» сообщение может подаваться в специальный орган государственной власти, регулятору (министру), в профсоюзы, в правоохранительные органы с заявлением о факте коррупции и с заявлением о нарушении прав заявителя. Вариантом «внешнего» сообщения о фактах коррупции может быть использование горячей линии при специальном органе или правоохранительном органе. Поскольку рассмотрение жалоб информаторов специальными судами и трибуналами связано со значительными материальными и временными издержками, наиболее эффективным признается наличие специального внесудебного органа, наделенного полномочиями по защите заявителя о коррупции во внесудебном порядке. Это может быть независимый антикоррупционный орган, специальный уполномоченный комиссар, омбудсмен.

Такие специальные государственные органы, уполномоченные принимать заявления о коррупции, заявления о нарушении прав заявителей о коррупции и проводить расследования, созданы во многих государствах: в Аргентине, Индонезии, Канаде, Корею, Сербию, Словении, США, Франции, Южной Корею и др.

В некоторых частных и государственных компаниях также создаются горячие линии. Иногда такие горячие линии создаются на общенациональном уровне, особенно при независимом антикоррупционном органе. В Чехии в 2014 г. Высший контрольный орган

(Nejvyšší kontrolní úřad — NKÚ) на своем сайте<sup>1</sup> запустил приложение «Napište nám», благодаря которому любой желающий теперь может послать в NKÚ сообщение, рекомендацию или документ, имеющий отношение к будущим или уже проходящим проверкам. По словам руководителя NKÚ Милослава Кала, с помощью этого приложения люди, прежде всего инсайдеры, которые лучше разбираются в данной тематике и сталкиваются с хищениями, растратами и коррупцией на работе, могут анонимно посылать информацию или документы<sup>2</sup>. Кроме того, для информаторов, работающих в банках и других финансовых институтах, предполагается ввести новый механизм защиты — специальный самостоятельный коммуникационный канал, над созданием которого будут работать все банки сразу. Наблюдать и координировать его работу будет Чешский национальный банк<sup>3</sup>.

Известно, что уровень защиты информаторов в Чехии низкий, и как ретранслирует информацию Transparency International электронное издание [www.ceskenoviny.cz](http://www.ceskenoviny.cz), в Чехии плохо обеспечивается безопасность информаторов — людей, которые сообщают представителям власти о готовящихся финансовых и других махинациях и преступлениях. По оценке Transparency International, проводившей рейтинг европейских государств по вопросу защиты информаторов, Чешская Республика оказалась на 16-м месте среди стран с частичной юридической защитой информаторов (всего в рейтинге участвовало 27 государств).

Чешское трудовое законодательство предусматривает общую защиту от произвольного увольнения и дискриминация работников, но не включает в себя нормы о специальной защите информаторов. Кодекс этики чиновников и государственных служащих, принятый чешским правительством в 2012 г.<sup>4</sup>, предписывает чиновникам обязанность сообщать о коррупции в органах управления или правоохранительных органов, но при том не обеспечивает их защиту.

Как отмечают чешские специалисты, в Чехии нет не только всеобъемлющего законодательства о раскрытии информации в общественных интересах, но и поддержки в пользу принятия такого закона в правительственных кругах, несмотря на предвыборные обещания<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> URL: <http://www.nku.cz/cz/urad/default.htm>

<sup>2</sup> URL: <http://420on.cz/news/people/45992-chehiya-nanimaet-stukachej>

<sup>3</sup> URL: <http://420on.cz/news/people/38509-chehiya-ploho-zaschischaet-informatorov>

<sup>4</sup> Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. URL: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Eticky\\_kodex\\_uredniku\\_a\\_zamestnancu\\_verejne\\_spravy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf)

<sup>5</sup> Pleticha M. Whistleblowing in the Czech Republic: status quo. URL: <http://www.wbos.cz/clanek-detail/News/47/en>

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

В некоторых странах **«внешнее» сообщение** о фактах коррупции может быть направлено заявителем в СМИ или правозащитные общественные организации (Румыния, Сербия, ЮАР).

Так, в **Румынии** согласно Закону 2004 г. сообщение может быть подано по внутреннему каналу либо одновременно и по внешнему каналу:

- вышестоящему начальнику нарушителя;
- руководителю государственного органа, государственного или бюджетного учреждения, в котором работает нарушитель либо в котором существует незаконная практика, даже если конкретный нарушитель не может быть идентифицирован;
- в дисциплинарный комитет или иной орган в рамках упомянутых государственных органов;
- в судебные органы (прокуратуру, полицию);
- в органы, ответственные за расследование случаев конфликта интересов (в Румынии таким органом является Национальное агентство по честности);
- в парламентские комиссии;
- в средства массовой информации;
- в профессиональные организации, союзы или организацию работодателей;
- в неправительственные организации.

Однако в некоторых странах (например, в Великобритании) рекомендуется обращаться в СМИ в самом крайнем случае, а в Австралии заявитель может обращаться к журналистам, только если орган, в который было сделано заявление, принял решение не проводить расследование, не дал никакой рекомендации после расследования или не сообщил заявителю о своем решении в течение шести месяцев<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 2 ст. 40 УПК **Франции** (сообщение в государственном секторе) обязанность сообщать носит личный характер. В этой статье не говорится, что сообщение должно быть подано в вышестоящий орган или что этот орган должен быть сначала проинформирован. Таким образом, служащий не совершает ошибки, сообщая о виновных действиях прокурору Республики и не сообщая о них в свой вышестоящий орган. Тем не менее эта статья не освобождает указанных лиц от обязанности отчитаться перед вышестоящим органом о результатах и последствиях. Напротив, Уголовная палата

---

<sup>1</sup> Доклад «Защита заявителя о коррупции». Главная БИБЛИОТЕКА АНТИКОРРУПЦИОНЕРА. Общественные организации в борьбе с коррупцией // URL: <http://s-pravdoy.com/library2/oovbsk/15266-2012-04-06-194316.html>

Кассационного суда Франции указала, что положения ст. 40 не устанавливают того, что донос должен быть сделан чиновником, который узнал о виновных действиях, он мог быть сделан его руководителем (вышестоящим лицом)<sup>1</sup>.

Персональный характер обязанности сообщать все же предполагает ограничение для органов, имеющих коллегиальную форму. В этом случае решение о доносе должно исходить от самого органа, а не лично от чиновника.

Что касается формы сообщения, то Уголовная палата Кассационного суда уточнила, что конкретных требований к ней нет и сведения, предоставляемые прокурору Республики, не должны облекаться в определенную форму<sup>2</sup>, то есть такое сообщение может быть подано как в письменном виде (письмом), так и в устном.

Следует отметить, что данный механизм слабо применяется на практике. Первая трудность состоит в отсутствии специальной санкции за недоносительство, и, следовательно, положение закона расценивается как своего рода моральный долг или гражданская обязанность. Вторая трудность заключается в том, что если нет положений, которые напрямую наказывают необращение по ст. 40 УПК, то французское уголовное право санкционирует уклонение от обязанности «сообщать» или злоупотребление данным правом. Речь идет о ст. 434-1 Уголовного кодекса Франции о несообщении о преступлении, однако эта статья распространяется только на сообщения о преступлениях, исключая ответственность о несообщении о проступках. Между тем коррупционные деяния по своей правовой природе во французском праве относятся к проступкам. Возможность наступления ответственности за уклонение от сообщения о виновном действии в форме соучастия доктриной и судебной практикой отрицается.

Статья 36 Закона о борьбе с налоговым мошенничеством и финансовой и экономической преступностью 2013 г. предусмотрела прямую связь информатора и Центральной службы по предотвращению коррупции, указав на нее в качестве регулирующего органа.

Что касается внедрения с 2005 г. в частном секторе механизма информаторства, то его появление на предприятиях связано не с принятием Закона о борьбе с коррупцией 2007 г., а с американским Законом Сарбейнса — Оксли. Этот механизм применяется с разрешения Национальной комиссии по информатике и свободам — независимого административного органа по защите личных прав, явля-

<sup>1</sup> Cass. Crim. 14 decembre 2000, Bull. Crim., n 380.

<sup>2</sup> Cass. Crim. 28 janvier 1992, Gaz. Pal. 1992, 1, 365.

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

ется факультативным и ограниченным. Обязательство присоединиться к этому механизму на начало 2015 г. подписали 3120 предприятий. По Закону 2007 г. работник может воспользоваться правом на «внутреннее» (на предприятии) и «внешнее» (административным или судебным органам) сообщение о коррупции.

В Австралии, согласно ст. 28 Федерального закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г., информация может быть раскрыта как устно, так и письменно (ч. 1), в том числе и анонимно (ч. 2).

Возможность анонимного раскрытия информации допускается и Законом о защите осведомителей штата Квинсленд 1994 г. (ст. 27). Этот же Закон гласит, что раскрытие информации может быть осуществлено лишь уполномоченному учреждению, список которых приводится в приложении 5 к Закону. К таким учреждениям и ведомствам относятся: комитеты и аппарат законодательного собрания, суды и аппарат судов, министерства и государственные департаменты, университеты и колледжи и др.

Согласно ст. 34 Закона 1994 г. раскрытие информации в отношении судьи или судебного работника может быть осуществлено исключительно вышестоящему судье или судебному работнику.

Закон же о защите осведомителей штата Южная Австралия 1993 г. в ст. 5 предусматривает, что информация, касающаяся полиции, должна быть доведена до сведения полицейского омбудсмана, информация, касающаяся государственных служащих, — уполномоченного по государственной службе, информация, касающаяся судей, — Главного судьи штата, информация, касающаяся какого-либо департамента или подразделения правительства или органа местного самоуправления, — уполномоченного должностного лица соответствующего департамента или подразделения.

Статья 26 Федерального закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. содержит перечень видов возможного раскрытия такой информации.

К первому виду относится «внутреннее раскрытие», которое состоит в том, что осведомитель сообщает известную ему информацию, разглашение которой охватывается действием Закона, уполномоченному лицу внутри ведомства или организации.

Вторым видом раскрытия информации является «внешнее раскрытие», осуществить которое осведомитель получает право только в тех случаях, когда он ранее уже осуществил внутреннее раскрытие информации в публичных интересах и, по его убеждению, проведенное внутреннее расследование было неполным или неадекватным, а сама разглашаемая информация не составляет государственной

тайны. Адресатом при внешнем раскрытии информации в публичных интересах может являться любое лицо, за исключением иностранного должностного лица.

Право на раскрытие информации любому лицу, кроме иностранного должностного лица, без предварительного внутреннего раскрытия и проведения внутреннего расследования появляется у осведомителя при третьем виде раскрытия информации в публичных интересах — «**экстренном раскрытии**» (emergency disclosure), право на которое появляется в случае, если осведомитель полагает, что существует существенная и неминуемая угроза жизни, здоровью или безопасности одного и более лиц или безопасности окружающей среды.

В Канаде механизм раскрытия информации работниками государственного сектора о правонарушениях в органах федеральной государственной службы, корпорациях Короны и иных государственных учреждениях определяется Законом о раскрытии информации государственными служащими 2005 г. Он предусматривает принятие кодекса поведения, который должен быть разработан Советом казначейства. Данный кодекс применяется к служащим всех учреждений государственного сектора. Все руководители ведомств и учреждений обязаны разработать внутренний механизм раскрытия информации, включающий назначение одного из старших сотрудников в качестве лица, уполномоченного принимать и рассматривать заявления о раскрытии информации о неправомерных деяниях. Данная мера направлена на защиту информации о лице, вовлеченном в процесс раскрытия информации, а также на сохранение конфиденциальности информации, собранной в ходе проведения расследования.

На основании положений указанного Закона учреждается должность независимого Комиссара по вопросам честности и неподкупности в государственном секторе (The Office of the Public Sector Integrity Commissioner, далее — Комиссар). Комиссар назначается на должность Генерал-губернатором Канады после одобрения кандидатуры Парламентом. Он напрямую подотчетен Парламенту и наделен полномочиями проводить расследования предполагаемых нарушений и примененных к работнику репрессалий, давать рекомендации руководителям ведомств и учреждений о необходимости применения определенных коррективных мер, а также рассматривать доклады о мерах, принятых руководителями государственных ведомств и учреждений по выполнению указанных выше рекомендаций. Что касается расследований, то Комиссар наделен всеми полномочиями, предусмотренными частью II Закона о расследованиях<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11.

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

включая право на обыск помещений государственного учреждения, изучать документы и записи, вызывать любое лицо для дачи показаний или в качестве свидетеля, приводить к присяге.

Как уже упоминалось выше, ст. 13 Закона предусматривает создание механизма, дающего Комиссару право проведения расследования нарушений. Положения данной статьи дают государственному служащему, решившему предоставить информацию о неправомерных деяниях, право раскрыть информацию либо своему начальнику или руководителю, либо непосредственно Комиссару при соблюдении определенных условий, а именно:

- если государственный служащий имеет достаточные основания полагать, что нецелесообразно раскрывать информацию непосредственному начальнику либо соответствующему старшему по должности сотруднику по той причине, что это лицо, возможно, и совершило это неправомерное деяние;

- если государственный служащий уже предоставлял информацию вышестоящему или уполномоченному должностному лицу внутри организации, и, по мнению служащего, информация не была должным образом рассмотрена.

Таким образом, государственный служащий вправе сделать выбор в пользу раскрытия информации непосредственно Комиссару.

После проведения расследования Комиссар представляет свои замечания, выводы и рекомендации руководителю федерального учреждения, в отношении которого была подана жалоба. Если жалоба была признана обоснованной, Комиссар обязан в течение 60 дней с момента установления факта совершения неправомерного деяния, представить доклад Парламенту, в котором должны содержаться выводы и рекомендации для руководителя данного учреждения.

Статьей 19.1 рассматриваемого Закона определяется механизм принесения Комиссару жалобы о предполагаемых случаях применения репрессалий. В ходе рассмотрения жалобы Комиссар также вправе проводить расследования. Одной из целей таких расследований является урегулирование конфликта между сторонами. В случае если такое соглашение не достигнуто, Комиссар может передать жалобу Трибуналу по защите государственных служащих, раскрывающих информацию о неправомерных деяниях в государственном секторе, который, в свою очередь, рассматривает жалобу и выносит решение, определяющее необходимость выплаты компенсации и применения к виновной стороне мер дисциплинарного характера (ст. 19–21 Закона).

В состав Трибунала входят председатель и от двух до шести судей Федерального суда или высших судов провинций. Председатель

определяет состав Трибунала для рассмотрения конкретного дела (обычно от одного до трех членов Трибунала с учетом сложности дела). Рассмотрение дела проходит в соответствии с процессуальными требованиями. Решение Трибунала может быть пересмотрено в судебном порядке.

Важное, с нашей точки зрения, положение содержится в ст. 16(1) рассматриваемого Закона. Работник государственного сектора вправе предать информацию о факте неправомерного деяния гласности, если у него есть достаточные основания полагать, что данное деяние представляет собой серьезное преступление, ответственность за которое предусмотрена федеральным или провинциальным законом, или непосредственную, существенную и конкретную угрозу жизни, здоровью или безопасности людей или окружающей среды.

Положения Закона о раскрытии информации государственными служащими 2005 г. распространяет защиту на всех заявителей вне зависимости от способа раскрытия информации — вышестоящему должностному лицу, Комиссару.

Законодательство США, в частности Закон о заявлениях об обмане, направлен на облегчение процедуры кви-там (*qui tam*)<sup>1</sup>, если есть заявление конкретного лица о совершении мошеннических действий в отношении федерального правительства. В соответствии с процедурой кви-там иск в защиту интересов правительства приносится самим осведомителем или правительством, но всегда от имени правительства. Таким образом, именно правительство считается реальным истцом по подобным искам.

Иск подается в федеральный окружной суд, а после этого направляется в Департамент юстиции и окружному атторнею, которые в течение 60 дней проводят собственное расследование и принимают решение о том, вступают ли они в дело или нет. В случае вступления Правительства США в дело и выигрыша дела осведомитель получает процент от присужденных денежных средств. Премия достигает 30% от денежных средств, полученных Правительством по конкретному делу. Но суд может снизить процент осведомителя в зависимости от степени его вовлеченности в незаконную деятельность.

Например, если сотрудник подрядной организации, работающей по госзаказу, обнаружил завышение стоимости или другие нарушения, приведшие к незаконному обогащению компании или конкретных лиц за счет государственных средств, то он может обратиться с иском против своего работодателя в соответствии с процедурой кви-

---

<sup>1</sup> Название основывается на первых двух словах латинской фразы: *qui tam pro domino rege quam pro sic ipso in hoc parte sequitur* — «тот, кто предъявляет иск в интересах Короля, как если бы действовал от его имени».

### *§ 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции*

там. После подачи иска министерство юстиции, по согласованию с окружным прокурором, может вмешаться в дело, а может принять решение о сомнительности иска и не вступать в дело.

В США процедура подачи заявления о факте коррупции может соответствовать общим стандартам, т.е. заявление подается в местное отделение полиции или напрямую в суд. Кроме того, любой из органов власти располагает специальным разделом на своем сайте в сети Интернет и выделенной телефонной линией для сообщений о фактах коррупции и других нарушениях закона. Соответственно, органы, получившие такое заявление обязаны исследовать обстоятельства жалобы и не предавать огласке конфиденциальную информацию об осведомителе.

Вместе с тем на национальном уровне с 1978 г. существует специализированный орган — Совет по защите системы заслуг (Merit Systems Protection Board (MSPB)). В соответствии с Законом о защите осведомителей в его полномочия входит прием заявлений и защита интересов государственных служащих от неприятных последствий со стороны работодателя.

Указанным Законом, независимо от Совета по защите заслуг, учреждена должность Специального уполномоченного. В его полномочия также входит прием заявлений и расследование случаев коррупции и (или) давления на осведомителей со стороны работодателя. При этом действовать он может независимо даже по случаям, расследуемым Советом по защите заслуг.

Специальный уполномоченный в каждой конкретной ситуации может действовать как на основании принятого заявления, так и по собственной инициативе. Деятельность Специального уполномоченного может быть ограничена только самим осведомителем, если он решает действовать напрямую от своего имени или подает апелляционную жалобу на действия Специального уполномоченного в Совет по защите заслуг.

Говоря о государственной поддержке осведомительства, мы не должны забывать о том, что в США очень сильно развиты общественные организации. Например, общественная организация «Национальный центр осведомителей» (National Whistleblowers Center) оказывает существенную поддержку осведомителям, сопровождая их от подачи заявления и вплоть до разрешения спорного вопроса. Центр может выступать посредником между осведомителем и государственными структурами, т.е. действовать вместо осведомителя, не раскрывая при этом его личных данных. В настоящее время центром реализуются разного рода социальные и рекламные проекты, направленные на информирование и поддержку населения страны.

В **Китайской Народной Республике** широко применяются современные высокотехнологические формы и методы, позволяющие обеспечить конфиденциальность информации о лицах, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных. В настоящее время все органы народной прокуратуры КНР создали специальные сайты, на которых можно сообщить о правонарушениях, включая коррупционные. Впервые такой сайт был создан в 2002 г. народной прокуратурой города Сямынь<sup>1</sup>. Также созданы телефоны горячей линии, по которым в автоматическом режиме можно сообщить о правонарушениях, в том числе и коррупционных<sup>2</sup>. Такие высокотехнологические способы позволяют расширить каналы поступления информации, упростить этот процесс, ускорить его, обеспечить его конфиденциальность и безопасность на новом уровне. Это уже находит свое отражение в нормативных правовых актах КНР, так, ст. 35 Правил Народной прокуратуры «О работе с информацией от граждан» 2009 г. устанавливает, что помимо традиционных источников получения сообщений от граждан: таких как личный визит, письменное сообщение телефонный звонок и др., уже добавлены такие новые каналы получения информации, как Интернет, факс и другие.

В **Специальном административном районе Сянган (Гонконг)** граждане инициативно оказывают широкую поддержку и активно участвуют в антикоррупционной кампании. После создания в Сянгане специального органа по противодействию коррупции — Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (Independent Commission Against Corruption, ICAC) очень быстро стало понятно, что только лишь заручившись поддержкой жителей, можно вести эффективную борьбу с коррупцией. Поэтому во всех районах были созданы районные отделения ICAC, которые активно разъясняли гражданам вред коррупции, ее опасность, особо стимулировали жителей сообщать о коррупционных правонарушениях. По опросам<sup>3</sup> 85% жителей Сянгана добровольно сообщают о коррупционных правонарушениях, если с ними столкнутся. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией ежегодно получает около 3000 сообщений о коррупционных правонарушениях.

<sup>1</sup> 蒋升阳.厦门市检察院启用“网上密码举报”系统 (на китайском языке). URL: <http://news.tom.com/1002/20050620-2235437.html>

<sup>2</sup> См.: Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1 (44). С. 92.

<sup>3</sup> 李作民.务必填补保护举报人的法律空.厦门日报, 2007-10-31 (на китайском языке). URL: [http://www.xmnn.cn/dzbnk/xmrb/20071031/200710/20071031\\_359547.htm](http://www.xmnn.cn/dzbnk/xmrb/20071031/200710/20071031_359547.htm)

В Независимой комиссии по борьбе с коррупцией создан специальный отдел по приему и обработке сообщений о коррупционных правонарушениях. Обработка сообщения и его отправка в центр производится опытным сотрудником в течение 24 часов с момента получения. Вне зависимости от характера сообщения и содержащихся в нем сведениях в течение 48 часов центр по обработке сообщений Независимой комиссии по борьбе с коррупцией принимает решение по этому сообщению и уведомляет гражданина об этом. Если гражданин не доволен принятым решением, то он может подать жалобу в специальный комитет Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, сформированный из представителей общественности. Поэтому работа ICAC Гонконга характеризуется высокой эффективностью системы приема сообщений о коррупции.

### **3.2. Обеспечение анонимности и конфиденциальности сообщений**

Анонимность и конфиденциальность являются важными условиями реализации защиты информаторов, поэтому большинство зарубежных национальных актов о защите заявителей о фактах правонарушений, в том числе о фактах коррупции, устанавливают запрет на раскрытие идентификационной информации о заявителе. Данная информация является конфиденциальной и подлежит раскрытию только с согласия самого заявителя. В некоторых странах предусмотрены санкции за разглашение идентификационной информации о заявителе (Индия, Словения). Несмотря на эффективность такой гарантии, как конфиденциальность, для поддержания практики сообщений о правонарушениях, в некоторых странах анонимность сообщения исключается. Это может обуславливаться, в частности, особенностями культуры восприятия практики сообщения о правонарушениях. Необходимо отличать от понятия конфиденциальности понятие анонимности, которая подразумевает, что получателю сообщения не известен заявитель. Анонимность является необходимым аспектом процедуры заявления в том случае, когда законодательная база недостаточно прочна и не обеспечивает полноценной гарантии от физического насилия и социального осуждения.

Охрана конфиденциальности осведомителей в **Австралии** обеспечивается мерами уголовно-правовой защиты. Так, разглашение информации, способной раскрыть личность осведомителя, и использование такой информации являются уголовными преступлениями, согласно ст. 20 Федерального закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. В качестве наказания предусмотрено

лишение свободы на срок до шести месяцев или штраф до 30 «условных единиц» (penalty units)<sup>1</sup>.

В соответствии с законодательством **Канады** (ст. 11 Закона 2005 г.) руководитель государственного учреждения обязан, при условии соблюдения иных федеральных законов и принципов естественного правосудия или процедурного равенства, гарантировать сохранение в тайне информации о лицах, участвующих в процессе раскрытия информации, а также установить процедуры в целях обеспечения конфиденциальности информации, ставшей доступной в связи с раскрытием информации.

Статья 44 этого Закона содержит прямой запрет на распространение Комиссаром либо лицом, действующим от его имени, любой информации, которая стала известна при выполнении ими своих обязанностей по проведению расследования, если только предоставление такой информации предусмотрено законом.

В **США** конфиденциальность информации об осведомителе прямо закреплена законодательно. Подобные нормы закреплены в Законе о защите осведомителей, Законе о защите окружающей среды, Законе о добыче полезных ископаемых и мелиорации и др.

В целом сведения об осведомителе (имя, место жительства или работы, номер социальной карты и т.п.) могут оставаться нераскрытыми, включая судебную стадию рассмотрения дела. Кроме того, к осведомителю может быть применена программа защиты свидетелей. Даже в случае, когда непосредственно осведомитель, в силу разных причин, не решается лично обратиться в правоохранительные органы и действует через третье лицо, то оба таких лица могут быть признаны осведомителями и, соответственно, правила защиты будут распространяться на них обоих.

В Законе **Республики Казахстан** от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией» информация о лице, сообщаящем о факте коррупции и иным образом оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, признается государственным секретом (ч. 1 ст. 7). Информация о таких лицах может предоставляться исключительно по запросам органов прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, антикоррупционной службы, Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, суда и Президента Республики Казахстан в порядке,

---

<sup>1</sup> Штрафы в Австралии исчисляются как в национальной валюте (австралийских долларах), так и в так называемых «условных единицах» (penalty units), размер которых периодически пересматривается и в настоящее время на федеральном уровне составляет 170 австралийских долларов.

установленном Законом Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-1 «О государственных секретах» (по состоянию на 21 ноября 2014 г.)<sup>1</sup>. Разглашение этой информации влечет ответственность, в частности, по ст. 185 «Незаконное собирание, распространение, разглашение государственных секретов» Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК<sup>2</sup>.

В КНР допускаются анонимные сообщения о правонарушениях, в том числе и коррупционных, и ведется большая полемика о допустимости использования анонимных сообщений, так как на практике доля сообщений с указанием фактических данных информатора составляет только 1%.

В Специальном административном районе Сянган (Гонконг) применяются тщательные предварительные меры по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции. В 2000 г. были приняты «Правила по защите свидетелей» № 564 (Cap 564 Witness Protection Ordinance)<sup>3</sup>. В соответствии с этими Правилами в случае если лицо, сообщающее о фактах коррупции, соответствует необходимым условиям, то на него также распространяется действие данных Правил. Составляется специальный «План защиты свидетеля»; в структуре Независимой комиссии по борьбе с коррупцией созданы специальные группы по защите свидетелей, которые располагают необходимым количеством специальных секретных жилых помещений, в которых могут быть укрыты свидетели. Согласно положениям рассматриваемых правил свидетелям, а также лицам, сообщившим о фактах коррупции, могут быть предоставлены новые документы личности и другие необходимые бумаги, вплоть до обеспечения переезда за рубеж.

### 3.3. Система вознаграждений

Считается, что введение выплаты премии заявителю о коррупции или мошенничестве стимулирует работников направлять заявления о фактах коррупции. В некоторых странах предусмотрена возможность предъявления индивидуальных исков от лица государства о возмещении вреда, причиненного коррупционным деянием и получения до 30% от взысканной суммы. Такие награды до 2 млн долл.

<sup>1</sup> Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349\\_#z55](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349_#z55)

<sup>2</sup> Введен в действие с 1 января 2015 г. // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

<sup>3</sup> 《证人保护条例》CAP 564 WITNESS PROTECTION ORDINANCE (на китайском языке). URL: [http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B2B6B7A6531AE195482575EF001B9FAE/\\$FILE/CAP\\_564\\_c\\_gb.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B2B6B7A6531AE195482575EF001B9FAE/$FILE/CAP_564_c_gb.pdf)

США предусматривает **корейский** Закон 2011 г., если сообщения информаторов, которые раскрывают коррупционные деяния и непосредственно способствовали восстановлению или увеличению доходов или уменьшению расходов государственных органов. Индонезийское законодательство также содержит положение о предоставлении «знаков внимания» информаторам, которые помогли в деле предотвращения и борьбы с коррупцией.

В период кризиса 1930-х гг. в США была сделана первая попытка поощрения лиц, которые сообщали информацию о нарушениях американских законов участниками финансовых рынков соответствующим органам. Например, Законом о фондовой бирже 1934 г.<sup>1</sup> предусматривалось, что лица, предоставлявшие в Комиссии США ценным бумагам и биржам (КЦББ) информацию об инсайдерской торговле, могут рассчитывать на вознаграждение в 10% от суммы нанесенного на компанию штрафа.

Федеральный закон о заявлениях об обмане 1986 г.<sup>2</sup> позволяет частным лицам подать судебный иск в интересах государства, если известно о мошенничестве с бюджетными средствами (фальсификации требований об оплате выполненных работ или оказанных услуг). Истец самостоятельно собирает доказательства о том, что подрядчик вводит в заблуждение заказчика, т.е. федеральное правительство. В случае положительного исхода дела ответчик обязан возместить государству потери в тройном размере, а также штраф 5–11 тыс. долларов США за каждый факт нарушения Закона. Осведомитель вправе получить от 15% до 25% суммы иска.

Упомянутый ранее Закон Додда — Франка (США) предусматривает, что информатор получает вознаграждение не только за сведения, касающиеся инсайдерской торговли, но также за сведения, раскрывающие любые нарушения участника финансового рынка. Информатор может действовать анонимно и имеет право не уведомлять о нарушении свое руководство, осуществляя контакты через юриста, представляющего его интересы. За сообщение о нарушении информатор может получить вознаграждение в размере от 10% до 30% от суммы назначенного штрафа.

Закон Додда — Франка направлен на стимулирование выявления крупных нарушений с суммой штрафа более 1 млн долл. Столь высокая планка может привести к тому, что сотрудники не будут сигнализировать о симптомах и ранних признаках «болезней», а будут дожидаться того момента, когда нарушения будут масштабными и можно будет рассчитывать на солидное вознаграждение. Кроме того,

<sup>1</sup> The Securities Exchange Act 1934.

<sup>2</sup> False Claims Act 1986.

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

менеджеры перестают думать о своих зарплатах и даже бонусах, мечтая о головокружительных суммах вознаграждений, которые они смогут получить за проявление «бдительности», т.е. своевременное информирование регуляторов о нарушениях в банке (компании).

По данным Комиссии по ценным бумагам и биржам США, за первые семь недель после вступления новых предписаний в силу она получила 334 жалобы — по семь в день. Обычно осведомителями выступают сотрудники компаний, которые могут быть как участниками преступной деятельности, так и просто наблюдателями. Чаще всего жалобы касались манипулирования рынком (16,2% случаев), а также ненадлежащего раскрытия информации и финансовой отчетности (15,3%). При этом жалобы поступают не только от сотрудников компаний, находящихся на территории США, но и из других стран, и вознаграждение может получить иностранец. Например, Комиссия по ценным бумагам и биржам сообщила, что иностранный информатор, который не был ни гражданином, ни постоянным жителем США, получил вознаграждение в размере 30 млн долл. США, и эта сумма явилась процентом от финансовых санкций, примененных в результате успешного судебного преследования<sup>1</sup>.

Вообще с начала действия программы по работе с информаторами в августе 2011 г., в комиссию по ценным бумагам и биржам поступили сигналы о нарушениях от граждан 68 стран, в 2013 г. — от граждан 55 стран; из которых награды получили шесть информаторов, в том числе четверо в 2013 финансовом году на сумму более 14 млн долларов США<sup>2</sup>.

Как уже упоминалось выше, одно из наиболее крупных вознаграждений — 31 млн долл. США и должность вице-президента компании — в 2012 г. получила сотрудница ипотечного подразделения Citigroup Шерри Хант за сообщение о мошенничестве банка с ипотечными облигациями. Кроме того, банк, заключив соглашение с Министерством юстиции США, выплатил штраф в размере 158 млн долл. США<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> SEC whistleblowing benefits foreigners too // URL: <http://www.igloballaw.com/sec-whistleblowing-benefits-foreigners-too/>

<sup>2</sup> 2013 Annual Report to congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program. URL: <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2013.pdf>

<sup>3</sup> Отчет атторнея по южному округу Нью-Йорка для федерального суда США по Южному округу Нью-Йорка. URL: [http://www.buckleysandler.com/uploads/1082/doc/Citi\\_Mortgage\\_Complaint-in-intervention.pdf](http://www.buckleysandler.com/uploads/1082/doc/Citi_Mortgage_Complaint-in-intervention.pdf) (дата обращения 15 мая 2015 г.). Hunt v. Citigroup Inc. (C). Citigroup Whistle-Blower Says Bank's 'Brute Force' Hid Bad Loans From U.S. // URL: <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-16/citigroup-whistle-blower-says-bank-s-brute-force-hid-bad-loans.html/>; Woman Who Couldn't Be Intimidated by Citigroup Wins \$31 Million. URL: <http://www.bloomberg.com/news/2012-05-31/woman-who-couldn-t-be-intimidated-by-citigroup-wins-31-million.html>

Вместе с тем в американской печати приводится множество примеров того, что «сигналы», поступавшие в Комиссию по ценным бумагам и биржам до принятия Закона Додда — Франка, не приводили к решительным действиям и не пресекали злоупотреблений, оставаясь без ответа. Например, в 2000-е гг. финансист Гарри Маркополос шесть раз обращался в данную комиссию с предупреждениями о том, что компания Б. Мэдоффа не ведет реального инвестиционного бизнеса и является крупнейшей в мире финансовой пирамидой, однако его призывы не были услышаны<sup>1</sup>.

Помимо процентов по выигранным делам, в США существует разветвленная система мер поощрения осведомителей. Это и внеочередное продвижение по службе, и обеспечение перехода на работу в другое подразделение или в другую структуру, и восстановление на работе, и приискание нового места работы с трудоустройством, и сохранение уровня оплаты труда, пособий и премий на период поиска новой работы, и бесплатные программы образования или профессиональной подготовки, если это может повлиять на новое назначение или продвижение по службе

Осведомители также могут рассчитывать на бесплатную психиатрическую помощь (тестирование или экзамен), а также на любое существенное изменение обязанностей, уровня ответственности, условий труда, вплоть до переподготовки и трудоустройства на принципиально иную работу.

Помимо уже перечисленных мер защиты и поощрения осведомителей, американское законодательство предусматривает прямые выплаты за сообщения о фактах мошеннических действий в компаниях (относительно каждого случая персонально). В то же время в случае подтверждения фактов правонарушений компенсируются расходы на адвоката. В случае добровольного увольнения существует возможность значительного увеличения выходного пособия за счет работодателя, исчисляемое исходя из зарплаты, которую получало лицо в компании.

Что же касается расширения практики доносительства о коррупции на другие сферы деятельности, в том числе охватываемые обязанностью сохранять профессиональную тайну, то стоит упомянуть статью, опубликованную в мае прошлого года в журнале

---

<sup>1</sup> Alternative to Silence Whistleblower Protection in 10 European Countries. URL: [http://whistleblowingitalia.files.wordpress.com/2013/03/10\\_ti\\_whistleblower\\_report\\_full\\_lr.pdf](http://whistleblowingitalia.files.wordpress.com/2013/03/10_ti_whistleblower_report_full_lr.pdf) // Whistleblower Laws & Internal Investigations: Tactics & Best Practices <http://www.squiresanders.com/files/Event/b5e39deb-e782-481b-8e94-eda085cccdf7/Presentation/EventAttachment/3eb65db3-be41-4891-a3bd-cldd8cd70784/Webinar-Whistleblower-Laws-and-Internal-Investigations.pdf>

The Economist, в которой говорилось, что, возможно, американские адвокаты в будущем смогут в определенных случаях сообщать о коррупционных деяниях своих доверителей и при этом получать за это вознаграждение, если информация подтвердится, без опасности подвергнуться дисциплинарному преследованию за разглашение адвокатской тайны<sup>1</sup>.

На постсоветском пространстве практика поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупции, была внедрена в Республике **Казахстан**. Как отмечалось ранее, 23 августа 2012 г. было принято постановление Правительства № 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией». По информации, предоставленной Казахстаном в ОЭСР, в 2013 г. были поощрены 172 лица на сумму 19 млн тенге<sup>2</sup>.

Право на единовременное денежное поощрение возникает в случае, если:

- 1) предоставленная информация соответствует действительности;
- 2) в отношении виновного лица вступило в законную силу постановление суда о наложении административного взыскания, вступил в законную силу обвинительный приговор либо вынесено постановление о прекращении уголовного дела о коррупционном преступлении по реабилитирующим основаниям.

Размер денежного вознаграждения определяется в эквиваленте, кратном месячным расчетным показателям (ежегодно устанавливаемым в Республике Казахстан), и зависит от характера и степени общественной опасности правонарушения. Так, по административным делам о коррупционных правонарушениях он составляет 30 месячных расчетных показателей (МРП) (59 460 тенге)<sup>3</sup>; по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести — 40 МРП (79280 тенге); по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести — 50 МРП (99 100 тенге); по уголовным делам о тяжких корруп-

<sup>1</sup> Corporate whistleblowers. Lawyer's poke. In-house counsels' lips might no longer be sealed. May 10th 2014. NEW YORK. URL: <http://www.economist.com/printedition/2014-05-10>

<sup>2</sup> Антикоррупционные реформы в Казахстане. 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции (ОЭСР. Париж, 10 октября 2014 г.). С. 89 // Сайт OECD. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

<sup>3</sup> С 1 января 2015 г. 1 месячный расчетный показатель равен 1982 тенге // Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2014 г. № 259-V ЗРК «О республиканском бюджете на 2015–2017 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000259>

ционных преступлениях — 70 МРП (138 740 тенге); по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях — 100 МРП (198 200 тенге). Каждому гражданину, сообщившему о факте коррупционного правонарушения, гарантируется конфиденциальность и защита государства.

Материалы, необходимые для получения единовременного денежного поощрения, формируются и направляются Агентством Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (следователями финансовой полиции) в течение 10 дней со дня возникновения права на поощрение. В перечень таких материалов включаются:

- 1) ходатайство органа, ведущего борьбу с коррупцией;
- 2) копия заявления, зарегистрированного в книге учета заявлений, информации об обращении лица по факту коррупционного преступления или иных документов, подтверждающих оказание лицом содействия в выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании коррупционного правонарушения или преступления;
- 3) копия протокола о совершении административного правонарушения или постановления о возбуждении дел об административном правонарушении;
- 4) копия постановления суда о наложении административного взыскания, вступившего в законную силу;
- 5) копия постановления о возбуждении уголовного дела или протокола упрощенного досудебного производства;
- 6) копия обвинительного приговора, вступившего в законную силу либо постановления о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

Приказ о выплате поощрения издается руководителем органа финансовой полиции в течение пяти рабочих дней с момента получения перечисленных материалов, а непосредственная выплата единовременного денежного вознаграждения производится в течение 15 дней со дня издания приказа о поощрении путем перевода денежных средств на лицевой либо иной счет информатора. В случае отказа лица, сообщившего о факте коррупционного правонарушения, от получения единовременного денежного поощрения, органу, ведущему борьбу с коррупцией, подается соответствующее заявление. В свою очередь, орган, ведущий борьбу с коррупцией, может ходатайствовать перед соответствующим руководителем органа финансовой полиции о награждении информатора грамотой либо об объявлении ему благодарности.

Однако поощрительные нормы не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

правонарушения. При этом ответственность за сообщение недостоверных сведений о фактах коррупции предусматривается в ряде нормативных правовых актов Казахстана:

1) согласно ст. 17 Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» государственный служащий, работник правоохранительного органа, сообщившие органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа, подлежат наказанию в дисциплинарном порядке (вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с коррупцией);

2) в статье 439 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК (по состоянию на 19 мая 2015 г.)<sup>1</sup> за сообщение органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения предусматривается наказание в виде штрафа в размере 200 месячных расчетных показателей (396 400 тенге). Вместе с тем в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР повторно акцентировало внимание на необходимости пересмотра этих положений административного законодательства, «поскольку факты коррупции трудно доказуемы и информация о них может быть специально рассмотрена как умышленная дезинформация»<sup>2</sup>;

3) в соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК (по состоянию на 1 января 2015 г.)<sup>3</sup> сообщение заведомо ложной информации о фактах коррупции может квалифицироваться как клевета (ч. 3 ст. 130) или заведомо ложный донос (ч. 3 ст. 419), соединенные с обвинением лица в совершении коррупционного преступления. Клевета, соединенная с обвинением лица в совершении коррупционного преступления наказывается штрафом в размере до 3 тыс. месячных расчетных показателей (5946 тенге) либо исправительными работами, либо ограничением

---

<sup>1</sup> Введен в действие с 1 января 2015 г. // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

<sup>2</sup> Антикоррупционные реформы в Казахстане. 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции (ОЭСР. Париж, 10 октября 2014 г.). С. 89 // Сайт OECD. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

<sup>3</sup> Введен в действие с 1 января 2015 г. // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок. Заведомо ложный донос, соединенный с обвинением лица в совершении коррупционного преступления, наказывается ограничением свободы на срок от трех до семи лет либо лишением свободы на тот же срок.

**В Китайской Народной Республике** на практике вознаграждение лицам, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных, выплачивается из средств, выделенных на уголовное производство; исключения составляют только громкие резонансные дела. Поэтому отсутствуют специальные источники финансирования для вознаграждения лиц, сообщающих о фактах коррупции. Такой правовой пробел приводит к тому, что снижается мотивация для лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных, что соответственно влияет на уменьшение количества таких сообщений.

Это также проявляется в вопросах выплаты вознаграждений: зачастую лицо, сообщающее о фактах коррупции, напрямую общается с сотрудниками правоохранительных органов, которые непосредственно занимаются конкретным делом. В таких случаях сложно обеспечить конфиденциальность личности информатора, велика вероятность утечки информации, что отрицательно влияет на активность лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных.

Статья 254 УК КНР определяет, что если работник государственных органов, злоупотребляя своим служебным положением, прикрываясь общественными интересами, в целях сведения счетов совершит действия, навлекающие неприятности на лицо, подавшее на него жалобу, высказавшее обвинение или критику в его адрес, напавшее на него заявление, то это наказывается лишением свободы на срок до 2 лет или краткосрочным арестом; при отягчающих обстоятельствах — наказывается лишением свободы на срок от 2 до 7 лет. В данном случае преступление совершает только лишь «работник государственных органов», а если мстить будет «работник негосударственных органов», то данная статья уже не применяется. Кроме того, объективная сторона данной статьи упоминает только про месть заявителю и ничего не говорит о мести близким родственникам заявителя, что снижает эффективное применение данной статьи.

В законодательстве КНР отсутствует обязанность специальных субъектов сообщать ставшие им известными сведения о коррупционных правонарушениях. Статья 108 УПК КНР устанавливает, что «любое лицо или организация, которым стали известны сведения о совершении преступления, или лицо, подозреваемое в совершении преступления, обладают правом и обязанностью информировать

соответствующие компетентные органы. В данной статье юридически закреплена обязанность граждан информировать компетентные органы, но такая обязанность носит лишь формальный характер: законодательно не закреплено никаких мер ответственности за ее неисполнение для граждан и организаций. Возможно, такая дефиниция по отношению к простым гражданам имеет разумные основания, но по отношению к специальным субъектам, например государственным служащим, сотрудникам правоохранительных органов, военнослужащим и др., в связи с особой опасностью коррупционных правонарушений представляется целесообразным закрепить обязанность о сообщении ставших им известными сведения о коррупционных правонарушениях.

В Китайской Республике Тайвань, наоборот, система вознаграждений для лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных, установлена достаточно четко: определены единые критерии, процедура и способы таких выплат, установлены различные суммы вознаграждения в зависимости от тяжести преступления, о котором было сообщено, и характере вынесенного судом приговора, установлены уполномоченные органы и временные рамки для выплаты таких вознаграждений. Единые стандарты и процедура оформления, обязательные для всех органов, а также наличие материальной составляющей приводят к повышению количества сообщений о правонарушениях, в том числе и коррупционных.

К основным законодательным актам, регламентирующим систему вознаграждения за сообщения о коррупционных правонарушениях в Китайской республике Тайвань можно отнести Правила от 15 июля 1963 г. «О наказании за коррупцию» (Anti-Corruption Act)<sup>1</sup>, Меры от 3 декабря 1979 г. «О вознаграждении и защите сообщающих о коррупционных правонарушениях» (The Anti-Corruption Informant Rewards and Protection Regulation) и некоторые др. Кроме того, принят специальный Закон от 9 февраля 2000 г. «О защите свидетелей» (Witness Protection Act)<sup>2</sup>, который в определенной мере также регламентирует вопросы защиты, лиц сообщающих о фактах коррупции. В соответствии с положениями вышеупомянутых Мер «О вознаграждении и защите сообщающих о коррупционных правонарушениях» предусмотрена четкая система вознаграждения для лиц, сообщивших о правонарушениях. Так, в случае, если обвиняемый по сообщению

---

<sup>1</sup> 《贪污治罪条例》(на китайском языке). URL: <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=C0000007>

<sup>2</sup> 《证人保护法》(на китайском языке). URL: <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030161>

лица приговорен к тюремному заключению до одного года, то выплачивается вознаграждение от 300 до 800 тыс. новых тайванских долларов, если обвиняемый приговорен к пожизненному заключению или смертной казни, то выплачивается вознаграждение от 6 млн 700 тыс. до 10 млн новых тайванских долларов. Учитывая независимость судебной системы в Тайване, создание таких четких критериев в выплате вознаграждений позволяет обеспечить законные права лиц, сообщающих о правонарушениях, в том числе и коррупционных.

Существует законодательно установленная обязанность специальных субъектов сообщать ставшие им известными сведения о коррупционных правонарушениях. Статья 13 Правил «О наказании за коррупцию» устанавливает, что если руководящее должностное лицо знает, но покрывает или не сообщает о коррупционных правонарушениях своих подчиненных, то оно может быть приговорено к тюремному заключению сроком от одного до семи лет. Таким образом, усиливается ответственность специальных субъектов по противодействию коррупции, минимизируются случаи круговой поруки и т.д., что в целом позволяет более эффективно бороться с коррупционными правонарушениями. В качестве примера можно отметить, что в отношении бывшего президента Тайваня г-на Чэнь Шуйбяня расследовалось уголовное дело о взяточничестве и отмытии денежных средств в особо крупных размерах<sup>1</sup>. В ходе судебного разбирательства Чэнь Шуйбянь был признан виновным в получении взяток, торговле должностными постами и в других преступлениях. Его супруга также признана виновной в совершении целого ряда преступлений, в том числе в получении взяток, отмытии денег, торговле официальными постами, даче ложных показаний и др. Чэнь Шуйбянь и его супруга У Шуйчжэнь приговорены к 20 годам тюремного заключения каждый и выплате штрафа в размере 250 млн и 200 млн новых тайваньских долларов соответственно. К различным срокам по этому делу также были приговорены несколько родственников экс-президента.

Кроме того, предусмотрена ответственность за заведомо ложный донос. Это вопрос решается очень своеобразно: в соответствии со ст. 16 Правил «О наказании за коррупцию» заведомо ложное обвинение в отношении других лиц является отягчающим вину обстоятельством, причем наказание за такое правонарушение будет строже на 50% от санкции соответствующей статьи.

---

<sup>1</sup> Бывший глава Тайваня и его супруга приговорены к 20 годам лишения свободы каждый. URL: <http://russian.people.com.cn/31516/8140560.html>

### 3.4. Санкции за нарушение работодателем прав работника

В случае нарушения прав работника в связи с тем, что работник сделал заявление о коррупции, работодатель подлежит:

- компенсации убытков (ущерба и упущенной выгоды);
- уплате штрафа за нарушение законодательства;
- восстановлению прав работника (восстановлению на рабочем месте, возвращению на более высокооплачиваемую должность, и т.п.);
- личной уголовной ответственности за нарушение законодательства.

**В США** в качестве мер защиты осведомителя выступают прямые запреты на: понижение в должности или увольнение; внесение работодателем в какие-либо «черные списки»; препятствование в карьерном росте (переназначение, влияющее на перспективу продвижения по службе и т.п.); дисциплинарное взыскание или корректирующее воздействие (лишение премиальных выплат); ограничение в получении льгот и иных выгод; несоблюдение условий найма на работу; запугивание и угрозы; снижение заработной платы или часов работы.

Необходимо отметить, что помимо нарушения трудовых прав, для заявителя могут существовать риски преследования и физического насилия, запугивания и мести. В отдельном порядке следует упомянуть о существовании ст. 32 Конвенции ООН против коррупции, предполагающей создание государством-участником эффективной системы защиты свидетелей, экспертов и потерпевших с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями в сфере коррупции.

В силу социальной значимости института осведомительства **австралийское** законодательство обеспечивает осведомителей мерами юридической защиты. К ним относится и установление запрета на принятие работодателем и другими лицами мер репрессивного характера в отношении осведомителей. Данный запрет поддерживается мерами уголовно-правовой охраны. В Федеральном Законе о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г. установлена уголовная ответственность за принятие репрессивных мер в отношении осведомителей или угрозы их принятия с наказанием в виде лишения свободы на срок до двух лет или штрафа до 120 условных единиц (ст. 19). Субъектом данного преступления является не только работодатель, но любое лицо.

В случае совершения преступления, предусмотренного ст. 425.1 УК **Канады**, виновный может быть приговорен к лишению свободы

сроком до пяти лет в случае рассмотрения дела по обвинительному акту либо на срок до двух лет, если дело рассматривается в порядке суммарного производства, и/или штрафа, размер которого определяется на усмотрение суда. Если же виновным по делу признано юридическое лицо, наказание назначается в виде штрафа, размер которого устанавливается судом (верхний предел штрафа не ограничен в случае осуждения по обвинительному акту; не более 100 000 канадских долларов — суммарное производство).

**В Словении** Закон о честности и борьбе с коррупцией 2010 г. (ст. 77) предусматривает административные штрафы в размере от 400 до 4 тыс. евро для руководителей государственных и местных органов, а также государственных и частных компаний за действия, связанные с нарушением норм этого Закона о защите информаторов. При этом бремя доказывания отсутствия таких нарушений возлагается на работодателя.

### **3.5. Освобождение от уголовной и гражданской ответственности**

Освобождение от ответственности также является определенным элементом защиты информаторов. В национальном законодательстве зачастую предусматриваются санкции для работников, которые незаконно раскрывают охраняемую законом тайну (например, государственную тайну). Для обеспечения защиты таких работников при сообщении ими о фактах коррупции национальные законы предусматривают особые процедуры заявления о фактах правонарушений. В частности, в **США** для таких случаев устанавливается особый порядок. Сообщение будет признано надлежащим, а лицу будет предоставлена соответствующая защита только в том случае, если лицо обратиться в специальный государственный орган (Inspector General, Office of Special Counsel).

При этом в **США** и некоторых других странах осведомители защищены от исков о клевете. Начало такого рода защиты было положено еще в 1777 г., когда служащие Ричард Марвен и Самуэль Шоу подверглись суровому наказанию со стороны Эсека Хопкинса (командующего континентальным флотом США) за сообщение в органы власти о правонарушениях, имевших место в период прохождения ими службы под командованием Хопкинса.

В ходе рассмотрения данного случая 30 июля 1778 г. Объединенный Конгресс заявил, что Соединенные Штаты обеспечат защиту этих осведомителей от иска о клевете, поданного против них Хопкинсом. В то же время Континентальный конгресс объявил об обязанности всех лиц, находящихся на службе Соединенных Штатов, а также иных лиц информировать Континентальный конгресс или

### § 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции

соответствующие органы о неправомерных действиях, мошенничествах и проступках, совершенных любым из офицеров<sup>1</sup>.

Кроме того, в качестве одной из мер, обеспечивающих защиту осведомителя, является установление уголовной ответственности лиц, осуществивших неблагоприятное воздействие на заявителей о коррупции (Канада, США, Словения, Мексика). В некоторых странах для обеспечения защиты заявителя о коррупции запрещается подача исков за оскорбление и клевету. Подобные действия могут значительно сдерживать практику сообщения о коррупции и снижать стимулы заявителя. Так, например, в **Корее** обеспечивается защита от исков с требованием о компенсации ущерба, причиненного сообщением о подозрениях в совершении неправомерных действий, поскольку данная практика является публичным интересом.

**Австралийское** законодательство устанавливает запрет на привлечение осведомителей к гражданской, уголовной, административной или дисциплинарной ответственности за раскрытие информации в публичных интересах<sup>2</sup>.

В **Канаде** Комиссар по вопросам честности и неподкупности в государственном секторе освобождается от уголовной и гражданской ответственности за действия или бездействия, а также высказывания, сопряженные с исполнением своих полномочий или обязанностей Комиссара (ст. 45 Закона).

Во **Франции** в соответствии со ст. 434-1 Уголовного кодекса любое лицо, сообщившее о преступлении, которое может быть еще предотвращено, обязано сообщить об этом Прокурору Республики, освобождается от уголовной ответственности. Исключения составляют особые преступления против нации или защищенных лиц (терроризм или педофилия). Коррупционные деяния не входят в эти исключения.

Согласно ст. 40 УПК Франции государственный служащий обязан сообщать о преступлениях и проступках, но к уголовной ответственности он не привлекается, а также не обладает какой-либо особой защитой против преследований до Закона от 6 декабря 2013 г.

До принятия Закона от 13 ноября 2007 г., внесшего изменения в Трудовой кодекс (статью L. 1161-1), французский работник частного сектора, имевший защиту от любых форм дискриминации и психологического и сексуального насилия, не был защищен от увольне-

<sup>1</sup> Journals of the Continental Congress. 1774–1789. Ed. By W.Ch. Ford, v. 1. Washington, 1904. С. 732.

<sup>2</sup> Статьи 9, 10 Закона о раскрытии информации в публичных интересах 2013 г.; ст. 5 Закона о защите осведомителей штата Южная Австралия 1993 г.; ст. 11 (1), ст. 39 Закона о защите осведомителей штата Квинсленд 1994 г. и др.

ния, если он сообщал о коррупции. С принятием этого Закона, который вступил в силу 1 марта 2008 г., работник частного сектора защищен от любых форм преследования (уголовного преследования, увольнения, прямой и косвенной дискриминации), если он добросовестно сообщает о коррупционном деянии, произошедшем в процессе осуществления своих полномочий. Закон также перенес бремя доказывания с работника на работодателя.

Лица, сообщающие о деяниях в области здравоохранения, окружающей среды, конфликта интересов, в рамках Законов 2011 и 2013 годов, упомянутых нами в параграфе о законодательстве о защите информаторов, защищены от уголовных преследований, и бремя доказывания не несут.

### 3.6. Судебные меры защиты информаторов

Помимо внешних и внутренних способов направления сообщения о коррупции законы обеспечивают заявителю возможность обращаться за защитой своих прав в **суды общей юрисдикции или специальные суды (трибуналы) по трудовым спорам**. Во многих странах функционируют специальные трудовые трибуналы, которые наделены полномочиями по рассмотрению исключительно трудовых споров, в том числе и в случае дискриминации заявителя о коррупции.

**Сербский Закон** о защите информаторов 2014 г. (ст. 24–25) предусматривает, что дела, связанные с нарушением прав осведомителей, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства в первой инстанции судьей единолично, а во второй инстанции — коллегией из трех судей. При этом в Законе указано, что такие судьи должны обладать специальными знаниями в данной области, полученными в ходе подготовки по юридической специальности по программе, подготовленной Министерством юстиции Сербии.

Наряду с этим национальное законодательство многих стран в сфере защиты информаторов предусматривает обязанность выплаты заявителю **компенсации за причиненный вред**. Это может быть компенсация потерянной зарплаты (упущенной выгоды), компенсация расходов на лечение, за моральный вред, за ущерб, причиненный преследованием или иным неблагоприятным воздействием. Обычно в законах размер компенсации не ограничен, поскольку в некоторых случаях, к примеру, поиск новой работы может занять значительное время. В ЮАР, например, размер компенсации за профессиональный ущерб в случае недобросовестной трудовой практики не может превышать сумму, эквивалентную размеру заработной платы за 12 месяцев, и в размере 24 месячных окладов за несправедливое увольнение.

*§ 3. Порядок защиты информаторов в связи с сообщением о коррупции*

По данным **британского** Трибунала по вопросам занятости в течение первых трех лет после издания Закона 1998 г. в Трибунал было подано 1200 исков информаторов, часть из которых была вызвана последствиями серьезных преступлений и тяжкого вреда, другие — незначительными и весьма тривиальными. Размер присужденной компенсации зависел от обстоятельств дела, и части информаторов было выплачено возмещение убытков в размере 50 тыс. фунтов стерлингов за моральный вред, в некоторых случаях компенсация составила более 1 млн фунтов стерлингов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: The Whistleblowing Commission. Code of Practice. URL: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>

## **Глава 3**

# **ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

### **§ 1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В рамках действующей правовой регуляции защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Примечательно, что обязанность сообщать о ставших известными фактах коррупции в отношении других лиц отсутствует.

По отношению к указанной категории лиц действуют лишь Федеральные законы от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Последний распространяется только на участников уголовного судопроизводства и только по решению суда, органа дознания, следственного органа.

В основном защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения. При этом работники Центрального банка Российской Федерации, федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также граждане, работающие в организациях, лишены подобной защиты.

Трудовое законодательство также практически не защищает сотрудника, который может заявить о таких фактах; Трудовой кодекс Российской Федерации содержит закрытый перечень оснований для увольнения работника (ст. 77, 81), при этом общий порядок защиты прав не учитывает специфики защиты прав заявителя о коррупции.

