



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

Научно-практическое пособие

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

Москва
2016

УДК 341(035.3)
ББК 67.400.7
П68

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

Рецензенты:

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

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

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

ISBN 978-5-9516-0770-6

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

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

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

УДК 341(035.3)
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-9516-0770-6

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

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

LEGAL PROTECTION OF WHISTLEBLOWING PERSONS

Academic and Research Guide

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

Moscow
2016

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

Reviewers:

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

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

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

ISBN 978-5-9516-0770-6

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

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

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

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AUTHORS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	15
-----------------------	----

Глава 1

ПОНЯТИЕ, ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ	17
--	----

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

Глава 2

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОПЫТА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ, В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	31
--	----

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

Глава 3

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ	86
--	----

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

Содержание

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

CONTENTS

INTRODUCTION	15
--------------------	----

Chapter 1

CONCEPT, HISTORAIL-LEGAL AND ETHICAL ASPECTS OF WHISTLE BLOWERS' PROTECTION	17
§ 1. Concept of Whistle Blowers' Protection	17
§ 2. Historail-Legal and Ethical Aspects of Whistle Blowers' Protection	24

Chapter 2

HISTORAIL-LEGAL ANALYSIS OF THE EXPERIENCE IN WHISTLE BLOWERS' LEGAL PROTECTION IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES	31
§ 1. General Description of Legislation on Whistle Blowers' Protection, on Corruption Offense in Foreign Legislations	31
§ 2. Peculiarities of Foreign Legislation on Whistle Blowers' Protection, on Corruption Offense	46
§ 3. Procedure of Protection of whistle blowers	59
3.1. Message Delivery Procedure	59
3.2. Ensuring Anonymity and Confidentiality of Messages	69
3.3. Remuneration System	71
3.4. Sanctions for the Infringement of Employee's Rights by Employer	81
3.5. Exemption from Criminal and Civil Liability	82
3.6. Judicial Measures for Whistle Blowers' Protection	84

Chapter 3

LEGAL AND ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR WHISTLE BLOWERS' PROTECTION	86
§ 1. Legislative Regulation for Whistle Blowers' Protection in the Russian Federation	86

Contents

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

ВВЕДЕНИЕ

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

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

Однако в настоящее время требования универсальной Конвенции ООН об обеспечении защиты лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, не в полной мере учтены в законодательстве Российской Федерации¹.

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

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

и социальная среда¹. В связи с этим следует отметить, что культура доносительства в отдельных странах, например в США, чрезвычайно развита. В то же время зачастую выражение «заявитель о коррупции» до сих пор имеет резко отрицательную коннотацию. Поэтому в первой главе настоящего научно-практического пособия нашел отражение подход, стремящийся учесть не только сугубо юридические, но и историко-правовые, психологические, культурные, этические аспекты рассматриваемой проблемы.

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

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

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

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

Глава 1

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

§ 1. ПОНЯТИЕ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

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

О распространении коррупции и необходимости комплексного ее изучения и борьбы с ней в своих исследованиях указывают ученые и эксперты разных отраслей¹. Как отмечает В. Танци, «обсуждение темы коррупции неизменно осложняется тем, что она не поддается точному описанию и измерению. Но, как и в пословице о слонах, коррупцию, может быть, и трудно определить или измерить, но мы всегда ее распознаем, если сталкиваемся с ней»².

Согласно теории М. Джонстона³ все общества в зависимости от своего экономического и политического развития испытывают определенные «синдромы» коррупции.

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

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

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

Научное издание

**ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ,
СООБЩАЮЩИХ
О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

Научно-практическое пособие

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

Подписано в печать 25.03.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,0. Уч.-изд. л. 7,71.
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации