



Рекомендованный проект принципов законодательства о сообщениях о фактах коррупции или незаконной деятельности

Лица, сообщающие о фактах коррупции или незаконной деятельности, могут играть ключевую роль в выявлении мошеннических действий, должностных злоупотреблений и коррупционных деяний. Их действия помогают спасать жизни, защищать права человека и поддерживать верховенство закона. Защищая общественное благо, такие лица зачастую подвергаются серьезному личному риску. Им могут грозить преследования или увольнение, работодатели могут возбуждать против них (или угрожать им возможностью подачи) судебных исков за нарушение конфиденциальности или клевету, они могут становиться объектом уголовных санкций. В некоторых, особо острых случаях, им может грозить физическая расправа.

Право на возможность сообщать о фактах коррупции или незаконной деятельности тесно связано со свободой слова, свободой совести, а так же принципами прозрачности и подотчетности. Постепенно растет признание того факта, что эффективная защита от ответных репрессий лиц, сообщающих фактах коррупции или незаконной деятельности, будет способствовать раскрытию информации и обеспечению открытости и подотчетности в ходе исполнения служебных обязанностей. Международные конвенции¹ обязывают государства-участники проводить в жизнь соответствующие правовые нормы, и еще большее количество правительств, компаний и некоммерческих организаций демонстрируют желание внедрять соответствующие положения.

Настоящие принципы были разработаны Секретариатом Трансперенси Интернешнл при содействии со стороны экспертов и практиков из различных стран мира, а именно:

- * Canadians for Accountability
- * Членов Секретариата Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Группы стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)
- * Международной федерации журналистов (МФЖ)
- * Federal Accountability Initiative for Reform (Канада)
- * Government Accountability Project (США)
- * Integrity Line (Швейцария)
- * Представителей Международной торгово-промышленной палаты (Комиссия по противодействию коррупции)
- * National Whistleblowers Center (США)
- * Open Democracy Advice Centre (ЮАР)
- * Project on Government Oversight (США)
- * Public Concern at Work (Великобритания)

¹ Например, Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) (Статья 33), Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы (Статья 3), Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (Статья 3), Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней (Статья 9), Антикоррупционный план действий для Азии и Тихоокеанского региона (Принцип 3), Протокол о борьбе с коррупцией Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (Статья 4) и т.д.



* Risk Communication Concepts (Германия)

* Whistleblower Network (Германия)

* Национальных отделений ТИ в Болгарии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литве, Румынии и Словакии

Консультации проводились в рамках совместно финансируемого проекта Европейской комиссии "*Blowing the whistle harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*". Данный документ не является официальной Политической позицией ТИ.

Данные принципы учитывают опыт использования уже существующего законодательства по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности. Они разрабатывались в качестве руководящих принципов, которые должны адаптироваться к условиям конкретных стран и действующим в них правовым нормам. Данные принципы все еще находятся в процессе обсуждения, любые предложения по их совершенствованию будут приняты с благодарностью.

Определение

Сообщение о фактах коррупции или незаконной деятельности – раскрытие информации о подозреваемом правонарушении (или возможности совершения такового) лицам или учреждениям, которые, как предполагается, имеют возможность предпринять соответствующие действия в отношении такого правонарушения.

Руководящие принципы

2. *Раскрытие информации* – законодательство о сообщениях о фактах коррупции или незаконной деятельности должно обеспечивать и способствовать раскрытию информации в целях предотвращения ущерба и применения санкций в случае его причинения.

3. *Защита лица, сообщающего о фактах коррупции или незаконной деятельности* – закон должен устанавливать эффективные и комплексные меры защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности, обеспечивающие их права и безопасную альтернативу молчанию.

Сфера действия

4. *Широкий ряд правонарушений* – закон должен применяться в отношении разоблачений правонарушений включающих, но не ограничивающихся перечисленным: уголовные преступления, нарушения юридических обязательств, вынесение неправосудных решений, угрозы здоровью, безопасности или экологии, а также сокрытие вышеперечисленных правонарушений.

5. *Широкий охват* – закон должен применяться в отношении всех лиц, к которым могут быть применены ответные санкции, включая работников государственного и частного сектора, а также лиц, находящихся вне традиционных отношений работник – работодатель (например, консультантов, подрядчиков, стажеров, волонтеров, временных



работников, бывших работников, соискателей должностей и др.). Защитные меры, предусмотренные законом, должны также распространяться на лиц, пытающихся сообщить о фактах коррупции или незаконной деятельности и на лиц, о которых известно, что они предпринимали попытки таких сообщений, а также на лиц, предоставляющих подтверждающую информацию и тех, кто тесно связан с лицами, сообщающими о фактах коррупции или незаконной деятельности.

6. *Требования к добросовестности должны сводиться лишь к искренности убеждения* – закон должен применяться в отношении раскрытия информации, добросовестность раскрытия которой основывается лишь на искреннем убеждении в том, что на момент предоставления сообщаемая информация является истинной. В то же время закон не должен защищать лиц, намеренно предоставляющих ложную информацию; такие действия следует рассматривать в рамках обычных механизмов трудового, гражданского и уголовного законодательства.

Процедуры раскрытия информации

7. *Создание стимулов для внутреннего информирования* – закон должен поощрять внедрение и использование надежных и легкодоступных внутренних систем сообщения о фактах коррупции или незаконной деятельности, разоблачений, которые смогут обеспечить тщательное, своевременное и независимое расследование вопросов, вызывающих опасения, а также включающие механизмы, обеспечивающие их применение и контроль результатов.²

8. *Облегчение возможностей внешнего информирования* – во всех случаях закон должен обеспечивать доступность внешнего информирования, включая, среди прочего, передачу сведений контрольно-надзорным органам, законодателям, профессиональным СМИ и организациям гражданского общества. Если существует дифференцированная шкала доступности использования таких каналов³, она должна быть не слишком строгой и обеспечивать возможность информирования, основанного лишь на подозрениях.

9. *Национальная безопасность* – в тех случаях, когда раскрытие сведений может касаться вопросов национальной безопасности, в целях максимизации возможностей по проведению внутреннего контроля результатов и решения выявленных проблем без нецелесообразного внешнего информирования по отношению к раскрытию данных могут вводиться дополнительные процедурные меры защиты.

10. *Участие лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности* – закон должен признавать лицо, сообщаемое о фактах коррупции или незаконной деятельности, в качестве активной и имеющей ключевое значение заинтересованной стороны соответствующей жалобы, обеспечивая информирование такого лица о всех контрольных мероприятиях и результатов раскрытия сведений, а также предоставляя такому лицу значимую возможность вносить свой вклад в ход процесса.

² В качестве руководства по созданию и работе внутренних систем служебных разоблачений, см.: *PAS Code of practice for whistleblowing arrangements*, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008.

³ См., например: Public Interest Disclosure Act (Закон о раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества, Великобритания).



11. *Системы вознаграждения* – решение о введении дополнительных механизмов поощрения сообщений о фактах коррупции или незаконной деятельности, таких, как системы вознаграждений или системы, основанные на принципе *qui tam*, которые предоставляют лицам, сообщающим о фактах коррупции или незаконной деятельности, возможности отслеживать расследование выдвинутых ими обвинений, должны приниматься в зависимости от условий, существующих в конкретной стране.⁴

Защита

12. *Защита личности* – закон должен обеспечивать сохранение в тайне личности лица, сообщающего о фактах коррупции или незаконной деятельности, за исключением случаев получения согласия на раскрытие со стороны такого лица, а также предусматривать раскрытие информации на основе анонимности.

13. *Защита от ответных санкций* – закон должен защищать лицо, сообщающее о фактах коррупции или незаконной деятельности, от любых неблагоприятных последствий такого разоблачения. Такая защита должна распространяться на все виды возможных неблагоприятных последствий, включая увольнение, санкции, касающиеся условий работы, наказания в виде перевода на другие виды работ, преследования, потерю статуса и льгот, и т.д.

14. *Обратное бремя доказывания* – на работодателя возлагается обязанность доказывания того, что любые меры, предпринятые к ущербу лицу, сообщившему о фактах коррупции или незаконной деятельности, были вызваны причинами, не относящимися к разоблачению, совершенному этим лицом. Это бремя может быть снова возложено на лицо, сообщившее о фактах коррупции или незаконной деятельности, в случае если со времени совершения разоблачения прошел достаточный период времени.

15. *Освобождение от ответственности* – любое разоблачение, подпадающее под действие закона, должно быть освобождено от мер дисциплинарного характера и ответственности по уголовному, гражданскому и административному законодательству, включая законы о клевете, оговоре и (официальные) акты о секретности.

