УДК 343

© Зобова О. Г., 2016,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Гроза Ю. А., 2016,
канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права,
Владимирский филиал РАНХиГС

О НЕОБХОДИМОСТИ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

Аннотация: *актуальность статьи обусловлена необходимостью защиты лиц, сообщающих о наличии коррупциогенных факторов, которые привели или могут привести к совершению тем или иным должностным лицом коррупционного преступления, поскольку на сегодняшний день данный вопрос не урегулирован. В статье рассматривается возможность правовой защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, как один из способов противодействия коррупции, а также рассматривается необходимость более детального закрепления правовой защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, как на уровне Российской Федерации, так и на региональном уровне.*

Автор поднимает вопрос о необходимости урегулирования и закрепления на законодательном уровне процесса защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции.

Ключевые слова: *коррупция, противодействие коррупции, коррупционные преступления, факт коррупции, защита лиц, сообщивших о факте коррупции, государственные и муниципальные служащие, трудовые права, охрана прав и свобод человека и гражданина, санкции, федеральное законодательство, международные правовые акты.*

Abstract: *relevant articles is due, primarily, large enough meaningful role to protect those who report the presence of corruption-factors that have led or may lead to the commission of one or another official of the corruption offense. In this paper, an analysis of legal protection for persons who report on corruption as a way of combating corruption, as well as addresses the need for more detailed securing legal protection for those who report on corruption at the regional level, ie the level of a single subject.*

The author raises the question of necessity or uselessness settlement protection of persons reporting corruption. The emphasis is on the ability to develop new regulations governing the subject under consideration.

Keywords: *corruption, anti-corruption, corruption crimes, the fact of corruption, protection of persons who report on corruption, state and municipal officials, labor rights, the protection of human rights and freedoms and civil sanctions, federal legislation and international legal acts.*

Коррупция в современной России представляет собой глобальную проблему, которая в настоящее время влияет на многие сферы жизни большинства граждан Российской Федерации. Определение понятия коррупции закреплено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами[1].

Мы сталкиваемся с коррупционными проявлениями в государственном управлении, в деятельности правоохранительных органов и муниципальных служащих. Компетентные государственные органы активно борются с проблемой распространения и возникновения коррупционных правонарушений. В Российской Федерации существует довольно-таки целостная система нормативных актов, которые регламентируют меры противодействия коррупции, начиная от законов, подзаконных актов, международных соглашений, национальных планов борьбы с коррупцией и заканчивая локальными нормативными актами, которые действуют в отдельно взятых предприятиях и учреждениях. И всё в этой системе было бы просто и ясно, если бы не одно «но». На данный момент в России не существует единого нормативного правового акта, который регулировал бы защиту лиц, сообщивших о факте коррупции, особенно это касается защиты лиц, сообщивших о факте коррупции в организациях среднего и малого бизнеса, институтах гражданского общества. Мы считаем, что такой закон жизненно необходим по той простой причине, что только таким способом государство сможет обезопасить гражданина, который занял активную гражданскую позицию и решил сообщить в компетентные органы о случившемся нарушении положений Федерального закона от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[2].

Целью защиты заявителей, которые сообщили о факте коррупции, является побуждение граждан раскрывать информацию о факте коррупции и защищать этих граждан от негативных для них последствий в связи с сообщением ими о случившемся преступлении. В нашем национальном законодательстве хотелось бы видеть конкретно определенный перечень механизмов защиты прав заявителей, а также перечень санкций, которые применялись бы за нарушение этих прав. Следует также помнить, что заявитель может быть жертвой преступления, его очевидцем, представителем или законным представителем, родственником жертвы или очевидца или иным лицом, которому из каких-либо источников стало известно о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении[3].

Многие страны (США, Великобритания) принимают специальные нормативные правовые акты о защите лиц, сообщающих о нарушении норм законов о запрете совершения коррупционных преступлений. Именно с помощью специальных законодательных актов упомянутые государства противодействуют коррупции и способствуют привлечению общественности к содействию в борьбе со злоупотреблением служебным положением. Исходя из этого, мы считаем, что зарубежный опыт построения системы защиты лиц, сообщивших о коррупции, является своеобразным кладезем идей для наших отечественных законодателей.

Что же такое сообщение о факте коррупции? 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

---

[1] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. - 2008. - № 266.

[2] Там же.

[3] Макарова О. В. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений // Журнал российского права. – 2015. - № 7.

нарушениях закона[4]. И, конечно, людям, сообщившим о совершении коррупционных правонарушений, должна обеспечиваться система мер, направленных на их защиту. Система защиты лиц, заявивших о факте коррупции, включает в себя комплекс мер, в том числе законодательных, направленных на защиту прав лиц, сообщающих о возможных фактах коррупции. Здесь нужно, прежде всего, говорить о защите трудовых прав граждан, которая включает в себя защиту граждан от увольнения, от понижения в должности, от препятствования служебному росту, а также о защите граждан от преследования, от физического насилия, запугивания и мести.

