

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ПРАВ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В УСЛОВИЯХ COVID-19

Левашенко А.Д., с.н.с., руководитель Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС;
Коваль А.А., м.н.с., эксперт Центра Россия – ОЭСР РАНХиГС

Институт защиты прав осведомителей играет ключевую роль в эффективности системы борьбы с коррупцией. Пандемия сделала еще более заметной проблему защиты прав лиц, раскрывающих информацию о фактах коррупции и других противоправных действиях.

Рекомендации ОЭСР и ситуация в странах – членах Организации

Институт защиты прав осведомителей играет ключевую роль в достижении эффективности системы борьбы с коррупцией. Более 40% случаев коррупции обнаруживаются в результате сообщений, полученных от осведомителей; этот процент может быть увеличен за счет эффективной защиты осведомителей. Пандемия COVID-19 сделала еще более заметной проблему защиты прав осведомителей, т.е. лиц, раскрывающих информацию о фактах коррупции и других противоправных действиях.

Предварительные оценки исследования Лай С., Руктанончай Н.З., Чжоу Л. и др.¹, опубликованного в Nature, показывают, что число инфекций в Китае могло бы быть уменьшено до 95%, если бы ограничительные меры и меры смягчения последствий (тестирование, социальное дистанцирование, ограничения на поездки) были реализованы ранее. Поскольку правительства принимают меры по сдерживанию пандемии, появляются сообщения о попытках заставить молчать работников здравоохранения и журналистов, которые хотят предупредить о существующих опасностях. Если бы эти ранние предупреждения были услышаны и осведомители были бы защищены, это позволило бы эффективнее противостоять распространению вирусной инфекции.

В ответ на пандемию правительства, международные организации, компании и некоммерческие организации (НКО) приступили к массовому срочному финансированию мер по сдерживанию коронавируса. Учитывая срочность принятия таких мер, стандарты прозрачности и подотчетности не всегда реализуются в полном объеме, что, несомненно, увеличивает риски коррупции.

¹ URL: <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2293-x#citeas>.

Центр по исследованию коррупции и организованной преступности (OCCRP) уже составляет отчеты о коррупции, связанной с пандемией. Среди них, например, и случай с растратами исследовательских фондов ЕС в Греции, и победа компании без опыта в сфере здравоохранения в тендере по госзакупке на поставку оборудования для борьбы с COVID-19 в Словении, и др. Руководитель аппарата губернатора Саратовской области подала в отставку по собственному желанию после того, как прокуратура начала проверять закупку властями региона одноразовых нестерильных масок по 425 руб. за штуку. Такие примеры в России далеко не единичны.

Глобальный кризис в области здравоохранения и экономики, вызванный пандемией COVID-19, продемонстрировал важность института осведомителей – это ключевой механизм раннего выявления и устранения нарушений. Осведомители часто первыми обнаруживают факты коррупции и мошенничества. Например, работники сферы здравоохранения, сообщающие о медицинских разработках, которые могут быть использованы в противоправных целях, или о фактах хищения или растрат в медицинских учреждениях; государственные служащие, сообщающие о мошенничестве или растратах при закупках в сфере здравоохранения; сотрудники компаний, сообщающие о взяточничестве для получения выгодных сделок с медицинскими товарами или оборудованием и т.д.

Организованные преступные группы и коррумпированные правительственные чиновники часто находят новые возможности для консолидации незаконного богатства и власти в период пандемии. В то же время из-за существующей коррупции и преступности правительствам гораздо сложнее реагировать на угрозу COVID-19¹.

Самые передовые современные законы о защите осведомителей позволяют им сообщать непосредственно широкой общественности или средствам массовой информации о случаях опасности для здоровья или безопасности населения. Вместе с тем, как на международном, так и на национальном уровнях существует относительный правовой вакуум, когда речь заходит о нормах защиты осведомителей. Первым детальным юридически обязательным документом, регулирующим вопросы защиты осведомителей, стала Директива ЕС о защите осведомителей от 2019 г. Положения Директивы распространяются в отношении целого ряда секторов, в том числе в отношении сектора здравоохранения.

Директива устанавливает обязательство стран-членов внести в законодательство требования, в соответствии с которыми юридические лица в частном и государственном секторах должны организовывать каналы и процедуры для внутренней отчетности. Требования создания канала отчетности применяются в отношении компаний в частном секторе, число сотрудников которых превышает 50 человек.

Директива устанавливает запрет любых форм возмездия в отношении осведомителей, включая увольнение, понижение в должности или отказ от продвижения по службе, смену места работы, снижение заработной платы, изменение рабочего времени, применение любой дисциплинарной меры или другого наказания, включая финансовое, принуждение, запугивание, дискриминацию, досрочное расторжение временного трудового договора, вред, в том числе репутации человека, особенно в социальных сетях,

¹ URL: <https://www.occrp.org/en/coronavirus/>.

