

А.В. КОНОВ | О.С. МАСКАЛЕВА | Н.С. ГОРБАЧЕВА

**СЛУЖЕБНЫЕ РАЗОБЛАЧЕНИЯ И ЗАЩИТА ЗАЯВИТЕЛЕЙ:
ОПЫТ США, ВЕЛИКОБРИТАНИИ И КАНАДЫ**



УДК 343.35:343.851.3

ББК 6/8.67.99

К647

Конов А.В., Маскалева О.С., Горбачева Н.С.

Служебные разоблачения и защита заявителей: опыт США, Великобритании и Канады. Доклад – М.: ООО “ФТБС консалтинг”, 2018. – 228 с.

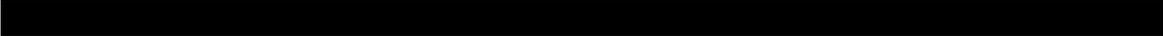
В аналитическом докладе рассматриваются подходы к организации системы служебных разоблачений – механизмов, позволяющих государственным служащим и работникам сообщать о замеченных ими правонарушениях и обеспечивающих защиту заявителей – в США, Великобритании и Канаде. На основе изученного опыта зарубежных стран предлагаются рекомендации по разработке соответствующего законодательства.

ISBN: 978-5-6040864-0-7

Материал распространяется на условиях лицензии

Creative Commons BY-NC 4.0 

Дизайн и верстка: Надежда Кударь



Тема противодействия коррупции в нашей стране неизменно остается злободневной и популярной. Регулярно и в ходе общественных дискуссий, и в рамках нормотворческого процесса формулируется множество предложений, как именно нужно бороться с коррупцией. К сожалению, зачастую эти предложения основаны не на подробном анализе, а на поверхностных и иногда просто неверных представлениях об основных антикоррупционных инструментах, альтернативных подходах к их внедрению, реальных результатах их применения. Нехватка специальных знаний порождает соблазн принятия простых решений, которые выглядят очевидными, но, на самом деле, имеют лишь призрачные шансы заработать на практике.

СОДЕРЖАНИЕ

09

1. ВВЕДЕНИЕ

19

2. СОВЕРШЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ РАЗОБЛАЧЕНИЙ И ЗАЩИТА ЗАЯВИТЕЛЕЙ В США

2.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей	22
2.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений	30
30 Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность	
30 Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях	
31 Виды служебных разоблачений. Должностные лица, принимающие информацию о злоупотреблениях	
36 Порядок рассмотрения информации о злоупотреблениях Управлением Специального советника	
2.3. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей	39
39 Защита лиц, совершивших служебное разоблачение, как часть защиты системы заслуг. Запрещенные кадровые практики	
44 Защита лиц, совершивших служебное разоблачение, Управлением Специального советника	
48 Прямое обращение заявителя в Палату по защите системы заслуг после безрезультатного обращения в Управление Специального советника	
50 Прямое обращение заявителя в Палату по защите системы заслуг для обжалования отдельных кадровых действий	
51 Использование процедур, установленных коллективным трудовым соглашением	
51 Применение к нарушителям мер ответственности	
2.4. Оплата информации о злоупотреблениях	54
2.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей	62
62 Рассмотрение жалоб уполномоченными органами	
75 Данные социологических исследований	
81 Судебные решения	
2.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей	82

**3. СОВЕРШЕНИЕ
СЛУЖЕБНЫХ
РАЗОБЛАЧЕНИЙ
И ЗАЩИТА ЗАЯВИТЕЛЕЙ
В ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

3.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей	92
3.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений	97
97 Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность. Обращение в Комиссию по гражданской службе	
101 Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях	
104 Виды служебных разоблачений	
106 Запрет на воспрепятствование раскрытию информации	
3.3. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей	108
108 Право на защиту	
108 Обращение заявителя в трибунал по трудовым спорам	
3.4. Оплата информации о злоупотреблениях	112
3.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей	115
115 Социологические исследования	
116 Рассмотрение жалоб трибуналами по трудовым спорам	
3.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей	126

133

4. СОВЕРШЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ РАЗОБЛАЧЕНИЙ И ЗАЩИТА ЗАЯВИТЕЛЕЙ В КАНАДЕ

4.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей	136
4.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений	143
143 Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность	
143 Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях	
144 Организация раскрытия информации внутри ведомств	
145 Раскрытие информации Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе	
146 Раскрытие информации общественности	
4.3. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей	150
150 Право на защиту	
150 Обращение за защитой к Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе	
155 Рассмотрение дела Трибуналом по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение	
155 Применение к нарушителям мер ответственности	
4.4. Оплата информации о злоупотреблениях	158
4.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей	160
4.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей	166

169

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОРЯДОК СОВЕРШЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ РАЗОБЛАЧЕНИЙ И ЗАЩИТЫ ЗАЯВИТЕЛЕЙ

5.1. Совершение служебных разоблачений	172
5.2. Защита заявителей	187
5.3. Дополнительные элементы обеспечения эффективности системы служебных разоблачений и защиты заявителей	194