КоАП РФ также не содержит санкций для организации в связи с применением негативных мер к сотруднику, сообщившему о факте коррупции.

Соответственно, в рамках действия отечественного законодательства заявитель о коррупции не наделен отдельным процессуальным статусом, что затрудняет вовлечение населения в процесс противодействие коррупции.

В рамках саммита G20 в Сеуле в ноябре 2010 г. был принят Анти-коррупционный план действий (приложение III к Рамочному соглашению G20 по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста), который предусматривает обязанность сторон принять до конца 2012 г. законодательные акты, направленные на защиту заявителей о случаях коррупции.

Изложенное бесспорно подтверждает острую необходимость в разработке проекта федерального закона, направленного как на побуждение лиц раскрывать информацию о коррупционных правонарушениях, так и на защиту этих лиц, что подтверждается и зарубежным опытом, в законодательствах стран которых защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, может быть предусмотрена законодательными актами различных отраслей права: уголовного, трудового, административного, гражданского.

Принимая во внимание базовый характер Закона № 273-ФЗ и нецелесообразность его отягощения существенным объемом вносимых изменений, полагаем наиболее целесообразным вариант, предполагающий именно подготовку специального федерального закона по вопросу о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время Минтрудом России подготовлен проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Подпункт «п» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг., утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, предусматривает подготовку проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. При этом определено, что такая защита должна предоставляться от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

<sup>2</sup> В связи с обращением Минтруда России от 22 августа 2014 г. № 18-2/10/П-4745 Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации подготовил заключение на указанный законопроект (исх. № 01-12/972 от 29 августа 2014 г.).

Отмечая, что законопроектом устанавливается новое правовое регулирование и одновременно вносятся изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Институтом наряду с высказанными предложениями и замечаниями была отмечена необходимость одновременно с законопроектом, устанавливающим новое правовое регулирование, соблюдая «пакетный принцип», разработать и внести отдельный законопроект о законодательных актах и/или их структурных единицах, подлежащих изменению.

Очевидно, что законопроект должен предусматривать четко определенный субъектный состав лиц, заявляющих о коррупционном событии. Так, в ст. 33 Конвенции говорится о защите любых лиц (в государственном и частном секторах), добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения. Соответственно, помимо нарушения трудовых прав для заявителя, не находящегося в трудовых отношениях, также могут существовать риски преследования и физического насилия, запугивания и мести, что также должно найти отражение в законодательном поле.

Законопроект указанное положение не предусматривает. Проектируемая ситуация с неравным положением защиты чиновника (государственного и муниципального служащего) и гражданина, сообщившего о коррупционном факте, говорит о дискриминации защиты собственных прав граждан, что противоречит ст. 32 и п. «d» ст. 13 Конвенции ООН против коррупции, предполагающим как создание государством-участником эффективной системы защиты свидетелей, экспертов и потерпевших с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями в сфере коррупции, так и участие общества в противодействии коррупции, в соответствии с которым уважается, поощряется и защищается свобода поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

В связи с тем что перечень категорий лиц, которым предоставляется защита, должен быть максимально широким<sup>1</sup>, полагаем, что в законопроекте необходимо усовершенствовать порядок предо-

---

<sup>1</sup> Исходя из абзаца третьего подп. «п» п. 2 Национального плана по противодействию коррупции на 2014–2015 гг. предполагается подготовка проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

ставления защиты гражданам, сообщаящим о фактах коррупции, в том числе на основании положений ст. 18 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Как ранее отмечалось, любой дееспособный гражданин Российской Федерации, работающий как в частном, так и в государственном секторах, или лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, может сообщать о ставших ему известными фактах коррупционных правонарушений. В отличие от отмеченного в законопроекте предлагается ввести ограничительный перечень (п. «а» ст. 1) категорий лиц, обязанных сообщать о такого рода правонарушениях.

Касаемо субъектного состава лиц, находящихся в трудовых отношениях и являющихся служащими, также следует отметить, что в ряде стран правила о предоставлении защиты распространяются как на действующих работников (служащих), постоянных и временных, так и бывших (Австралия, Великобритания), тогда как на определенные категории работников, например военнослужащих, работников спецслужб, не распространяются.

Полагаем, что к таким лицам должны быть отнесены:

- лица, замещающие государственные или муниципальные должности;
- государственные и муниципальные служащие;
- лица, замещающие должности в организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом;
- лицо, замещающее должность в организации, независимо от ее организационно-правовой формы, принимающей меры по профилактике коррупции и/или участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа, либо в реализации государственной программы;
- лицо, замещающее должность в организации, являющейся контрагентом другой организации, участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа либо в реализации государственной программы;
- гражданин Российской Федерации.

Вред, приносимый коррупцией, ее латентный характер, вовлеченность в эту деятельность лиц, имеющих высокое служебное положение и обладающих существенным административным ресурсом, обуславливают необходимость обеспечения возможности независимого и объективного рассмотрения тех сведений, которые указанные

выше категории лиц могут предоставить в своих сообщениях и которые не носят клеветнического или иного необъективного характера. Практика показывает наличие стремления в органах власти и различного рода организациях к сокрытию фактов коррупционного поведения, в том числе путем внутриорганизационного рассмотрения такого рода дел.

На основании сказанного можно сделать вывод о том, что предусмотренный проектом излишний инстанционный порядок рассмотрения сообщений о коррупционных правонарушениях может быть менее эффективным, чем в случае, если сообщение о фактах коррупции будет осуществляться одновременно по внутренним и внешним каналам.

Предлагаемые меры защиты — это главные сущностные положения, которые должны быть четко регламентированы. Наряду с ними, целесообразно установить конкретные меры ответственности соответствующих должностных лиц, с одной стороны, не обеспечивших реализацию установленных в законе мер и, с другой стороны, лиц, допустивших в отношении заявителей о фактах коррупции неправомерные действия.

Преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, должно образовывать состав коррупционного правонарушения, за совершение которого в зависимости от степени его общественной опасности могут устанавливаться меры административной и уголовной ответственности.

Защита лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, может быть эффективной только в случае опоры на четко определенную организационную основу. Иными словами, должны быть четко определены органы, а впоследствии и должностные лица, которые будут обеспечивать применение мер такой защиты. К таким органам должны быть отнесены органы, осуществляющие деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений.

Принимая во внимание, что Трудовой кодекс Российской Федерации не предусматривает механизмов защиты прав заявителя о коррупции, а также не предусматривает возможности восстановить права работника при отказе в повышении на работе, снижении заработной платы, прекращении выплаты бонусов и премий, предлагается внести в него соответствующие положения. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также могли бы быть введены положения о санкциях за преследование и ущемление

прав и законных интересов лиц, сообщивших о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

## § 2. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЗАЯВИТЕЛЕЙ О КОРРУПЦИИ

Конвенция ООН против коррупции 2003 г.<sup>1</sup>, как уже отмечалось, предписывает государствам-участникам обеспечивать защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции.

В России до настоящего времени на федеральном уровне не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы обеспечения безопасности гражданина, уведомившего правоохранительные органы о проявлениях коррупции. Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, — это сложная и многоаспектная проблема, включающая наряду с юридическим аспектом психологический, этический и поведенческие.

Несмотря на то что техническая возможность для сообщения о фактах коррупции имеется (функционирование интернет-приемных, горячих линий, телефонов доверия, соответствующих разделов на интернет-сайтах спецслужб), количество соответствующих обращений невелико. Зачастую у граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций отсутствует реальная заинтересованность в придании огласки фактам коррупции. Практически отсутствуют правовые механизмы, стимулирующие такие обращения. Исключение, пожалуй, могут составить лишь случаи, когда указанные лица сами являются стороной коррупционных отношений (примечание к ст. 291 УК РФ)<sup>2</sup>.

Другой проблемой является обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции. При отсутствии реальных доказательств совершения коррупционного правонарушения лицо, сообщающее о фактах коррупции, может само стать субъектом уголовного преступления, заключающегося, например, в клевете.

<sup>1</sup> Принята Резолюцией 58/4 от 31 октября 2003 г. на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в г. Нью-Йорке.

<sup>2</sup> Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Следует отметить, что лицо, сообщающее о тех или иных фактах коррупции, не во всех случаях является специалистом, способным квалифицировать деяние в качестве коррупционного правонарушения. При этом такое лицо может добросовестно заблуждаться и полагать, что сообщаемые им сведения правдивы, а само оно не преследует личную выгоду, действуя на благо общества.

Существенной проблемой обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, является боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц. Обычно неблагоприятные последствия для лица, сообщающего о факте коррупции, возникают на рабочем месте, поэтому необходимая защита в первую очередь связана с защитой его трудовых прав. Неблагоприятные последствия могут проявляться в наложении дисциплинарного взыскания, увольнении, понижении в должности, переводе на другую работу, отказе от продвижения по службе, сокращении заработной платы, бонусов, премий, стимулирующих выплат и т.д.

Возможность нанесения фактом предоставления информации о проявлениях коррупции ущерба, превышающего пользу от ее раскрытия для конкретного органа или юридического лица, также составляет серьезную проблему для организации получения информации о фактах коррупции. В связи с этим любая организация стремится получить данную информацию первой, чтобы оценить риски ее распространения, не допустить «утечки» данной информации, направления ее компетентным государственным органам и т.д.

Следует специально отметить специфическое отношение окружающих к лицам, сообщающим о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив метку доносчика, жалобщика, информатора, стукача, осведомителя. Сообщения о подозрениях в совершении неправомερных действий не свойственны российскому менталитету, в то время как в некоторых других государствах, например в США, эта практика применяется почти повсеместно, будучи подкреπленной общественной моралью. При этом подобные сообщения считаются проявлением активной гражданской позиции. В ходе исследований выяснилось, что не меньше 60% жителей США считают себя обязанными пожаловаться, столкнувшись с «неуважением к государству» или различными отступлениями от установленных норм<sup>1</sup>. Как правило, приветствуется следующая информация:

---

<sup>1</sup> См.: Коновалова В. Организованное доносительство: решение проблем или мина замедленного действия? // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2011. № 11.

— о любых нарушениях принципов и процедур внутреннего контроля (хищение, причинение ущерба имуществу компании, злоупотребление, нарушение законов и т.д.);

— о любых нарушениях в области бухгалтерии и финансов, которые могут повлиять на надежность счетов компании (использование фальшивых инвойсов, фальсификация отчетов или счетов, мошенничество и т.д.);

— о любых нарушениях антикоррупционного законодательства (сокрытие выплат и т.д.).

Большинство работающих россиян полагают, что на их работе есть «стукачи», — таковы результаты опроса, проведенного специалистами портала Joblist.ru<sup>1</sup>. В опросе приняли участие 5000 россиян. Опрос проводился во всех федеральных округах страны. Исследование привело к следующим результатам:

— в наличие осведомителей верят 84% работающих жителей России;

— среди положительно ответивших на этот вопрос больше всего респондентов заняты в госструктурах (96%) и на производстве среди менеджмента (92%);

— 72% участников опроса осуждают «стукачей», а 25% относятся к ним нейтрально и считают такую практику нормальной.

Среди мотивов осведомителей можно выделить следующие: «Я без этого не могу, это часть моего характера», «Надеюсь на повышение», «Подлизываюсь к руководству», «Борюсь за справедливость», «Это месть, поступаю так из вредности».

Если в одних государствах каналы получения информации о коррупции делаются максимально открытыми (например, система «красных телефонов» в США), то в других эти информационные каналы, напротив, более закрыты в целях обеспечения защиты лиц, сообщивших соответствующие сведения.

Анонимность является необходимым аспектом процедуры сообщения о фактах коррупции в том случае, когда законодательная база недостаточно прочна и не обеспечивает полноценной гарантии от физического насилия и социального осуждения.

Культура восприятия практики сообщения о фактах коррупции в нашей стране не развита. В связи с этим при рассмотрении вопроса о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, целесообразно учитывать зарубежный опыт.

Таким образом, основными проблемами при сообщении о фактах коррупции являются:

<sup>1</sup> Коновалова В. Указ. соч.

– отсутствие реальной заинтересованности граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций в огласке этих случаев;

– обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции;

– сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, того или иного деяния в качестве коррупционного;

– боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц;

– возможность нанесения ущерба, превышающего пользу от раскрытия факта о коррупции;

– специфическое отношение окружающих к лицам, сообщаемым информацию о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив мету доносчика, стукача, осведомителя.

Только междисциплинарные подходы с бесспорным учетом законодательного зарубежного опыта, включая правоприменительную практику, должны быть положены в основу научно-правового осмысления защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, необходимости (или отсутствия таковой) их поощрения в случае сообщения о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, стимулирования антикоррупционного поведения в целом, разработки инструментов стимулирования заявителей о коррупции, действенной системы мониторинга и контроля деятельности органов власти и государственных корпораций и т.п.

### **§ 3. СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ ЛИЦ, ПОЛУЧАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ЗАЩИТУ В СЛУЧАЕ СООБЩЕНИЯ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ, И ИХ ПРАВОВОЙ СТАТУС**

В современном российском законодательстве отсутствует легальное определение лиц, сообщающих о фактах коррупции. В соответствии с текстуальным толкованием ст. 33 Конвенции ООН против коррупции заявителем о коррупции признается лицо, сообщаемое о любых фактах, связанных с преступлениями коррупционного характера, признанными таковыми в соответствии с положениями Конвенции. К таким преступлениям относится широкий круг деяний, включая и те, которые в российском уголовном законодательстве не признаются преступлениями (например, незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции)).

По смыслу Конвенции лицо, сообщаемое о фактах, связанных хотя бы с одним из коррупционных деяний, признается заявителем о коррупции. А это означает, что международное определение осведомителей не совпадает с их пониманием в российском уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве.

Согласно положениям международного права, целью защиты заявителей о фактах коррупции является побуждение лиц раскрывать информацию о нарушениях и защищать их от возможных неблагоприятных последствий таких действий. Для этих целей в национальном законодательстве рекомендуется предусмотреть субъектный состав сообщаемых о фактах коррупции, перечень нарушений, о которых они могут сообщать, механизмы защиты и санкции за нарушения прав заявителей. Так ст. 33 Конвенции ООН против коррупции предписывает для государств-участников рассмотреть возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, заявляющих о фактах коррупции, от любого несправедливого обращения.

К сожалению, Российская Федерация не в полной мере выполнила возложенные на нее обязательства. В настоящее время правовая защита лиц, сообщаемых о фактах коррупции, осуществляется в рамках более общей программы защиты участников уголовного судопроизводства, реализуемой на основе Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ (ред. от 3 февраля 2014 г., с изм. от 4 июня 2014 г.) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Этот Закон не проводит различий между лицами, сообщаемыми о фактах коррупции или о совершении иных преступлений. Осведомителем в равной степени может быть как потерпевший (в случае вымогательства взятки), подозреваемый, обвиняемый, свидетель и др.

Четкой дифференциации информаторов нет, тем не менее она существует, и в зависимости от степени вовлеченности осведомителя в коррупционные схемы зарубежные эксперты предлагают выделять следующие категории лиц:

- 1) физическое лицо: пострадавший или потенциальный потерпевший от коррупции; лицо, знающее о совершении преступления;
- 2) инклюзивный работник коммерческого сектора, который в своей деятельности столкнулся с коррупцией (столкнулся с проблемой и сообщил внутри своей же организации; узнал о коррупции, возникшей при взаимодействии с государством), включая сотрудников государственных корпораций;
- 3) сотрудники государственных и муниципальных органов и организаций (включая ГУПы, МУПы);

4) лица, которым в силу своей общественной деятельности стало известно о фактах коррупции (НКО, председатели ТСЖ, журналисты, активисты);

5) сотрудники правоохранительных органов или военнослужащие;

6) юридические лица, пострадавшие от фактов коррупции или рейдерских захватов<sup>1</sup>.

Предложенная классификация имеет под собой серьезные криминологические основания, но не соответствует положениям действующего российского законодательства. Типология лиц, сообщающих о фактах коррупции, может быть построена и на основе их процессуального статуса. Она основывается на положениях Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Согласно ч. 1–3 ст. 2 данного Закона государственная защита осуществляется в отношении следующих категорий лиц:

1) потерпевший;

2) свидетель;

3) частный обвинитель;

4) подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, их защитник и законный представитель, осужденный, оправданный, а также лицо, в отношении которого уголовное дело либо уголовное преследование было прекращено;

5) эксперт, специалист, переводчик, понятой, а также участвующий в уголовном судопроизводстве педагог и психолог;

6) гражданский истец, гражданский ответчик;

7) законный представитель, представитель потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и частного обвинителя.

С учетом характера коррупционных преступлений перечень лиц, сообщающих о фактах коррупции, не включает частных обвинителей, гражданских истцов и гражданских ответчиков, а также представителей гражданского истца, гражданского ответчика и частного обвинителя. Что же касается остальных категорий лиц, то на них распространяются все предусмотренные указанным Законом меры защиты независимо от их служебного положения и процессуального статуса.

В то же время Закон допускает некоторые отступления от общего правила при определении юридического факта, инициирующего применение мер государственной защиты.

---

<sup>1</sup> Results\_of\_international\_conference. URL: <http://transparency.org.ru/zashchita-zaiavitelei/rekomendovannyi-proekt-printcipov-zakonodatelstva-o-soobshcheniiakh-о-faktakh-korruptcii-ili-nezakonnoi-deiatelnosti> (дата обращения — 25 июня 2015 г.).

В соответствии со ст. 2 указанного Закона их применение может быть начато еще до возбуждения уголовного дела в отношении:

- заявителя;
- очевидца преступления;
- жертвы преступления;
- иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления.

Поскольку лица, сообщающие о фактах коррупции, входят в перечисленные выше группы, предполагается, что их государственная защита может быть осуществлена на начальных стадиях уголовного процесса, а именно с момента сообщения о совершении коррупционного деяния.

Однако при более внимательном прочтении этот, казалось бы, очевидный вывод подвергается сомнению ввиду несовпадения определений тождественных понятий в анализируемом Законе и УПК РФ.

Только внимательный анализ каждого из понятий, использованных законодателем в ч. 1–3 ст. 2 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» позволит определить круг субъектов, в отношении которых может быть осуществлена государственная защита.

Обратимся к правовому статусу свидетеля. По общему правилу под свидетелем понимается не являющееся обвиняемым (подозреваемым, потерпевшим, экспертом или специалистом) физическое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие отношение к возбужденному уголовному делу, вызванное (допрашиваемое в соответствии с ч. 1 ст. 187 УПК РФ в месте его нахождения) уполномоченным на то должностным лицом в целях получения от него в процессе производства следственного (судебного) действия показаний, вплоть до окончания производства по уголовному делу.

Иначе говоря, свидетелем в конкретном уголовном деле лицо остается и после окончания производства следственного действия, в процессе которого им давались показания. Определенными правами свидетеля указанное лицо обладает до момента завершения уголовного процесса по данному конкретному уголовному делу. Речь идет о таком, к примеру, его праве, как право знать свои права и обязанности, получать суммы на покрытие расходов, связанных с явкой к месту производства процессуальных действий и проживанием, приносить жалобы на действия (бездействие) и (или) решения следователя (дознателя и др.) и, несомненно, право на государственную защиту.