5. Совершенствование института защиты прав осведомителей

досрочное расторжение договора на товары или услуги, аннулирование лицензии или разрешения и др.

Директива имплементирована в национальное законодательство государств – членов ЕС. Так, например, в Латвии уже год действует закон о защите осведомителей. Закон предполагает создание каналов для защиты осведомителей в частном и публичном секторе. Был создан веб-сайт для подачи заявлений онлайн. За год действия закона было получено более 400 заявлений в рамках публичного сектора. По мнению экспертов ОЭСР, Директива может изменить ситуацию в Европе, поскольку она предполагает масштабные реформы для облегчения подачи заявлений осведомителями.

Есть и другие международные инициативы, подчеркивающие значимость защиты осведомителей для эффективной борьбы с коррупцией: Принципы высокого уровня G20 2019 г. для эффективной защиты информаторов и Рекомендация ОЭСР по государственной целостности, которые призывают страны поддерживать открытую организационную культуру в государственном секторе, в том числе с помощью надежных механизмов защиты осведомителей.

Защита осведомителей – приоритетный вопрос, который ОЭСР планирует рассмотреть в ходе пересмотра Рекомендации по борьбе со взяточничеством 2019 г. Рекомендация является ключевым инструментом ОЭСР, принятым в развитие Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок путем дальнейшего усиления борьбы со взяточничеством за рубежом.

Ситуация в России

Россия – полноправный участник Конвенции, но далеко не все ключевые положения этого международного договора были имплементированы в национальное законодательство, что существенно усложняет переход России на следующие фазы мониторинга исполнения Конвенции.

В России сегодня отсутствует комплексный закон для защиты прав осведомителей, который охватывал бы как государственный, так и частный сектор. Созданы только общие основы для защиты участников уголовного процесса в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Однако они распространяются только на тех, кто уведомил о коррупционном преступлении правоохранительные органы, а лица, сообщившие о коррупционном правонарушении, остаются без государственной защиты. Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует и защита трудовых прав осведомителей.

Попытки принять закон о защите осведомителей в России были. Но законопроект, предусматривающий меры защиты людей, которые уведомили работодателя, прокуратуру или госорганы о коррупционных правонарушениях, которые совершены в госорганах, органах местного самоуправления или организациях (внесенный в Госдуму еще в 2017 г.), был отклонен в июне прошлого года. Эффективная защита осведомителей, к сожалению, не является приоритетом.

Предложения для России

С учетом изложенного предлагается:

1. Министру совместно с Минэкономразвития и другими профильными органами разработать проект федерального закона о защите

осведомителей, учитывающий стандарты ОЭСР в части механизмов и гарантий защиты (такой законопроект должен быть адресован как государственному, так и частному сектору).

2. Минюсту совместно с Минэкономразвития и другими профильными органами обеспечить разработку рекомендаций для частного сектора, направленных на создание механизма предоставления информации о фактах правонарушений, определение ответственного структурного подразделения компании, которое работает с осведомителями и проводит внутреннее расследование, определение политики по защите осведомителей в компании, доведение информации о политике по защите осведомителей до сотрудников, определение мер защиты осведомителей (компенсация судебных и медицинских расходов, перевод работника на другую должности и др.), определение мер в отношении лиц, которые мстят осведомителям, и др.

Что дадут предложенные изменения

Создание правовых основ для защиты осведомителей – важный шаг, необходимый для обеспечения содействия отчетности во время кризиса COVID-19 и после него. Многие компании в России и за рубежом создают механизмы предоставления информации о фактах правонарушений (например, горячая линия, формы онлайн-заявки и др.). Но важно, чтобы были и реальные механизмы для защиты осведомителей. Принятие закона о защите осведомителей поможет создать эффективную правовую основу для защиты осведомителей, информация которых является ключевым источником для обнаружения фактов коррупции. Компании получат действенный инструмент для повышения осведомленности о фактах коррупции, поскольку осведомители будут иметь гарантированные государством механизмы защиты в случае сообщения о коррупционных правонарушениях. Вместе с тем, существуют реальные риски, связанные со злоупотреблениями и неправомерными сообщениями о фактах коррупции. Поэтому в отношении заведомо ложных сообщений о фактах коррупции, которые могут нанести существенный урон репутации компании, должна быть предусмотрена ответственность.

Другой, гораздо более сложный шаг – добиться уверенности в соблюдении стандартов защиты прав осведомителей. Даже с самой надежной правовой защитой осведомителям все равно приходится преодолевать значительный страх и угрозу своей карьере или даже своей жизни, чтобы сообщать о правонарушениях, в том числе о серьезных преступлениях.