Немаловажную роль в процессе противодействия коррупции играет активная позиция граждан, которые сообщают о совершении коррупционного правонарушения. Почему же так сложно привлечь граждан к содействию решению проблемы распространения коррупции? Однозначный ответ на этот вопрос мы получить не сможем, здесь влияют такие факторы, как страх сообщить о коррупционном преступлении, неактивная гражданская позиция человека, который научен горьким опытом советского прошлого и, прежде всего, моральные запреты примерить на себя осуждение окружающих, боязнь прослыть «доносчиком». В нашем сознании четко устоялось негативное отношение к гражданину, который сообщил о нарушении закона в компетентные органы. В связи с этим необходимо, для начала, привить гражданам позитивное, положительное отношение к праву и совокупность убеждений, в соответствии с которыми сообщение о коррупции в органы, занимающиеся антикоррупционной деятельностью, не сопровождалось бы общественным порицанием. Исходя из этого самым сложным пунктом в плане разработки механизмов защиты лиц, сообщивших о коррупции, будет не столько создание отдельного акта, регламентирующего защиту, сколько борьба с устоявшейся культурой общества, со способом мышления и умонастроением народа.

Говоря о нормах права, регламентирующих защиту лиц, сообщивших о факте коррупции, необходимо, прежде всего, вспомнить положения Конвенции ООН против коррупции[5]. Российская Федерация является участником данной Конвенции, которая принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 года и ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ[6]. Согласно этому закону РФ обязуется принять условия Конвенции в целях построения правовой основы для содействия принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней. Во второй главе Конвенции ООН против коррупции рассматривается множество мер по борьбе с таким явлением как коррупция, но в настоящее время требования универсальной Конвенции ООН об обеспечении защиты лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, не в полной мере учтены в законодательстве Российской Федерации и не все категории лиц, нуждающихся в защите, могут с полной уверенностью сказать, что они в безопасности. Как бы это ни было удивительно, но в рамках существующей правовой системы, созданной для противодействия коррупции, защита лиц, сообщивших о фактах коррупции, предоставляется только государственным и муниципальным служащим, которые уведомили представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или

---

[4] 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. – М. : ИД «Юриспруденция», 2016.

[5] Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (UNCAC) от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

[6] Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. - 2006. - № 56.

муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера[7]. К сожалению, на другие категории граждан, сообщивших о фактах коррупции, защита государства в соответствии с законодательством РФ не распространяется и у них к тому же нет обязанности сообщать в компетентные органы о ставших известными фактах коррупции. Такая ситуация говорит о неравной защите служащего и обычного гражданина. В отношении определенной категории государственных и муниципальных служащих действует также ФЗ от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[8], который также предоставляет им защиту, которая гарантируется с помощью мер безопасности и мер социальной защиты, закрепленных в законе. Еще стоит отметить, что на основании ФЗ от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»[9] указанным в законе лицам также предоставляется государственная защита, но только по решению суда или следственного органа.

Положительным моментом в процессе регулирования защиты заявителей является издание Президентом РФ в 2013 году Указа от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»[10]. В нем предусмотрены определенные меры защиты заявителей о коррупции. К ним относятся, во-первых, особый порядок применения мер дисциплинарного характера к государственным служащим или служащим государственных корпораций, сообщивших о фактах коррупции, согласно которому рассмотрение дисциплинарного проступка осуществляется на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и в котором предусмотрена возможность участия прокурора, осуществляющего надзор за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде. Во-вторых, для граждан, не состоящих на государственной службе, готовящихся сообщить о фактах коррупции, либо в случае нарушения их законных прав и интересов в связи с такими сообщениями предусмотрена возможность получения бесплатной юридической помощи[11].

Что касается пласта законодательства, регулирующего трудовые отношения, то он практически не дает никакой защиты гражданину, который сообщил о факте коррупции. Трудовой кодекс РФ[12] не уделяет внимание тому факту, что общий порядок защиты прав не учитывает специфики защиты прав заявителя о коррупции. По большому счету, гражданин, сообщивший о коррупции, на своем рабочем месте может с легкостью подвергаться запугиванию, мести, насилию со стороны руководства организации, в которой данный гражданин осуществляет свою деятельность. В КоАП РФ[13] также не имеется норм, предусматривающих меры наказания для организаций в связи с

---

[7] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. - 2008. - № 266.

[8] Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. - № 17, ст. 1455.

[9] Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Российская газета. - 2004. - № 182.

[10] Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2013. - № 72.

[11] Макарова О. В. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений // Журнал российского права. – 2015. - № 7.

[12] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. - № 256.

[13] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. - № 256.

применением негативных мер к работнику, который сообщил о факте коррупции. Отсюда следует, что в законодательстве нашей страны гражданину, заявившему о коррупции, не предоставляется отдельный процессуальный статус. Такая ситуация фактически не стимулирует население сообщать о нарушении антикоррупционного законодательства. Исходя из этого, очевидна необходимость создания федерального закона, который регламентировал бы систему мер защиты лиц, сообщивших о коррупции, а также мер, направленных на побуждение этих лиц к раскрытию информации о коррупционных преступлениях.

Следует отметить, что решение существующей проблемы не стоит на месте и Министерством труда РФ подготовлен проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[14]. В данном законопроекте предусмотрено положение о том, что за сообщение о факте коррупции гражданину выплачивается вознаграждение в денежном выражении, если такое сообщение позволило предотвратить нанесение ущерба государственному или муниципальному бюджету. Данное положение, думается нам, поможет простимулировать граждан, служащих, работников организаций к активной борьбе с коррупцией путем сообщения о ней в компетентные органы. Также в данном проекте четко обозначен круг лиц, заявляющих о коррупционном преступлении. К таким лицам относятся следующие категории граждан:

- лица, замещающие государственные или муниципальные должности;
- государственные и муниципальные служащие;
- лица, замещающие должности в организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом;
- лицо, замещающее должность в организации, независимо от ее организационно-правовой формы, принимающей меры по профилактике коррупции и/или участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа, либо в реализации государственной программы;
- лицо, замещающее должность в организации, являющейся контрагентом другой организации, участвующей в выполнении государственного или муниципального заказа либо в реализации государственной программы;
- гражданин Российской Федерации[15].

Также предлагается создание специального независимого правоохранительного органа, осуществляющего расследование коррупционных преступлений и предоставление защиты лицам, сообщившим о факте совершения коррупционного преступления. При таком органе должны быть созданы горячие линии и телефоны доверия для сообщения о нарушении антикоррупционного законодательства. Также должен быть четко определен перечень должностных лиц, обеспечивающих применение мер защиты лиц.

Помимо перечисленных мер разработчики проекта Закона предлагают вменение работодателю обязанности по осуществлению соответствующих мер защиты лиц, сообщивших о факте коррупции. Мы считаем, что в этом случае у работодателя нет

---

[14] Проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

[15] 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. – М. : ИД «Юриспруденция», 2016.

полномочий для применения соответствующих мер защиты лиц, сообщивших о коррупции. Следовательно, вопрос зашиты прав лица в рамках осуществления им трудовой деятельности необходимо регулировать иным образом. На решении проблемы защиты трудовых прав лиц, сообщивших о коррупции, нужно заострить особое внимание, поскольку качество жизни человека в первую очередь зависит от его материальной обеспеченности и если гражданин потеряет работу, то, естественно, степень материальной обеспеченности его и его семьи существенно снизится.

Помимо перечисленного необходимо внести изменения в КоАП РФ и ввести положения о санкциях за преследование и умаление прав лиц, сообщивших о факте коррупции, со стороны должностных лиц.

Также законопроект предусматривает защиту родственников гражданина, сообщившего о коррупции. Но тут опять загвоздка в том, что проект не регламентирует порядка применения мер, к которым можно прибегать для защиты родственников заявителя. Следовательно, этот вопрос также необходимо еще раз исследовать.

Как мы видим, проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» довольно-таки неплохо регулирует защиту лиц, сообщивших о коррупции, но всё-таки в нем имеют место положения, требующие доработки. На наш взгляд, помимо прочего, должны быть предусмотрены четкие меры ответственности должностных лиц, которые недостаточно обеспечивают реализацию положений о защите лиц, заявивших о коррупции. Также за преследование заявителей должна быть предусмотрена уголовная ответственность и соответственно в УК РФ[16] должен быть введен новый состав преступления.

Следует сказать, что инициативу создания отдельного закона, регулирующего защиту лиц, сообщивших о факте коррупции, уже поддержал Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России - основное правительственное экспертное учреждение по правовым вопросам, а также администрация Президента РФ и Государственная Дума РФ. Из этого следует, что общество и непосредственно законодатели наконец-то обратили свой взор на факт необходимости защиты лиц, сообщивших о факте коррупции.

В Российской Федерации сформирована достаточно целостная система противодействия коррупции: ратифицированы международные соглашения, разработаны и приняты национальные планы борьбы с коррупцией, приняты нормативные акты, предусматривающие конкретные меры противодействия коррупции. Вместе с тем особое внимание нужно уделить такому способу борьбы с коррупцией как возможность гражданина (физического лица) заявить о факте коррупции с дальнейшей защитой своих прав и интересов. Отсутствие конкретных мер защиты заявителя наглядно показывает недоработанность некоторых положений антикоррупционной политики, что, естественно, негативно отражается на уровне коррупции в нашей стране. В связи с этим необходимо, на наш взгляд, разработать федеральный закон о защите лиц, сообщивших о факте коррупции, в котором будут конкретно и четко определены меры и способы защиты лиц, могущих пострадать в связи с тем, что они сообщили о нарушении антикоррупционного законодательства. При доработке уже существующего проекта закона о защите лиц, сообщивших о факте коррупции, было бы разумно обратиться к зарубежному опыту.

---

[16] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. – 1996. - № 113, 114, 115, 118.

Список литературы

1. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (UNCAC) от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. – 1996. - № 113, 114, 115, 118.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. - № 256.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. - № 256.

5. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. - № 17, ст. 1455.

6. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Российская газета. – 2004. - № 182.

7. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. – 2006. - № 56.

8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. - № 266.

9. Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» // Российская газета. – 2013. - № 72.

10. Проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

11. Макарова О. В. Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений // Журнал российского права. – 2015. - № 7.

12. 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. – М. : ИД «Юриспруденция», 2016.