199

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

202

ПРИЛОЖЕНИЕ

212

СПИСОК
ИСПОЛЬЗОВАННЫХ
ИСТОЧНИКОВ

ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК

ВСТАВКА

- A1. Дело А. Эрнеста Фитцджеральда
 - A2. Специальный советник А. Козински: «антизащита» принципов системы заслуг
 - A3. Дело Себальоса: отделить работника от гражданина
 - A4. В поисках истины, которая где-то рядом
 - A5. Трагедия в Тома
 - A6. Доктор Д. Фрэнклин: четыре месяца работы, восемь лет разбирательств и 24 млн. долларов вознаграждения
 - A7. Борьба с ведомственными «заглушками» служебных разоблачений
 - A8. Цена молчания
 - A9. Дело Честертон, Верман против Нурмохамеда
 - A10. Дело Болтонской школы против Эванса
 - A11. Дело Воган против Луишем и Орс
 - A12. Уполномоченный по защите тайны частной жизни: утрата доверия Парламента из-за сокрытия информации
 - A13. Спонсорский скандал
 - A14. Обязанность соблюдать лояльность
 - A15. Охота на ведьм: дело Сильви Террьерен
 - A16. Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе: друг или враг?
 - A17. Деятельность некоммерческих организаций в сфере совершения служебных разоблачений и защиты заявителей
-
- Б1. Управление Специального советника
 - Б2. Генеральные инспектора
 - Б3. Палата по защите системы заслуг
 - Б4. Комиссия по гражданской службе
 - Б5. Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе
 - Б6. Трибунал по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение

1. Введение

Одной из ключевых проблем, связанных с противодействием коррупционным правонарушениям, является сложность их выявления. Участники коррупционных сделок зачастую обоюдно не заинтересованы в том, чтобы информация об их взаимодействии стала известна третьим лицам; в значительной части случаев недобросовестное поведение так и остается скрытым, а окружающие могут лишь наблюдать его неблагоприятные последствия.

В этой связи для выявления и расследования коррупционных правонарушений немалое значение приобретает внедрение специальных механизмов, позволяющих своевременно получать сведения о готовящихся или совершенных злоупотреблениях от лиц, которым в силу тех или иных обстоятельств стало о них известно. В частности, большую ценность имеет информация, полученная служащими или работниками в ходе исполнения ими должностных обязанностей и касающаяся предпола-

Служебное разоблачение носит целенаправленный характер: заявитель полагает, что лицо, которому сообщаются сведения, сможет принять меры по прекращению злоупотребления, устранению его негативных последствий и предотвращению таких злоупотреблений в будущем .

гаемых нарушений, планируемых или допущенных их руководителями, коллегами или органом (организацией) в целом. Раскрытие такой информации в англоязычной литературе обозначается термином «whistleblowing». Общепринятого перевода этого понятия на русский язык не существует, в данной работе мы будем использовать термин «служебное разоблачение».

Служебное разоблачение носит целенаправленный характер: заявитель полагает, что лицо, которому сообщаются сведения, сможет принять меры по прекращению злоупотребления, устранению его негативных последствий и предотвращению таких злоупотреблений в будущем¹. Оно может осуществляться по внутренним каналам путем раскрытия соответствующей информации внутри органа (организации) или внутри государственного аппарата, а может быть вынесено вовне, например, путем публикации сведений в СМИ или в сети «Интернет».

Необходимым элементом системы служебных разоблачений является обеспечение защиты заявителей от возможных репрессий со сто-

роны работодателя и коллег. Такие репрессии могут предприниматься в целях возмездия, для выражения социального неодобрения, в качестве меры устрашения для подавления раскрытия информации о злоупотреблениях другими сотрудниками органа или организации в будущем. Репрессии могут принимать разные формы: от наиболее жестких в виде увольнения до мягких и труднодоказуемых, например, в виде отказа от повышения по службе или неудовлетворительной оценки результативности исполнения должностных обязанностей.

В России в настоящее время предусмотрены отдельные механизмы раскрытия информации о правонарушениях. В частности, на государственных и муниципальных служащих, а также на отдельные категории работников возложена обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений². Во всех государственных органах и значительной части организаций с государственным участием определен внутренний порядок подачи и рассмотрения таких уведомлений.

Вместе с тем, соответствующие нормы касаются лишь тех случаев, когда предложение совершить коррупционное правонарушение поступило непосредственно заявителю. Специальный порядок раскрытия информации о замеченных служащим или работником возможных коррупционных правонарушениях, совершаемых его коллегами или

¹ Near J., Miceli M. Whistle-blowing: myth and reality. Journal of Management. 1996. Vol. 22. № 3. P. 510.

² Статья 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

руководителями, в законодательстве не установлен. В этом случае могут применяться лишь общие нормы, касающиеся обращения граждан в правоохранительные и иные государственные органы.

Что касается системы мер, направленных на защиту лиц, сообщающих о возможных правонарушениях, то наиболее детализированным нормативным правовым актом в этой сфере остается принятый в 2004 году Федеральный закон № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Однако до тех пор, пока лицо, раскрывающее информацию, не стало участником уголовного судопроизводства, арсенал средств его защиты чрезвычайно ограничен. По сути, он сводится лишь к мерам, установленным пунктом 21 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Согласно данному пункту, к лицу, замещающему должность в государственном органе или в отдельных перечисленных организациях, сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции, меры дисциплинарной ответственности применяются (в случае совершения этим лицом в течение года после указанного сообщения дисциплинарного проступка) только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В России неоднократно предпринимались попытки разработать отдельное

законодательство о служебных разоблачениях и защите лиц, совершающих служебные разоблачения. К его принятию нашу страну побуждают в том числе взятые на себя международные обязательства.

В частности, в соответствии со статьей 33 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник Конвенции должно рассмотреть возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией, от любого несправедливого обращения³. Резолюция 7/2, принятая на 7 сессии Конференции стран-участниц Конвенции ООН против коррупции, призывает страны-участницы рассмотреть вопрос о создании и развитии системы конфиденциальных каналов для подачи жалоб, программ по служебным разоблачениям и, где это необходимо, предусмотреть эффективные меры защиты и повышать информированность общества о таких мерах⁴.

В Рекомендациях Комитета министров Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по защите заявителей от 2014 года, дающих общее представление о принципах, которых должны придерживаться все страны-участницы ГРЕКО, говорится о необходимости формирования такой правовой среды, которая могла бы надлежащим образом

³ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, статья 33.

⁴ United Nations. Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its seventh session, held in Vienna, from 6 to 10 November 2017.

способствовать раскрытию информации об угрозе или причинении вреда общественным интересам. Для этого государствам-членам ГРЕКО следует самостоятельно провести тщательный и систематический анализ существующих механизмов с целью выявления областей, требующих реформирования или разработки новых правил. При этом перечень возможных правовых механизмов, приведенных в Рекомендациях, должен применяться странами с учетом специфики их правовой системы и иных особенностей⁵.

План действий по противодействию коррупции «Группы двадцати» от 2010 года предусматривал для стран-участниц обязанность принять и реализовать правила по защите лиц, совершивших служебное разоблачение, к концу 2012 года⁶. План действий на 2017-2018 годы ставит своей целью дальнейшее развитие механизмов сообщения о подозреваемых нарушениях коррупционного характера⁷, а соответствующий План реализации мероприятий предусматривает проведение самооценки странами-членами «Группы двадцати» действующих у них правовых систем защиты заявителей в государственном и частном секторах⁸.

В целях реализации указанных международных соглашений и формирования эффективных механизмов получения информации о коррупционных

правонарушениях в течение последних трех лет неоднократно предлагалось дополнить действующее законодательство различными мерами стимулирования и защиты заявителей о коррупции.

Так, в 2015 году был размещен для общественного обсуждения проект федерального закона о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов. Указанный проект, в частности, предусматривал возможность выплаты вознаграждения заявителю о коррупции, а вопрос о привлечении лица, совершившего служебное разоблачение, к дисциплинарной ответственности, его переводе на другую должность или увольнении предлагалось предварительно рассматривать на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Проектом также предлагалось предусмотреть возможность устанавливать в локальных актах организации дополнительные меры защиты заявителей, например, перевод на другую работу, перемещение (в филиал, представительство или иное обособленное структурное подразделение организации, расположенное в другой местности). Однако данный законопроект так и не был принят и даже не вносился в Государственную Думу Российской Федерации.

В 2017 году предпринята еще одна попытка закрепить нормы по защите лиц, сообщивших о замеченных фактах коррупции: подготовлен проект закона о внесении изменений в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Однако эффективность предла-

⁵ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers. 2014.

⁶ The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Action Plan. G20 Seoul Summit 2010.

⁷ The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018. October 2016.

⁸ The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Implementation Plan 2017-2018. October 2016.

гаемых им мер, по сути повторяющих соответствующие положения упомянутого ранее Указа Президента Российской Федерации № 309, – обязательный двухлетний период рассмотрения вопроса о привлечении заявителя к дисциплинарной ответственности на заседании комиссии (иного коллегиального органа), конфиденциальность раскрываемой информации, предоставление бесплатной юридической помощи лицам, совершающим служебное разоблачение – вызывает серьезные сомнения.

На наш взгляд, разработка реального применимого на практике законодательства о служебных разоблачениях едва ли возможна без детального изучения опыта стран, имеющих наиболее длительную традицию законодательного регулирования процедур раскрытия информации о правонарушениях и защиты лиц, сообщающих такую информацию.

Знание такого опыта позволяет лучше понять альтернативные подходы к формулированию соответствующих норм и хотя бы частично избежать типичных ошибок и заведомо неэффективных решений.

Особенно интересным в этом смысле представляется опыт англосаксонских стран, являющихся на сегодняшний день основными апологетами законодательного закрепления механизмов служебных разоблачений и защиты заявителей.

В рамках данной работы мы сосредоточились на истории развития и современном законодательном регулировании служебных разоблачений трех англосаксонских стран: США, Ве-

ликобритании и Канады. В ситуации, когда большинство государств ограничивается лишь внесением отдельных, нередко декларативных, положений в действующее законодательство, в рассматриваемых странах существуют специализированные законы, регулирующие вопросы служебных разоблачений.

Наиболее длительную историю имеет законодательство о служебных разоблачениях США, где соответствующие нормы начали активно формироваться в конце 70-х годов XX века, а отдельный Закон о защите лиц, совершивших служебное разоблачение, был принят почти 30 лет назад – в 1989 году. С тех пор продолжается зачастую сопряженный с существенными трудностями процесс проверки правовых норм практикой и внесения дополнений и изменений в соответствующее законодательство, последние из которых были приняты в 2017 году.

Законодательство о служебных разоблачениях Великобритании и Канады появилось значительно позднее, но, тем не менее, также представляет несомненный практический интерес. Отдельного внимания заслуживает тот факт, что нормативное правовое регулирование служебных разоблачений в этих странах формировалось в условиях иногда открытого, а иногда неявного диалога с США. Великобритания и Канада активно учились на опыте своих предшественников: искали подходы, позволяющие не повторять допущенных ошибок, пытались оценивать применимость реализованных в США механизмов

с учетом особенностей своей культуры и политического устройства.

Описание опыта каждой из трех стран в данной работе строится в соответствии с единой структурой. В частности, рассматриваются: история законодательного регулирования служебных разоблачений; действующая нормативная правовая база, определяющая порядок и особенности совершения служебных разоблачений, включая категории раскрываемой информации и виды служебных разоблачений; правовые нормы, направленные на регулирование вопросов защиты лиц, раскрывающих информацию; система органов, уполномоченных рассматривать информацию о злоупотреблениях, а также жалобы о действиях репрессивного характера в отношении лиц, совершивших служебное разоблачение; существующая практика оплаты раскрываемой информации о злоупотреблениях; результаты практической реализации предусмотренных механизмов защиты заявителей. По итогу для каждой страны выделяются основные существующие проблемы, связанные с механизмами совершения служебных разоблачений и защитой лиц, их совершающих.

При этом необходимо учитывать, что акцент в работе сделан именно на законодательном регулировании данных вопросов и соответствующую правоприменительную практику. Ряд иных важных вопросов, связанных со служебными разоблачениями, например, личностные и организационные факторы, влияющие на принятие решения о раскрытии информации, этические аспекты раскрытия информации, в данной работе не рассматриваются.

В заключительной части с учетом проанализированного опыта зарубежных стран выделяются основные вопросы, которым необходимо, на наш взгляд, уделить приоритетное внимание при подготовке соответствующего законодательства, и без решения которых не представляется возможным формирование работоспособной системы раскрытия информации о предполагаемых правонарушениях и защиты заявителей. Подготовленные рекомендации, по нашему мнению, могут быть использованы и Российской Федерацией при формировании комплексной системы законодательного регулирования служебных разоблачений.

2. Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в США

22	2.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей
30	2.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений
39	2.3. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей
54	2.4. Оплата информации о злоупотреблениях
62	2.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей
82	2.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Комплексная система совершенствования служебных разоблачений и защиты заявителей в США установлена только для работников исполнительной ветви власти. Основным нормативным правовым актом здесь является Закон о защите лиц, совершивших служебное разоблачение (Whistleblower Protection Act 1989). При этом некоторые иные законы регламентируют раскрытие информации в отдельных сферах деятельности и применяются к работникам частного сектора. Например, Закон Сарбейнза-Оксли (Sarbanes-Oxley Act of 2002), принятый в 2002 году в целях защиты инвесторов, содержит, помимо прочего, положения о защите информаторов⁹. Статья 748 Закона Додда-Франка (Dodd-Frank Act of 2010) установила порядок выплаты вознаграждения лицам, сообщающим о нарушениях законодательства о товарных биржах в Комиссию по торговле товар-

⁹ Sarbanes-Oxley Act of 2002, Public Law 107-204, 116 Stat. 745. Принят 30 июля 2002 года.

ными фьючерсами, предусматривая при этом запрет на репрессии в отношении таких лиц в связи с раскрытием информации. Аналогичные положения содержит статья 922 Закона Додда-Франка в отношении раскрытия информации о нарушении законодательства о ценных бумагах Комиссии по ценным бумагам и биржам¹⁰.

Отметим, что законодательством установлены также отдельные меры защиты от репрессий за раскрытие информации для работников организаций, являющихся поставщиками или подрядчиками исполнительных органов власти¹¹. При этом в 2013 году начала действовать пилотная программа по совершенствованию защиты работников поставщиков и подрядчиков от репрессий, рассчитанная на четыре года¹².

¹⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Public Law 111-203. 124 Stat. 1376, 1612. Принят 21 июля 2010 года.

¹¹ 41 U.S.C. § 4705

¹² 41 U.S.C. § 4712

2.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей¹³

Уже в Этическом кодексе для государственной службы 1958 года служащим рекомендовалось разоблачать коррупцию в правительственных структурах любого уровня и подчеркивалась необходимость приверженности высшим моральным принципам и стране в целом, а не интересам конкретного ведомства¹⁴. Дальнейшее развитие практики служебных разоблачений было связано с принятием Закона о свободе информации 1966 года¹⁵. Хотя данный закон непосредственно не регулировал отношения, связанные со служебными разоблачениями, важным обстоятельством была его общая идейная направленность, утверждение права общества на получение информации, находящейся в распоряжении государственного аппарата. Сфера деятельности государственных органов признавалась сферой общественного интереса, и поэтому люди, разоблачавшие злоупотребления должностных лиц, считались приносящими пользу всему обществу. Деятельность по раскрытию злоупотреблений в государственном аппарате способствовала открытости и подконтрольности государства обществу.

С концептуальной точки зрения также имела значение связь служебных разоблачений с реализацией государственными служащими права на свободу слова, установленного первой поправкой к Конституции США. При этом заявители нуждались не только в законодательном признании самой возможности совершения служебного разоблачения, но и в защите от любых негативных последствий, связанных с такой деятельностью. Показательным в этом отношении стало так называемое дело Фитцджеральда (см. вставку А1).

¹³ При подготовке раздела использован доклад Палаты по защите системы заслуг Президенту и Конгрессу 1993 года.

¹⁴ Этический кодекс для государственной службы (Code of Ethics for Government Service) был принят совпадающей резолюцией (concurrent resolution) Палаты представителей 11 июля 1958 года.

¹⁵ Public Law 89-487. 80 Stat. 250. Принят 4 июля 1966 года.

A1

Дело А. Эрнеста Фитцджеральда¹⁶

Одна из авиастроительных компаний заключила контракт с ВВС США на разработку и создание грузового самолета. К 1968 году стало ясно, что компания не укладывается в отведенные сроки и испытывает серьезные финансовые проблемы. Для того, чтобы продолжить работу по созданию самолета, и просто для того, чтобы выжить, компании требовалось дополнительное финансирование. Необходимость продления контракта и выделения дополнительных средств породила сомнения у некоторых членов Конгресса, которые организовали специальные слушания по этому вопросу. А. Эрнест Фитцджеральд (A. Ernest Fitzgerald) — аналитик Министерства обороны США — был приглашен на слушания для дачи свидетельских показаний.

Несмотря на рекомендации руководства воздержаться от раскрытия информации о контракте, Фитцджеральд дал правдивые показания и, в частности, сообщил о перерасходе средств, исчислявшемся миллионами долларов. Давление на него со стороны руководства только усилилось, но Фитцджеральд продолжил давать показания, в которых критически отзывался об этой сделке.

В 1969 году Фитцджеральд был уволен: ему сообщили, что его должность в Министерстве обороны ликвидирована. Фитцджеральд попросил о том, чтобы ему предоставили другую работу в органах государственной власти. Президент Никсон на одной из пресс-конференций пообещал разобраться в сложившейся ситуации, но на самом деле не предпринял никаких усилий по восстановлению Фитцджеральда. Более того, некоторые президентские советники открыто выражали нежелание возвращать Фитцджеральда в госаппарат. Так, советник Президента А. Баттерфилд в одном из разговоров отметил, что «Фитцджеральд, без сомнения, первоклассный специалист в сфере оценки затрат, но его лояльность заслуживает очень низкой оценки, а в конце концов именно лояльность является сутью дела» и предложил дать потерявшему работу Фитцджеральду «немного поистекать кровью».

Фитцджеральд не сдался и в январе 1970 года обратился в Комиссию по государственной службе, обладающую полномочиями апелляционной инстанции. В своем исковом заявлении он указал, что истинной причиной его увольнения явилось не изменение штатной структуры, а репрессии за раскрытие информации. При этом Фитцджеральд потребовал проведения публичных слушаний.

В ходе слушаний один из высокопоставленных служащих Министерства обороны упомянул, что получил «некий совет» из Белого дома непосредственно перед ликвидацией должности Фитцджеральда. Почти сразу после этого президент Никсон на пресс-конференции признал, что он был в курсе готовящегося увольнения Фитцджеральда и что это именно он решил, что Фитцджеральд должен уйти. На следующий день пресс-служба Белого дома заявила, что Никсон оговорился и имел в виду совсем другого служащего, а по поводу Фитцджеральда не принимал никаких решений.

В 1973 году Комиссия по государственной службе пришла к выводу, что увольнение Фитцджеральда было вызвано личными причинами, а не экономической необходимостью сокращения штата, и рекомендовала восстановить истца на прежней или эквивалентной должности. Фитцджеральд был восстановлен на работе в Министерстве обороны.

Вдохновленный решением комиссии, Фитцджеральд подал иск о компенсации ущерба против нескольких служащих администрации Белого дома, в том числе А. Баттерфилда. Начался длительный судебный процесс, включавший многочисленные апелляции. В 1978 году Фитцджеральд подал новый иск, в котором впервые фигурировал в качестве ответчика бывший президент Никсон. В результате многолетних разбирательств было принято решение о том, что президент обладает абсолютным иммунитетом в отношении гражданских исков по решениям, принятым им в ходе исполнения своих обязанностей.

После возвращения на службу Фитцджеральд занимался преимущественно внедрением систем внутреннего контроля и управления по результатам. Во время президентства Рейгана был вовлечен в еще одно громкое дело, связанное с попыткой ограничить права разоблачителей. Уволился в марте 2006 года.

¹⁶ U.S. Supreme Court. *Nixon v. Fitzgerald*, 457 U.S. 731 (1982).

Дело Фитцджеральда и подобные ему случаи послужили катализатором разработки специального законодательства по защите лиц, совершивших служебное разоблачение, и создания специализированных организаций – как независимых, так и государственных, – куда могли бы обращаться служащие, ставшие свидетелями каких-либо незаконных действий.

Так, в 1978 году в двенадцати органах исполнительной власти специальным законом были учреждены должности генеральных инспекторов (Inspector General), в обязанности которых входили прием заявлений от служащих ведомств о замеченных злоупотреблениях и передача этих заявлений на рассмотрение в Конгресс США.

В том же году с принятием Закона о реформе государственной службы¹⁷ защита лиц, совершивших служебное разоблачение, была объявлена одним из девяти принципов системы заслуг (merit system principles), лежащей в основе организации государственной службы в США. Репрессии в отношении лиц, сообщавших о злоупотреблениях в органах государственной власти, вошли в число одиннадцати запрещенных кадровых практик (prohibited personnel practices). Созданная для надзора за исполнением Закона о реформе государственной службы Палата по защите системы заслуг (Merit System Protection Board) была уполномочена приостанавливать решения об увольнении, переводе на менее квалифицированную работу и временном отстранении от должности, принятые в отношении лиц, совершивших служебное разоблачение.

Кроме того, в составе Палаты было создано Управление Специального советника (Office of Special Counsel). Специальный советник получил право подвергать судебному преследованию руководителей государственных органов по обвинениям в организации репрессий против служащих, сообщивших о злоупотреблениях.

Начиная с 1978 года число нормативных правовых актов по защите лиц, совершивших служебное разоблачение, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов, постоянно увеличивалось. Тем не менее, это далеко не всегда приводило к реальному совершенствованию защиты разоблачителей. Ярким примером расхождения официально заявленных приоритетов и фактических действий правительства стала политика, проводимая в начале 1980-х годов Специальным советником Алексом Козински (см. вставку A2).

¹⁷ Civil Service Reform Act of 1978. Public Law 95-454. 92 Stat. 1111.
Принят 13 октября 1978 года.

A2



Специальный советник А. Козински: «антизащита» принципов системы заслуг¹⁸

Алекс Козински (Alex Kozinski) был назначен на должность Специального советника при президенте Р. Рейгане. Находясь на этом посту, он использовал свои полномочия для «кадровой чистки» собственного персонала, назначая на должности лиц, которые относились к практике служебных разоблачений негативно, как к проявлению нелояльности к действующему президенту. Ответственных сотрудников федеральных ведомств А. Козински обучал не тому, как организовать защиту лиц, сообщивших о злоупотреблениях, а как увольнять таких работников так, чтобы Управление Специального советника не выявило нарушений в ходе соответствующих расследований.

Печально знаменитым стал случай, когда Специальный советник инструктировал секретаря Министерства внутренних дел Джеймса Ватта (James Watt) о том, как можно уволить совершившего служебное разоблачение инженера по безопасности шахт Джека Спадаро (Jack Spadaro). При этом А. Козински отклонил рекомендации собственного аппарата приостановить увольнение.

При таком подходе к исполнению возложенной на него миссии Управление Специального советника превратилось в ведомство, фактически надзирающее за сохранением в тайне секретной или просто «неудобной» информации, принимающее активное участие в наказании «отступников». Работа Управления вызвала резкую критику. В мае 1982 года в Конгресс был внесен законопроект, предусматривающий ликвидацию должности Специального советника. Инициатор законопроекта П. Шредер (P. Schroeder) назвала должность Специального советника «дорогостоящей ошибкой». Должностные злоупотребления Специального советника послужили катализатором принятия в 1989 году закона, направленного на защиту лиц, совершивших служебные разоблачения. А. Козински был уволен с должности Специального советника, но позднее назначен на должность судьи.

¹⁸ Testimony of Thomas Devine, legal director, Government Accountability Project, before the Subcommittee on Oversight of Government Management of the Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs on «The perils of politics in government: a review of the scope and enforcement of the Hatch Act». October 18, 2007; информация с сайта «The Whistleblower Directory»; L.M.K. Do whistle blowers have enough protection? American Bar Association Journal. Vol. 68. September 1982. P. 1065.

В 1989 году был принят Закон о защите лиц, совершивших служебное разоблачение (Whistleblower Protection Act), в котором еще более детально оговаривались действия, запрещенные в отношении заявителей, а служащим, подвергавшимся репрессиям, разрешалось непосредственно обращаться в Палату по защите системы заслуг. Управление Специального советника было выделено из структуры Палаты и получило статус самостоятельного государственного органа.

Вместе с тем, по мере реализации на практике положений указанного закона стало очевидно, что в законодательстве еще оставались значительные пробелы. Так, например, в существовавших условиях при совершении служебного разоблачения в связи с исполнением своих служебных обязанностей работник мог лишиться последующей защиты от репрессий, полагающейся ему в соответствии с установленным Конституцией США правом на свободу слова (см. вставку А3).

A3

Дело Себальоса: отделить работника от гражданина¹⁹



В 2000 году заместитель окружного прокурора района Лос-Анжелес Ричард Себальос (Richard Ceballos) обнаружил факт фальсификации полицией письменных свидетельских показаний под присягой (аффидевита) в целях получения ордера на обыск в рамках текущего уголовного разбирательства. Об этом Себальос сообщил руководству, и хотя была признана сомнительность имеющегося аффидевита, разбирательство не было приостановлено.

Некоторое время спустя Себальос обратился в суд первой инстанции, а затем и в апелляционный суд с заявлением о применении к нему со стороны работодателя действий репрессивного характера, связанных с раскрытием им информации о нарушениях, включая перевод на иную должность и отказ от повышения. Данные действия, по мнению истца, нарушали первую поправку Конституции США — обеспечение защиты граждан, раскрывающих информацию в общественных интересах (public concern).

Шесть лет спустя, в 2006 году, Верховный Суд США постановил, что первая поправка и тест на наличие общественного интереса (тест Конник-Пикеринг — Connick-Pickering balancing test) не применимы в случае Ричарда Себальоса, поскольку он совершал служебное разоблачение в рамках выполнения своих должностных обязанностей, а не как гражданин. Составление докладной записки о выявлении нарушений фактически было частью функций, реализуемых им на замещаемой должности. В данных обстоятельствах, по мнению суда, работодатель имел право применить к работнику меры дисциплинарного воздействия, так как его сотрудничество с защитой в ходе разбирательства о наличии нарушений подрывало его способность выполнять свои служебные обязанности: «Тот факт, что его обязанности предполагали необходимость иногда говорить или писать, не означает, что его руководству было запрещено оценивать эффективность его работы», — говорится в решении суда.

¹⁹ Supreme Court of the United States. Garcetti et al. v. Ceballos. 547 U.S. 410 (2006).

В ноябре 2012 года, после многолетнего обсуждения и неоднократных срывов его рассмотрения (см. вставку А4), был принят Закон о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение (Whistleblower Protection Enhancement Act). Данным законом были предусмотрены важные изменения в режиме защиты разоблачителей. К числу таких изменений, помимо прочего, относится:

- ликвидация законодательных пробелов в защите заявителей посредством перечисления случаев, не являющихся основанием для лишения права на защиту (например, раскрытие информации не в письменном виде);
- установление теста «обоснованности предположения» работника (то есть критериев того, были ли у работника разумные основания полагать, что злоупотребление действительно имело место);
- введение мер, направленных на запрещение ведомственных политик, препятствующих раскрытию информации;
- прекращение эксклюзивных полномочий Апелляционного суда по федеральному округу на пересмотр дела в апелляционном порядке (предоставление полномочий по рассмотрению дел апелляционным судам надлежащей юрисдикции в рамках реализации двухлетнего эксперимента);
- расширение круга лиц, наделенных правами в сфере совершения служебных разоблачений и защиты от репрессий;
- создание должности омбудсмена по защите лиц, совершивших служебное разоблачение (whistleblower protection ombudsman)²⁰.

Отдельные нововведения, предусмотренные Законом о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение, действуют в качестве эксперимента в течение установленного срока.

²⁰ Whistleblower Protection Enhancement Act 2012.

A4

В поисках истины, которая где-то рядом²¹

Законопроект о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение (S. 372), был единогласно принят Сенатом 10 декабря 2010 года. В Палате представителей законопроект был принят с поправкой и поэтому был возвращен в Сенат для повторного одобрения 22 декабря – в последний день сессии. Принятие законопроекта казалось уже решенным делом, когда один из сенаторов воспользовался правом «секретной отсрочки» (secret hold), то есть правом анонимно отложить голосование по проекту на срок до 6 дней. Право, изначально предоставленное в целях получения дополнительного времени для рассмотрения сложного законодательства, на практике стало использоваться для воспрепятствования принятию законопроектов, невыгодных каким-либо группам сенаторов. Использование права «секретной отсрочки» в последний день сессии фактически означало провал законопроекта.

Некоммерческая организация «Government Accountability Project» (GAP) совместно с радиопрограммой «On the Media» поставили целью выяснить, кто из сенаторов отложил голосование по законопроекту, и с этой целью организовали специальную публичную кампанию. Слушателей и сторонников попросили обратиться к своим сенаторам с вопросом, принимали ли они участие в отсрочке голосования. Собранные по таким запросам сведения учитывались в общей электронной базе данных. Спустя примерно месяц «под подозрением» осталось только пять сенаторов. Дополнительные усилия были предприняты для выяснения их позиции. Еще три сенатора подтвердили, что не принимали участия в отсрочке голосования. Оставшиеся два сенатора-республиканца так и не дали однозначного ответа на поставленный вопрос. Результатом кампании стала информационная бомба: на основе сведений, полученных из источников внутри Конгресса, GAP подтвердила, что один из двух республиканцев провалил законопроект о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение, по просьбе руководства республиканской партии в Палате представителей.

Менее чем через неделю после официального закрытия кампании законопроект был заново внесен в Сенат.

²¹ По материалам сайта некоммерческой организации «Government Accountability Project» (<http://www.whistleblower.org/node/676>).

2.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений

Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность

Сообщение о случаях недолжного поведения является обязанностью работников, установленной статьей 2635.101(b)(11) пятого раздела Кодекса федеральных правил США²². Указанное положение Кодекса гласит, что работник должен раскрывать информацию о растратах, мошенничестве, злоупотреблениях и коррупции соответствующим уполномоченным органам.

Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях

Основные положения о порядке совершения служебных разоблачений кодифицированы в главе 12 пятого раздела Кодекса законов США²³.

Раскрытие информации может быть совершено служащим (работником), бывшим служащим (работником) или претендентом на трудоустройство, ко-

²² Кодекс федеральных правил США (Code of Federal Regulations) представляет собой кодифицированный по предметному признаку сборник актов нормативно-правового характера, принятых федеральными органами исполнительной власти США и опубликованных в установленном порядке.

²³ Кодекс законов США (U.S. Code) представляет собой кодифицированный по предметному признаку сборник федеральных законов США, содержащих нормы общего действия. Пятый раздел Кодекса посвящен государственным организациям и их работникам.

торый обоснованно полагает (reasonably believes), что имело место недолжное поведение определенного типа. К служащим (работникам) в данном случае относятся²⁴:

- служащие органов исполнительной власти, за исключением служащих Федерального бюро расследований, Центрального разведывательного управления, Агентства военной разведки, Национального агентства геопространственной разведки, Агентства национальной безопасности, аппарата Директора Национальной разведки, Национального управления воздушно-космической разведки, а также, по решению Президента США, любого исполнительного органа или его подразделения, основной функцией которого является внешняя разведка или контрразведывательная деятельность;
- работники правительственной типографии, служащие и работники иных государственных организаций, имеющих статус независимых учреждений (independent

²⁴ 5 U.S.C. § 2302 (a) (2) (C)

establishment), за исключением Счетной палаты США;

- работники государственных корпораций (только в случае применения к ним отдельных запрещенных кадровых практик, предусмотренных статьями 2302(b)(8), 2302(b)(9)(A)(i), (B), (C) или (D) раздела 5 Кодекса законов США)²⁵.

В законе обозначены две категории ситуаций, являющихся объектом служебного разоблачения:

- нарушение любого закона, правила или предписания;
- значительные случаи плохого управления, большая растрата средств, злоупотребление властными полномочиями или создание существенной и специфической угрозы для общественного здоровья или безопасности.

Следует обратить внимание на тот факт, что коррупционные преступления не выделены в отдельную категорию информации, раскрытие которой в установленном порядке дает право на защиту от репрессий.

В отношении «обоснованного предположения» (reasonable belief) индивида законом был сформулирован специальный тест. Данный тест ставит следующий вопрос: может ли незаинтересованный наблюдатель, обладающий знанием существенных фактов, известных и легко устанавливаемых работником или кандидатом, обоснованно заключить,

что действия государственного аппарата свидетельствуют о нарушении, плохом управлении, растрате, злоупотреблении или угрозе безопасности? Введение такого рода теста фактически снимает с работника необходимость представления доказательств, неопровержимо свидетельствующих о злоупотреблении. Также не требуется, чтобы злоупотребление действительно имело место, – достаточно, чтобы индивид обоснованно полагал, что присутствуют нарушения. С этой точки зрения тест «обоснованного предположения» направлен на защиту лиц, совершивших служебное разоблачение.

Виды служебных разоблачений. Должностные лица, принимающие информацию о злоупотреблениях

В зависимости от обстоятельств, можно выделить два различных типа служебных разоблачений. В первом случае законом не ограничивается круг лиц, которым может быть раскрыта информация, однако служебное разоблачение совершается при условии, что раскрытие соответствующей информации не запрещено законом и (или) такая информация не отнесена специальным исполнительным распоряжением к сведениям, засекреченным

²⁵ Для обозначения государственных органов и организаций, к служащим (работникам) которых применяются нормы о служебных разоблачениях, закрепленные в главе 12 раздела 5 Кодекса законов США, далее будет использоваться термин «государственные органы (организации)».

в интересах национальной обороны или управления иностранными делами.

Во втором случае оговаривается круг лиц, уполномоченных на получение информации: раскрытие может осуществляться Специальному советнику, генеральному инспектору государственного органа (организации) или иному уполномоченному лицу, назначенному руководителем. При этом требование о незапрещении раскрытия данной информации законом отсутствует. Важным является то обстоятельство, что служащий не обязан предварительно совершать служебное разоблачение внутри государственного органа (организации), а может сразу обратиться в Управление Специального советника (см. вставку Б1).