16. *Отказ от санкций за ложные сообщения* – закон должен защищать любые разоблачения, совершенные на основе искренних заблуждений.

17. *Право на отказ* – закон должен позволять лицам, сообщившим о фактах коррупции или незаконной деятельности, отказываться от участия в подозреваемом правонарушении без каких-либо санкций или неблагоприятных последствий за такой отказ.

⁴ В соответствии с принципом *Qui Tam*, гражданин может подавать иск от лица государства. Такая норма используется в False Claims Act (Закон о фальсифицированных требованиях, США).



18. *Исключение обходных действий* – закон должен лишать силы любые частные постановления или соглашения в той мере, в какой такие постановления или соглашения нарушают законодательство о заявлениях о фактах коррупции или незаконной деятельности.

Правоприменение

19. *Орган по рассмотрению сообщений* о фактах коррупции или незаконной деятельности – закон может предусматривать создание независимого органа (или уполномочивать какой-либо существующий орган) для получения и расследования заявлений о применении ответных санкций и / или недолжном ходе расследования сообщений о фактах коррупции или незаконной деятельности. Полномочия такого органа могут включать вынесение обязательных к исполнению рекомендаций первой инстанции и, при необходимости, передачу информации в соответствующие прокурорские и контрольно-надзорные учреждения.

20. *Реальная возможность изложить свою позицию в суде* – любое лицо, сообщаемое о фактах коррупции или незаконной деятельности, которое считает, что его или ее права были ущемлены, должно иметь право на справедливое разбирательство на беспристрастном форуме с полным правом на подачу апелляции.

21. *Полный комплекс средств защиты* – закон должен предусматривать полный комплекс средств защиты, уделяя особое внимание возмещению вреда и восстановлению положения заявителя, существовавшему до сообщения о фактах коррупции или незаконной деятельности. Среди прочего, такие средства защиты должны включать обеспечительные меры и судебные запреты, компенсацию любого нанесенного вреда, компенсацию упущенных прошлых, текущих и будущих доходов и потерянного статуса, а также расходов на посредничество и адекватных расходов на адвокатские услуги. Закон также должен предусматривать возможность создания компенсационного фонда в случае неплатежеспособности ответчика.

22. *Наказания за ответные санкции и препятствование* сообщению о фактах коррупции или незаконной деятельности – любые действия, направленные на применение ответных санкций или препятствование сообщению о фактах коррупции или незаконной деятельности должны рассматриваться в качестве должностного правонарушения и влечь за собой дисциплинарную и персональную ответственность.

Юридическая структура, исполнение и контроль

23. *Отдельный закон* – в целях обеспечения последовательности, ясности и эффективности применения соответствующей правовой базы предпочтение должно быть отдано отдельному специализированному закону, а не фрагментарному или секторальному подходу.

24. *Орган по сообщениям о фактах коррупции или незаконной деятельности* – закон должен создать или назначить общественный орган, предоставляющий гражданам рекомендации по всем вопросам, связанным сообщениями о фактах коррупции или



незаконной деятельности, осуществляющий мониторинг и периодические меры по контролю за применением правовой базы, относящейся к сообщениям о фактах коррупции или незаконной деятельности, а также предпринимающий меры по продвижению осведомленности граждан по проблеме сообщений о фактах коррупции или незаконной деятельности в целях полноценного использования законодательных положений о таких разоблачениях и более широкого признания таких действий в культуре общества.

25. *Публикация данных* – закон должен уполномочить достаточно значимые государственные и частные учреждения на публикацию раскрываемых сведений (при должном сохранении анонимности), а также регулярное информирование о причиненном ущербе, ходе судебных слушаний и их результатах, включая присуждение компенсаций и возмещение вреда.

26. *Вовлечение коллективных заинтересованных сторон* – при разработке и периодическом пересмотре любого законодательства, относящегося к сообщениям о фактах коррупции или незаконной деятельности, одним из важнейших условий является вовлечение ключевых заинтересованных сторон, включая профсоюзы, деловые ассоциации и организации гражданского общества.

27. *Защита источников информации СМИ* – положения закона ни в коей мере не должны умалять права журналистов на защиту своих источников информации, даже в случае ошибочности или недобросовестности каких-либо сообщений о фактах коррупции или незаконной деятельности.