Часть 3 ст. 56 УПК РФ закрепляется перечень лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетелей об обстоятельствах, которые стали им известны:

- 1) судья, присяжный заседатель — в связи с участием в производстве по данному уголовному делу;
- 2) адвокат, защитник подозреваемого, обвиняемого — в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием;
- 3) адвокат — в связи с оказанием юридической помощи;
- 4) священнослужитель — из исповеди;
- 5) член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без их согласия — в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Однако не следует абсолютизировать данное требование. Так, в одном из определений Конституционный Суд РФ указывает: «Освобождая адвоката от обязанности свидетельствовать о ставших ему известными обстоятельствах в случаях, когда это вызвано нежеланием разглашать конфиденциальные сведения, п. 2 ч. 3 ст. 56 УПК Российской Федерации вместе с тем не исключает его право дать соответствующие показания в случаях, когда сам адвокат и его подзащитный заинтересованы в оглашении тех или иных сведений. Данная норма также не служит для адвоката препятствием в реализации права выступить свидетелем по делу при условии изменения впоследствии его правового статуса и соблюдения прав и законных интересов лиц, доверивших ему информацию. В подобных случаях суды не вправе отказывать в даче свидетельских показаний лицам, перечисленным в ч. 3 ст. 56 УПК Российской Федерации (в том числе защитникам обвиняемого и подозреваемого), при заявлении ими соответствующего ходатайства. Невозможность допроса указанных лиц — при их согласии дать показания, а также при согласии тех, чьи прав и законных интересов непосредственно касаются конфиденциально полученные адвокатом сведения, — приводила бы к нарушению конституционного права на судебную защиту и искажала бы само существо данного права»<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что данное толкование распространяется на допрос в качестве свидетеля всех лиц, названных в ч. 3 ст. 56 УПК РФ, в том числе и по факту совершения третьими лицами коррупционных преступлений.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 108-О «По жалобе гражданина Цицкишвили Гиви Важевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части третьей статьи 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2060.

Лицом, информирующем о факте коррупции, может быть и потерпевший от преступления. В соответствии со ст. 42 УПК РФ потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. Однако Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» существенно ограничивает понятие потерпевшего, относя к нему только физических лиц.

К сожалению, такого рода ограничения встречаются в законотворческой практике все чаще. Обращает на себя внимание разработанный Следственным комитетом РФ проект федерального закона «О потерпевших от преступлений»<sup>1</sup>. Серьезные возражения вызывает предлагаемая в нем дефиниция потерпевшего от преступления. В ст. 2 он определяется как физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный или моральный вред. Но эта трактовка противоречит легальному толкованию потерпевшего (ст. 42 УПК РФ), включающему как физических, так и юридических лиц.

Отвлекаясь от анализа законопроекта, заметим, что спор о статусе потерпевшего уже давно вышел за рамки теории и поставил перед практикой ряд вопросов, связанных с определением участников примирения и круга лиц, имеющих право на компенсацию. Возможным решением проблемы является введение в УК РФ материально-го статуса потерпевшего.

В основу его дефиниции должен быть положен не факт причинения юридически значимого вреда, а нарушение его субъективных прав. В целях согласования положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства целесообразным видится дополнение УК РФ статьей 181 «Понятие потерпевшего от преступления» следующего содержания: «Потерпевшим от преступления признается лицо, права и законные интересы которого нарушаются при совершении преступления».

Предлагаемое определение кажется обоснованным применительно к правовому статусу лиц, пострадавших от коррупционных преступлений. Специфической чертой взяточничества и многих других коррупционных деяний является отсутствие потерпевшего в его сов-

---

<sup>1</sup> Проект федерального закона «О потерпевших от преступлений» (подготовлен СК России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21 февраля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

ременном понимании, ибо лицо, дающее взятку, автоматически становится виновным в активном подкупе должностного лица.

Согласно примечанию к ст. 291 УК РФ лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело. Но в этих случаях взяткодатель не приобретает статус потерпевшего, хотя и подпадает под положения Федерального закона РФ от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

К лицам, подлежащим государственной защите в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», относятся также «иные лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступления».

Как известно, «способствовать» означает «оказывать помощь, содействовать»<sup>1</sup>, «Предупреждение» и «раскрытие», в том значении, которое использовано при формулировании ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», происходят от глаголов «предупредить» и «раскрыть».

«Предупредить» же означает «заранее принятыми мерами отвлечь»<sup>2</sup>, а «раскрыть» — «обнаружить, сделать известным, объяснить (что-нибудь, тайное, неизвестное и т.п.)»<sup>3</sup>.

Соответственно лица, способствующие предупреждению или раскрытию коррупционного преступления, — это все те физические лица, кто помает отвлечь совершение общественно опасного деяния и (или) наступление общественно опасных последствий, а равно физические лица, которые помогают установить лицо, совершившее преступление (общественно опасное деяние), и (или) доказать причастность к его совершению.

После возбуждения уголовного дела лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступления, и очевидцы преступления допрашиваются в качестве свидетелей и соответственно государственная защита в отношении их продолжает осуществляться уже

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1986. С. 658.

<sup>2</sup> Там же. С. 503.

<sup>3</sup> Там же. С. 503.

как свидетелей — в соответствии с п. 2 ч. 1, а не ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

В этой связи возникает вопрос о том, какие случаи охватываются ч. 2 ст. 2 рассматриваемого закона. Возможно ли осуществление государственной защиты до начала уголовного процесса, к примеру, при производстве оперативно-розыскных действий, направленных на предотвращение, выявление и раскрытие преступления?

Очевидно, что в отношении заявителя, очевидца преступления, жертвы преступления и иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления, меры государственной защиты могут быть осуществлены и до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, но не ранее начала уголовного процесса.

Это объясняется тем, что государственной защите, согласно рассматриваемому закону, подвергаются «участники уголовного судопроизводства». Уголовное судопроизводство начинается с момента появления в распоряжении следователя (дознателя и др.) повода к возбуждению уголовного дела и фактических оснований начала уголовного процесса. Поводами к возбуждению уголовного дела являются заявление о преступлении, явка с повинной и сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников. А фактическими основаниями начала уголовного процесса — вероятность наличия в происшествии, о котором идет речь в поводе, уголовно процессуально значимых признаков объективной стороны состава преступления.

Таким образом, получается, что несмотря на законодательное закрепление своего статуса иные лица, способствующие предупреждению или раскрытию коррупционного преступления, могут рассчитывать на оказание правовой помощи в полном объеме только в случае возбуждения уголовного дела и приобретения ими статуса свидетеля.

Помимо уголовно-процессуальной классификации осведомителей, существуют и иные типологии. В частности, в зависимости от объема полномочий и гарантий правовой защиты можно выделить две группы осведомителей:

- внешние информаторы — потерпевшие и свидетели, не являющиеся должностными лицами;
- внутренние информаторы, лица, являющиеся, как правило, государственными и муниципальными служащими.

Если в отношении первых напрямую действуют положения Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного

судопроизводства», то в отношении второй группы применяются законы и подзаконные акты, регламентирующие порядок осуществления государственной и муниципальной службы. Если для первой группы лиц сообщение о факте коррупции является правом, то для второй — обязанностью.

К сожалению, в действующем российском законодательстве статус внешних информаторов надлежащим образом не урегулирован. До настоящего времени государство так и не создало систему мер их поощрения. Кроме того, правовые гарантии защиты внешних информаторов не выходят за рамки положений Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», который, как известно, слабо реализуется на практике.

Если лицо сообщает заведомо ложные сведения о фактах совершения коррупционных преступлений или лицах, их совершивших, оно несет уголовную ответственность в зависимости от мотивов содеянного и способа информирования.

В случаях, когда им преследовалась цель унижить честь и достоинство личности, информатор подлежит ответственности по ст. 128.1 УК РФ «Клевета». Если он обвиняет потерпевшего в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, ответственность наступает по ч. 5 ст. 128.1 УК РФ. Показательно, что законодатель дифференцирует ответственность в зависимости от должностного положения осведомителя. Если он для совершения клеветы он использует служебное положение, его действия квалифицируются по ч. 3 ст. 128.1 УК РФ.

В случаях же, когда лицо сообщает заведомо ложные сведения о фактах коррупции органам и (или) структурам, уполномоченным инициировать уголовное преследование коррупционера, в действиях осведомителя содержится состав ст. 306 УК РФ «Заведомо ложный донос».

Применительно к заведомо ложному доносу законодатель не делает различий между внешним и внутренним осведомителем и не предусматривает в качестве квалифицированного состава использование служебного положения. Но в то же время он устанавливает более высокий порог ответственности в случае обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления (ч. 2 ст. 306 УК РФ) и в случае искусственного создания доказательств обвинения (ч. 3 ст. 306 УК РФ).

Гораздо более подробно на уровне законов и подзаконных актов регламентируется статус внутренних осведомителей.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О противодействии коррупции» (далее — ФЗ № 273) государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

Невыполнение лицом этой обязанности является серьезным должностным проступком, влекущим увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности.

При этом закон устанавливает гарантии защиты государственных или муниципальных служащих, уведомивших представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредоставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем) (ч. 5 ст. 9 ФЗ № 273).

Порядок уведомления государственных служащих федеральных государственных органов утверждается приказом соответствующего министерства или ведомства.

В числе таких документов можно назвать:

– приказ Минфина России от 11 декабря 2009 г. № 130н «О порядке уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минфина России и назначаемыми на должность Министром финансов Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, и их территориальных органов представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, реги-

страции таких уведомлений и проверки содержащихся в них сведений» (зарегистрирован в Минюсте России 29 января 2010 г. № 16131)<sup>1</sup>;

– приказ Минсельхоза России от 11 сентября 2012 г. № 493 (ред. от 3 февраля 2015 г.) «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минсельхоза России о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» (зарегистрирован в Минюсте России 15 ноября 2012 г. № 25817)<sup>2</sup>;

– приказ Министра обороны РФ от 11 мая 2010 г. № 444 (ред. от 5 сентября 2014 г.) «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений» (зарегистрирован в Минюсте России 2 июня 2010 г. № 17434)<sup>3</sup>;

– приказ Минэкономразвития России от 22 сентября 2014 г. № 581 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства экономического развития Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений и перечня сведений, содержащихся в уведомлениях» (зарегистрирован в Минюсте России 5 февраля 2015 г. № 35893)<sup>4</sup>;

– приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» (вместе с «Порядком уведомления сотрудником органа внутренних дел, военнослужащим внутренних войск, федеральным государственным гражданским служащим системы МВД России представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений») (зарегистрирован в Минюсте России 1 июля 2010 г. № 17676)<sup>5</sup>;

– приказ ФССП России от 6 сентября 2010 г. № 410 (ред. от 8 июня 2015 г.) «Об утверждении Положения о порядке уведомления феде-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. № 51.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 53.

<sup>3</sup> Российская газета. 2010. № 132.

<sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 9 февраля 2015 г.).

<sup>5</sup> Российская газета. 2010. № 152.

§ 3. *Субъектный состав лиц, получающих государственную защиту*

ральным государственным гражданским служащим Федеральной службы судебных приставов о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, регистрации такого уведомления и организации проверки содержащихся в уведомлении сведений» (зарегистрировано в Минюсте России 13 октября 2010 г. № 18709)<sup>1</sup>;

– приказ Казначейства России от 8 апреля 2015 г. № 10н «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Федерального казначейства, территориальных органов Федерального казначейства, работниками федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» (зарегистрирован в Минюсте России 13 мая 2015 г. № 37272)<sup>2</sup>;

– приказ Рособрнадзора от 31 марта 2011 г. № 812 (ред. от 27 февраля 2015 г.) «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки к совершению коррупционных правонарушений» (зарегистрирован в Минюсте России 17 мая 2011 г. № 20769)<sup>3</sup> и др.

В отдельных случаях порядок уведомления утверждается не приказом, а иным распорядительным документом. В частности, порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, помощника члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по работе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, замещающего должность по срочному служебному контракту, к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений утверждается распоряжением Председателя СФ ФС РФ от 11 сентября 2013 г. № 200рп-СФ, а порядок уведомления работниками Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных органов рабо-

<sup>1</sup> Российская газета. 2010. № 240.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 18 мая 2015 г.).

<sup>3</sup> Российская газета. 2011. № 119.

тодателя о фактах обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, организации проверок этих сведений и регистрации уведомлений — постановлением Правления ПФ РФ от 5 июня 2013 г. № 132п<sup>1</sup>.

Различия в процедуре утверждения порядка уведомления государственными и муниципальными служащими о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных преступлений содержательно не влияют на саму процедуру уведомления.

Порядок уведомления включает в себя следующие стадии:

1) подача уведомления. Внутренние нормативные акты предусматривают различия в правовых последствиях отказа или несвоевременного уведомления о склонении к совершению коррупционного преступления в зависимости от адресата предложения. Государственный или муниципальный служащий обязан проинформировать представителя нанимателя об обращении к нему предложении, в противном случае он увольняется со службы и привлекается к ответственности. Если же имело место склонение к совершению преступления другого служащего, обязанность трансформируется в право уведомления.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» не устанавливает сроки уведомления о факте склонения к совершению коррупционного преступления, отдавая этот вопрос на усмотрение отдельных министерств и ведомств. Дискретность этого условия привела к серьезным разногласиям в определении сроков выполнения рассматриваемой обязанности.

В большинстве случаев предписывается незамедлительный порядок информирования представителя нанимателя о факте склонения к коррупционному деянию (Следственный комитет РФ). Но есть исключения из этого правила. Например, Министерство обороны РФ устанавливает срок информирования в 15 календарных дней, а МВД России — ограничивает признак незамедлительности днем соответствующего обращения или сутками, следующим за выходными или праздничными днями.

Особое внимание обращается на перечень излагаемых в уведомлении сведений. Как правило, он включает данные об обратившемся государственном (муниципальном) служащем и все имеющиеся материалы, подтверждающие обстоятельства обращения каких-либо лиц в целях склонения этого служащего к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений подается лицом лично в про-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2013. № 172.

извольной письменной форме или по рекомендуемому образцу (который прилагается к приказу). В случае нахождения служащего в командировке, в отпуске, вне места прохождения гражданской службы он обязан письменно, а в отдельных случаях — по любым каналам связи (Следственный комитет РФ) или через федеральный портал (Совет Федерации Федерального Собрания РФ) уведомить представителя нанимателя о факте склонения к совершению коррупционного правонарушения;

2) порядок приема и регистрации уведомлений. Уведомление государственного и гражданского служащего подается им на имя представителя нанимателя. В этом усматривается приоритет внутреннего информирования. Хотя действующее законодательство напрямую не препятствует обращению лиц в компетентные следственные органы с заявлением о совершении преступления, применительно к должностным лицам существует порядок первичного информирования представителя нанимателя, который при обнаружении в деянии признаков состава передает содержащуюся в уведомлении информацию правоохранительным органам.

Исключение, пожалуй, составляет порядок уведомления, утвержденный Министерством экономического развития РФ. В нем особо подчеркивается, что в случае если склонение гражданского служащего к совершению коррупционного правонарушения осуществляется непосредственно со стороны представителя нанимателя, уведомление направляется гражданским служащим в органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы, в остальных случаях сохраняется общий порядок первичного уведомления нанимателя.

Уведомление регистрируется в Журнале регистрации уведомлений о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. После регистрации уведомления в Журнале гражданскому служащему выдается под роспись талон-уведомление с указанием данных о лице, принявшем уведомление, даты и времени его регистрации.

При этом в каждом государственном органе существует круг лиц или отдельные подразделения, отвечающие за прием, регистрацию и передачу уведомления на рассмотрение;

3) организация проверки сведений, содержащихся в уведомлении. Зарегистрированное уведомление передается на рассмотрение представителю нанимателя (лицу, его замещаемому) для принятия решения об организации проверки содержащихся в нем сведений. Организация проверки уведомления осуществляется специальными структурным подразделением (как правило, это подразделение по

противодействию коррупции) во взаимодействии с другими структурными подразделениями.

К сожалению, на ведомственном уровне не выработан единый подход к определению сроков рассмотрения обращения. Например, в Минсельхозе России, Минфине России он составляет 5 рабочих дней, в Министерстве обороны РФ — 5 дней на рассмотрение уведомления о правонарушении и 3 суток — на уведомление о совершении коррупционного преступления; в Федеральной казначейской службе — 7 дней с момента регистрации, в Минэкономразвития России, Федеральной службе по надзору в сфере образования — 10 рабочих дней, в МВД России — 30 суток, а в Следственном комитете РФ и вовсе не оговариваются максимальные сроки рассмотрения уведомления.

С учетом того, что уголовно-процессуальный закон устанавливает единые сроки регистрации и процессуального рассмотрения уголовных дел, а Уголовный кодекс не проводит дифференциации сроков давности привлечения к уголовной ответственности в зависимости от места совершения коррупционного преступления, нельзя признать обоснованным столь существенный разброс в сроках рассмотрения обращения отдельными ведомствами. В связи с этим при рассмотрении данной категории дел целесообразным видится установление единого срока для принятия решения по поступившему обращению в течение 5 рабочих дней с последующим направлением материалов в правоохранительные органы.

В целом анализ порядка уведомления о совершаемом или готовящемся коррупционном преступлении позволяет установить ряд существенных различий в статусе внешнего и внутреннего информатора.

На внешнего осведомителя распространяются общие правила обращения с заявлением о совершении преступления и правонарушения. Такое лицо, сообщая информацию о факте коррупции, реализует свое право, а не юридическую обязанность, и соответственно, не несет ответственность в случае отказа от информирования. Однако в случае возбуждения уголовного дела он приобретает процессуальный статус (как правило, потерпевшего или свидетеля), в рамках которого на него налагается ряд дополнительных обязанностей: давать достоверные показания, не уклоняться от дачи показаний и др.

В случае если внешний осведомитель сообщает заведомо ложные сведения о совершении коррупционного преступления, он подлежит уголовной ответственности по ст. 128.1 УК РФ или ст. 306 УК РФ в зависимости от направленности умысла и адресата обращения.

Что же касается внутреннего осведомителя, который является преимущественно государственным или муниципальным служащим,

то он, согласно прямому указанию Федерального закона «О противодействии коррупции», обязан сообщать представителю нанимателя и правоохранительным органам о факте обращения к нему с целью склонения к совершению коррупционного преступления. В случае неисполнение этой обязанности лицо подлежит ответственности. В то же время за ним сохраняется право (а не обязанность) информировать о фактах совершения коррупционных преступлений другими должностными лицами. В этом случае его статус схож со статусом внешнего информатора.

Еще одной отличительной особенностью внутреннего информирования является четко установленный порядок уведомления о совершаемом или готовящемся коррупционном преступлении, основанный на принципе первичности внутреннего информирования. А это означает, что государственному и гражданскому служащему рекомендуется, в первую очередь, обращаться к представителю нанимателя, который в случае установления признаков преступления передает информацию правоохранительным органам.

Существующая практика внутреннего информирования легла в основу построения принципиально новой модели осведомительства, которая была изложена в проекте федерального закона о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. Он был подготовлен Министерством труда и социальной защиты РФ в соответствии с поручением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № ДМ-П17-3229.

