

Общественная этика

Защита осведомителей

Проблемы и возможности
на местном и региональном
уровне

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

Защита осведомителей

Проблемы и возможности
на местном и региональном
уровне

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы



Французское издание:

La protection des lanceurs d'alerte

Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Воспроизведение текстов данной публикации разрешается при условии указания полного названия источника, т.е. Совета Европы. Для использования в коммерческих целях или перевода на любой из неофициальных языков Совета Европы просьба обращаться по адресу: publishing@coe.int.

Обложка и макет: отдел документов и публикаций

Производственный департамент (SPDP), Совет Европы

Настоящая публикация не проверялась редакционной группой SPDP на предмет исправления грамматических ошибок и опечаток.

Совет Европы, октябрь 2020

Напечатано в типографии Совета Европы

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ЗАЩИТА ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ	7
Введение	11
Информирование о нарушениях на местном и региональном уровнях управления	17
Правовая защита осведомителей в Европе	24
Проблемы и возможности защиты осведомителей на местном и региональном уровне	70
РЕЗОЛЮЦИЯ 444 (2019)	79
РЕКОМЕНДАЦИЯ 435 (2019)	87

ПРЕДИСЛОВИЕ

Коррупция во всех ее многочисленных формах, таких как манипулирование государственными закупками, конфликты интересов, использование административных ресурсов в личных целях или для продвижения политических интересов того или иного должностного лица представляет собой серьезную проблему во всех европейских странах. Местные и региональные органы власти, хотя они и вызывают в обществе больше доверия, нежели прочие уровни управления, также не застрахованы от этой проблемы.

Осведомители зачастую имеют доступ к такой информации, которую только они и могут обнаружить, и таким образом они предоставляют уникальную возможность, недоступную для институциональных механизмов контроля. В своем докладе Конгресс местных и региональных органов власти Совета Европы подчеркивает необходимость принятия национальных законодательств в отношении осведомителей и, самое главное, обеспечения их осуществления на местном и региональном уровне. Политика в отношении осведомителей должна не только обеспечивать их правовую защиту, но и предусматривать анонимные внутренние каналы передачи информации.

Конгресс также призывает к созданию особых независимых учреждений, таких, как местные и региональные офисы

омбудсменов, для осуществления надзора и решения вопросов, связанных с раскрытием информации.

Брошюры из серии «Общественная этика» являются частью плана действий Конгресса по предупреждению коррупции и пропаганде общественной этики на местном и региональном уровне. В них предлагается комплекс практических мер и инструментов для решения проблем, стоящих перед местными и региональными органами власти.

Защита осведомителей

Проблемы и возможности на местном и региональном уровне

Пояснительный меморандум

CG36(2019)14final

3 апреля 2019 года

**Докладчик: Йозан МЕЙЕРС,
Нидерланды (Р, СОЦ)**

Резюме

Раскрытие информации в интересах общества быстро становится одним из важнейших условий местной и региональной демократии и управления. Осведомители способны предоставить весьма полезную оперативную информацию в целях контроля деятельности местных и региональных органов управления. В настоящее время все большее число стран принимают законы о защите осведомителей, однако на местном и региональном уровне такая защита все еще не получила достаточного развития.

В настоящем докладе дается обзор вопросов, касающихся информирования о нарушениях, анализируются меры по правовой защите осведомителей в государствах-членах, рассматриваются стандарты в данной области, предоставляемые международными организациями, и освещаются проблемы и возможности защиты осведомителей на местном и региональном уровне.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным органам власти разрабатывать и внедрять политику информирования о нарушениях с использованием соответствующих внутренних и анонимных каналов передачи информации, а также создавать специальные независимые учреждения для осуществления надзора и обработки получаемой информации.

В своей рекомендации Конгресс призывает предусмотреть в национальных законодательствах защиту информаторов на местном и региональном уровне и предлагает учреждениям на национальном уровне осуществлять контроль за эффективным исполнением законодательства в отношении осведомителей.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем докладе излагается современное положение в Европе в области защиты осведомителей и дается описание национальных правовых механизмов, а также освещаются последние достижения в области правовой защиты в Совете Европы, нововведения в рамках Европейского Союза и прочие соответствующие международные нормы и принципы. В нем анализируются проблемы и возможности защиты осведомителей на местном и региональном уровнях управления, а также определяется, каким образом соответствующие органы власти могут обеспечивать защиту осведомителей на своем уровне управления.

Местные и региональные уровни управления зачастую являются наиболее значимыми сферами, где отдельные лица могут раскрывать информацию в интересах общества, действуя тем самым в интересах своих общин. Такое положение обусловлено рядом важных причин. Прежде всего, в сфере предоставления государственных услуг по ряду важных социальных вопросов местные и региональные органы власти находятся ближе всего к гражданам. Это включает такие важнейшие вопросы как жилье, занятость, образование и здравоохранение. Доверие к местному и региональному управлению выше, чем к управлению на национальном уровне.¹ Это доверие,

1 5 См. Алина МУНГИ-ПИППИДИ и др., *Добросовестность государственных служащих и доверие в Европе*, Европейский исследовательский центр по борьбе с коррупцией и государственному строительству, Школа управления Герти,

в свою очередь, зависит от авторитета и способности местных и региональных органов власти добиваться необходимых результатов и осуществлять управление на подотчетной и гласной основе.

Несмотря на более высокий уровень доверия, местные и региональные органы власти вовсе не застрахованы от коррупции, в связи с чем на этом уровне сообщения осведомителей также имеют важное значение. Отчеты о мерах, предпринимаемых для борьбы с коррупцией, показывают,² что коррупция - это серьезная и весьма распространенная проблема в Европе, которая представляет собой серьезную опасность для местного и регионального управления. Коррупция проявляется в многочисленных формах, таких как злоупотребления при государственных закупках, конфликт интересов,

Берлин 2015, стр. 12 (Доступно по адресу: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Следует отметить, что это исследование показало, что субнациональное управление вызывает наиболее высокий и стабильный уровень доверия по сравнению со всеми другими уровнями управления (включая национальный уровень и уровень ЕС).

- 2 Хервиг Ван СТАА, Комитет по вопросам управления, Предупреждение коррупции и поощрение общественной этики на местном и региональном уровне, доклад CG31 (2016)06prov, 23 августа 2016 г. (Доступно по адресу: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

использование административных ресурсов в личных или политических интересах должностных лиц и т.д.³ Важнейшим способом выявления и разоблачения таких действий является раскрытие информации лицами, которые имеют прямой доступ к такой информации и способны информировать о нарушениях. Однако без необходимой правовой защиты такие сообщения слишком дорого обходятся осведомителям, которые могут подвергаться преследованиям, ответным обвинениям и, в особо серьезных случаях, даже угрозам смертью.⁴

Осведомители способны предоставить весьма полезную оперативную информацию в целях контроля деятельности местных и региональных органов управления. Они имеют прямой доступ изнутри к информации о деятельности своей организации, в процессе которой возможны нарушения закона. Таким образом сообщения осведомителей предоставляют уникальную возможность по сравнению с институциональными механизмами контроля. Институциональные органы и процедуры контроля часто не имеют своевременного и достаточного доступа к информации, что лишает их деятельность оперативности и эффективности в выявлении и устранении организационных нарушений. Это особенно важно, когда режимы защиты информации, такие как служебная тайна, используются должностными лицами

3 Там же

4 Конкретные примеры этого см. в статье Марка УОРТА, *Защита осведомителей в Юго-Восточной Европе: обзор законов, практики и недавних инициатив*, Региональная инициатива по борьбе с коррупцией, 2015 г.

для сокрытия неудобной или компрометирующей информации. Таким образом, осведомители не только дополняют институциональную систему сдержек и противовесов, но и обеспечивают *особое* преимущество в деле обеспечения подотчетности, борьбы с коррупцией и защиты общественных интересов.

Информирование о нарушениях также положительно влияет на организационную эффективность, способствуя организационному обучению и развитию посредством выявления проступков. Системы информирования о нарушениях являются важным элементом корпоративного управления. Некоторые фирмы включая транснациональные компании, работающие в условиях коррупции, создают в рамках своих организаций системы информирования о нарушениях, такие как горячие линии и аналогичные инструменты получения информации, с тем чтобы обеспечить получение сообщений о нарушениях от своих сотрудников.⁵

5 Маира МАРТИНИ. Передовая практика и проблемы, связанные с системами информирования о нарушениях в транснациональных компаниях, Трансперенси Интернешнл, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). См. также Трансперенси Интернашнл, Защита осведомителей в Румынии и Венгрии, https://www.transparency.org/files/content/corruption-qas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); См. также руководящие принципы Международной торговой палаты, доступно по адресу: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

Существует лишь несколько исследований и докладов, посвященных информированию о нарушениях конкретно на местном и региональном уровне. В ряде весьма содержательных докладов региональных и международных организаций часто упускаются из виду правила и практика информирования о нарушениях на местном и региональном уровнях управления.⁶ Мы еще не до конца понимаем, что в действительности происходит на местном и региональном уровне, и не все проблемы и возможности, возникающие на этом уровне управления, полностью изучены. Настоящий доклад призван содействовать заполнению этих пробелов и дать первоначальные рекомендации в отношении того, что можно сделать для улучшения положения осведомителей на местном и региональном уровне.

В настоящем докладе показано, что наличие специальных правил защиты осведомителей на местном и региональном уровне является скорее исключением, чем правилом. Хотя все большее число стран принимают законодательства о защите осведомителей, их правовая защита пока, как правило, недостаточно развита,

6 См. далее по тексту анализ ряда докладов, представленных в последние годы, в том числе в рамках Совета Европы - докладов ГРЕКО, Комитета по правовым вопросам и правам человека, а также на уровне Европейского Союза, таких как резолюции Европейского парламента и оценки воздействия, подготовленные по заказу Европейской комиссии. Аналогичная тенденция характерна и для докладов на эту тему, подготовленных Трансперенси Интернашнл и другими некоммерческими организациями.

особенно на местном и региональном уровне. Для государств-членов Совета Европы, которые являются также и членами Европейского Союза, эта правовая ситуация изменится, если будет принята предлагаемая директива о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Союза. Эта директива предусматривает обязательное создание внутренних каналов получения информации и систем реагирования в администрациях регионов с населением свыше 10 000 человек. В докладе также поясняется, что дополнительной проблемой в местном и региональном контексте является растущий разрыв между нормами, обеспечивающими защиту осведомителей в государственном и в частном секторах, причем последний остается по большей части вне сферы регулирования. Когда предусматривается защита на национальном уровне, на местном и региональном уровне иногда отсутствуют соответствующие исполнительные акты и положения, в результате чего защита осведомителей оказывается неэффективной.

В некоторых исключительных случаях предлагаемые законодательные акты о защите осведомителей не обеспечивают, а, наоборот, ограничивают раскрытие информации, представляющей общественный интерес, из-за тех процедур, которые устанавливаются для представления информации, и определения того, кто именно может рассчитывать на защиту в качестве осведомителя. На практике этот вакуум и/или ограниченность правил компенсируются осуществлением инициатив по предоставлению платформ и горячих линий для безопасного и конфиденциального предоставления

информации. Зачастую эти инициативы осуществляются под руководством НПО и других негосударственных структур в сотрудничестве с местными органами власти. В докладе также показано, что одной из основных целей принятия некоторых законов о защите осведомителей является раскрытие информации о коррупции. Это, в свою очередь, приводит к тому, что такие законы действуют в отношении весьма ограниченного круга информации.

Доклад построен следующим образом: в разделе 1 представлен обзор вопросов, касающихся информирования о нарушениях на местном и региональном уровне управления. В разделе 2 описываются меры правовой защиты осведомителей в странах Европы с подробной информацией по одиннадцати государствам-членам Совета Европы. В нем также рассматриваются правила и принципы, установленные международными организациями. В разделе 3 основное внимание уделяется проблемам и возможностям защиты осведомителей на местном и региональном уровне.

ИНФОРМИРОВАНИЕ О НАРУШЕНИЯХ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

За прошедшее десятилетие были предприняты значительные усилия по улучшению защиты осведомителей. Был принят ряд законов на национальном уровне, усилена уже существующая защита, а также выпущены соответствующие доклады и рекомендации на международном уровне, в том числе доклад Совета

Европы «О защите осведомителей» в 2009 году,⁷ серия оценочных докладов Группы государств против Коррупции,⁸ а также доклад специального докладчика ООН Генеральной Ассамблее по вопросу о защите источников информации и осведомителей в 2015 году.⁹ Европейская комиссия также предложила директиву о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Союза,¹⁰ по которой продолжают законодательные дебаты. Таким образом, ценность и важность сообщений о нарушениях была широко признана в ряде правовых и политических документов.

