**Выдержка из отчета о выполнении проекта научно-методического обеспечения "Анализ правоприменительной практики и подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере получения, рассмотрения и проверки информации о склонении к коррупционным правонарушениям и предполагаемых фактах коррупции, а также защиты лиц, представивших указанную информацию", подготовленного
федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего образования "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"[[1]](#footnote-1)**

**Сфера применения: сообщение о фактах коррупции или раскрытие информации о ряде правонарушений, в том числе о фактах коррупции**

Коррупция, несмотря на то что она не подпадает под категорию "преступления без потерпевшего", остается трудно выявляемой.

В связи с этим чрезвычайно важно обеспечить получение информации о коррупционных взаимодействиях из любых возможных источников. Одним из ключевых таких источников являются служащие (работники), которые зачастую раньше других могут заметить признаки коррупции в деятельности своих коллег и иных лиц, с которыми они взаимодействуют в ходе исполнения своих должностных (трудовых) обязанностей.

Для того, чтобы получать информацию о коррупционных правонарушениях от служащих (работников), налаживаются процедуры ее предоставления, последующей обработки поступивших сообщений и действий по результатам их рассмотрения. При этом обеспечивается защита лиц, предоставивших информацию, от возможного преследования и ущемления прав и законных интересов.

**Отдельные аспекты построения системы раскрытия информации о нарушениях, в том числе коррупционных, и защиты разоблачителей с учетом практики зарубежных стран**

***Ключевые определения: сообщение о нарушении***

Сообщением о нарушении, в том числе о коррупции, в большинстве случаев является информация о предположительно совершенном, совершаемом или готовящемся правонарушении, которую служащий (работник) получил в ходе исполнения должностных (трудовых) обязанностей. При этом одним из важнейших требований к раскрываемой информации является наличие у разоблачителя определенной уверенности в том, что раскрываемая им информация является правдивой.

С одной стороны, отдельное зарубежное законодательство о разоблачениях не поощряет умышленную клевету, распространение полностью необоснованных предположений, порочащих репутацию физических лиц и государственных органов (организаций).

С другой стороны, оно не лишает разоблачителя того, что можно назвать правом на честную ошибку. Во многих случаях разоблачитель не имеет неопровержимых доказательств того, что злоупотребление готовится, совершается или было совершено, и лишь с некоторой степенью уверенности может предполагать, что те или иные факты действительно имели место. Такие предположения также могут быть полезны для защиты общественных интересов.

В настоящее время стандартом достоверности, наиболее активно продвигаемым международными организациями, является стандарт обоснованного предположения (reasonable belief). Он получает все большее распространение и в зарубежном национальном законодательстве.

В самом общем виде такой стандарт предполагает, что разоблачитель может рассчитывать на защиту, если в момент совершения разоблачения у него были разумные основания полагать, что раскрываемая им информация правдива.

Еще одним требованием к раскрытию информации, часто встречающимся в зарубежном законодательстве и в отдельных международных документах, является добросовестность разоблачения. Но в отличие от стандарта обоснованного предположения использование термина "добросовестность" часто подвергается критике, в том числе со стороны некоммерческих организаций, специализирующихся на защите разоблачителей. Они указывают, что применение этого термина, особенно без точного определения, закрепленного законодательно, побуждает уполномоченные органы к оценке мотивов разоблачителя, выяснению того, что именно побудило его раскрыть информацию.

Действительно, движущей силой разоблачения может быть чувство мести, стремление навредить какому-либо лицу, нежелание быть привлеченным к ответственности и другие столь же неблаговидные мотивы.

Однако с точки зрения общественного интереса мотивы разоблачителя не настолько важны: гораздо важнее, была ли правдива и основана на фактах представленная информация о злоупотреблении, а если нет, то было ли сообщение недостоверных сведений умышленным и сознательным.

Поэтому отказ рассматривать разоблачения, сделанные не совсем из благих побуждений, едва ли можно признать действенным подходом. Такой подход скорее может стать предлогом для того, чтобы иметь возможность отказать разоблачителю или вывести его из-под действия мер защиты.

