

«Магнитогорский государственный технический
университет им. Г.И. Носова»

Тема:

**«О правовой защите лиц,
сообщающих о фактах коррупции
(российский и зарубежный опыт)»**

Специалист по антикоррупционной деятельности
юридического отдела

Коньков С.Н.

Магнитогорск, **2017**





О выборе темы выступления

В Государственную Думу ФС РФ 16.10.2017г. поступил **Законопроект №286313-7** «О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях».

Законопроектом предусмотрено внести в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" изменение, дополнив его статьей 9.1 следующего содержания:

"Статья 9.1. Права лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях, и защита этих лиц

Проведены первоначальные процедуры по законопроекту.

Предлагаемая дата рассмотрения Государственной Думой законопроекта в первом чтении - 06.12.2017г.



Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

Статья 33. Защита лиц, сообщающих информацию

Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

Пояснения из технического руководства - в Конвенции используется термин "лица, сообщающие информацию". Такой термин был признан достаточным, чтобы отразить суть предполагаемого значения: он проводит четкое различие между лицами, сообщающими информацию, и свидетелями. Он также был признан предпочтительным по сравнению с термином "осведомители", являющимся разговорным выражением, которое нельзя в точности и правильно перевести на многие языки.



Основными проблемами при сообщении о фактах коррупции являются:

- отсутствие реальной заинтересованности граждан, государственных и муниципальных служащих, работников федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций в огласке этих случаев;
- обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции;
- сложность квалификации лицом, не являющимся специалистом, того или иного деяния в качестве коррупционного;
- боязнь мести/запугивания со стороны обличаемых в рамках распространения информации о фактах коррупции лиц;
- возможность нанесения ущерба, превышающего пользу от раскрытия факта о коррупции;
- специфическое отношение окружающих к лицам, сообщаящим информацию о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив мету доносчика, стукача, осведомителя.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции".

12. Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

б) до 1 апреля 2013 г. внести в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложения по повышению юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в средствах массовой информации, органы и организации.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Заседание президиума Совета по противодействию коррупции

5 июня 2013 года, 18:30 Москва

Руководитель Администрации Президента Сергей Иванов провёл заседание президиума Совета при Президенте по противодействию коррупции.

В ходе заседания Министр труда и социальной защиты Максим Топилин доложил о мерах по совершенствованию законодательного обеспечения защиты заявителей о фактах коррупции от преследования и ущемления их прав и законных интересов. По итогам обсуждения президиумом Совета Минтруду России поручено подготовить проекты соответствующих нормативных правовых актов.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы".

2. Правительству Российской Федерации:

е) обеспечить на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации" проведение научных междисциплинарных исследований на основе законодательства Российской Федерации и практики его применения по вопросам:

- организации и тактики защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции;

п) подготовить и представить в установленном порядке:

- проект нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются. Доклад о результатах исполнения представить до 1 ноября 2014г.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Артемов В.Ю., Голованова Н.А., Кубанцев С.А. и др. **Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие** (отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор). - ИД "Юриспруденция", 2016 г.

Введение

Глава 1. Понятие, историко-правовые и этические основы защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции

Глава 2. Сравнительно-правовой анализ опыта правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, в России и зарубежных государствах

Глава 3. Правовые и организационные основы защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции

Заключение

Библиографический список

1. Международные и зарубежные акты
2. Российские правовые акты
3. Зарубежная и отечественная литература



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Проект Федерального закона "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов" (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.03.2015).

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Статья 3. Обеспечение защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 4. Лица, подлежащие защите в соответствии с настоящим Федеральным законом

Статья 5. Принципы защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 6. Права и обязанности лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 7. Права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления и организации, осуществляющих меры защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 8. Материальное вознаграждение и поощрение

Статья 9. Виды мер защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 10. Обеспечение конфиденциальности сведений о лице, сообщившем о коррупционном правонарушении



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Проект Федерального закона "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов" (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 02.03.2015).

Статья 11. Бесплатная юридическая помощь

Статья 12. Защита лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от неправомерного увольнения и иных ущемлений их прав и законных интересов в рамках исполнения должностных обязанностей, осуществления полномочий

Статья 13. Защита лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, от неправомерного увольнения и иных ущемлений их прав и законных интересов в рамках исполнения трудовых обязанностей

Статья 14. Защита родственников и близких лица, сообщившего о коррупционном правонарушении

Статья 15. Меры реагирования органов прокуратуры на ущемление прав и свобод лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

Статья 16. Применение к лицам, сообщившим о коррупционных правонарушениях, мер государственной защиты

Статья 17. Отмена мер защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

В целях реализации положений **проекта федерального закона** потребуется внесение изменений в следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,
- Трудовой кодекс Российской Федерации,
- Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»,
- Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»,
- в Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065,
- Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Проект федерального закона требует доработки (извлечения)

- необходимо четко определить субъектного состава лиц, заявляющих о коррупционном событии
- вменение в статье 7 законопроекта представителю нанимателя (работодателя) обязанности по осуществлению соответствующих мер защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, не коррелируется с их полномочиями, предусмотренными иными законодательными актами. Соответственно, нормативные правовые акты о деятельности таких органов и организаций должны быть дополнены положениями о принятии на себя новых функций о защите указанных лиц.
- неясными представляются критерии установления диапазона денежного вознаграждения в размере от 5 до 15 процентов от суммы взятки, предложенного в ст. 8 законопроекта.
- учитывая, что гражданин, сообщивший о коррупционном правонарушении, не может быть уверен в том, что факты, о которых он сообщает, будут квалифицированы судом как коррупционное правонарушение, положения ст. 17 законопроекта будут в значительной степени препятствовать достижению целей данного законопроекта.



Исторические аспекты создания законопроектов о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Проект Федерального закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» (в части защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях)». Дата создания - 7 февраля 2017 г. Разработчик - Минтруд России

Из пояснительной записки к законопроекту - в соответствии с пунктом 13 Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на 2017 - 2018 годы и поручением Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 года N ИШ-П2-211 Минтруду России, МВД России совместно с заинтересованными федеральными государственными органами необходимо разработать проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" в части дополнения его статьей о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, предусматривающей обеспечение конфиденциальности при рассмотрении указанных сообщений, а также предоставление бесплатной юридической помощи гражданам в подготовке таких сообщений и защите их трудовых прав.



Законопроект №286313-7

Присоединившись к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при проведении международных коммерческих сделок (Федеральный закон от 1 февраля 2012 года №3-ФЗ), Российская Федерация взяла на себя обязательство по обеспечению на законодательном уровне гарантий защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Законопроектом предлагается определить меры защиты государством лиц, уведомивших представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о коррупционных правонарушениях, совершённых в государственных органах, органах местного самоуправления или организациях.

Предусмотрена защита от ущемления прав и законных интересов лица, уведомившего о коррупционном правонарушении, в течение двух лет с даты регистрации уведомления о таком правонарушении. А в случае участия этого лица в уголовном судопроизводстве определены меры защиты, применяемые в соответствии с федеральными законами «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»



Законопроект №286313-7

и «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Предусматриваются также обеспечение конфиденциальности сведений, содержащихся в уведомлении лица, сообщившего о коррупционном правонарушении, возможность получения бесплатной юридической помощи, защиты от неправомерного увольнения, привлечения к дисциплинарной ответственности, а также ущемления прав и законных интересов этого лица.

Вместе с тем отмечается, что меры защиты не будут применяться к лицам, признанным вступившими в законную силу приговорами суда виновными в клевете либо в заведомо ложном доносе по фактам, изложенным в уведомлении.

Законопроект рассмотрен и одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 12 октября 2017 года.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Законы о защите информаторов. В последние десятилетия все чаще законодатели различных государств принимают специальные акты, полностью посвященные различным аспектам защиты лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, в том числе и о фактах коррупции. К ним относятся следующие, к примеру, законодательные акты:

Закон США о защите осведомителей 1989 г.

Закон Великобритании о раскрытии информации в публичных интересах 1998 г.;

Закон ЮАР о раскрытии охраняемой информации 2000 г.;

Закон Японии о защите информаторов 2004 г.;

Закон Румынии о предоставлении защиты персоналу государственных органов и учреждений, а также других учреждений, сообщающих о нарушениях 2004 г.;

Закон Замбии о раскрытии информации в публичных интересах (защита информаторов) 2010 г.;



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Закон Бангладеша о раскрытии (защите) информации в публичных интересах 2011 г.;
Закон Республики Корея о защите информаторов в публичных интересах 2011 г.
и принятые в 2014 г. Закон Ирландии о защищенном раскрытии информации и Закон
Сербии о защите информаторов (вступил в силу 5 июня 2015 г.) и др.

В Китайской Республике Тайвань также были приняты Меры от 3 декабря 1979 г. "О
вознаграждении и защите сообщающих о коррупционных правонарушениях" и некоторые др.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

В последние десятилетия наметилась тенденция принятия законодателями различных государств специальных актов, полностью посвященных различным аспектам защиты лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, в том числе и о фактах коррупции. Следует отметить, что в ряде стран действие специальных законов об информаторах распространяется не только на государственных служащих, но и на работников частного сектора. Например, законы ЮАР, Кореи, Ирландии, Великобритании, Сербии прямо обеспечивают защиту сотрудников не только на государственной службе, но и на частных предприятиях.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

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



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

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

В июле 2002 г. на территории США вступил в действие Закон Сарбейнса - Оксли, который призван решить проблему корпоративных скандалов в Америке. В качестве одного из важных инструментов для этого в нем установлено осведомительство. Закон позиционируется как легальный механизм использования публичными компаниями осведомителей в качестве внутренней упреждающей системы незаконного поведения работников и прочих нарушений.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Закон Сарбейнса - Оксли обеспечивает защиту сотрудникам публичных компаний, их деловым партнерам, директорам и топ-менеджерам, сообщившим о правонарушениях в публичных компаниях, при наличии разумной уверенности, что в компании совершены нарушения законов США. Сотрудникам предоставлена возможность сделать сообщение о нарушении непосредственно в государственные органы, минуя руководство корпорации. Осведомителям компенсируются расходы на адвоката при необходимости юридической защиты их прав, однако в случае ложности сообщения расходы на адвоката не компенсируются, а если такие выплаты были осуществлены, то осведомитель должен возратить сумму компенсации в компетентный орган.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

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



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Республика Казахстан

Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции»

Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»

Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года N 349-1 «О государственных секретах»

Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1131 «Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции»

Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. N 226-V ЗРК

- ст. 185 "Незаконное собиране, распространение, разглашение государственных секретов"
- ст. 130 клевета
- ст. 419 заведомо ложный донос



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (Признать утратившим силу Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года "О борьбе с коррупцией")

Статья 24. Сообщение о коррупционных правонарушениях

1. Лицо, располагающее информацией о коррупционном правонарушении, информирует руководство государственного органа либо организации, сотрудником которой является, либо уполномоченный орган по противодействию коррупции.

2. Руководство государственного органа, организации, уполномоченный орган по противодействию коррупции обязаны принять меры по поступившему сообщению о коррупционном правонарушении в соответствии с законом.

3. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.



Зарубежное законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции

Положения настоящего пункта не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения, которые подлежат ответственности в соответствии с законом.

4. Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, является государственным секретом и предоставляется в порядке, установленном законом. Разглашение указанной информации влечет ответственность, установленную законом.



Литература

СПС Консультант Плюс

СПС Гарант

Официальный сайт Государственной Думы

Артемов В.Ю., Голованова Н.А., Кубанцев С.А. и др. Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие (отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор). - ИД "Юриспруденция", 2016 г.