Хотя в настоящем докладе основное внимание уделяется вопросу наличия достаточной правовой защиты осведомителей и тому, как эта защита влияет на возможность получения информации в интересах общества,

7 Питер ОМТЗИГТ, Комитет по правовым вопросам и правам человека, Защита осведомителей, доклад, Doc. 12006, 29 сентября 2009 г. (Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

8 См., например, Седьмой общий доклад о деятельности ГРЕКО, 2006 г. (Доступно по адресу: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

9 Доклад специального докладчика ООН Генеральной Ассамблее по вопросу о защите источников информации и осведомителей, 2015 г. (Доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10 См. предлагаемую директиву и другие предложения Европейской комиссии по адресу: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

важно отметить значение и других факторов, некоторые из которых являются специфическими для контекста местного и регионального управления и определяют, будет ли осуществляться раскрытие информации в интересах общества и каким образом это будет происходить. Правовая защита осведомителей является первым из целого ряда факторов, влияющих на то, будет ли осуществляться раскрытие информации, будут ли соответствующие органы реагировать на эту информацию и какие последствия могут возникнуть для осведомителей. Например, одним из таких важных факторов являются социально-культурные установки. Общественное одобрение или неодобрение сообщений о нарушениях определяет, будут ли люди склонны сообщать о нарушениях, и повлекут ли такие сообщения негативные последствия для осведомителей на рабочем месте или в сообществе.

Исследования, посвященные непосредственно защите осведомителей на местном и региональном уровне, недостаточно развиты и немногочисленны. Тем не менее, недавно появилось несколько важных работ, объясняющих структурные аспекты местного самоуправления и то, какое влияние они оказывают на проблему защиты осведомителей. При помощи опросов и других методов сбора данных можно также получить дополнительную информацию о том, какое воздействие управленческие и организационные аспекты местного и регионального управления оказывают на осведомителей и каналы раскрытия информации.

Уровень централизации или самостоятельности местных органов власти является важным фактором, определяющим

возможности сообщений о нарушениях на местном и региональном уровнях. В частности, как показывают недавние исследования по Норвегии, эффективность каналов раскрытия информации может определяться степенью разграничения между администрацией и политиками на местном уровне управления. В частности, в результате внесения изменений в норвежский закон о местном самоуправлении от 1992 года на местном уровне управления в Норвегии установлено разделение между административным и политическим персоналом. Эти изменения были введены с целью повышения прозрачности и уточнения сфер ответственности. Анализ реакции политиков на сообщения о нарушениях на материале 20 муниципалитетов Норвегии показал, что раскрытие информации и то, как оно происходит, зависит от степени разграничения между политическим и административным уровнями.¹¹ Эти выводы имеют важное значение, и другим местным органами управления следует принять их во внимание, однако стоит отметить, что степень эффективности аналогичных правил в большой степени будет зависеть от специфических особенностей каждой конкретной страны.

Организационные аспекты в рамках местного и регионального управления также имеют важное значение для того, будут ли отдельные лица раскрывать

11 Марит СКИВЕНЕС и Сиссель С. ТРИГСТАД, Информирование о нарушениях в местном самоуправлении: эмпирическое исследование моделей контактов и информирования в 20 норвежских муниципалитетах, Скандинавские политические исследования т. 39, № 3, 2016.

информацию в интересах общества. Например, по результатам исследования, изучившего 1000 случаев сообщений о нарушениях,¹² в Соединенном Королевстве местное самоуправление является одним из шести ведущих секторов, где происходит такое информирование. Кроме того, люди, занимающие различные положения в иерархии организации, как правило, используют различные пути, чтобы выразить свою озабоченность той или иной проблемой. К примеру, сотрудники, занимающие административные должности, с большей вероятностью, чем другие, склонны обращаться со своими проблемами с вышестоящему руководству.¹³ При этом то же исследование показало, что чем старше осведомитель, тем больше вероятность того, что в результате он будет уволен.

Особенно это касается тех случаев, когда осведомитель находится выше в организационной иерархии. В тех случаях, когда информаторы не были немедленно уволены, они все же чаще других сталкивались с преследованием или блокированием ресурсов.¹⁴ Кроме того, весьма тревожные данные по Соединенному Королевству свидетельствуют о том, что в 69% случаев информирования о нарушениях в местных органах власти положение осведомителя ухудшается после первой же

12 *Общественная озабоченность на рабочем месте и в университете Гринвича, Информирование о нарушениях: инсайдерская история – исследование опыта 1.000 осведомителей*, 2013.

13 Там же, стр. 18.

14 Там же, стр. 25.

попытки сообщить о нарушениях. После второй попытки ухудшается положение 75% осведомителей, а после третьей попытки осведомители зачастую увольняются из местных органов власти, и это происходит чаще, чем в любом другом секторе.¹⁵ В местных органах власти большее число осведомителей заявляли, что для решения проблемы не было сделано ничего, и вообще в этом секторе наиболее вероятны низкие ожидания надлежащего расследования на протяжении всего процесса попытки поднять проблему. 75% респондентов отмечали, что ничего не было предпринято после первой попытки, и 79% - что ничего также не было предпринято и после второй попытки выразить озабоченность и сообщить о нарушениях.

Эти цифры вызывают беспокойство, особенно, если учесть, что Соединенное Королевство является одной из стран с наиболее длительным опытом в области законодательства по защите осведомителей и располагает многочисленными НПО, активно работающими в этой сфере. Не следует, однако, делать более широких выводов о возможной взаимосвязи этих данных с другими видами практики на местном и региональном уровне, а также нельзя утверждать, что эти данные являются репрезентативными в отношении информирования о нарушениях на местном и региональном уровне в других странах. Например, в Норвегии более половины сотрудников, которые сталкиваются с нарушениями, сообщают об этом, как правило, сначала своему непосредственному

¹⁵ Там же, стр. 32.

руководителю.¹⁶ Что касается эффективности разоблачения, то от 50 до 71% респондентов сообщали, что нарушение было полностью устранено или исправлено. Исследования на материале примеров из всех секторов занятости Норвегии показывают, что восемь из десяти сотрудников, которые ранее сообщали о нарушениях, заявили, что при необходимости они сделают это снова.¹⁷ Следовательно, именно сочетание организационных, правовых и структурных факторов определяет эффективность информирования и того, с какой степенью вероятности информирование приведет к негативным последствиям для информатора. Чтобы исследовать все многообразие ситуаций в каждой из стран, необходимы более глубокие эмпирические исследования, которые соберут и изучат данные из практики в этих странах.

Другим важным аспектом местного и регионального управления является то, каким способом люди представляют информацию о нарушениях. Осведомитель нуждается в безопасных средствах передачи информации и в первую очередь это относится к небольшим администрациям. В этой связи в недавнем Международном докладе о мошенничестве и злоупотреблениях на рабочем

16 СКИВЕНЕС и ТРИГСТАД, Информирование о нарушениях в органах местного самоуправления, 2016, см. сноску 12 выше, стр. 271.

17 См., МАТТИСЕН С. Б., БЬОРКЕЛО, Б. и НИЛЬСЕН, М. 2008. Нарушения и сообщения о них в трудовой жизни Норвегии. Берген: Издательство университета Бергена; ТРИГСТАД, С. К. 2010. «Право сообщать о нарушениях. Разумно ли это делать и приносит ли это пользу?», Фафорепорт 2010:18.

месте, подготовленном Ассоциацией сертифицированных экспертов по расследованию мошенничества, было установлено, что более половины людей, сообщающих о тех или иных своих подозрениях, делают это по электронной почте, причем 14% всех сообщений делаются анонимно. Это особенно важно отметить, поскольку в том же докладе было установлено, что как в Западной, так и в Восточной Европе именно информация от сотрудников по-прежнему является основным способом выявления случаев мошенничества как в государственном, так и в частном секторе.¹⁸ В заключение в докладе подчеркивается, что если в организации действует ограничение или запрет принимать во внимание анонимные сообщения, это ведет к упущению возможностей узнать о той или иной проблеме от людей, которые, по крайней мере на начальном этапе, не хотели бы раскрывать свою личность из-за опасений преследования и других негативных последствий.

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ В ЕВРОПЕ

2.1. Национальные правовые рамки

В результате исследования, проведенного Парламентской ассамблеей Совета Европы в 2009 году, было установлено,

¹⁸ Ассоциация сертифицированных экспертов по расследованию мошенничества (2016) Международный доклад о мошенничестве и злоупотреблениях на рабочем месте: глобальное исследование проблем мошенничества за 2016 год, стр. 24 (Доступно по адресу: <http://www.acfe.com/rttm2016.aspx>).

что на тот момент лишь в шести странах существовали специальные правила по защите осведомителей: в Бельгии, Нидерландах, Норвегии, Румынии, Соединенном Королевстве и Франции.¹⁹ Сегодня, почти десятилетие спустя, число стран, принявших специальные законы о защите осведомителей, возросло до 15.

Для целей настоящего доклада были изучены почти все государства-члены Совета Европы на предмет оценки существующих в них норм и положений, касающихся защиты осведомителей.²⁰ Основное внимание уделялось именно местному и региональному уровням управления и тому, какие меры принимаются (и принимаются ли вообще) на этом уровне. Более половины обследованных стран предусматривают определенную правовую защиту осведомителей. Такая защита прописана в специальном законодательстве о защите осведомителей, либо же в трудовом, административном или антикоррупционном законодательстве.

В Европе растет понимание важности информирования о нарушениях и проводятся многочисленные обсуждения

19 Пол СТЕФЕСОН и Майкл ЛЕВИ, Защита осведомителей: изучение применимости правовых инструментов по защите сотрудников, раскрывающих информацию в общественных интересах, доклад подготовлен по поручению Генерального секретаря Совета Европы, CDCJ(2012)9FIN, 20 декабря 2012 г., стр. 12.

20 Из-за ограничения ресурсов в этот анализ не были включены следующие страны: Азербайджан, Армения, Андорра, Грузия, Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино.

законопроектов, направленных на усиление защиты осведомителей. Например, с января 2017 года Швеция распространила защиту осведомителей на частный сектор, а в ноябре того же года Италия приняла закон о защите осведомителей, направленный на работников государственного сектора, а также на подрядчиков, предоставляющих товары или услуги от лица государства. В настоящее время в Польше и Греции также обсуждается вопрос о принятии специальных законов о защите осведомителей.

Тем не менее, принимая во внимание ограничение сферы охвата и видов защиты, нельзя говорить о том, что такой рост числа законов о защите осведомителей означает, что осведомители теперь полностью защищены. Во-первых, защита по-прежнему обеспечивается отдельно для государственного и частного сектора, причем последний зачастую остается вне сферы регулирования. Во-вторых, во многих странах защита раскрытия информации распространяется лишь на коррупцию и злоупотребление властью, оставляя широкий круг вопросов вне сферы защиты. Последний вопрос вызывает также озабоченность в отношении правовой определенности и ограничений свободы выражения мнений.

Во многих странах законы о защите осведомителей рассматриваются в контексте законодательных усилий по расширению государственных инструментов для борьбы с коррупцией. Многие правовые рамки конкретно относятся к сообщениям о коррупции или, например, к сообщениям, представляемым осведомителями в органы по борьбе с коррупцией. В некоторых странах защита

явным образом ограничивается только сообщениями о коррупции. Например, первое в истории Австрии законодательное положение, специально разработанное для защиты осведомителей, принятое в январе 2012 года в качестве дополнения к закону о государственной службе, направлено на защиту государственных служащих, сообщающих об определенных видах нарушений своим руководителям или в Федеральное бюро по борьбе с коррупцией. Эта мера была принята в ответ на рекомендации Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).²¹

В рамках оценки ГРЕКО общих мер по борьбе с коррупцией, применимых к администрации и государственным должностным лицам, более чем половине членов ГРЕКО, относящимся как к «старым», так и к «новым» демократиям, было рекомендовано ввести механизмы защиты от негативных последствий осведомителей, сообщающих об обоснованных подозрениях в коррупции.²²

Лишь немногие государства-члены Совета Европы предусматривают особую защиту для осведомителей

21 См. Проект в защиту свободы слова. Изменение направления. Информационный документ. Защита осведомителей в Австрии (Доступно по адресу: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

22 Кристоф СПЕКБАХЕР, Защита осведомителей в свете деятельности ГРЕКО, 20 марта 2009 г. (Доступно по адресу: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

на местном или региональном уровне. Очень немногие страны конкретно затрагивают этот вопрос в своем законодательстве и лишь следующие страны предоставляют информаторам такие возможности сообщать о нарушениях как горячие линии: Бельгия, Болгария, Дания, Италия, Испания, Соединенное Королевство и Швейцария.²³ Часто такие каналы предоставления информации создаются или управляются работающими в этой сфере НПО, а не местными/региональными органами власти.

Таким образом, с правовой точки зрения на местном и региональном уровне каналы получения информации либо не регулируются, либо не предусматривают конкретных правил в отношении защиты раскрытия информации.

2.2. Обзор некоторых национальных правовых рамок

В соответствии с Принципами и Пояснительным меморандумом Совета Европы по вопросам защиты осведомителей, для того чтобы определить, обеспечивают ли существующие нормы надлежащую защиту, необходимо учитывать следующие элементы: (i) определение понятий «осведомитель» и «информирование о нарушениях»; (ii) материальная сфера действия закона; (iii) лица, к

²³ См. Трансперенси Интернешнл Италия. «Милан вводит защиту осведомителей в государственном секторе. Совет голосует за защиту и содействие информированию о нарушениях в общественных интересах», 19 июня 2013 г. (Доступно по адресу: https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%2).

которым применяется закон; (iv) нормативная база; (v) предусмотренные каналы для сообщений и раскрытия информации; (vi) гарантируется ли конфиденциальность осведомителю; (vii) какие предусмотрены меры реагирования на сообщения и раскрытие информации; и, наконец, (viii) какие меры защиты предусмотрены против преследования и прочих рисков на рабочем месте. Цель настоящего подраздела - более подробно рассмотреть различные национальные правовые рамки, с тем чтобы лучше понять применимое законодательство, а также разнообразие правовых норм в отношении осведомителей. Выбранные страны отражают многообразие того, как защищаются (или не защищаются) осведомители, а также, в более широком смысле, иллюстрируют контекст страны, в которой осуществляется то или иное законодательство. Ниже подробно рассматриваются основные элементы законодательства и проблемы некоторых стран.

2.2.1. Албания

В июне 2016 года Албания приняла закон «Об информировании о нарушениях и защите осведомителей».²⁴ Это первая комплексная попытка обеспечить защиту осведомителей в частном и государственном секторе. Предполагается, что реализация закона будет осуществляться в два этапа: сначала - в государственном секторе с 1 октября 2016 года, а затем - в частном секторе с 1 июля 2017 года.

²⁴ См. оригинал закона на албанском языке по адресу: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr-60-dt-2.6.2016.pdf>

В законе содержатся определения понятий «осведомитель» и «информирование о нарушениях», соответствующие передовой международной практике. Однако определение информирования о нарушениях в основном ориентировано на сообщения о коррупции и не предусматривает более широкого охвата других видов нарушений. Таким образом, хотя закон имеет широкий персональный охват, поскольку охватывает работников и государственного, и частного сектора, в том числе бывших, он имеет ограниченную материальную сферу применения, поскольку сосредоточен исключительно на коррупции. Что касается способов передачи сообщений, закон предусматривает создание внутренних и внешних каналов раскрытия информации. Частные организации, имеющие более 100 сотрудников, и государственные организации, имеющие более 80 сотрудников, обязаны создавать внутренние подразделения по работе с осведомителями. Эти подразделения также отвечают за расследование случаев нарушений на основании сообщений осведомителей. Осведомители также могут напрямую обращаться в «Высшую инспекцию декларирования и аудита активов и конфликтов интересов». Такие прямые обращения предусмотрены в первую очередь в тех случаях, когда частная или государственная организация не инициирует расследования, когда имеются сомнения в беспристрастности организации или опасения того, что доказательства могут быть уничтожены.

Защита осведомителей в Албании осуществляется в контексте прочих правовых усилий по борьбе с коррупцией. Фактически закон о защите осведомителей направлен на устранение некоторых недостатков,

выявленных в ходе применения закона «О сотрудничестве с общественностью в борьбе с коррупцией». Последний закон регулирует порядок сообщений и регистрации коррупционной практики путем поощрения сообщений о коррупции со стороны общественности и защиты лиц, сообщающих о коррупционной практике, от преследований со стороны государственных органов.

Поскольку закон о защите осведомителей был принят совсем недавно, данные о его применении, особенно на местном и региональном уровне, пока отсутствуют. Однако, если сравнивать с местным опытом применения антикоррупционного закона, который также предусматривает сообщения осведомителей о коррупции и правонарушениях, можно отметить, что осуществление сообщений является неудовлетворительным. Особо следует отметить тот факт, что органы местного самоуправления по большей части так и не приняли антикоррупционных мер, вытекающих из законодательной базы, а также не обладают достаточным профессиональным потенциалом для осуществления своих полномочий и обеспечения исполнения действующего законодательства.²⁵

Кроме того, осуществление законов и принятие необходимых подзаконных актов на местном и региональном уровнях является проблемой в Албании, о чем свидетельствуют доклады о ходе работы Европейской

25 Институт демократии и посредничества, Проблемы местных органов власти в борьбе с коррупцией: оценка системы противодействия коррупции в 20 муниципалитетах Албании (Доступно по адресу: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

комиссии.²⁶ Соответственно, это вызывает вопросы относительно осуществления защиты осведомителей, хотя в случае этого законодательного акта дополнительные меры по его осуществлению не предусматриваются. Равным образом, в смысле осуществления законодательства, вызывает беспокойство существующий в Албании социальный контекст в отношении осведомителей. В стране в целом наблюдается низкий уровень социальной поддержки информирования о нарушениях, и эта практика не является регулярной или нормальной. Опрос, проведенный в регионе Западных Балкан включая Албанию, показал, что из более чем 7000 человек, опрошенных по всему региону, только около трети отметили, что информирование о нарушениях является приемлемым, а каждый шестой опрошенный считает, что осведомителей следует наказывать за их действия.²⁷ Такое отношение в обществе к раскрытию информации связано со слабой контрольной функцией судебной системы и общим низким уровнем доверия к

26 См. Европейская комиссия, Европейская политика добрососедства и переговоры о расширении. Ключевые документы – Албания (Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/neigh-ighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

27 Совет по региональному сотрудничеству, Отношение общественности в Юго-Восточной Европе к информированию о нарушениях – анализ данных опроса общественного мнения по вопросам информирования о нарушениях и защиты осведомителей, доклад, 12 апреля 2017 г. (Доступно по адресу: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

государственным институтам, особенно в тех случаях, когда речь идет о борьбе с коррупцией на высоком уровне.²⁸

	Специальный закон: Закон № 60/2006 о сообщениях о нарушениях и защите осведомителей
Законы, предусматривающие защиту осведомителей	<p>Другие законодательные акты:²⁹</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Закон «О сотрудничестве с общественностью в борьбе с коррупцией»▶ Трудовой кодекс, в который в 2008 году были внесены изменения для обеспечения защиты от необоснованных санкций сотрудников, сообщающих о коррупции;▶ Закон «О государственных служащих», предоставляющий государственным служащим право не подчиняться незаконному приказу, но не обеспечивающий защиту от преследований в случае неподчинения;

28 Конрад-Аденауэр-Стифтунг и др., Защита осведомителей в Албании: оценка законодательства и практики, 15 ноября 2013 г. (Доступно по адресу: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

29 Арджан ДЫРМИШИ, Элира ХРОНИ, Эгест ГЁКУТАДЖ, Институт демократии и арбитража, защита информаторов в Албании: Оценка законодательства и практики, ноябрь 2013 г. (http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf).

- ▶ Закон «О предотвращении конфликта интересов», который позволяет раскрывать информацию государственным регулирующим органам или по внешним каналам, таким как СМИ; и
- ▶ Административный процессуальный кодекс, который позволяет любому лицу жаловаться на любой административный акт и дает госслужащим право требовать отмены или изменения того или иного акта.

2.2.2. Бельгия

Правовая защита осведомителей на федеральном уровне вступила в силу в Бельгии 4 апреля 2014 года.³⁰ Бельгия – это первая страна, где защита осведомителей на региональном уровне существовала еще до принятия национального закона. С 2004 года действуют положения об осведомителях в администрации Фландрии, где омбудсмен обеспечивает внешний канал связи и защиту для тех, кто не может представить информацию внутри своей организации. Фламандский парламент усилил эти

³⁰ См. закон на языке оригинала (Доступно по адресу: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

положения своим декретом от 2012 года.³¹ Процедура защиты осведомителей также прописана в декрете омбудсмена, который был издан в 1998 году и обновлен в 2014 году.³²

Что касается каналов передачи информации, для сообщения о случаях нарушений сотрудники могут обращаться к различным каналам и уполномоченным контактным лицам, например, к своему руководителю, в «*Audit Vlaanderen*» (отдел внутреннего аудита фламандских органов власти), а также в «*Spreekbuis*». Последняя организация - это главный контактный центр, учрежденный фламандскими органами власти, который, однако, действует независимо и фокусируется на вопросах добросовестности и благополучия сотрудников.

31 См. закон на языке оригинала (Доступно по адресу: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). См. также доклад Европейской комиссии о борьбе с коррупцией в Бельгии за 2014 г. (Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

32 Кристиан Вербрейкен, Контактный центр фламандского правительства по вопросам добросовестности и благополучия на рабочем месте – обязательство по эффективной защите информаторов, Организация экономического сотрудничества и развития, 16 марта 2016 г. (Доступно по адресу: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&-checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

Speekbuis располагает «обученными профессионалами и специалистами, которые умеют работать с телефонными звонками и прочими сообщениями, поступающими от эмоционально возбужденных лиц».³³ Помимо *Speekbuis* существует еще «колл-центр 1700», куда представители общественности могут пожаловаться на действия фламандских властей. Например, в 2017 году в «колл-центр 1700» поступило 1 042 708 звонков, электронных писем и сообщений в чате.³⁴

2.2.3. Чешская Республика

В Чешской Республике защита осведомителей рассматривается в качестве важного инструмента в рамках более широкой антикоррупционной повестки дня на основе таких важных стратегических документов как антикоррупционная политика и план действий правительства на 2015 год. Однако законодательство обеспечивает защиту лишь частично, поскольку усилия по разработке специального закона не увенчались успехом. В период 2007 - 2010 годов министерство внутренних дел в сотрудничестве с организацией «Трансперенси Интернэшнл Чехия» инициировало усилия по обеспечению защиты осведомителей. Однако, как сообщалось: «Возникла трудность в том, чтобы разграничить консультации специализированного характера, необходимые для работы с осведомителями, и общие юридические услуги в соответствии с правилами

33 Там же, стр. 134.

34 Там же, стр. 137.

оказания услуг для государственных нужд, что привело к полному отказу от данной услуги.»³⁵

В 2014 году был создан Правительственный антикоррупционный комитет, призванный выполнять координирующую и консультативную роль по данному вопросу. Конкретные предложения и дебаты в отношении законодательства имели место начиная с 2013 года, а новое предложение находится в стадии разработки с 2015 года.³⁶ Тем не менее, специальный закон о защите осведомителей еще не принят. В государственном секторе сотрудников, сообщающих о нарушениях, защищает закон 2014 года о гражданской службе. Исполнительное распоряжение по данному закону вступило в силу в 2015 году, предусматривая обязанность каждого министерства предусмотреть запечатанные ящики, в которые государственные служащие, желающие сообщить о нарушениях, могут опускать свои сообщения.³⁷

Помимо Закона о гражданской службе, положения, предусматривающие некоторый уровень частичной защиты осведомителей, содержатся в Трудовом, Административно-процессуальном и Уголовном

35 Анна МАЙЕРС и Петр ЛЕЙЕР, Возможные функции центра по работе с осведомителями в Чешской республике, 2015, стр. 30.

36 Там же

37 Постановление правительства № 145/2015 Coll., о мерах, связанных с сообщениями о подозрениях в противозаконном поведении на государственной службе.

кодексах. Что касается Закона о гражданской службе, он обеспечивает правовую защиту и анонимность для государственных служащих, сообщающих о случаях коррупции или незаконных действиях своих коллег по гражданской службе. При этом для государственных служащих существует «обязанность молчания», и неясно, как это согласуется с защитой осведомителей. Эта проблема, среди прочего, является причиной того, что на практике лишь очень немногие государственные служащие сообщают о незаконных действиях.³⁸ Или же, как показало недавнее исследование, проведенное в Чешской Республике и четырех других странах включая Польшу, Словакию, Венгрию и Эстонию, в тех случаях, когда сообщения о нарушениях все же происходят, низкий уровень институциональной поддержки заставляет людей искать альтернативные способы сообщить о негативном, неэтичном или незаконном поведении.³⁹

38 Франк Болд, Информационное сообщение об осуществлении Закона о государственной службе, Чешская Республика, 1 октября 2015 г., стр. 6 (Доступно по адресу: http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf)

39 См. Анна МАЙЕРС и Петр ЛЕЙЕР, Концептуальный документ: возможные функции Центра по работе с осведомителями в Чешской Республике, Проект по укреплению систем борьбы с коррупцией и отмыванием денег в Чешской Республике (Доступно по адресу: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). См. также ФРАНКОВА, Л. и Л. ПЕТРОКОВА (2014) С нами о нас: защита осведомителей в контексте Чехии и в сравнении с другими странами. ОЖИВЕНИ: Чешская Республика.

На национальном, местном и региональном уровнях отсутствуют институциональные органы, занимающиеся проблемами осведомителей. Обсуждение вопроса о создании институционального органа, аналогичного тому, который существует в Нидерландах, проходило параллельно с обсуждением законодательства о защите осведомителей, однако, по последним данным, такой орган все еще не создан. В этом правовом вакууме организация «Трансперенси Интернэшнл Чехия» создала Информационно-правовой консультационный центр, действующий с 2005 года. Цель этого центра заключается в предоставлении бесплатной юридической помощи осведомителям, а также свидетелям коррупционной практики.

2.2.4. Эстония

В Эстонии меры по специальной защите осведомителей отсутствуют. Вместе с тем страна ратифицировала международные документы, требующие предоставления определенной защиты осведомителям, такие как Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Она также является участником Конвенции ООН о борьбе с коррупцией и Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством.

С 2013 года в Эстонии действует Закон о борьбе с коррупцией, который предусматривает защиту государственных служащих, сообщающих о коррупции.⁴⁰

⁴⁰ Проект в защиту свободы слова, Законы о защите информаторов (Доступно по адресу: <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

Этот закон устанавливает обязанность государственных служащих сообщать о фактах коррупции, неэтичного или противозаконного поведения, а также устанавливает дисциплинарные меры ответственности в случае невыполнения этой обязанности.⁴¹ Тем не менее, это, по-видимому, единственная защита, и частный сектор в нее не включен, хотя следует отметить, что предусмотрена защита государственных служащих, сообщающих о нарушениях в частном секторе.⁴² Закон о трудовом договоре запрещает несправедливое увольнение, однако неясно, можно ли рассчитывать на эту защиту в случаях сообщений о нарушениях.

В ходе недавнего исследования изучалась практика сообщений о нарушениях в Эстонии. Результаты этого исследования, включавшего 40 интервью с осведомителями, вызывают обеспокоенность. Примерно в 80% случаев сообщений о нарушениях было проведено расследование, и лишь 30% из этих расследований были завершены или привели к каким-то дисциплинарным

41 См. Трансперенси Интернешнл Эстония. Страновой доклад, Оценочный доклад по вопросу о защите осведомителей в Эстонии, 2009 г. (Доступно по адресу: http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

42 Проект в защиту свободы слова. Смена направления. Информационный документ. Защита осведомителей в Эстонии (Доступно по адресу: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

мерам.⁴³ Еще один важный аспект заключается в том, что все опрошенные осведомители пожелали остаться анонимными из-за сильных опасений негативных последствий в случае, если их личность станет известна. Этот страх вполне оправдан, если принять во внимание негативное отношение общественного мнения Эстонии к информированию о нарушениях, когда наиболее распространенным мнением является то, что проблемы должны решаться внутри организации или учреждения.⁴⁴ На самом деле это не только вопрос общественного восприятия или давления: вызывает тревогу тот факт, что, по имеющимся данным, каждый пятый осведомитель в итоге потерял работу.⁴⁵ Например, раскрытие информации о ненадлежащем управлении городским имуществом и государственными закупками в городе Нарве привело к увольнению всех трех осведомителей. Фактически целый отдел в местном правительстве был расформирован в результате того, что его сотрудники сообщили о нарушениях.

2.2.5. Франция

В конце 2016 года во Франции был принят новый закон, предусматривающий защиту осведомителей, известный

43 Ленка ФРАНКОВА, С нами о нас. Защита осведомителей в контексте Чешской Республики и в сравнении с другими странами, 2016 г. (Доступно по адресу: https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

44 Там же, стр. 17.

45 Там же, стр. 21.

как *Sapin II*.⁴⁶ Этот закон не посвящен целиком защите осведомителей, однако он предусматривает положения о типах сообщений и проблемах, о которых могут информировать осведомители. Отмечается, что закон стал ответом на международную критику о якобы игнорировании Францией необходимости обеспечения мер по борьбе с коррупцией.⁴⁷ Следует также отметить, что в 2005 году в ходе первоначальных дебатов во Франции по вопросу о защите информаторов многими профсоюзами проблема защиты информаторов воспринималась как «привнесенная извне» система, на которую оказали влияние США посредством Закона Сарбейнса Оксли (*SOX, 2002*), и которая действует в ущерб профсоюзам и в интересах инвесторов.⁴⁸

46 См. оригинал закона на французском языке, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616)

47 См. Сусрут А. КАРПЕНТЕР, Патрик ХЭННОН, Джордж А. СТАМБУЛИДИС, Новое французское антикоррупционное законодательство: компаниям, ведущим бизнес во Франции, следует остерегаться, 22 ноября 2016 г. (Доступно по адресу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>),).

48 Николь-Мари МЕЙЕР, Кристоф СПЕКБАХЕР, Катарина ВЕГМАН и Марк ЛЕ МЕНЕСТРЕЛЬ. На пути к эффективной защите осведомителей. Обеспечение работы по информированию о нарушениях в странах Совета Европы и за его пределами, рекомендация по защите осведомителей. Как Франция могла бы осуществлять принципы Совета Европы, касающиеся защиты осведомителей?, *La Revue des droits de l'Homme*, октябрь 2016 г.

До принятия закона *Sapin II* вопросы защиты осведомителей были разбросаны по различным законодательным актам. Законодательная защита осведомителей предусматривалась при сообщении ими о случаях дискриминации, преследования, коррупции, серьезного риска для здоровья населения или окружающей среды, а также уголовных преступлений.⁴⁹ Таким образом, закон *Sapin II* стремится стандартизировать то, что ранее представляло собой фрагментированную правовую базу для защиты различных видов раскрытия информации в общественных интересах. Тем не менее, закон *Sapin II* не имеет всеобъемлющего охвата, и критики настаивают на том, что он не охватывает раскрытие информации медицинского характера, юридически привилегированной или относящейся к сфере разведки/национальной безопасности. Защита секретности в вопросах безопасности была отмечена как главный недостаток закона, особенно в связи с тем, что закон предусматривает уголовную ответственность за преследование осведомителей,⁵⁰ но при этом разглашение государственной тайны может также привести к уголовному преследованию. Таким образом, закон *Sapin II* не устраняет противоречий между санкциями против осведомителей и их же защитой.

49 Софи ПЕЛИСЬЕ-ЛЕВЕНРЮК, Расшифровка нового закона об осведомителях во Франции, 24 мая 2017 г. (Доступно по адресу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

50 См. примечание 49 выше.

Что касается сферы действия защиты, закон *Sapin II* распространяет защиту осведомителей на любое «незаинтересованное» лицо, которое обоснованно сообщает о нарушении закона своим работодателям или соответствующим судебным или административным органам. Эксперты также подвергли критике каналы предоставления информации, поскольку закон предусматривает обязанность сначала сообщить информацию своему непосредственному или вышестоящему руководству, и только если за сообщением не последует никаких действий (либо же в случае серьезной и непосредственной опасности, либо в случае возникновения необратимых рисков), сообщение может быть представлено судебному или административному органу или представителю профессионального объединения; в исключительных случаях сообщение может быть передано средствам массовой информации.

Важно отметить, что личность информатора будет оставаться конфиденциальной, и эта конфиденциальность получает дополнительную защиту закона, который предусматривает, что раскрытие личности информатора против его воли наказывается лишением свободы сроком до двух лет и штрафом в размере до 30 000 евро. Такой уровень защиты конфиденциальности осведомителя оправдан, если принять во внимание, что для того, чтобы то или иное лицо могло претендовать на защиту, оно должно сначала сообщить о проступке или правонарушении своему руководству. В отличие от других законов о защите осведомителей, закон *Sapin II* также предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком до одного

года и штрафа в размере до 15 000 евро за преследование осведомителей или попытку воспрепятствовать сообщению о нарушениях.

Помимо государственного сектора закон *Sapin II* предусматривает также защиту и в частном секторе, требуя от компаний разработать внутренние правила взаимодействия с осведомителями. Более конкретно, компании с более чем 500 сотрудниками и доходами не менее 100 миллионов евро должны разработать политику и процедуры соблюдения соответствующих требований. Декрет № 2017-564 от апреля 2017 года содержит дальнейшие указания по осуществлению закона. В декрете говорится, что работодатели должны определить соответствующий правовой инструмент для сообщения сотрудниками о проблемах, но не прописывается никаких обязательств по созданию горячей линии или какого-либо другого электронного процесса для передачи информации.

2.2.6. Германия

В Германии нет общего закона, который предусматривал бы защиту осведомителей во всех секторах. В 2013 году предложения принять закон о защите осведомителей были отклонены, поскольку правительство сочло достаточными уже существующие фрагментированные правила. С тех пор не проводилось никаких обсуждений по возможности принятия специального закона о защите осведомителей, хотя гражданское общество по-прежнему проявляет активность и пытается добиться принятия законодательства по этому вопросу.

Ряд конституционных положений в Конституционном законе Германии гарантируют свободу совести, информации и выражения мнений, право на подачу петиций, которое также включает право обращаться с просьбами или жалобами в государственные органы, а также право сообщать о нарушениях. Таким образом, основополагающая правовая база Германии устанавливает условия, обеспечивающие общую защиту осведомителей.

Некоторые подзаконные акты также включают положения, предусматривающие защиту осведомителей. В июле 2016 года в целях защиты осведомителей было принято новое законодательство, касающееся Федерального органа по финансовому надзору. Любое лицо может предоставить информацию о нарушениях правил, находящихся в ведении Федерального органа по финансовому надзору, через интернет-портал. Важно отметить, что такая информация может предоставляться анонимно, а если это не так, то Федеральный орган по финансовому надзору обязан хранить в тайне личность осведомителя. Лицам, предоставляющим информацию в этот финансовый орган, не предоставляется защита от преследования или увольнения. Основная защита заключается в сохранении в тайне личности осведомителя с тем, чтобы уберечь его от негативных личных последствий.

Необходимость принятия этого закона стала ясна после того, как несколько немецких компаний и органов власти были оштрафованы за непринятие мер после получения сообщений о нарушениях. В частности, сообщается, что «Дойче Банк» выплатил Комиссии США по ценным бумагам и биржам штраф в размере 52,6 миллиона евро для

урегулирования обвинений после того, как три бывших сотрудника банка сообщили, что во время финансового кризиса банк ввел в заблуждение сообщество инвесторов, взвинтив стоимость своего портфеля деривативов. Аналогичным образом, в 2013 году Гэри ДЕДИЛЕКТИС подал в суд на «Дойче Банк» в США после того, как его уволили за раскрытие информации о том, как «Дойче Банк» брал лишние деньги с клиентов, не уведомляя их об этом.⁵¹

Еще одним законодательным актом, предусматривающим ту или иную форму защиты, является Закон о защите занятости, который не касается конкретно осведомителей, но регулирует вопросы несправедливого увольнения.⁵² Кроме того, в соответствии с Законом о гражданских служащих государственные должностные лица пользуются особой защитой при представлении ими сообщений о нарушениях, однако это касается только вопросов коррупции.⁵³

Судебная практика также является важным источником правовой защиты осведомителей в Германии, хотя

51 Бен НАЙТ, Немецкая волна, Германия открывает портал для осведомителей по банковским вопросам, 4 января 2017 г. (Доступно по адресу: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

52 Полный текст закона (на немецком языке): <https://www.gesetze-im-inter-net.de/kschg/BJNR004990951.html>

53 Доклад о правовой ситуации в Германии (на немецком языке, доступно по адресу: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

эта практика и не полностью последовательна. В 2001 году Федеральный конституционный суд постановил, что увольнение нарушает основополагающую общую свободу действий и принцип верховенства права, когда оно осуществляется на основании того, что кто-то выступил в качестве свидетеля государственного обвинения и, таким образом, всего лишь выполнил свою гражданскую обязанность.⁵⁴ Кроме того, суд постановил, что увольнение также является нарушением закона в случае добровольного сообщения о нарушениях в правоохранительные органы, по крайней мере, если осведомитель действовал добросовестно, предполагая наличие уголовного преступления, совершенного, например, его работодателем.⁵⁵ Вместе с тем эксперты отмечают, что в более поздних решениях, принятых в 2003 и 2006 годах, Федеральный суд по трудовым спорам постановил, что работник сначала должен сообщить о нарушении руководству организации, и если этого не было сделано, его увольнение будет законным, кроме тех исключительных случаев, когда увольнению не дается разумного обоснования. Последнее условие и принцип являются расплывчатыми и, следовательно, не обеспечивают правовой определенности в отношении осведомителей. Судебная власть применяет

54 *BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24)* (Доступно по адресу: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

55 Гвидо СТРАК, Информирование о нарушениях в Германии; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

индивидуальный подход к каждому конкретному случаю, решая, было ли обоснованным раскрытие информации за пределами организации.

2.2.7. Венгрия

В Венгрии существует специальная законодательная защита для осведомителей, принятая в 2014 году.⁵⁶ Законодательство запрещает в частном и государственном секторе преследование осведомителей, раскрывающих неэтичное или незаконное поведение, связанное с операциями с государственными денежными средствами или имуществом. Важно отметить, что это законодательство распространяется как на центральные, так и на местные органы власти и устанавливает электронную систему информирования, которой управляет Уполномоченный по основным правам.⁵⁷ Что касается частного сектора, компании могут – но не обязаны – создавать внутреннюю систему информирования о нарушениях. Однако если компания решит создать такую систему, она обязана сделать это в соответствии с требованиями закона. Отсутствуют

56 Проект в защиту свободы слова, Защита осведомителей в Венгрии (Доступно по адресу: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

57 Золтан ХЕГИМЕГИ-БАРАКОНИ, Новое законодательство об осведомителях в Венгрии, 9 июня 2014 г. (Доступно по адресу: <https://globalcompliance-news.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

какие-либо данные для оценки того, создают ли компании в Венгрии такие системы, и если да, действительно ли они соблюдают законодательство.

С точки зрения процедуры, любой сотрудник может направить сообщение в систему либо от своего имени, либо анонимно, однако работодатель вправе не расследовать случаи, о которых сообщается анонимно.⁵⁸ Направляя сообщение, сотрудник обязан прямо заявить о том, что он делает это добросовестно. Предусмотрена обязанность информировать сотрудника, направившего сообщение, о результатах расследования и мерах, принятых для устранения выявленных нарушений.

Однако на практике эффективность данного закона может быть поставлена под сомнение ввиду существующего отношения в обществе к информированию о нарушениях. Исследование, проведенное организацией «Трансперенси Интернешнл Венгрия», показывает, что 70% венгров не склонны сообщать о случаях коррупции, поскольку преобладает мнение, что меры приняты не будут, и люди опасаются преследований.⁵⁹

58 Тамаш БАЛАШ, Информирование о нарушениях – правовая ситуация в Венгрии (Доступно по адресу: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

59 Трансперенси Интернешнл Венгрия, «Венгры говорят, что наша страна коррумпирована, и ситуация только ухудшается», 8 июля 2013 г. (Доступно по адресу: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrup-t-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

2.2.8. Нидерланды

Положения о защите осведомителей действуют в государственном секторе с 2009 года. Несмотря на отсутствие законодательства в отношении частного сектора, профсоюзы совместно с работодателями разработали Кодекс надлежащей практики, призванный определять поведение работодателей и работников.⁶⁰ Кроме того, в октябре 2012 года временным декретом был учрежден консультационный центр для осведомителей (*Adviespunt Klokkenluiders*) с целью предоставления независимых юридических консультаций и выполнения функций аналитического центра по вопросам политики.

В середине 2014 года была проведена оценка деятельности *Adviespunt Klokkenluiders*, и приняты юридические изменения с целью создания «Палаты осведомителей» (*Huis voor Klokkenluiders*), которая получила постоянную правовую основу. «Палата осведомителей» выполняет три основные функции: консультирование, проведение расследований и научных исследований.⁶¹ Это – яркий пример серьезных усилий, которые может предпринять государство для поддержки осведомителей не только с помощью правовых инструментов, но и через

60 *Stichting Van de Arbeid* (2010) *Заявление о действиях в случаях подозрения на злоупотребления в компаниях*. Публикация № 1/10, 3 марта 2010 г., Нидерланды (перевод обновлен в августе 2012 года, доступно по адресу: http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx).

61 Подробнее см. <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

специализированные органы, обладающие потенциалом и опытом для серьезного подхода к решению проблемы информирования о нарушениях. Однако на практике «Палата осведомителей» в основном бездействовала и не вышла на первый план в деле обеспечения защиты и поддержки осведомителей, как это предполагалось.

Еще одной важной особенностью системы информирования о нарушениях в Нидерландах является то, что она поощряет конфиденциальность. Когда люди обращаются в «Палату осведомителей», они не нарушают тем самым правила лояльности к своему работодателю, хотя и имеются исключения применительно к вопросам национальной безопасности и служебной тайны.⁶² В отчете за 2015 год, например, отмечается, что 85% осведомителей испытали неблагоприятные последствия в результате сделанного ими сообщения о нарушениях.⁶³

2.2.9. Норвегия

Норвегия обладает мощной защитой осведомителей, демонстрируя одну из самых передовых практик информирования о нарушениях с высокой эффективностью в осуществлении последующих мер в связи с полученными

62 Анна МАЙЕРС и Петр ЛЕЙЕР, Возможные функции центра по работе с осведомителями в Чешской Республике, 2015, стр. 19.

63 Информационно-консультационный центр, годовой отчет «Воздавая должное мужеству» 2015 г. (Доступно по адресу: https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

сообщениями.⁶⁴ В 2004 году в Конституцию Норвегии были внесены поправки, направленные на укрепление права на свободу выражения мнений, включая право на свободное обращение к администрации. Любое ограничение такой свободы должно быть прописано в законе и обосновано.

На уровне вторичного права статья 2 Закона о рабочей среде (от 2005 года, с поправками, внесенными в 2015 году)⁶⁵ защищает осведомителей в государственном и частном секторе от преследований и предусматривает компенсацию. По состоянию на март 2017 года защита осведомителей была дополнительно усилена с помощью Закона о рабочей среде, и теперь распространяется также и на работающих по контракту.⁶⁶ Кроме того, предприятиям, на которых работают десять или более человек, вменено в обязанность подготовить уведомление об этом. Этот закон также предусматривает расширенное регулирование в отношении конфиденциальности, направленное

64 Марит СКИВЕНЕС, Сиссель ТРИГСТАД, Анализ процесса информирования о нарушениях на норвежском рынке труда: между индивидуальными властными ресурсами и институциональными механизмами. *Экономическая и промышленная демократия* т. 38, выпуск 1, стр. 119 – 143, 2015 г.; СКИВЕНЕС, М, ТРИГСТАД, С. (2010) Когда информирование о нарушениях работает: норвежский случай. *Человеческие взаимоотношения* 63(7): 1071–1097.

65 Проект в защиту свободы слова, Норвегия – Защита осведомителей (Доступно по адресу: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway/>).

66 Питер ВИЙНЕН, Усиление защиты осведомителей, 31 марта 2017 года (Доступно по адресу: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

на повышение безопасности информирования государственных органов о нарушениях. Вместе с тем некоторые эксперты отмечают ряд пробелов в области защиты осведомителей в Норвегии, таких как отсутствие в законодательстве определения понятия «информирование о нарушениях», а также отсутствие упоминания о внешних каналах раскрытия информации. Тем не менее, исследования на основе имеющихся данных показывают, что Норвегия в целом обеспечивает безопасные условия для информирования о нарушениях и что осведомители при необходимости готовы и впредь предоставлять информацию о нарушениях.

2.2.10. Польша

В Польше растет поддержка защиты осведомителей, и в результате проведенного в 2016 году исследования среди представителей профсоюзов и работодателей как в частном, так и в государственном секторе был сделан вывод о том, что механизмы информирования о нарушениях рассматриваются положительно в качестве эффективных инструментов для управления внутренними рисками.⁶⁷ В стране продолжают дебаты по законодательству о защите осведомителей, и в ноябре 2017 года министром специальных служб был предложен соответствующий законопроект. Глава 9 этого законопроекта посвящена правилам и процедурам защиты осведомителей, где также впервые

67 Г. МАКОВСКИЙ и М. ВАШАК, Закон о защите осведомителей: необходимость и перспективы его введения в Польше. Фонд Стефана Батория: Варшава, 2016, стр. 4.

в польском контексте дается определение осведомителя как «любого лица, которое достоверно сообщает о предполагаемом преступлении или преступлениях».

Однако это предложение рассматривается действующими НПО как весьма проблематичное, поскольку закон предоставляет статус осведомителя только тем лицам, которые сообщают о подозрениях в коррупции в правоохранительные органы, и, что еще важнее, статус осведомителя предоставляется прокурором по своему усмотрению. Если прокурор решит не присваивать этот статус лицу, предоставившему информацию, защита такого лица не будет обеспечена и право на обжалование такого решения не предусмотрено. Предлагаемое законодательство также имеет очень узкую материальную сферу применения, поскольку не обеспечивает защиту лицам, которые могут сообщать о других угрозах, не отнесенным к категории преступлений.

Эксперты также отмечают, что предлагаемый закон «подрывает общественное доверие и может быть использован правоохранительными органами для того, чтобы поставить работодателей под надзор в нарушение принципов социального сосуществования и свободы заниматься предпринимательской деятельностью».⁶⁸

68 Гражданский наблюдательный центр. Основные проблемы, связанные с законопроектом о «прозрачности» в общественной жизни, 30 октября 2017 года, (Доступно по адресу: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

Ряд организаций также выступили с критикой этого предложения. Организация «Трансперенси Интернэшнл» отметила, что предлагаемое законодательство серьезно ограничивает защиту осведомителей как в государственном, так и в частном секторе.⁶⁹ Международная сеть осведомителей направила письмо непосредственно польскому правительству, отметив, что эти положения не соответствуют международным стандартам, включая последнюю Резолюцию и Рекомендацию ПАСЕ от 2015 года по улучшению защиты осведомителей, правовую практику Европейского суда по правам человека в соответствии со статьей 10 Европейской хартии прав человека, и Рекомендацию Совета Европы CM/Rec(2014)7 от 30 апреля 2014 года о защите осведомителей.

2.2.11. Швейцария

Швейцария не обеспечивает специальной защиты осведомителям⁷⁰ и, как отмечается, эта страна представляет

69 Секретариат Трансперенси Интернэшнл. Предлагаемое законодательство о «прозрачности» в Польше следует еще раз обдумать и пересмотреть, 3 ноября 2017 года (Доступно по адресу: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

70 Доклад ОЭСР. Обязательство по эффективной защите осведомителей, 16 марта 2016 г., стр. 185 (Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

собой «недружелюбную среду» для осведомителей,⁷¹ поскольку в ней находятся штаб-квартиры многих транснациональных компаний. Предложение, выдвинутое в 2013 году, обсуждается, но по состоянию на ноябрь 2017 года оно так и не было принято.⁷²

С 2011 года статья 22а(5) «Федерального закона о персонале»⁷³ защищает работников федерального правительства от притеснений на службе в случае сообщения ими о «нарушениях», а статья 34с предусматривает компенсацию в случае увольнения. Федеральный закон о персонале не применяется на региональном или местном уровне. Кантоны и коммуны отвечают за создание собственных систем информирования о нарушениях. С 2003 года сотрудники Федеральной администрации имеют возможность сообщать о подозрениях на нарушения, в том числе связанные с коррупцией, в независимый государственный

71 Журнал «Экономист». Информирование о нарушениях в Швейцарии: недружелюбная среда – два судебных дела иллюстрируют трудную борьбу сотрудников, сообщавших о нарушениях. 5 декабря 2015 г. (Доступно по адресу: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

72 Андреас Д. ЛЕНЦЛИНГЕР и Роман ГУБЕР, Информирование о нарушениях в Швейцарии, 3 августа 2017 г. (Доступно по адресу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

73 Полный текст закона (на немецком языке, доступно по адресу: http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

орган - Федеральное контрольное управление (ФКУ). ФКУ является высшим органом финансового надзора в Швейцарии и, будучи официально включенным в Федеральное министерство финансов, оно действует независимо, руководствуясь только Конституцией и законом.

Что касается каналов раскрытия информации, осведомители могут сообщать о нарушениях в органы прокуратуры, в надзорные органы или в ФКУ. Закон не предусматривает порядка предоставления информации, поэтому сотрудник может сам выбирать между этими каналами. Важным аспектом регионального управления является то, что в Швейцарии система информирования о нарушениях децентрализована. Различные кантоны имеют внутренние органы по работе с информацией осведомителей, и эксперты по борьбе с коррупцией отмечают, что такая система весьма эффективна. Таким образом, для защиты осведомителей в Швейцарии не считается целесообразным создание централизованного органа по работе с информацией осведомителей.

2.2.12. Общие черты и недостатки национальных законов

В большинстве рассмотренных стран законы о защите осведомителей были приняты в связи с озабоченностью по поводу коррупции и призывами международного сообщества, в частности ГРЕКО, принять меры для решения этой проблемы. Смысл такой защиты видится в организации безопасного канала раскрытия информации в качестве меры борьбы с коррупцией, и часто сфера защиты только

этим и ограничивается. Многогранность самого понятия информирования о нарушениях, если рассматривать его в качестве практического проявления свободы выражения мнений, как это делает в своей судебной практике ЕСПЧ, часто не учитывается. Это вызывает озабоченность в связи с тем, что действующие в настоящее время законы фактически налагают ограничения на свободу выражения мнений, на которую людям следовало бы полагаться при сообщении о предполагаемых нарушениях.

С юридической точки зрения в рассмотренных странах, как правило, отсутствует акцент на обязательной защите на местном или региональном уровне. Кроме того, когда защита обеспечивается на национальном уровне, страны не предпринимают видимых усилий для обеспечения того, чтобы необходимые дополнительные правила устанавливались на местном и региональном уровнях. На местном и региональном уровнях зачастую отсутствуют необходимые правила по осуществлению норм, принятых на национальном уровне, и поэтому эффективность национальных норм может быть поставлена под сомнение.

Не во всех рассмотренных законах содержатся определения таких ключевых терминов как «информирование о нарушениях» и «осведомитель». Что касается персональной сферы защиты, большинство законов ограничивается работниками государственного сектора, а с точки зрения материальной сферы часто основной – если не единственный – упор делается на коррупцию. Каналы предоставления информации также прописаны не во всех рассмотренных законодательных актах, и некоторые из них требуют обязательного

информирования внутри организации, прежде чем информация может быть передана внешним структурам. Также отсутствует ясность в вопросе обеспечения конфиденциальности. Анонимные сообщения, как правило, не поощряются, и в некоторых случаях в расследовании анонимных сообщений может быть отказано. Иногда, как, например, в Венгрии, информаторы обязаны заявлять о том, что, предоставляя информацию о нарушениях, они действуют добросовестно.⁷⁴

2.3. Совет Европы: правила, принципы и судебная практика

Советом Европы разработан ряд правовых документов, рассматривающих вопрос информирования о нарушениях и защиты осведомителей как с точки зрения борьбы с коррупцией, так и с точки зрения прав человека. Настоящий раздел доклада посвящен комплексному правовому анализу наиболее значимых источников Совета Европы с целью определения того, какие требования предъявляются к необходимому уровню защиты и к самим сообщениям о нарушениях. Здесь дается консолидированный анализ самых разных источников, таких как конвенции, судебная практика и доклады.

Два основных юридически обязательных документа, которые предусматривают определенный уровень

⁷⁴ Дора ПЕТРАНИ и Мартон ДОМОКОС, Новый венгерский закон об информировании о нарушениях, 18 ноября 2013 г. (Доступно по адресу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

защиты информирования о нарушениях и требуют от стран принятия мер по защите тех, кто раскрывает информацию в общественных интересах, - это Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Что касается первой конвенции, ее статья 9 гласит, что каждая сторона Конвенции «предусматривает в своем внутреннем праве надлежащую защиту от любой неоправданной меры служащих, которые имеют серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своем подозрении компетентным лицам или властям». Хотя Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию не имеет прямого отношения к информированию о нарушениях, ее статья 22 предусматривает, что члены Конвенции обязаны принимать необходимые меры для обеспечения эффективной и надлежащей защиты тех, кто сообщает об уголовных преступлениях, таких как активный и пассивный подкуп в государственном и частном секторе, злоупотребление влиянием, отмывание денег и преступления в сфере бухгалтерского учета. Хотя обе эти конвенции не обеспечивают надежной или всеобъемлющей защиты информирования о нарушениях, они все же стимулируют принятие странами соответствующих мер, способствуя укреплению такой защиты.

К числу антикоррупционных документов, которые содержат элементы защиты информирования о нарушениях, относится также Рекомендация Комитета министров (2000)⁴ о кодексах поведения государственных

должностных лиц. Эта рекомендация призывает страны принять соответствующие кодексы поведения, а в ее статье 12 конкретно идет речь об информировании о случаях нарушения порядка подчиненности, нарушения кодекса и противоправного поведения на государственной службе.

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) играет важную роль в оценке и решении вопросов соблюдения государствами-членами ключевых правовых документов Совета Европы. Среди прочего к числу таких документов относятся резолюция Комитета министров (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и рекомендация Комитета министров *Rec(2003)4* об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. В своем оценочном докладе за период 2000-2010 годов ГРЕКО представила анализ того, как члены ГРЕКО соблюдают меры по защите осведомителей.

В этом докладе ГРЕКО отмечает, что недостаточно того, чтобы национальные законы гарантировали, что должностные лица не будут привлекаться к дисциплинарной ответственности или увольняться, когда они сообщают о нарушениях. Странам следует обратить внимание на более «утонченные способы мести» и обеспечить, чтобы должностные лица были от них защищены. Кроме того, в докладе в соответствии с лучшими международными стандартами подчеркивается необходимость обеспечения определенности и ясности в процедурах представления информации о нарушениях, которым должны следовать должностные

лица. Еще одним весьма актуальным элементом доклада ГРЕКО является вопрос о необходимости соблюдения конфиденциальности и анонимности в отношении сообщений о нарушениях и о дифференциации этих двух понятий. В докладе указывается, что одно лишь предоставление возможности конфиденциального информирования о нарушениях было бы недостаточным для полной защиты осведомителей от ответных действий. Крайне важно предусмотреть возможность анонимного информирования, особенно в тех случаях, когда личность осведомителя может быть установлена исходя из вида раскрываемой им информации. Этот аспект доклада актуален для осведомителей на местном и региональном уровнях управления, где, как правило, легче установить личность человека, раскрывающего информацию.

Значительные усилия по оценке и совершенствованию защиты осведомителей в Европе были предприняты в 2009 и 2015 годах Комитетом по правовым вопросам и правам человека.⁷⁵ В первом из его докладов говорилось, что понятие «информирование о нарушениях» на тот момент не было широко известно, и не существовало единого определения термина «осведомитель», а в некоторых странах, как, например, в Эстонии, Польше или Турции, это английское слово (*whistle-blower*) вообще не имело эквивалента. На тот момент только в Румынии был

⁷⁵ Комитет по правовым вопросам и правам человека, Защита «осведомителей», 2009, документ ПАСЕ, Doc. 12006. Доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека, Усиление защиты осведомителей, 2015 год, ПАСЕ, Doc. 13791.

принят законодательный акт, содержащий конкретное определение данного термина.⁷⁶

Помимо конвенций и докладов весьма важным источником для анализа правовых изменений и мер защиты является судебная практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В отличие от большинства правовых документов в этой области практика Суда не рассматривает вопрос о раскрытии информации с точки зрения типа раскрываемой информации, а придает ключевое значение тому, что раскрытие информации является практическим проявлением свободы выражения мнений, как это предусмотрено Европейской конвенцией о правах человека (ЕКПЧ). Кроме того, в отличие от докладов и резолюций, судебная практика является источником права, которое носит императивный характер и является обязательным для исполнения. Поэтому решения ЕСПЧ по этому вопросу весьма актуальны для проблемы защиты осведомителей.

В феврале 2008 года Большая палата ЕСПЧ приняла решение по делу № 14277/04, *Гуджа против Молдовы*. Суд постановил, что информирование гражданским служащим или работником государственного сектора о незаконном поведении или проступке на рабочем месте при определенных обстоятельствах должно пользоваться защитой. Суд признал опасность «негативных последствий» санкций в отношении осведомителя, поскольку они ведут к тому, что другие лица впредь будут воздерживаться от сообщения о нарушениях.

⁷⁶ Там же, Доклад, 2009, пункт 26.

Важность этого дела заключается в том, что Суд впервые прямо излагает факторы, которые необходимо учитывать при определении, была ли нарушена свобода выражения мнений. Суд отмечает следующие факторы:

- a. связь раскрываемой информации с интересами общества;
- b. достоверность раскрываемой информации;
- c. ущерб, если таковой имеется, нанесенный органу власти в результате раскрытия информации;
- d. мотив, стоящий за действиями сотрудника, сообщающего о нарушении;
- e. учитывая обязательство сотрудника перед работодателем соблюдать конфиденциальность информации, была ли информация сделана достоянием общественности в качестве последней меры, после того как она была доведена им до сведения своего руководства или компетентных органов;
- f. суровость наложенной санкции.

После вынесения в 2008 году решения по делу *Гуджа против Молдовы* ЕСПЧ рассмотрел еще ряд дел, в которых вставали вопросы информирования о нарушениях.⁷⁷

77 19 февраля 2009 г., дело № 4063/04, МАРЧЕНКО против Украины; Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) 26 февраля 2009 г., дело № 29492/05, КУДЕШКИНА против России; ЕСПЧ 21 июля 2011 г., дело № 28274/08, ХАЙНИШ против Германии; ЕСПЧ 18 октября 2011 г., дело № 10247/09, СОСИНОВСКА против Польши; ЕСПЧ 8 января 2013 г., дело № 40238/02, БУКУР и ТОМА против Румынии; ЕСПЧ 21

Например, в деле *ХАЙНИШ против Германии* Суд, применив установленные ранее критерии, постановил, что вынесение информации о нарушениях за пределы организации является оправданным, если сообщения внутри организации не принесли результата.⁷⁸

2.4. Правила и принципы Европейского Союза и других международных организаций

На международном уровне правовым документом, обеспечивающим защиту лиц, сообщающих о нарушениях, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Статья 33 Конвенции предусматривает, что ее участники рассмотрят возможность включения в свою внутреннюю систему «надлежащих мер по обеспечению защиты от любого необоснованного обращения любого лица, которое добросовестно и на разумных основаниях сообщает компетентным органам о любых фактах, касающихся преступлений».

В прошлом году в Европейском Союзе был предпринят ряд инициатив, касающихся возможного принятия специального закона ЕС о защите осведомителей. В мае 2016 года фракция Зеленые/ЕСА Европейского парламента на основании статьи 153 ДФЕС представила проект директивы о защите осведомителей, которая

октября 2014 г., дело No. 73571/10, МАТУШ против Венгрии; ЕСПЧ 22 октября 2009 г., дело № 69519/01, ПАСТЬКО против России.

78 См. пункты 71-92.