***Получатели сообщений о нарушениях***

Раскрытие информации о коррупции в целом может происходить через несколько каналов. С точки зрения того, кому раскрывается информация, выделяются следующие виды разоблачений:

* + внутреннее разоблачение – информация раскрывается внутри органа (организации);
	+ внешнее разоблачение – информация раскрывается иным уполномоченным органам или должностным лицам;
	+ публичное разоблачение – информация размещается в свободном доступе.

Обязанность создавать внутренние каналы для разоблачений обычно распространяется на государственные органы и организации, а также на частные организации определенного размера (с определенной штатной численностью).

Первичным получателем информации при этом может быть:

* + непосредственный или иной руководитель разоблачителя в органе (организации);
	+ должностное лицо, специально назначенное руководителем организации;
	+ должностное лицо или структурное подразделение организации, выполняющие функции по профилактике и выявлению правонарушений в деятельности организации (например, подразделение внутреннего контроля, антикоррупционное подразделение);
	+ руководитель организации (работодатель);
	+ члены наблюдательных, управляющих, контролирующих советов (для частных организаций).

Для приема разоблачений на основе договора может привлекаться внешняя, независимая организация. Это может быть как коммерческая компания, специализирующаяся на организации "горячих линий" и предоставлении иных аналогичных услуг, так и некоммерческая организация, специализирующаяся, например, на вопросах противодействия коррупции или на защите разоблачителей.

Лицо или подразделение органа (организации), уполномоченное рассматривать информацию о нарушениях, для эффективного выполнения этой задачи, как правило, соответствует определенным требованиям:

* + имеет возможность рассматривать сведения в отношении как можно более широкого круга работников органа (организации). Следовательно, в структуре органа (организации) оно имеет достаточно высокий статус;
	+ достаточно компетентно для того, чтобы разобраться в сути того вопроса, которого касается разоблачение;
	+ наделено соответствующими ресурсами, в частности, располагает временем, необходимым для полного исследования обстоятельств дела.

Внешнее по отношению к организации разоблачение может осуществляться одним (централизованная система) или несколькими (децентрализованная система) уполномоченными органами или лицами.

При централизованной системе разоблачений создается или определяется один орган, уполномоченный принимать раскрываемую информацию о злоупотреблениях.

При децентрализованной системе приема сообщений разоблачителей информация о нарушениях может представляться в несколько разных органов (нескольким разным лицам).

***Порядок направления сообщений о нарушениях***

Порядок направления сообщений о коррупционных правонарушениях, их регистрации, перечень сведений, содержащихся в сообщениях, порядок обеспечения конфиденциальности, организации проверки этих сведений включает в себя:

* + сроки предварительного (первичного) рассмотрения полученной информации для принятия решения о необходимости ее дальнейшего изучения и проведения проверки;
	+ сроки и порядок направления информации в органы по компетенции;
	+ основания для отказа в дальнейшем рассмотрении информации и обязанность ответственных лиц уведомить разоблачителя о причине отказа;
	+ сроки и порядок уведомления заявителя о результатах предварительного рассмотрения полученной от него информации (например, уведомление заявителя о получении жалобы в течение 7 рабочих дней и предоставление ему информацию о планируемых в связи с поступлением жалобы действиях в течение 3 месяцев с момента ее подачи);
	+ сроки и порядок информирования о начале проведения проверки заинтересованных лиц (например, государственного органа, в отношении которого было сделано разоблачение по внешним каналам);
	+ сроки для дальнейшего изучения полученной информации и проведения проверки;
	+ полномочия ответственных лиц по проведению проверки;
	+ сроки и порядок уведомления разоблачителя и иных заинтересованных лиц о результатах проверки;
	+ действия, которые могут быть предприняты уполномоченным органом по итогам проверки;
	+ возможность обжалования решения уполномоченного органа и основания для повторного рассмотрения информации о нарушении;
	+ сроки и порядок хранения раскрытой информации.