Намеренно отставляя за рамками обсуждение идеологических вопросов принятия осведомительства как новой парадигмы нравственности (в противовес парадигме неприемлемости «стукачества»), считаем необходимым сосредоточить внимание исключительно на юридических предпосылках создания института информирования о фактах коррупции.

Первым и основным аргументом в пользу создания такой системы является пробельность действующего законодательства в части правовой защиты лиц, сообщающих о совершении преступлений и правонарушений. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» устанавливает далеко не полный перечень правовых гарантий безопасности и в большей степени ориентирован на участников уголовного процесса, т.е. лиц, имеющих соответствующий процессуальный статус.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона в отдельных случаях меры государственной защиты могут быть применены до возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидца или жертвы

преступления либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления (ч. 2 ст. 20). Однако на практике защита указанных лиц осуществляется только после приобретения ими статуса потерпевшего или свидетеля, поскольку в России фактически отсутствует отлаженный механизм правовой защиты лиц с неясным юридическим статусом. Кроме того, нормы настоящего закона ориентированы только на уголовный процесс и не могут распространяться на участников административного судопроизводства. Получается, что лицо, сообщающее о совершении должностным лицом коррупционного правонарушения, фактически оказывается беззащитным.

Говоря о необходимости и целесообразности создания института правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, нельзя не упомянуть и о международных обязательствах РФ. В рамках саммита «Большой Двадцатки» в Сеуле в ноябре 2010 года был принят Антикоррупционный План действий (Приложение III к Рамочному соглашению «Большой Двадцатки» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста), который предусматривает обязанность сторон, в том числе и России, принять до конца 2012 года законодательные акты, направленные на защиту заявителей о случаях коррупции<sup>1</sup>.

Дополнительным доводом в пользу активизации деятельности по разработке проекта федерального закона стал доклад Transparency International — Австралия, Мельбурнского университета, университета Гриффита и организации Blueprint for freespeech «Законодательство о защите заявителей в странах Большой Двадцатки. Приоритеты для действий» (Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Priorities for Action). На основе 14 критериев составители доклада оценили страны по трехбалльной шкале: от 1 (полностью или почти полностью соответствующее требованиям) до 3 (совершенно не соответствующее 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 госсекторе — без единого высшего балла. В числе положительных моментов эксперты отметили наличие в стране процедур защиты заявителей в рамках общих мер безопасности свидетелей и потерпевших<sup>2</sup>, но эти меры были признаны недостаточными.

---

<sup>1</sup> URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d51a1a22de759f698a.pdf>

<sup>2</sup> URL: <http://www.transparency.org.ru/zashchita-zaiavitelei/zashchita-zaiavitelei-luchshie-praktiki-i-khudshie-primery>

Пожалуй, одним из наиболее сложных вопросов, связанных с внедрением новой практики вознаграждения осведомителей, является круг возможных осведомителей.

В соответствии со ст. 4 законопроекта, лицо, сообщившее в установленном порядке о коррупционном правонарушении представителю нанимателя (работодателю), органам прокуратуры, правоохранительным органам или другим уполномоченным государственным органам, находится под защитой государства в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

К указанным лицам относятся:

а) лицо, замещающее государственную должность или муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы;

б) служащий Центрального банка Российской Федерации;

в) работник, замещающий должность в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона;

г) работник, замещающий должность на основании трудового договора в государственном органе, органе местного самоуправления;

д) работник, замещающий должность в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом;

е) работник, осуществляющий трудовую деятельность в организации, не указанной в пунктах «в»–«д» (ч. 2 ст. 4).

К сожалению, разработчики законопроекта не поясняют, кто понимается под работником иных организаций (п. «е» ч. 2 ст. 4). Означает ли это, что соответствующие права на защиту и поощрение имеет любое работающее по трудовому договору лицо, либо речь идет о занятости в государственном (муниципальном) секторе? Но какое бы решение ни было правильным, неясно, зачем следовало конкретизировать круг осведомителей, если в п. «е» используется весьма широкая трактовка организации, в которой работает осведомитель.

Определяя круг лиц, подлежащих защите, разработчики документа чрезмерно сужают его, оставляя за его рамками лиц, ранее уволенных с государственной или муниципальной службы, а также претендующих на занятие вакантных должностей. Неясно также, почему гарантии защиты не распространяются на лиц, работающих в компаниях, имеющих государственные контракты. Как показывает статистика, высокий объем коррупции фиксируется именно в этой

сфере и помощь в раскрытии такого рода преступлений может только приветствоваться.

Не отвечает рассматриваемый законопроект и на вопрос о том, как соотносятся друг с другом обязанность государственного и муниципального служащего информировать о фактах склонения к коррупционному преступлению и его право на денежное вознаграждение.

Как отмечается в ст. 8 законопроекта, лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, выплачивается вознаграждение в денежном выражении в размере 10 процентов от суммы взятки, коммерческого подкупа, незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, а в случае, если сообщение о коррупционном правонарушении позволило предотвратить причинение ущерба государственной или муниципальной казне, государственному или муниципальному имуществу, вознаграждение выплачивается в денежном выражении в размере от 10 процентов от суммы предотвращенного ущерба, установленного решением суда, Счетной палаты Российской Федерации или иного уполномоченного государственного органа, при условии, что такое вознаграждение не превысит три миллиона рублей.

С учетом финансово-экономического положения организация, указанная в п. «е» ч. 2 ст. 4 настоящего Федерального закона, может установить выплату материального вознаграждения лицам за сообщение о коррупционном правонарушении, которое позволило предотвратить причинение материального ущерба, нанесение вреда репутации и иных убытков или утрат такой организации. Порядок выплаты и ее размер устанавливаются локальным нормативным актом указанной организации (ч. 3 ст. 8 проекта закона).

Возникает очевидный конфликт между юридическим пониманием прав и обязанностей субъектов. Если на лицо возлагается обязанность информировать о фактах совершения коррупционных преступлений, то непонятно, что является юридическим фактом для выплаты ему вознаграждения. По смыслу законопроекта — не что иное, как выполнение своей должностной обязанности. Но при таком подходе наблюдается существенный перекося в понимании служебных и нравственных обязанностей. Фактически имеет место ситуация, когда внешний информатор, руководствуясь гражданским долгом, не будет поощряться, а должностное лицо — будет.

Сомнения в обоснованности ряда положений закона вызывает и тот факт, что разработчики по сути закрепляют практику приоритета внутреннего информирования, предоставляя работодателю возможность дополнительно премировать бдительного работника,

что, с одной стороны, должно послужить дополнительным стимулом к осведомительству, а, с другой, создает ничем не обоснованную дискриминацию информаторов и что самое важное — представляет представителю нанимателя возможность самостоятельно оценивать важность информации и характер коррупционного проступка, не прибегая к помощи компетентных правоохранительных органов.

Сомнения в юридической стройности законопроекта вызывает и ч. 2 ст. 6, предусматривающая обязанности лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Эти лица обязаны:

— соблюдать порядок, форму и сроки представления сообщения о коррупционном правонарушении;

— выполнять законные требования представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры, правоохранительных органов или других уполномоченных государственных органов, осуществляющих меры защиты, предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Однако согласно общей теории права любая обязанность может быть признана таковой только при условии, если она подкреплена ответственностью за ее неисполнение. Что же касается положений ч. 2 ст. 6, то они не корреспондируют нормам об ответственности, что полностью нивелирует их социально-юридическую значимость.

Заключая в себе мощный организационный и предупредительный резерв, настоящий законопроект вместе с тем нуждается в серьезной корректировке в части определения круга осведомителей, их прав и обязанностей.

В частности, криминологически обоснованным видится расширение перечня лиц, подлежащих защите, за счет бывших работников и стажеров, а также за счет сотрудников организаций, работающих по госконтрактам, и введение ответственности за нарушение обязанностей, закрепленных в ст. 6 законопроекта.

#### **§ 4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЦ, СПОСОБСТВУЮЩИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И РАСКРЫТИЮ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Результативность предупреждения и раскрытия преступлений, в том числе и коррупционных, во многом является прямым следствием уровня и качества защищенности лиц, способствующих уголовному правосудию, которые могут стать объектом угроз, запугиваний, а также непосредственных волевых противоправных действий

со стороны тех, кто крайне заинтересован остаться безнаказанным: подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и их окружения.

Задача государства обеспечить эффективную и достаточную систему мер защиты, включающую в себя комплекс правовых, организационных и материальных мер, среди которых наиболее важной на сегодняшний день, можно назвать проблему законодательного закрепления надежного механизма обеспечения безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений.

Такой подход законодателя представляется наиболее оправданным с точки зрения формирования системы тотальной защищенности личности и повышения авторитета государства, что, в свою очередь, положительным образом повлияет на конечный результат процесса отправления уголовного правосудия, повышая его качество.

Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного законодательства показывает, что национальные законы, регламентирующие названные вопросы, нуждаются в совершенствовании. Особенно это касается проблем правового регулирования обеспечения безопасности лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим предупреждение и раскрытие коррупционных деяний.

Обязательства по принятию надлежащих мер по эффективному обеспечению защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, возложены на Российскую Федерацию как на государство-участника Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в Нью-Йорке 31 октября 2003 г. и ратифицированной федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ (ст. 32–33). Вместе с тем, следует признать, что в национальном законодательстве учтены не все принципы Конвенции и Россией принимаются недостаточные меры для реализации рекомендаций международного сообщества по применению мер безопасности для защиты заявителей о коррупции от неблагоприятных для них последствий.

Отечественное законодательство, в частности Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривает только обязанность государственных и муниципальных служащих в рамках внутреннего или внешнего информирования сообщать о фактах коррупции (п. 1 ст. 9), когда его непосредственно склоняют к совершению коррупционных действий, и его защиту государством соответственно (п. 4 ст. 9). Однако обязанность сообщать о ставших известными фактах коррупции, совершенными иными лицами, указанный закон не предусматривает, вероятно, это объясняется отсутствием достаточных государственных гарантий безопасности заявителей о коррупции.

Определенные меры защиты заявителей о коррупции предусмотрены Указом Президента от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». К ним относятся, во-первых, особый порядок применения мер дисциплинарного характера к государственным служащим или служащим государственных корпораций, сообщивших о фактах коррупции. Согласно которому, рассмотрение дисциплинарного проступка осуществляется на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в котором предусмотрена возможность участия прокурора, осуществляющего надзор за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде. Во-вторых, для граждан, не состоящих на государственной службе, готовящихся сообщить о фактах коррупции, либо в случае нарушения их законных прав и интересов в связи с такими сообщениями, предусмотрена возможность получения бесплатной юридической помощи.

Учитывая недостаточность правового регулирования защиты заявителя о коррупции, считаем необходимым, в первую очередь, проанализировать действующее законодательство, регулирующее государственную защиту лиц, содействующих уголовному правосудию. В настоящее время фактически сформирован и действует институт государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в котором учтены международные нормы и правовой опыт зарубежных стран. Однако его возможности в отношении защиты заявителей о коррупции используются далеко не полностью.

В современных условиях в целях обеспечения безопасности органами государственной власти применяются как процессуальные, так и непроцессуальные меры защиты в отношении лиц, содействующих уголовному правосудию. Процессуальные меры закреплены в уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193, п. 4 ч. 2 ст. 241, ч. 5 ст. 278). Непроцессуальные меры защиты регламентированы Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», а также различными ведомственными нормативными правовыми актами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 (в ред. от 16 февраля 2013 г.) «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопро-

Государственная защита граждан, способствующих предупреждению и раскрытию преступлений, регулируется, в первую очередь, специальным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее — Закон о государственной защите). В нем заложены основы системы государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства; установлены принципы осуществления и виды государственной защиты, включающие меры безопасности и социальной поддержки; определены органы, обеспечивающие государственную защиту, и порядок применения мер. В целом законодателем в наибольшей степени были учтены основополагающие международные принципы и стандарты обеспечения безопасности личности в уголовном судопроизводстве.

Законом о государственной защите предусмотрено, в частности, применение следующих мер 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.

Согласно ст. 3 Закона о государственной защите осуществление мер государственной защиты возлагается на шесть различных ведомств: на органы внутренних дел РФ; органы Федеральной службы безопасности; таможенные органы и органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по уголовным делам, находящимся в их производстве или отнесенным к их веде-

---

изводства»; постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 664 (в ред. от 25 марта 2013 г.) «Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий потерпевшим, свидетелям и иным участникам уголовного судопроизводства, в отношении которых в установленном порядке принято решение об осуществлении государственной защиты»; постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 134 (в ред. от 19 ноября 2008 г.) «Об утверждении Правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»; постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 792 (в ред. от 4 сентября 2012 г.) «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009—2013 годы».

нию; а также на иные государственные органы, на которые может быть возложено в соответствии с законодательством осуществление отдельных мер безопасности.

Следует отметить, что название рассматриваемого Закона о государственной защите несколько не соответствует его содержанию, которое предполагает расширительное толкование. Действительно, если в названии речь идет о государственной защите весьма узкого круга субъектов, а именно лиц, которые имеют определенный процессуальный статус в рамках возбужденного уголовного дела, то в тексте ч. 2 ст. 2 Закона о государственной защите содержится норма, согласно которой меры государственной защиты могут применяться также и до возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидца или жертвы преступления либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления. Известно, что с момента принятия заявления до начала уголовного судопроизводства, то есть до момента возбуждения уголовного дела, проходит определенный в ст. 144 УПК РФ срок, в течение которого устанавливается наличие основания для возбуждения уголовного дела. Однако зачастую преступники начинают оказывать давление на будущих участников процесса еще при отсутствии возбужденного уголовного дела. Поэтому указание законодателя о том, что меры защиты могут применяться до возбуждения уголовного дела, имеет принципиальное значение. Такой подход законодателя следует признать обоснованным, поскольку государство обязано брать под защиту не только участников уголовного судопроизводства в строго процессуальном смысле этого слова, но и иных лиц, которые способствуют уголовному преследованию.

Таким образом, в отношении заявителя, очевидца преступления, жертвы преступления и иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления, в том числе и коррупционного, применение мер государственной защиты может быть начато до того, как принятое компетентным должностным лицом (органом) решение о возбуждении уголовного дела будет должным образом оформлено.

Заявителем является лицо, обратившееся в правоохранительные органы с заявлением о преступлении. Заявитель может быть жертвой преступления, его очевидцем, представителем или законным представителем, родственником жертвы или очевидца или иным лицом, которому из каких-либо источников стало известно о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. Заявление о преступлении может быть сделано в устном или письменном виде. Письменное заявление о преступлении должно быть подписано заявителем. Устное заявление о преступлении заносится в протокол, кото-

рый подписывается заявителем и лицом, принявшим данное заявление. Протокол должен содержать данные о заявителе, а также о документах, удостоверяющих личность заявителя. Если устное сообщение о преступлении сделано при производстве следственного действия или в ходе судебного разбирательства, то оно заносится соответственно в протокол следственного действия или протокол судебного заседания. В случае, когда заявитель не может лично присутствовать при составлении протокола (например, когда о преступлении заявлено с помощью телефонограммы, а сам заявитель болен, находится в лечебном учреждении или по каким-либо иным причинам отказался присутствовать при составлении протокола о приеме устного заявления о преступлении), его заявление оформляется сотрудником милиции рапортом об обнаружении признаков преступления. Заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ, о чем в протоколе делается отметка, которая удостоверяется подписью заявителя.

Анонимное заявление о преступлении не может служить поводом для возбуждения уголовного дела. Однако следует учитывать, что анонимность является необходимым аспектом процедуры заявления в случае, когда законодательная база недостаточно разработана и не обеспечивает для лица полноценных гарантий от неблагоприятных последствий. Поэтому считаем, что даже анонимные заявления должны быть проверены, и при обнаружении признаков преступления должно возбуждаться уголовное дело. Поводом для возбуждения уголовного дела в таком случае будет рапорт сотрудника, проводившего проверку об обнаружении признаков преступления.

Очевидцем преступления является лицо, непосредственно наблюдавшее преступников, событие преступления или иные интересующие следствие обстоятельства преступления.

Обратим особое внимание на последнюю категорию, в отношении которой допускается применение мер безопасности до возбуждения уголовного дела — иные лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступлений. В данном случае законодатель не называет конкретных лиц, на которых могут распространяться меры государственной защиты. Эта категория лиц, сознательно отграничена законодателем от заявителя, очевидца или жертвы преступления, т.е. тех лиц, которые в перспективе, вероятнее всего, станут полноправными участниками уголовного судопроизводства. Поэтому в данном случае речь идет о совершенно ином круге субъектов, участие которых в уголовном процессе не предполагает наделение их каким-либо процессуальным статусом. Следовательно, под лицами, способству-

ющими предупреждению или раскрытию преступлений, мы вправе подразумевать неограниченно широкий круг любых лиц, оказывающих любую помощь по предупреждению или раскрытию преступлений в любой форме. Единственным критерием отнесения к ним будет являться «полезность» таких лиц в деле противодействия преступности. Применительно к предмету нашего исследования, к этой категории могут быть отнесены, в том числе и заявители о коррупции, которые в перспективе, по тем или иным причинам, не станут участниками уголовного судопроизводства.

Безусловно, что понятием «иные лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступлений» охватываются также лица, содействующие оперативно-розыскной деятельности, которая является одним из этапов содействия правосудию, а в случае, когда оперативно-розыскная деятельность предшествует уголовному судопроизводству — начальным этапом содействия.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) официально закрепляет за гражданами возможность реализовать свое право на оказание помощи органам внутренних дел и другим субъектам ОРД в решении задач борьбы с преступностью путем сотрудничества с оперативными аппаратами этих органов<sup>1</sup>. В Законе об ОРД также отмечается социальная необходимость и значимость подобного сотрудничества.

Задачами оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыск без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона об ОРД органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, могут устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие им на конфиденциальной основе. В части 1 ст. 17 Закона об ОРД указывается, что отдельные лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранени-

---

<sup>1</sup> Бобров В.Г. К вопросу об анонимном содействии граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность // Оперативник (сыщик). 2011. № 2(27). С. 28–32.

ем по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту. Также установлено, что конфиденциальное сотрудничество может осуществляться с любым совершеннолетним, дееспособным лицом независимо от гражданства, национальности, пола, имущественного, должностного и социального положения, образования, принадлежности к общественным объединениям, отношения к религии и политических убеждений. Привлекаться к сотрудничеству могут как граждане России, так и иностранные подданные и лица без гражданства.

Таким образом, сотрудничество с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, может устанавливаться как на безвозмездной, так и возмездной основе (по контракту), быть гласным или негласным (конфиденциальным). Гласное содействие оказывается при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий, в ходе которых участие гражданина не требуется сохранять в тайне (при возникновении же угрозы посткриминального воздействия его безопасность должна обеспечиваться универсальными мерами безопасности). Конфиденциальное содействие имеет для оперативно-розыскной деятельности наибольшее значение и предусматривает неоглашение сведений о гражданах, личность которых осуществляется оперативно-розыскную деятельность известных. Меры, обеспечивающие безопасность указанных граждан, закреплены в положениях ст. 5, 7–9, 11, 12, 14, 15, 17, 18 Закона об ОРД.