охватывает защиту работников как государственного, так и частного сектора.⁷⁹ В июне 2016 года вступила в силу Директива ЕС о коммерческой тайне, которая предусматривает исключение сообщений о нарушениях из правового режима защиты коммерческой тайны.⁸⁰ В своей Программе работы на 2017 год⁸¹ Европейская комиссия указала, что после рассмотрения правовых вопросов, касающихся компетенции ЕС в этой области, возможно, будет предложен законодательный акт о защите осведомителей. В марте 2017 года Комиссия открыла процесс общественных консультаций по возможному принятию законодательного акта о защите осведомителей.⁸²

79 См. Виджиленца АБАЗИ & Альберто АЛЕМАННО, Правовые элементы предложения. Проект директивы о защите осведомителей в государственном и частном секторе Европейского Союза, 4 мая 2016 г. (Доступно по адресу: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

80 См. ст. 5 Директивы ЕС о коммерческой тайне (Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

81 Программа работы Комиссии на 2017 год, Создание Европы, в которой будет обеспечено расширение прав и возможностей, а также защита, COM(2016) 710 final, 26 ноября 2016 г., стр. 12 (Доступно по адресу https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

82 Общественные консультации по вопросу защиты осведомителей, 3 августа 2017 г. (Доступно по адресу: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

В апреле 2018 года Европейская комиссия предложила директиву о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Союза,⁸³ которая предусматривает минимальные стандарты унификации защиты осведомителей в определенных областях компетенции ЕС. В пояснительном меморандуме к данному предложению указывается важность информации осведомителей на местном уровне, в частности, в отношении «сообщений о незаконном предоставлении [государственной] помощи и информирования о случаях неправомерного использования [государственной] помощи».⁸⁴ Кроме того, в пояснительном меморандуме отмечается важность обеспечить соблюдение правил государственных закупок, и поэтому «обязательство по созданию внутренних каналов получения информации должно распространяться на все государственные юридические лица на местном, региональном и национальном уровнях, сообразуясь с размером этих юридических лиц».⁸⁵

Важно отметить, что с точки зрения сферы охвата предлагаемой директивы и обязательств по созданию

83 См. директиву и другие меры, предлагаемые Европейской комиссией по адресу: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

84 Европейская комиссия, Пояснительный меморандум, стр. 4 (Доступно по адресу: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=-cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

85 Европейская комиссия, Пояснительный меморандум, стр. 9 (Доступно по адресу: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=-cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

внутренних каналов получения информации и последующего реагирования на нее статья 4(б) предусматривает такое обязательство для региональных администраций и департаментов, а также для муниципалитетов с населением более 10 000 человек. Если предлагаемая директива будет принята, а указанное положение не будет изменено на этапе внесения поправок, то создание на местном и региональном уровнях управления внутренних каналов и процедур для получения информации и последующей деятельности станет обязательным для всех государств-членов ЕС, которые также являются и членами Совета Европы. Таким образом, если данная директива будет принята, это станет самым мощным из существующих прямых обязательств органов местного и регионального управления по обеспечению каналов получения информации от осведомителей, создавая огромный потенциал для защиты осведомителей на местном и региональном уровне. С точки зрения сферы материального охвата директива применима в областях права, входящих в компетенцию Европейского Союза, а именно в следующих сферах: государственные закупки; финансовые услуги; предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма; безопасность продукции; транспортная безопасность; охрана окружающей среды; ядерная безопасность; безопасность пищевых продуктов и кормов; здоровье и благополучие животных; общественное здравоохранение; защита прав потребителей; защита конфиденциальности и персональных данных, а также безопасность сетевых и информационных систем. Как видно из этого перечня, многие сферы, охватываемые

предлагаемой директивой, являются вопросами, представляющими непосредственный интерес и прерогативу местных и региональных органов власти.

Что касается защиты на уровне ЕС, в частности в отношении гражданских служащих ЕС, Положение о персонале, пересмотренное в 2014 году, предусматривает защиту осведомителей и обязывает учреждения ЕС принять соответствующие правила по этому вопросу, не указывая, однако, крайнего срока исполнения. На уровне ЕС существует огромное разнообразие стандартов защиты осведомителей, что непосредственно вытекает из того факта, что каждое учреждение ЕС вправе принимать собственные правила по своему усмотрению. Например, если правила Европейской комиссии касаются только «внутренних» осведомителей и относят защиту внешних осведомителей к компетенции национального законодательства, то правила Европейской счетной палаты применяются как к внутренним осведомителям, так и к «хозяйствующим субъектам, участвующим в процедурах закупок, а также к подрядчикам и их персоналу». Таким образом, на институциональном уровне ЕС защита осведомителей не является унифицированной.

ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В связи с защитой осведомителей и каналов представления информации сохраняется ряд серьезных проблем. Например, постоянно подчеркиваются риски ответного преследования и проблемы эффективного применения законов на практике. В то же время

обоснованная озабоченность общественности в связи с манипулированием общественным мнением в СМИ с помощью так называемых «фальшивых новостей» может помочь тем, кто обвиняется в неправомерном поведении, отклонить критические замечания как ложные. В данном разделе основное внимание уделяется проблемам, непосредственно связанным с защитой осведомителей на местном и региональном уровне, с тем чтобы определить, какие меры могут и должны быть приняты на этом уровне управления. Некоторые из рассматриваемых проблем не обязательно ограничиваются местным и региональным уровнем, однако они способны привести к более серьезным последствиям именно на этом уровне или же требуют более срочного решения в целях укрепления общей правовой базы и практики, обеспечивающей эффективное информирование о нарушениях и защиту лиц, раскрывающих информацию в интересах общества.

Информирование о нарушениях внутри организации: с точки зрения судебной практики ЕСПЧ, человек обязан приложить некие усилия для информирования о нарушениях внутри организации, где он работает и подозревает наличие нарушений. Если осведомитель претендует на защиту, эти усилия должны быть продемонстрированы им до того, как он раскроет информацию публично, поскольку Суд указал на это как на один из элементов, необходимых для получения осведомителем права на защиту. Практика также показывает, что люди, как правило, сообщают о нарушениях именно внутри своей организации. Например, исследование, проведенное организацией «Public concern at work» в сотрудничестве с Университетом Гринвича,

изучившее тысячу случаев, показало, что подавляющее большинство людей сообщают о нарушениях своему работодателю, и хотя они могут сообщить о проблеме дважды, они редко сообщают о ней в третий раз, если ничего не было предпринято.⁸⁶ Однако наличие *юридически обязательного* требования в отношении первоначального предоставления информации о нарушениях внутри организации может представлять собой проблему на местном уровне управления в связи с небольшим размером органа местной власти. Если местный орган управления состоит лишь из нескольких небольших отделов, то для осведомителя будет затруднительно сначала предоставить информацию о нарушении внутри организации, а в случае непринятия мер для устранения нарушения продолжать работать в организации при таких условиях. В этой связи следует рассмотреть вопрос о создании специальных учреждений для работы с осведомителями, которые будут внешними по отношению к местной администрации.

Анонимное информирование о нарушениях: возможность анонимного сообщения о нарушениях весьма актуальна на местном и региональном уровне. Так же, как и в случае информирования о нарушениях внутри организации, небольшой размер рабочего сообщества может оказаться более сложной средой для сообщения о предполагаемых

⁸⁶ «Public Concern at Work» и Университет Гринвича (2013 г.). *Информирование о нарушениях: инсайдерская история. Исследование опыта 1000 осведомителей. PCaW:* Лондон, Соединенное Королевство. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

нарушениях, даже когда осведомитель не опасается серьезных последствий для себя. Если осведомитель обязан раскрывать в сообщении свою личность, это может стать сдерживающим фактором даже в тех случаях, когда предусматривается гарантия конфиденциальности, поскольку осведомитель все равно будет подвергаться риску нежелательных последствий, таких как увольнение, ответное преследование или враждебное отношение на рабочем месте. Для ясности следует провести различие между конфиденциальностью (когда личность осведомителя известна органу, в который он обращается) и анонимностью (когда его личность неизвестна никому). Тем не менее, предоставление возможности анонимных сообщений для осведомителей на местном и региональном уровнях может оказаться затруднительным, поскольку многие национальные законы не предусматривают защиту в случае анонимных сообщений. В тех случаях, когда такой вариант невозможен, на местном и региональном уровне можно было бы рассмотреть возможность предоставления так называемой «превентивной защиты», которая, например, предусмотрена в законодательстве Боснии и Герцеговины и предусматривает защиту лица, находящегося в таких условиях, когда оно может подвергнуться ответным преследованиям.⁸⁷

87 Проект в защиту свободы слова, Защита осведомителей в Юго-Восточной Европе: обзор законов, практики и недавних инициатив. Региональная антикоррупционная инициатива, 2015 г., стр. 13. См. также «Руководство по обеспечению соблюдения закона о защите осведомителей в учреждениях Боснии и Герцеговины», Центр в защиту ответственной демократии «Луна», март 2014 года.

Повышение доверия: четкие процедуры информирования о нарушениях повышают доверие внутри рабочей среды, а также укрепляют доверие населения к местному и региональному управлению в целом. Отсутствие доверия и надежных каналов передачи информации часто указываются в качестве причин, по которым люди вообще не сообщают о нарушениях, даже если у них имеются такие подозрения или информация. Например, недавние исследования показывают, что как в Албании, так и в Северной Македонии люди не доверяют официальным каналам информирования о нарушениях. Для решения этих проблем местные и региональные администрации могли бы принять на местном уровне меры и инициативы по расширению возможностей безопасного информирования о нарушениях.

Меры, которые могут быть приняты на местном уровне: в ряде государств-членов действуют многочисленные законы, и зачастую отсутствует правовая определенность в отношении того, какие положения должны применяться. Например, закон может наделять государственного служащего правом не подчиняться незаконному приказу, но при этом ему не обеспечивается никакой защиты от возможного ответного преследования.⁸⁸ Одним из важных шагов, которые могли бы предпринять местные и региональные органы власти, является пересмотр таких законов в той части, в которой они относятся к местному и/или региональному управлению, и обеспечение большей

88 Там же

ясности и согласованности, а также уточнение того, какие меры защиты будут применяться.

Еще один способ решения этой проблемы заключается в прямых действиях на местном уровне. Если изменение и пересмотр национальных законов может оказаться невозможным для местных и региональных органов власти, они могут выступить с другими инициативами по обеспечению информирования о нарушениях. Например, можно стимулировать информирование о нарушениях через местные горячие линии. Муниципалитет Аэродром - один из муниципалитетов региона Скопье в Северной Македонии - создал систему по обеспечению добросовестности, включающую мероприятия по повышению осведомленности, а также в муниципалитете была открыта горячая линия и интернет-портал для информирования о нарушениях.⁸⁹ Еще одним примером является местный проект по обеспечению информирования о нарушениях, реализуемый в Софии, Болгария (частично финансируемый Европейской комиссией), направленный на выявление коррупции в администрации города.⁹⁰ Точно так же в Барселоне испанские власти совместно с НПО, действующими в данной сфере, создали платформу информирования о нарушениях, которая обеспечивает анонимность сообщений. Эта

89 Там же, стр. 40.

90 «Рискмонитор», «Рискмонитор» запускает новый проект по предотвращению коррупции в муниципалитете Софии, 12 июня 2013 г. (Доступно по адресу: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launch-es-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

платформа, называемая «Антикоррупционным ящиком для жалоб», позволяет не только сотрудникам, но и любому гражданину сообщать о коррупции, причем его личность защищается с применением сложных технологий, предотвращающих отслеживание осведомителя. В целом, при соблюдении анонимности осведомителей, эти горячие линии и платформы информирования о нарушениях могут стать ценным инструментом стимулирования сообщений о нарушениях на местном и региональном уровне, поскольку люди будут меньше опасаться негативных правовых и социальных последствий. Это особенно актуально в тех странах, где органы власти не пользуются высоким уровнем доверия в отношении расследования сообщений о нарушениях.

Сфера защиты: как местные, так и региональные органы власти в своей работе все чаще опираются на государственно-частные партнерства. В странах, таких как Румыния, где частный сектор не включен в сферу защиты, в случаях, если о нарушениях информируют работники частной компании, они могут остаться незащищенными. Эта проблема не может быть решена местными или региональными органами власти с точки зрения пересмотра законодательства, но в рамках местных инициатив они могут, не выходя за рамки своих компетенций, организовать горячие линии или другие средства предоставления информации о нарушениях. Тем не менее эти меры не смогут устранить различия в подходах к государственному и частному сектору, что способно привести к созданию условий, в целом не способствующих информированию о нарушениях.