При этом раскрываемая информация может требовать экстренной, незамедлительной реакции. Это, например, сообщения об угрозе жизни и здоровью людей, возможном ущербе окружающей среде, уголовных преступлениях.

Если разоблачение осуществляется внутри органа (организации), то проверка проводится обычно силами самого органа (организации) – его уполномоченным должностным лицом или подразделением.

Если разоблачение было сделано по каналам, внешним по отношению к органу (организации), то возможны различные подходы к проведению проверок.

Одной из основных причин, по которой потенциальные разоблачители отказываются от раскрытия информации, является отсутствие веры в то, что эта информация будет принята к рассмотрению и что нарушение будет прекращено, а виновные лица будут привлечены к ответственности.

***Формат подачи сообщений о нарушениях***

В зарубежных странах, как правило, предполагается, что сообщение о нарушении будет подано в письменной форме, однако возможно и устное раскрытие информации.

При раскрытии информации в письменном виде разоблачитель может представить сведения по установленной форме или в свободной форме.

Представление сведений по установленной форме служит своеобразным фильтром, позволяющим отсечь заведомо нерелевантные обращения. Оно также позволяет упростить последующую обработку информации и обеспечивает полноту представляемых сведений.

Форма для раскрытия информации может предусматривать указание следующих сведений:

* + данные о заявителе (имя, адрес, контактные сведения, место работы, статус по отношению к организации, которой касается разоблачение и т.п.);
	+ сведения об органе (организации), которой касается разоблачение (название, адрес, иные реквизиты);
	+ вид или сфера нарушения (если законодательством предусмотрены соответствующие перечни);
	+ подробное описание нарушения с указанием лиц, принимающих в нем участие;
	+ сведения о том, была ли информация уже раскрыта другим уполномоченным органам или лицам.

***Ключевые определения: защита разоблачителей***

В связи с тем, что страх репрессий со стороны тех, кто непосредственно пострадал от разоблачения, или со стороны руководства и коллег, негативно относящихся к "вынесению сора из избы", является одним из ключевых факторов, удерживающих потенциальных разоблачителей от раскрытия общественно значимой информации.

Многие современные реформы системы разоблачений в зарубежных странах начались именно с получивших широкую огласку случаев репрессий против разоблачителей.

Поэтому важнейшей частью зарубежного законодательства о разоблачениях являются различные меры, направленные на защиту разоблачителей от возможных репрессий.

Меры по защите разоблачителей направляются на предупреждение репрессий, прекращение уже совершаемых репрессивных действий, компенсацию ущерба, нанесенного разоблачителю, и наказание тех, кто осуществлял и допустил репрессивные действия.

Для того, чтобы механизмы подачи и рассмотрения жалоб на репрессии могли эффективно работать, прежде всего, определяются органы, ответственные за их прием, рассмотрение и принятие мер реагирования.

Многие страны выбирают подход, при котором жалобы разоблачителей на репрессии рассматривает тот же орган (подразделение), который изначально принимает раскрываемую ими информацию о нарушениях.

Другие страны возлагают соответствующие функции на квазисудебные инстанции – специализированные или, чаще, рассматривающие более широкий круг вопросов, связанных с соблюдением законодательства о публичной службе/трудового законодательства.

Некоторые страны в качестве органов, ответственных за работу с жалобами на репрессии в связи с разоблачением, выбирают суды.

Перечисленные варианты при этом могут различным образом комбинироваться. Например, нередко приемом жалоб на репрессии и проведением расследований занимается один орган ("следователь"), в то время как принятие итогового решения об обоснованности жалобы и необходимости применения мер по защите разоблачителя относится к компетенции иного органа ("суда").

Разделение органов, ответственных за работу с жалобами на репрессии, на "следователей" и "суды", имеет определенные преимущества.