При этом в ст. 18 Закона об ОРД установлены значительные гарантии для лиц, сотрудничающих с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, по контракту, в плане оказания им социальной, правовой, медицинской и иной помощи. Кроме того, предусмотрены определенные меры защиты для членов их семей и близких. 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 основе. Очевидно, что они также рискуют стать объектом угроз, запугиваний и иных противоправных действий со стороны тех, кто крайне заинтересован остаться безнаказанным. Поэтому необходимо гарантировать и им безопасность, что позволит повысить уровень раскрываемости преступлений.

Помимо этого, применительно к нашему исследованию особо следует отметить анонимное содействие, которое заключается в предоставлении органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, информации гражданами, которые не желают раскрывать свое имя, участвовать в оперативно-розыскной деятельности и в

уголовном судопроизводстве. Указанный вид содействия может широко применяться среди заявителей о коррупции. Мерой безопасности в рамках такого содействия выступает собственно анонимность гражданина при передаче соответствующим органам информации.

Полагаем, что анонимное содействие граждан в предупреждении и раскрытии коррупционных деяний оправдано интересами государства и общества в противодействии коррупции. Фактически без анонимных заявлений многие коррупционные правонарушения остаются латентными, а виновные остаются безнаказанными. Поэтому в настоящее время представляется актуальным и необходимым использование анонимной помощи граждан в борьбе с коррупционными преступлениями.

Относительно заявителей о коррупции, которые оказывают содействие гласно, следует отметить их особое положение среди иных лиц, способствующих предупреждению и раскрытию преступлений, в целом, и содействующих оперативно-розыскной деятельности, в частности. Это связано с тем, что способы воздействия на заявителя о коррупции могут выражаться как в запрещенных уголовным законом деяниях, так и в действиях, которые в УК РФ не предусмотрены, да и не всегда могут быть криминализованы. Обычно неблагоприятные последствия для заявителя о коррупции происходят на рабочем месте. Они могут проявляться в наложении дисциплинарного взыскания, увольнении, понижении по должности, переводе на другую работу, отказе от продвижения по службе, сокращении заработной платы, бонусов, премий и др. Следовательно, для защиты заявителей о коррупции от негативных последствий, связанных с трудовой деятельностью, в законодательстве необходимо предусмотреть дополнительные меры защиты. Поэтому представляется целесообразным установление санкций для работодателей в связи с применением негативных мер к сотруднику, сообщившему о факте коррупции. К примеру, зарубежное законодательство ряда стран (Канада и США) предусматривает уголовную ответственность для лиц, нарушающих права заявителя. Кроме того, в законодательстве должны быть также предусмотрены меры, обеспечивающие возможность для работника рассчитывать на восстановление своего статуса, в том числе восстановление на работе после несправедливого увольнения, выплату причитающихся денежных средств, а также возмещение убытков, морального вреда, выплату денежной компенсации до тех пор, пока работник не найдет себе новое место работы (если восстановление на работе нежелательно).

В некоторых зарубежных странах защита предоставляется только государственным служащим (как, например, в США), однако в таких

странах, как Великобритания, Корея, Япония, Южная Африка, защита предоставляется также работникам частных компаний. В таких странах, как Австралия и Великобритания, защита распространяется не только на постоянных работников (служащих), но и на консультантов, контрагентов, временных работников, бывших работников, стажеров, практикантов, и тех, кто выполняет агентские функции. На определенные категории работников (служащих) общие правила о предоставлении защиты, не распространяются в связи с тем, что раскрытие ими информации может нанести больше вреда, чем пользы. К таковым, например, следует отнести работников спецслужб и военных ведомств. Для их защиты должны приниматься специальные акты.

Согласно статье 33 Конвенции ООН против коррупции заявитель о коррупции — это лицо, сообщающее о любых фактах, связанных с преступлениями коррупционного характера, признанными таковыми в соответствии с положениями Конвенции.

Следует обратить особое внимание, что в ст. 33 Конвенции ООН против коррупции говорится о защите любых лиц (в государственном и частном секторах) добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения. Поэтому полагаем, что среди этих лиц должны быть как государственные и муниципальные служащие, так и отдельные граждане, желающие сообщить о коррупционных правонарушениях, что согласуется с Конвенцией, в частности с п. d ст. 13 «Участие общества», в соответствии с которым уважается, поощряется и защищается свобода поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Как нами уже отмечалось, заявитель о коррупции, в дальнейшем может стать участником уголовного судопроизводства, т.е. лицом, которое имеет определенный процессуальный статус в рамках возбужденного уголовного дела. Соответственно, помимо нарушения отдельных прав заявителя, не находящегося в трудовых отношениях, также могут существовать риски преследования и физического насилия, запугивания и мести, что должно обеспечиваться универсальными мерами безопасности, предусмотренными Законом о государственной защите.

Относительно вопроса, кем должна обеспечиваться защита заявителей о коррупции, можно отметить, что каждое из указанных в ст. 3 Закона о государственной защите силовое ведомство может осуществлять защиту заявителей о коррупции в зависимости от ка-

тегории уголовных дел, находящихся в производстве или относящихся к их ведению. Вместе с тем не исключено создание единой специальной службы, представители которой осуществляли государственную защиту заявителей о коррупции независимо от ведомственной принадлежности. При этом осуществление мер безопасности для данного подразделения носило бы не факультативный, а основной (постоянный) характер.

Завершая данное исследование, можно отметить, что для государственной защиты лиц, оказывающих содействие в предупреждении и раскрытии преступлений, законодателем уже сделано немало, однако остается проблема недостаточности мер защиты в отношении заявителей о коррупции, что является одной из причин низкой результативности предупреждения и раскрываемости коррупционных преступлений.

Очевидно, что для решения данной проблемы необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в направлении максимального гарантирования защиты заявителей о коррупции, создания надежного механизма обеспечения безопасности указанных лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений.

## **§ 5. УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ И КОРПОРАЦИЙ**

Коррупция, как результат избыточного администрирования, во многом является порождением самого государства. Данный подход полностью соотносится с положениями Конвенции ООН против коррупции, принятой в Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4.

Согласно ст. 13 рассматриваемой конвенции каждое государство-участник принимает надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких, как гражданское общество.

Активизации такого участия, подчеркивается в Конвенции, способствуют такие, меры, как:

- усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия управленческих решений;
- обеспечение для населения эффективного доступа к управленческой информации;

– проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и высших учебных заведениях;

– уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Определенные ограничения этой свободы возможны для уважения прав других лиц, для защиты национальной безопасности, публичного порядка, для охраны здоровья и нравственности населения.

Сотрудничество государства с институтами гражданского общества определено как один из основных принципов противодействия коррупции в Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии коррупции»

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (п. 5 ст. 2)<sup>1</sup> сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) также является одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Существенной проблемой развития правового регулирования в сфере противодействия является установление законодательных процедур, опосредующих участие институтов гражданского общества и граждан в антикоррупционной деятельности. Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий.

К числу основных принципов противодействия коррупции в Российской Федерации отнесен принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества (п. 7 ст. 2). Вместе с тем механизмы взаимодействия правоохранительных и иных государственных

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 3609.

органов с гражданами и институтами гражданского общества остаются не вполне определенными.

Очевидно, что они не должны ограничиваться механизмом, предусмотренным ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Взаимодействие государства с гражданским обществом в целях уменьшения коррупционного поля должно быть направлено:

- на преодоление коррупционного сознания и поведения (действий и бездействия) граждан, государственных и муниципальных служащих;
- своевременное выявление коррупционных практик и доведение информации о них до правоохранительных органов;
- борьбу с коррупциогенными проявлениями в нормативных правовых актах.

К числу основных принципов взаимодействия государственных и общественных институтов следует отнести системность, объективность, беспристрастность, ответственность, безопасность и сотрудничество. Названные принципы необходимо реализовать на разных уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном, локальном) и распространить на всех участников взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции:

- *структуры государственной и муниципальной власти*, обеспечивающие реализацию выработанных на государственном уровне мер противодействия коррупции. При этом важен учет общественного мнения в антикоррупционной законотворческой и правоприменительной деятельности;
- *средства массовой информации*, играющие важную роль в правовом воспитании граждан, в формировании антикоррупционного сознания. Они призваны получать и распространять информацию о фактах коррумпированности во всех сферах общественной жизни, осуществляя тем самым контроль за деятельностью органов публичной власти. Разумеется, чтобы эффективно выполнять указанные функции, обеспечивать широкое обсуждение различных социальных проблем, средства массовой информации должны быть независимыми и неподконтрольными органам государственной власти;
- *общественные организации* (ассоциации, объединения, фонды, союзы), которые во взаимодействии с органами государственной

власти могут осуществлять разработку и реализацию антикоррупционных программ, обеспечивать общественный контроль за разработкой законопроектов, проводить совместные мероприятия, направленные на выработку рекомендаций по борьбе с коррупцией, заниматься пропагандой, направленной на борьбу с коррупцией, проводить антикоррупционные исследования (правовые, социологические, экономические и др.);

– *профессиональные союзы и объединения*, которые призваны во взаимодействии с Министерством труда и социального развития Российской Федерации контролировать соблюдение законодательства в области занятости, в том числе с точки зрения борьбы с коррупцией, представлять и защищать от коррупционного воздействия социально-трудовые права граждан; принимать участие в разработке государственных программ занятости;

– *различные общественные движения*, деятельность которых направлена на пропаганду нетерпимости коррупции, посредством проведения митингов, демонстраций и др.;

– *органы общественной самодеятельности*, деятельность которых совместно с федеральными органами государственной власти и их территориальными подразделениями, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления должна быть направлена на решение тех или иных социальных проблем по месту жительства, учебы, работы граждан;

– *политические партии*, которые призваны формировать общественное антикоррупционное мнение, содействовать воспитанию граждан в духе нетерпимости к любым формам коррупционного проявления, участвовать в выработке антикоррупционных решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в проведении выборов и референдумов, через своих представителей вырабатывать и реализовывать в законодательстве правовую политику;

– *бизнес-сообщество* как неотъемлемый элемент гражданского общества, участие которого в деятельности по противодействию коррупции осуществляется посредством обсуждения проектов нормативных правовых актов, а также представления соответствующих инициатив при разработке этих актов.

Важным показателем взаимодействия государства и гражданского общества в сфере противодействия коррупции является включение представителей общественности в те или иные *антикоррупционные советы, комиссии*, функционирующие в органах государственной власти.

В большинстве случаев о коррупционных проявлениях общественности становится известно из средств массовой информации.

Антикоррупционные журналистские расследования, обращения телезрителей и радиослушателей, сообщения в сети Интернет, в том числе со стороны представителей государства, активизируют соответствующие настроения. Вместе с тем, не во всех случаях такой информации дается адекватная оценка. Для целей эффективного противодействия коррупции важно, чтобы эти сведения были соответствующим образом проверены.

Существенную роль в борьбе с коррумпированностью должностных лиц в системе государственного управления может сыграть создание системы *общественного мониторинга* реализации действующего законодательства (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), способствующего получению объективной информации о реальных проблемах действия того или иного закона.

Наряду с мотивировочными, информационными и результативными этапами деятельности государственных институтов и институтов гражданского общества по противодействию коррупции должны выделяться аналитические и оценочные этапы. Для этого целесообразно использовать специфические критерии эффективности взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. К их числу могут быть отнесены:

- обеспеченность, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, результативность общественного контроля;
- открытость и прозрачность деятельности органов власти и их должностных лиц;
- снижение уровня коррупции и т.д.

Законодательному оформлению указанного механизма должно способствовать принятие законов об общественном контроле, парламентском контроле, лоббировании (в настоящее время не принят). При этом за нарушения требований данных актов должна быть предусмотрена юридическая ответственность. Следует отметить, что в российском государстве действует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии со ст. 1 данного Закона он устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Вместе с тем применительно к защите лиц, сообщивших о фактах коррупции, отмеченное описание предмета правового регулирования вызывает закономерные вопросы:

- что подразумевает термин «публичные полномочия»?
- осуществляют ли такие полномочия государственные компании и корпорации, иные организации<sup>1</sup>?

Под общественным контролем в данном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. При этом остается не ясным, ведется ли речь только о решениях, принимаемых в установленной сфере деятельности, либо о более широком их спектре, в том числе о кадровых, финансовых решениях, которые могут повлиять на лиц, сообщивших о фактах коррупции. Вместе с тем, если обратиться к целям и задаче рассматриваемого федерального закона, можно усмотреть возможность его применения к ситуациям ущемления прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции.

В статье 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» его целью декларируется общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Кроме того, в ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве одной из его задач указывается формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в числе целей парламентского контроля прямо называет противодействие коррупции (п. 5 ст. 2). Однако анализ форм такого контроля, предусмотренных ст. 5 данного закона, позволяет сделать вывод о возможности их применения к конкретным фактам нарушения прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции, в том числе, путем:

- направления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов;
- направления членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы.

---

<sup>1</sup> Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16–19.

#### *§ 5. Участие гражданского общества в осуществлении контроля*

Федеративный характер российского государства обуславливает существование проблем, связанных с необходимостью обеспечения сбалансированности федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в рассматриваемой сфере. К сожалению, многие подходы, показавшие свою эффективность на федеральном уровне, с трудом воспринимаются законодательством субъектов РФ. Так, координационные и совещательные органы по профилактике коррупции, функционирующие в субъектах РФ, в ряде случаев не привлекают в свой состав представителей гражданского общества, научных учреждений и учебных заведений. Комиссии по урегулированию конфликта интересов зачастую сформированы с нарушениями.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы, предложения и рекомендации, направленные на совершенствование юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

1. В настоящее время в России сформирована обширная правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы основные международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы (утверждена единая Национальная стратегия противодействия коррупции), действуют нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Помимо выработки грамотной и оптимальной законодательной модели целеполагания антикоррупционных мер одним из логических и ключевых инструментов борьбы с коррупцией является возможность физического лица заявить о факте коррупции с последующей защитой собственных прав и интересов. Отсутствие защитных мер в отношении различных категорий лиц, сообщающих о факте коррупции, наглядно иллюстрирует полумеру в обеспечении реализации национальной антикоррупционной политики.

Но, как показывает анализ их действия, требуется более последовательное соблюдение принципов системности и комплексного подхода к регулированию общественных отношений, направленных на противодействие коррупции. Это предполагает реализацию мер противодействия коррупции не только на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном), но и в частной сфере, в деятельности организаций, крупного, среднего и малого бизнеса, институтов гражданского общества.

2. Подпункт «п» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, предусматривает подготовку проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Регулирование указанного вопроса на уровне самостоятельного нормативного правового акта подтверждается и зарубежным опытом, в законодательствах стран, где защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, может быть предусмотрена законодательными актами различных отраслей права: уголовного, трудового, административного, гражданского (США, Япония, Австралия и др.). Полагаем, что

область регулирования законопроекта должна отражать полный перечень субъектов, желающих сообщить о коррупционных правонарушениях и (или) иных нарушениях, что коррелировало бы п. d ст. 13 Конвенции ООН против коррупции «Участие общества», в соответствии с которым уважается, поощряется и защищается свобода поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

3. Несмотря на то что положения, предусматривающие защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, являются новыми для отечественного законодательства, в российском законодательстве издавна присутствуют нормы, регулирующие положение лиц, раскрывающих информацию о совершении тех или иных преступлений, а также нормы, предусматривающие уголовную ответственность за недонесение о готовящихся или совершенных преступлениях.

В разные исторические периоды вопросы доносительства и недоносительства в России рассматривались как в качестве самостоятельных институтов, так и в рамках института соучастия в преступлении.

Так, в Соборном уложении 1649 г. была прописана обязанность сообщать о готовящемся государственном преступлении — «извете». В связи с этим в законе выделялся особый состав государственного преступления — недоносительство, наказываемое смертной казнью. Причем, за доказанный «извет» доносчик получал вознаграждение, а за недоказанный и особенно за ложный «извет» доносителя ждало суровое наказание.

Законодательная деятельность Петра I в области уголовного права была чрезвычайно интенсивной. Наибольший интерес представляет Артикул воинский 1715 года с кратким толкованием, согласно которому недоносительство рассматривалось в качестве самостоятельного преступления, которым занимался созданный институт фискалата. Доносчики получали специальное вознаграждение. За недонесение же о вредных для государства деяниях устанавливалось жестокое наказание.

В первые годы советской власти вопросы недонесения о преступлениях рассматривались в рамках института соучастия. Вместе с тем, вопросы индивидуализации наказания соучастникам с учетом характера и степени участия их в преступлении так и не были подробно разработаны.

УК РСФСР 1922 г. отказался от признания недонесения пособничеством преступлению. В Общей части УК о недоносительстве вообще ничего не говорилось, а по ст. 89 Особенной части признавалось наказуемым недонесение в отношении наиболее опасных контрреволюционных преступлений, предусмотренных ст. 58—66 УК.

В уголовном законодательстве Российской Федерации нет такого состава преступления, как недонесение. В юридическом словоупотреблении оно осталось только в термине «заведомо ложный донос». Положениями статьи 306 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность лишь за заведомо ложный донос о совершении преступления.

4. Современное российское общество находится в состоянии разновекторности многих социальных установок, что делает проблемной задачей реализацию в качестве нормы социального поведения обязанности сообщения гражданами о фактах коррупции. Причем исторический пример является не единственным фактором негативного отношения к доносительству и ассоциирующимся с ним видам информаторской деятельности.

Задача заключается в установлении смысловой корреляции коррупции с угрозой порядку и справедливости. По мере решения этой проблемы, социально-культурные ценности способны стать сильным стимулом непринятия коррупционных проявлений.

5. Основными проблемами при сообщении о фактах коррупции являются:

- отсутствие реальной заинтересованности граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций в огласке этих случаев;
- обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции;
- сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, того или иного деяния в качестве коррупционного;
- боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц;
- возможность нанесения ущерба, превышающего пользу от раскрытия факта о коррупции;
- специфическое отношение окружающих к лицам, сообщаящим информацию о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив мету доносчика, стукача, осведомителя.

6. Поскольку положения о защите лиц, сообщающих о нарушениях (информаторов), за рубежом можно найти в многочисленных источниках права национального законодательства, считаем возможным систематизировать их следующим образом:

- законодательство о борьбе с коррупцией;
- законы о защите информаторов;
- специальные уголовно-правовые и отраслевые законы.

На территории государств — участников СНГ Республика Казахстан и Кыргызская Республика являются странами, в которых внимание законодателя обращено на защиту лиц, сообщивших о фактах коррупции. В настоящее время в Кыргызской Республике правовая защита лиц, сообщивших о фактах коррупции, осуществляется в соответствии с Законом от 8 августа 2012 г. № 153 «О противодействии коррупции» (ст. 10). В Республике Казахстан 23 августа 2012 г. было принято Постановление Правительства № 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией». По информации, предоставленной Казахстаном в ОЭСР, в 2013 г. были поощрены 172 лица на сумму 19 млн тенге.