Защита на рабочем месте: местные и региональные органы власти имеют в пределах своей компетенции целый спектр возможностей, которые могли бы способствовать созданию рабочей среды, поощряющей сообщения о нарушениях, в которой люди доверяют существующим механизмам защиты. Некоторые из проблем информирования о нарушениях на рабочем месте связаны с незнанием действующих правил и неясностью процедур. Местные и региональные органы власти способны улучшить информирование о нарушениях путем предоставления четких указаний относительно конкретных ограничений на виды информации, которая может быть раскрыта в интересах общества. Например, эти органы должны иметь подробные руководящие принципы в отношении профессиональной и служебной тайны, охраняемой в рамках специальных режимов. Хотя секреты в сфере национальной безопасности не могут обсуждаться на этих уровнях власти, они обязаны предоставлять руководящие принципы в сфере защиты информации, действующие в данной конкретной стране. Еще одним способом усиления защиты на рабочем месте является постоянное напоминание и формализация запретов на «затыкание рта» или любое другое вмешательство в право или возможность людей сообщать или раскрывать информацию в интересах общества.

Последующая деятельность по предоставленной информации: для успешного и эффективного информирования о нарушениях на местном и региональном уровнях необходимы четкие процедуры коммуникации

и последующей реакции на полученную информацию. Хотя это в равной степени актуально и на национальном уровне, на местном уровне недостатки в этой сфере могут стать серьезным сдерживающим фактором. Местные и региональные органы власти могут даже содействовать защите осведомителей на национальном уровне, если они разработают процедуру реагирования на предоставленную информацию, которая будет предусматривать четкие критерии для определения необходимости проведения расследования по полученной информации, а также предоставят осведомителю возможность внести изменения или комментарии в свое сообщение, обеспечивая таким образом предпосылки для ликвидации любых предполагаемых нарушений или рисков для общественных интересов.

Местный и глобальный уровень: существенной проблемой является контекст. Многие текущие вопросы не ограничиваются локальным значением или воздействием: их последствия могут быть гораздо шире. Например, разоблачения и сообщения о нарушениях по вопросам экологии могут иметь значение и для соседних стран. В этой связи сотрудничество между различными местными и региональными органами власти могло бы стать фундаментом для обеспечения более эффективного информирования о нарушениях и последующих мер.

Резолюция 444 (2019)

**Защита
осведомителей**

**Проблемы и возможности
на местном и региональном уровне**

Обсуждена и принята Конгрессом

3 апреля 2019 года

1. Осознавая разрушительное воздействие коррупции на общественное доверие, а также на качество и эффективность государственного управления, Конгресс на своей 31-й сессии в октябре 2016 года принял план мероприятий по борьбе с коррупцией и постановил подготовить доклады по ряду вопросов, включая вопрос защиты осведомителей.

2. Хотя в последнее время имело место существенное развитие законодательства в сфере защиты осведомителей, оно по большей части ограничивалось национальным уровнем, в результате чего местные и региональные органы власти не имеют в своем распоряжении необходимое число механизмов информирования о предполагаемых противозаконных действиях.

3. Осведомители играют уникальную роль в местном и региональном управлении. На субнациональном уровне, наиболее близком к гражданам, легче выявлять предполагаемые нарушения закона, чем на национальном уровне. Это также означает, что местные и региональные органы власти особенно уязвимы для различных видов коррупции, учитывая их обязанность предоставлять государственные услуги, которые все больше основываются на государственно-частных партнерствах, что сопровождается передачей государственных ресурсов в руки частного сектора.

4. На местном уровне вопросы анонимности и конфиденциальности могут представлять собой особую проблему. Небольшой размер многих местных органов власти ограничивает выбор каналов предоставления

информации для сообщения о предполагаемых незаконных действиях. Однако из-за ограничений в законодательстве, которое зачастую не признает анонимные сообщения о нарушениях, лица, владеющие информацией о фактах, которые могут рассматриваться как угрожающие или наносящие вред общественным интересам, часто решают не раскрывать ее, опасаясь негативных личных последствий и возможного ответного преследования на рабочем месте.

5. В отношении вопроса конфиденциальности местным и региональным органам власти следует рассмотреть возможность организации передачи информации о нарушениях за пределы конкретной организации в качестве крайней меры, способной снизить вероятность раскрытия личности осведомителя.

6. Защита осведомителей - это не только вопрос законодательства: необходимо также изменение такого отношения общества к раскрытию информации, которое зачастую препятствует тому, чтобы люди сообщали важную информацию, не опасаясь возможных негативных последствий. Необходимо предпринять меры, направленные на осознание общественностью важной роли, которую играют осведомители в борьбе с коррупцией.

7. В свете вышеизложенного Конгресс, руководствуясь:

- a. Программой действий Совета Европы против коррупции, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и

Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

b. Резолюцией Комитета министров (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией;

c. Рекомендацией Комитета министров государствам-членам CM/Rec (2014)7 о защите осведомителей;

8. Призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы:

a. разрабатывать и распространять политику информирования о нарушениях с соблюдением 20 принципов, изложенных в вышеупомянутой Рекомендации CM/Rec(2014)7;

b. гарантировать создание соответствующих внутренних каналов для сообщений о нарушениях и предоставления возможности для сотрудников консультироваться с конфиденциальными советниками в рамках своей организации;

c. обеспечить наличие специальных независимых учреждений, таких как офисы местных и региональных омбудсменов, для надзора и обработки раскрываемой информации, а также в качестве органов, куда могут отправляться сообщения о нарушениях в тех крайних случаях, когда сотрудники местных и региональных органов сочтут, что они не могут высказать свою озабоченность внутри организации;

- d. обеспечить, чтобы лица, желающие сообщить о случаях неправомерного поведения или нарушений, имели доступ к каналам предоставления информации, которые позволяли бы им сохранять анонимность или предлагали «превентивную защиту» на случай ответного преследования;
- e. предоставлять информацию:
 - i. относительно обстоятельств, при которых о подозрении на нарушения можно сообщать внутри и за пределами организации;
 - ii. о существующей правовой защите для осведомителей;
- f. обеспечить, чтобы каналы предоставления информации о нарушениях, такие как информационные горячие линии, были доступны в том числе и для лиц, работающих в частном секторе и участвующих в предоставлении государственных услуг на местном и региональном уровне;
- g. обеспечить своевременное информирование лиц, раскрывающих информацию в интересах общества, о последующих мерах, принятых по результатам их сообщений;
- h. поощрять позитивное отношение граждан к информированию о нарушениях путем пропаганды политики информирования о нарушениях и распространения информации

о результатах деятельности по полученным сообщениям;

- i.* обеспечить, чтобы лица, обдумывающие возможность сообщения о предполагаемых нарушениях, имели доступ к конфиденциальным и бесплатным консультациям со стороны внешних организаций, таких как НПО и национальные ассоциации;
- j.* организовать периодическую оценку эффективности норм и положений, касающихся защиты осведомителей.

9. Конгресс призывает национальные ассоциации местных и региональных органов власти:

- a.* предоставлять руководство и содействие местным и региональным органам власти в разработке и осуществлении политики информирования о нарушениях;
- b.* оказывать содействие местным и региональным органам власти в разработке и реализации учебных программ для должностных лиц и служащих в целях повышения осведомленности о существующих правилах и процедурах, а также о роли информирования о нарушениях в борьбе с коррупцией;
- c.* поддерживать связь с центральными органами по борьбе с коррупцией для обеспечения максимальной унификации политики в отношении осведомителей.

Рекомендация 435 (2019)

**Защита
осведомителей**

**Проблемы и возможности
на местном и региональном уровне**

Обсуждена и принята Конгрессом
3 апреля 2019 года

1. Эффективная защита осведомителей является одной из ключевых проблем, над решением которой Конгресс местных и региональных властей постановил работать в своей программе действий по борьбе с коррупцией, принятой на его 31-й сессии (в октябре 2016 года), исходя из убеждения, что коррупция создает угрозу благому управлению на местном и региональном уровне и подрывает фундаментальные ценности демократии.
2. Поскольку осведомители часто имеют доступ к информации, которую не всегда могут обнаружить другие механизмы и учреждения по обеспечению добросовестности, их сообщения представляют собой уникальное дополнение к существующим институциональным гарантиям и могут внести важнейший вклад в борьбу с коррупцией, содействуя повышению прозрачности и подотчетности в местных и региональных органах власти.
3. Местные и региональные органы власти, отвечающие за предоставление государственных услуг в самых разных сферах, могут быть подвержены риску коррупции в большей степени, поскольку на этом уровне гораздо меньше защитных мер, нежели чем на национальном уровне. Разоблачение деятельности, противоречащей общественным интересам, является на этом уровне важным средством борьбы с коррупцией, которое необходимо поощрять с помощью соответствующей политики и правовых инструментов.
4. Законодательство о защите осведомителей в настоящее время действует во многих государствах-членах,

однако оно не всегда сопровождается эффективными мерами по работе с осведомителями или адекватными мерами по защите лиц, которые решают сообщить о случаях неправомерного поведения или нарушений.

5. В то же время обоснованная озабоченность общественности манипулированием общественным мнением в средствах массовой информации с помощью так называемых «фальшивых новостей» может помочь лицам, обвиняемым в неправомерном поведении, отклонить критические замечания в свой адрес как ложные.

6. Отношение в обществе к информированию о нарушениях, как правило, меняется медленнее, чем законодательство. Повышение осведомленности в отношении проблемы защиты осведомителей способно привести к росту числа сообщений о нарушениях и тем самым стать ценным инструментом в борьбе с коррупцией.

7. В свете вышеизложенных соображений Конгресс, руководствуясь:

a. Программой мероприятий Совета Европы против коррупции, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

b. Резолюцией Комитета министров (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией;

с. Рекомендацией Комитета министров государствам-членам CM/Rec(2014)7 о защите осведомителей;

8. предлагает Комитету министров призвать правительства и парламенты государств-членов и, в соответствующих случаях, регионы, обладающие законодательными полномочиями:

a. обеспечить, чтобы национальное законодательство предусматривало защиту осведомителей на местном и региональном уровнях, и в частности:

i. применялось бы не только к предполагаемым случаям правонарушений, связанных с коррупцией, но и к более широким вопросам, представляющим общественный интерес, таким как риски для здоровья населения или окружающей среды;

ii. включало возможность анонимного информирования или предусматривало «превентивную защиту» лиц, подвергающихся риску ответных преследований;

iii. обеспечивало последующие действия на основе информации, раскрытой в интересах общества;

b. создать на национальном уровне органы для контроля за осуществлением и эффективностью законодательства о защите осведомителей и обеспечения профессиональной подготовки государственных служащих;

- c. обеспечить, чтобы защита осведомителей распространялась в том числе на лиц, чья трудовая деятельность уже закончилась, а также на тех, кто раскрывает информацию, полученную в процессе найма, и еще не приступил к работе;
- d. распространить защиту осведомителей на лиц, работающих в частных компаниях, которые участвуют в предоставлении государственных услуг на местном и региональном уровне, и поощрять работодателей к внедрению процедур информирования о нарушениях внутри этих компаний;
- e. проводить национальные кампании по поддержке информирования о нарушениях с целью повышения его уникального вклада в борьбу с коррупцией, повышать осведомленность о данной проблеме и бросить вызов социальным установкам, которые в некоторых странах мешают людям сообщать о проблемах, представляющих общественный интерес;
- f. поощрять инициативы по созданию дополнительных каналов для информирования о нарушениях и оказания поддержки осведомителям;
- g. позаботиться о том, чтобы меры, принимаемые против тех, кто распространяет ложную информацию или «фальшивые новости», не затрагивали людей, поднимающих реальные проблемы, и не использовались против них в качестве инструмента возмездия;

- h.* гарантировать доступ к информации и конфиденциальным консультациям для лиц, обдумывающих возможность раскрытия информации в общественных интересах;
- i.* ввести периодическую оценку эффективности работы национальных инструментов контроля за осуществлением правил и положений о защите осведомителей;
- j.* оказывать поддержку национальным ассоциациям местных и региональных органов власти в их работе по координации и согласованию мер по защите осведомителей, предпринимаемых входящими в них органами власти.

Коррупция в ее многочисленных формах оказывает разрушительное воздействие на общественное доверие и качество управления в Европе, в том числе на местном и региональном уровне. Поскольку осведомители владеют информацией, которую только они и могут обнаружить, их сообщения предоставляют уникальную возможность, недоступную для институциональных механизмов контроля.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы одобрил доклад о защите осведомителей, в котором подчеркивается необходимость принятия национальных законодательств по их защите, а также обеспечения практической реализации этих законодательств на местном и региональном уровне. Это требует создания соответствующих внутренних, а также анонимных каналов предоставления информации и независимых учреждений, таких как офисы местных и региональных омбудсменов, для надзора и решения вопросов, связанных с раскрытием информации.

www.coe.int

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 государствах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.