Судебные (и особенно квазисудебные) инстанции зачастую не обладают реальными возможностями (временем, кадровыми и финансовыми ресурсами) по проведению полноценного расследования. Наличие же органа, специализирующегося на таких проверках, может способствовать повышению их качества, особенно если проверку жалобы на репрессии проводит орган, изначально осуществлявший или координировавший расследование на основании предоставленной разоблачителем информации, т.е. хорошо знакомый с рассматриваемой ситуацией.

Разделение органов (подразделений), проводящих проверку (расследование), и органов, принимающих решения по ее результатам, является общепринятым подходом при применении дисциплинарных, административных, уголовных взысканий. Использование такой модели направлено на то, чтобы дать возможность сторонам "обвинения" и "защиты" представить свои аргументы и тем самым обеспечить более объективное и беспристрастное решение.

Вместе с тем создание системы из нескольких ответственных органов может иметь и нежелательные последствия.

Зачастую порядок взаимодействия "следователей" и "судов" предполагает, что жалоба на репрессии изначально поступает к "следователю" и направляется в "суд", только если по результатам проверки она признана "следователем" обоснованной.

В таком случае велик риск того, что значительная, если не основная, часть жалоб так и не дойдет до суда.

Репрессии могут принимать различные формы: от явно выражаемого неприязненного отношения до посягательств на здоровье и жизнь разоблачителя и/или его близких.

Часто репрессии заключаются в принятии в отношении разоблачителя кадровых решений, негативно влияющих на его карьерное и материальное положение: перевод на другую должность, лишение премии, привлечение к дисциплинарной ответственности по незначительному поводу и даже увольнение.

С точки зрения общественных интересов, важно не только прекращение уже предпринимаемых репрессий, но пресечение возможных репрессий еще на стадии их зарождения и планирования.

Способы защиты и срочность их применения в значительной мере зависят от того, какие именно негативные последствия грозят разоблачителю и на какой стадии находится их реализация.

Когда речь идет о принятых в отношении разоблачителя репрессивных кадровых решениях, например, наложенных на него дисциплинарных взысканиях, работодатель обычно не ссылается на их связь с разоблачением и обосновывает их предусмотренными законом обстоятельствами.

Более того, работодатель может указывать на то, что разоблачитель злоупотребляет своим правом на защиту, пытаясь избежать наказания за объективно допущенные им нарушения.

Разоблачителю может быть крайне сложно самостоятельно доказать, что предпринятые в отношении него меры обусловлены именно местью за разоблачения, а не, например, реальными дисциплинарными проступками.

В связи с этим многие страны тем или иным образом возлагают на работодателя бремя доказывания по делам о защите разоблачителей.

***Защита персональных данных и обеспечение конфиденциальности***

Важнейшим способом предупреждения репрессий является сохранение в тайне личности разоблачителя: недоброжелатели не смогут навредить разоблачителю, если не будут знать, кто именно раскрыл информацию.

Для этого в зарубежных странах законодательно закрепляется принцип конфиденциальности разоблачений и обязанность любых лиц, участвующих в приеме и рассмотрении информации, сохранять в тайне личность лица, раскрывшего такую информацию.

Принцип конфиденциальности разоблачений может предусматривать исключения. Например, распространенным является подход, при котором раскрытие личности заявителя возможно, но только с его согласия.

Сохранению в тайне личности заявителя могут способствовать не только законодательно закрепленные гарантии конфиденциальности разоблачений, но и определенные особенности организации системы разоблачений.

***Заключительные положения***

На основании изложенной информации отмечается, что выявление коррупционных нарушений зачастую оказывается сложной задачей для правоохранителей в связи с тем, что неправомерная деятельность носит скрытый характер. В таких условиях одним из наиболее эффективных механизмов обнаружения признаков нарушений становится получение информации от лиц, которые в той или иной степени вовлечены в коррупционные схемы или осведомлены об их реализации.

1. Представленная в настоящей выдержке информация, включая оценку тех или иных подходов, действий, событий и проч., является авторской. Органы публичной власти могут иметь иную позицию. В настоящей выдержке позиции о согласии (несогласии) органов публичной власти с авторской позицией не приводятся. [↑](#footnote-ref-1)