7. Международные эксперты и многие зарубежные юристы указывают, что отсутствие единообразного подхода (даже на уровне одной юрисдикции) не обеспечивает действенной защиты информаторов о фактах коррупции. Лишь принятие всеобъемлющего законодательного акта, целиком посвященного решению данной проблемы, эффективной и равной защите лиц сообщающих о нарушениях (в том числе и о коррупции), как в государственном, так и в частном секторе может способствовать обеспечению правовой определенности и ясности.

В последние десятилетия наметилась тенденция принятия законодателями различных государств специальных актов, полностью посвященных различным аспектам защиты лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, в том числе и о фактах коррупции. Следует отметить, что в ряде стран действие специальных законов об информаторах распространяется не только на государственных служащих, но и на работников частного сектора. Например, законы ЮАР, Кореи, Ирландии, Великобритании, Сербии прямо обеспечивают защиту сотрудников не только на государственной службе, но и на частных предприятиях.

Принимая во внимание нецелесообразность отягощения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» изменениями, наиболее перспективным представляется вариант, предполагающий подготовку специального федерального закона по вопросу о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Наименование указанного проекта федерального закона может быть изложено в следующей редакции: федеральный закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются».

Принятие данного законопроекта повлечет за собой необходимость внесения изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, что в соответствии с «пакетным принципом» должно достигаться путем разработки еще одного проекта федерального закона. Наименование данного законопроекта может быть изложено в следующей редакции: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются»».

8. Уголовно-правовые меры являются важным механизмом, обеспечивающим защиту информаторов. Например, федеральный уголовный кодекс Канады запрещает преследование сотрудника, который предоставляет информацию о преступлении<sup>1</sup>. Наиболее полную и максимально широкую защиту информаторам предоставляют положения ст. 425.1 УК Канады. Эта статья содержит прямой запрет на применение мер дисциплинарного характера, понижение в должности, увольнение работодателем или лицом, выполняющим такие функции, работника за раскрытие информации сотруднику правоохранительных органов о совершенном или совершающемся преступлении, ответственность за которое предусмотрено УК Канады или иным федеральным или провинциальным законом.

Данную норму характеризует наличие двух значимых элементов, значительно ограничивающих сферу ее применения. Во-первых, гарантия защиты предоставляется только работникам, сообщаящим о факте совершения уголовного правонарушения. И во-вторых, работник вправе рассчитывать на защиту от репрессалий со стороны работодателя только в случае, если заявление сделано сотруднику правоохранительных органов. Таким образом, под действие данной статьи не подпадают сообщения заявителей об иных правонарушениях, не являющимися уголовно наказуемыми, а также заявления, сделанные иным уполномоченным на принятие таких заявления лицам.

Рассматривая статья одинаково применима к работникам как государственного, так и частного сектора. Однако для служащих государственного сектора законодательством предусмотрены гораздо более широкие возможности защиты от репрессалий работодателя. В частности, такое законодательство применимо к более широкому кругу совершенных и предполагаемых правонарушений, заявления

---

<sup>1</sup> Criminal Code of Canada. Section 425.1.

о которых могут быть принесены уполномоченным на принятие таковых органам и лицам.

9. Отраслевые законы зарубежных государств, пожалуй, содержат самое большое число разрозненных норм, посвященных защите лиц, информирующих о совершении правонарушений. Это может быть, например, законодательство о государственной службе, о конкуренции, о бухгалтерском учете, об охране окружающей среды, трудовое законодательство, законы о компаниях и ценных бумагах, которые также могут предусматривать защиту информаторов.

10. Большинство законов о защите информаторов содержит важное требование том, что раскрытие информации должно осуществляться «добросовестно» и на «разумных основаниях». Поскольку содержание понятия «добросовестности» в законодательстве не раскрывается, разрешение этого вопроса отнесено к компетенции судов или трибуналов. По мнению южноафриканских судов, поскольку определение «добросовестности» связано с установлением факта, «суд должен рассмотреть все доказательства в совокупности, чтобы решить, действовал ли информатор добросовестно или у него есть скрытый мотив, или, если есть смешанные мотивы, что является доминирующим мотивом».

Законы о защите информаторов содержат положения о том, что бремя доказывания добросовестности возлагается не на работника, а на работодателя и утверждение об отсутствии доброй воли должно быть сделано и доказано работодателем. В некоторых странах предусмотрена презумпция виновности работодателя, в том смысле, что любое увольнение, последовавшее после заявления о факте коррупции, автоматически признается незаконным, пока работодатель не докажет обратное. При этом работодателю необходимо привести достаточные и законные доказательства того, что работник был бы уволен на тех же основаниях и в отсутствие его заявлений о фактах неправомερных действий.

11. Во многих странах функционируют специальные трудовые трибуналы, которые наделены полномочиями по рассмотрению исключительно трудовых споров, в том числе и в случае дискриминации заявителя о коррупции. Наряду с этим, национальное законодательство многих стран в сфере защиты информаторов предусматривает обязанность выплаты заявителю компенсации за причиненный вред. Это может быть компенсация потерянной зарплаты (упущенной выгоды), компенсация расходов на лечение, моральный вред, компенсация за ущерб, причиненный преследованием или иным неблагоприятным воздействием. Обычно в законах размер компенсации не ограничен, поскольку в некоторых случаях, к примеру, поиск новой работы может занять значительное время.

12. Особо следует отметить анонимное содействие, которое заключается в предоставлении органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, информации гражданами, которые не желают раскрывать свое имя, участвовать в оперативно-розыскной деятельности и в уголовном судопроизводстве. Указанный вид содействия может широко применяться среди заявителей о коррупции. Мерой безопасности в рамках такого содействия выступает собственно анонимность гражданина при передаче соответствующим органам информации.

Полагаем, что анонимное содействие граждан в предупреждении и раскрытии коррупционных деяний оправдано интересами государства и общества в противодействии коррупции. Фактически без анонимных заявлений многие коррупционные правонарушения остаются латентными, а виновные остаются безнаказанными. Поэтому в настоящее время представляется актуальным и необходимым использование анонимной помощи граждан в борьбе с коррупционными преступлениями.

Относительно заявителей о коррупции, которые оказывают содействие гласно, следует отметить их особое положение среди иных лиц, способствующих предупреждению и раскрытию преступлений, в целом, и содействующих оперативно-розыскной деятельности, в частности. Это связано с тем, что способы воздействия на заявителя о коррупции могут выражаться как в запрещенных уголовным законом деяниях, так и в действиях, которые в УК РФ не предусмотрены, да и не всегда могут быть криминализованы.

Обычно неблагоприятные последствия для заявителя о коррупции происходят на рабочем месте. Они могут проявляться в наложении дисциплинарного взыскания, увольнении, понижении по должности, переводе на другую работу, отказе от продвижения по службе, сокращении заработной платы, бонусов, премий и др. Следовательно, для защиты заявителей о коррупции от негативных последствий, связанных с трудовой деятельностью, в законодательстве необходимо предусмотреть дополнительные меры защиты. Поэтому представляется целесообразным установление административных наказаний для работодателей в связи с применением негативных мер к сотруднику, сообщившему о факте коррупции.

Кроме того, в трудовом законодательстве могут быть предусмотрены меры, обеспечивающие возможность для работника рассчитывать на восстановление своего статуса. К ним могут относиться в том числе восстановление на работе после несправедливого увольнения, выплата причитающихся денежных средств, а также возмещение убытков, морального вреда, выплата денежной компенсации до тех пор, пока работник не найдет себе новое место работы.

Принимая во внимание, что Трудовой кодекс РФ не предусматривает механизмов защиты прав заявителя о коррупции, а также возможности восстановить права работника при отказе в повышении на работе, снижении заработной платы, прекращении выплаты бонусов и премий, предлагается внести соответствующие положения в трудовое законодательство.

В КоАП РФ также могли бы быть введены положения о санкциях за преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщивших о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

13. Необходимо четкое определение субъектного состава лиц, которым предоставляется защита. К таким лицам должны быть отнесены:

- лица, замещающие государственные или муниципальные должности;
- государственные и муниципальные служащие;
- лица, замещающие должности в организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом;
- лица, замещающие должности в организации независимо от ее организационно-правовой формы, принимающей меры по профилактике коррупции и/или участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа либо в реализации государственной программы;
- лица, замещающие должности в организации, являющейся контрагентом другой организации, участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа либо в реализации государственной программы.

# БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ АКТЫ

1. G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. URL: <http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>
2. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Recommendation IX(iii). OECD Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service and OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Section II.9.
3. The Whistleblowing Commission. Code of Practice. URL: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>. SEC whistleblowing benefits foreigners too. URL: <http://www.igloballaw.com/sec-whistleblowing-benefits-foreigners-too/>
4. 2013 Annual Report to congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program. URL: <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2013.pdf>
5. World Law Group Global Guide to Whistleblowing Programs. 2012. URL: [http://www.edwardswildman.com/files/upload/WLG\\_Global\\_Guide\\_to\\_Whistleblowing\\_Programs-2012.pdf](http://www.edwardswildman.com/files/upload/WLG_Global_Guide_to_Whistleblowing_Programs-2012.pdf)
6. Progress Report 2014: Assessing H Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery. 2014 Transparency International. URL: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting\\_corruption\\_progress\\_report\\_2014\\_assessing\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_progress_report_2014_assessing_enforcement_of_the_oecd)
7. EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 06.12.2012 SEC(2012) 679 final COMMUNICATION TO THE COMMISSION. Communication from Vice-President Sefcovic to the Commission on Guidelines on Whistleblowing / URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>
8. The Whistleblowing Commission November 2013 the whistleblowing charity Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK / URL: <http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf>
9. U.S. Public Law 112-199 / URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf>

10. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC) / URL: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50028\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50028_R.pdf)
11. Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-І «О борьбе с коррупцией» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267_)
12. Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах» // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349\\_#z55](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000349_#z55)
13. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-І «О государственной службе» // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_)
14. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>
15. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>
16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 г. № 1077 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией» // Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан [Сайт]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001077>
17. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 ноября 2012 г. № 775 «Об отзыве некоторых проектов законов Кыргызской Республики» // Министерство юстиции Кыргызской Республики. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Сайт]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93166>
18. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 мая 2012 г. № 328 «О проекте Закона «О лицах, заявивших о возможных фактах коррупции или сокрытия налогов» // Министерство юстиции Кыргызской Республики. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Сайт]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93592?ckwds=%25d1%2581%25d0%25be%25d0%25be%25d0%25b1%25d1%2589%25d0%25b8%25d0%25b2%25d1%2588%25d0%25b8%25d0%25b5%2B%25d0%25be%2B%25d0%25ba%25d0%25be%25d1%2580%25d1%2580%25d1%2583%25d0%25bf%25d1%2586%25d0%25b8%25d0%25b8>

## **2. РОССИЙСКИЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

19. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».
20. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О противодействии коррупции».
21. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
22. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
23. Постановление Правительства РФ от 27 октября. 2006 г. № 630 (в ред. от 16 февраля 2013 г.) «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».
24. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 664 (в ред. от 25 марта 2013 г.) «Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий потерпевшим, свидетелям и иным участникам уголовного судопроизводства, в отношении которых в установленном порядке принято решение об осуществлении государственной защиты».
25. Постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 134 (в ред. от 19 ноября 2008 г.) «Об утверждении Правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».
26. Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 792 (в ред. от 4 сентября 2012 г.) «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009–2013 годы».

## **3. ЗАРУБЕЖНАЯ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ЛИТЕРАТУРА**

27. ABOUT US WITH US. Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries / URL: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower\\_ENG.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower_ENG.pdf)
28. Alternative to Silence Whistleblower Protection in 10 European Countries / URL: [http://whistleblowingitalia.files.wordpress.com/2013/03/10\\_t whistleblower\\_report\\_full\\_lr.pdf](http://whistleblowingitalia.files.wordpress.com/2013/03/10_t whistleblower_report_full_lr.pdf). // Whistleblower Laws & Internal Investigations: Tactics & Best Practices <http://www.squiresanders.com/files/Event/b5e39deb-e782-481b-8e94-eda085ccdf7/Presentation/EventAttachment/3eb65db3-be41-4891-a3bd-cldd8cd70784/Webinar-Whistleblower-Laws-and-Internal-Investigations.pdf>
29. Citigroup Whistle-Blower Says Bank's 'Brute Force' Hid Bad Loans From U.S. // URL: <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-16/citigroup->

- whistle-blower-says-bank-s-brute-force-hid-bad-loans.html/; Woman Who Couldn't Be Intimidated by Citigroup Wins \$31 Million. <http://www.bloomberg.com/news/2012-05-31/woman-who-couldn-t-be-intimidated-by-citigroup-wins-31-million.html>
30. Clyde & Co loses whistleblowing case. A landmark decision has given partners in LLPs whistleblowing protection. // URL: <http://www.globallegalpost.com/big-stories/clyde--co-loses-whistleblowing-case-97047116/>
  31. Corporate whistleblowers. Lawyer's poke. In-house counsels' lips might no longer be sealed. May 10th 2014. NEW YORK // URL: <http://www.economist.com/printedition/2014-05-10>
  32. Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1998.
  33. International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest. 2013 Transparency International / URL: [http://www.transparency-se.org/Whistleblower-Principles\\_final\\_web.pdf](http://www.transparency-se.org/Whistleblower-Principles_final_web.pdf)
  34. Jain A. (ed.) 2001. K. Jain (Ed.), *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
  35. Johnston, Michael. The Political Consequences of Corruption: Reassessment // *Comparative Politics*. 1986. July; URL: [http://www.infousa.ru/laws/demdialogs\\_corrupt.htm](http://www.infousa.ru/laws/demdialogs_corrupt.htm)
  36. Jonhnston. Syndroms of corruption. Wealth, power, and Democracy . Cammbridge. University Press. 2005.
  37. Lambsdorff J.G.. The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy. Cambridge. 2007.
  38. Leff N.H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption // *American Behavioral Scientist*. 1964. Vol. 82. № 2.
  39. Montias, J.M., and Susan Rose-Ackerman. Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations.
  40. Osterfeld D. Prosperity versus Planning: How Government Stifles Economic Growth. New York: Oxford University Press, 1992.
  41. Simon Wolfe Mark Worth Suelette Dreyfus A J Brown. Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action. Final Report September 2014 / URL: [http://www.griffith.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/647542/FINAL\\_\\_-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for\\_\\_-Action.pdf](http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/647542/FINAL__-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for__-Action.pdf)
  42. Shang-Jin Wei. Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle? Harvard University and National Bureau of Economic Research.
  43. Shleifer, Andrei, and Robert Vishney. Pervasive Shortages under Socialism // *Rand Journal of Economics*.1992. 23.

44. Steven Rosefelde, *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abraham Bergson*. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.
45. Whistleblowing in Europe Legal Protections for Whistleblowers in the EU. 2013 Transparency International / URL: [http://www.griffith.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/647542/FINAL\\_\\_-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf](http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/647542/FINAL__-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf)
46. Thad M. Guyer, Nikolas F. Peterson // *The Current State of Whistleblower Law in Europe: a Report by the Government Accountability Project*. American Bar Association Section of Labor & employment law. INTERNATIONAL LABOR & EMPLOYMENT LAW COMMITTEE Whistleblowing Becomes a Cross-Border Phenomenon. 2013 / URL: <http://www.whistleblower.org/sites/default/files/TheCurrentStateofWhistleblowerLawinEurope.pdf>
47. Wrage A.A. 2007. *Bribery and Extortion: Undermining Business, Governments, and Security*. Westport.
48. Антикоррупционные реформы в Казахстане. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции (ОЭСР. Париж, 10 октября 2014 г.). // OECD [Сайт]. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>
49. Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // *Современный мир*. 1910. № 8.
50. Бобров В.Г. К вопросу об анонимном содействии граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность // *Оперативник (сыщик)*. 2011. Апрель. № 2 (27).
51. Взаимоотношения полиции и граждан: исследование фонда «Общественное мнение» по заказу МВД России. 2013 / URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11180>
52. Власов И.С., Голованова Н.А., Артемов В.Ю., Кубанцев С.П., Меньших А.А., Заксон А.Ю., Семькина О.И., Куликова А.А., Чернухина Л.С. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М.: ИЗиСП, 2014. 432 с.
53. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2013.
54. Доклад «Защита заявителя о коррупции». Главная БИБЛИОТЕКА АНТИКОРРУПЦИОНЕРА. Общественные организации в борьбе с коррупцией // URL: <http://s-pravdoy.com/library2/ooovbsk/15266-2012-04-06-194316.html>
55. Доноски в истории России и СССР. Историческое расследование / В.Д. Игнатов. М.: «Вече», 2014. 438 с.
56. Дюркгейм Э. *Норма и патология* // *Социология преступности*. М., 1966. С. 39–40.

57. Коновалова В. Организованное доносительство: решение проблем или мина замедленного действия? // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2011. № 11.
58. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. 688 с.
59. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9.
60. Политические представления и ценности россиян / А.В. Селезнева. М.: Издательство Московского университета, 2012. 224 с.
61. Политические и мировоззренческие ценности россиян. ВЦИОМ, 2008.
62. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма — Инфра-М, 2012.
63. Рафалюк Е.Е., Крысенкова Н.Б. Проблемы сравнительного правоведения в условиях интеграции государств // Журнал российского права. 2013. № 3.
64. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко Шер, И.В. Глазкова и др.; отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: ИЗиСП, Контракт, 2012. 240 с.
65. Севальнев В.В. «Противодействие коррупции: опыт КНР» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1 (44).
66. Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10.
67. Танци В. 2004. Осторожно: коррупция // Transition. Экономический вестник переходной экономики. № 2.
68. Уголовное законодательство. Введение // Российское законодательство X—XX вв. В девяти томах. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986.
69. Хабибуллин М.Х. Ответственность за заведомо ложный донос и заведомо ложное показание по советскому уголовному праву: монография // Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1975.
70. Хабриева; Т.Я Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
71. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7.
72. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.

*Научное издание*

**ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ,  
СООБЩАЮЩИХ  
О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы  
*А.М. Цирин, Е.И. Спектор*

Подписано в печать 25.03.2016.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,0. Уч.-изд. л. 7,71.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Одним из ключевых антикоррупционных механизмов является возможность физического лица заявить о факте коррупции и последующая защита прав и интересов такого лица. Научно-практическое пособие посвящено совершенствованию законодательной регламентации в этой сфере. На основе изучения историко-правовых, этических основ данного института, сравнительно-правового анализа опыта России и зарубежных государств выявляются проблемы правового регулирования защиты информаторов и предлагаются пути их решения.

Для выработки таких предложений использован позитивный опыт зарубежных государств, в частности, исследованы процедура подачи сообщения о фактах коррупции, обеспечение анонимности и конфиденциальности сведений, система вознаграждений, санкции за нарушение работодателем прав работников, порядок освобождения от уголовной и гражданской ответственности и судебные меры защиты по законодательству Великобритании, Норвегии, Румынии, Сербии, Чехии, Австралии, Южной Кореи, США, Франции и других государств. Особое внимание уделяется обеспечению безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных правонарушений, предусмотренному в России и за рубежом.

Для государственных служащих, практикующих юристов, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в преодолении коррупционной практики.