Сообщения о замеченных нарушениях в Управление Специального советника подаются с использованием специальных форм. При этом сообщить о злоупотреблении можно посредством заполнения OSC Form-12, о запрещенных кадровых практиках – OSC Form-11, о нарушении Закона Хэтча (Hatch Act) – OSC Form-13. В 2017 году предлагалось объединить все представляемые в Управление формы в одну – OSC Form-14²⁶, однако данная инициатива была отложена на неопределенный срок²⁷. Представление информации о злоупотреблении возможно также в иной форме, при этом заявление должно включать:

- имя, почтовый адрес, номер телефона лица, представляющего информацию, а также время, когда Управление Специального советника может связаться с заявителем по поводу его обращения;
- наименование министерства, государственного органа, организации, его месторасположение и название подразделения, которого касается жалоба;
- заявление о том, согласен ли заявитель на раскрытие его личности Управлением Специального советника государственному органу (организации), которого касается дело²⁸.

Важным является то обстоятельство, что служащий не обязан предварительно совершать служебное разоблачение внутри государственного органа (организации), а может сразу обратиться в Управление Специального советника

²⁶ Federal Register/Vol. 82, No. 110/Friday, June 9, 2017/Rules and Regulations.

²⁷ Federal Register/Vol. 82, No. 134/Friday, July 14, 2017/Rules and Regulations.

²⁸ 5 C.F.R. § 1800.2(b)

Вставка

Б1



Управление Специального советника²⁹

Управление Специального советника является независимым контрольно-надзорным органом. Основная задача Управления состоит в надзоре за соблюдением трех законов: Закона о реформе государственной службы, Закона Хэтча и Закона о защите лиц, совершивших служебное разоблачение. Возглавляется Специальным советником, назначаемым Президентом по совету и с согласия Сената сроком на 5 лет. Специальный советник может быть уволен Президентом только в связи с неэффективностью, пренебрежением долгом или должностным преступлением. Основной офис Управления расположен в Вашингтоне. Управление также имеет 3 региональных отделения. Штатная численность Управления составляет около 129 сотрудников (в эквиваленте полной занятости).

В соответствии с законом Специальный советник наделен рядом полномочий, в том числе:

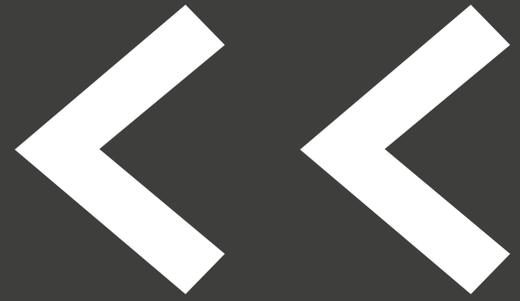
- Специальный советник, любой уполномоченный работник Управления Специального советника может приводить к присяге, опрашивать свидетелей, снимать показания и принимать доказательства;
- Специальный советник может выписать повестку, требующую присутствия любого индивида и дачу свидетельских показаний;
- Специальный советник может приказать предоставить письменные показания под присягой и ответы на вопросы письменного опроса от любого индивида;
- Специальный советник может выступать в качестве *amicus curiae*³⁰ в суде по делам, связанным с репрессиями из-за совершения служебного разоблачения и исправлением последствий таких репрессий.

²⁹ 5 U.S.C. § 1211-1212; Office of Special Counsel. Performance and Accountability Report for FY 2017.

³⁰ Лицо, не являющееся стороной рассматриваемого в суде дела, но привлекаемое для представления суду информации, имеющей отношение к делу.

Право генерального инспектора получать и расследовать жалобы (информацию) работников о злоупотреблениях установлено статьей 7 Закона о генеральных инспекторах от 1978 года (см. вставку Б2). При этом генеральному инспектору запрещено раскрывать личность работника без его согласия (если только генеральный инспектор не придет к выводу, что раскрытие личности заявителя в ходе расследования неизбежно).

Б2



Генеральный инспектор³¹

Должность генерального инспектора была учреждена в двенадцати государственных органах одноименным законом в 1978 году (Inspector General Act of 1978). В дальнейшем число генеральных инспекторов постоянно увеличивалось. По состоянию на декабрь 2017 года в федеральном правительстве было 73 генеральных инспектора.

Управление генерального инспектора создано в каждом государственном органе. В компетенцию Управления генерального инспектора входит проведение (осуществление надзора за проведением) аудита и расследований в отношении программ и работы ведомства, участие в продвижении экономичности и эффективности управления, предотвращении и выявлении мошенничества и злоупотреблений.

Каждое Управление возглавляет генеральный инспектор. В ключевых государственных органах (например, во всех министерствах) генеральный инспектор назначается Президентом по представлению и с одобрения Сената, в других — руководителем государственного органа. Назначение генеральных инспекторов Президентом и наделение их широкими полномочиями ставит их в уникальное положение в структуре ведомства: генеральный инспектор выступает в качестве элемента внешнего контроля, интегрированного непосредственно в структуру организации. Закон устанавливает, что генеральный инспектор отчитывается и находится под общим управлением руководителя ведомства или должностного лица на один ранг ниже руководителя, но не отчитывается и не находится под общим управлением никакого иного должностного лица организации.

Законом от 2012 года предусмотрена обязанность генерального инспектора назначать омбудсмена по защите лиц, совершивших служебное разоблачение. Основной задачей омбудсмена является разъяснение работникам государственных органов (организаций) норм законодательства, устанавливающих запрет на репрессии в связи с защищаемым раскрытием информации, их прав и способов защиты от репрессий.

³¹ 5 U.S.C. § 1211-1212; Office of Special Counsel. Performance and Accountability Report for FY 2017.

Порядок рассмотрения информации о злоупотреблениях Управлением Специального советника

Процедуры рассмотрения информации о злоупотреблениях, полученной Специальным советником, установлены статьей 1213 пятого раздела Кодекса законов США. При получении информации о злоупотреблениях Специальный советник должен рассмотреть ее и в течение 15 дней с момента получения определить, есть ли значительная вероятность того, что информация свидетельствует о нарушении установленного типа. Если Специальный советник приходит к положительному решению, он должен незамедлительно направить информацию руководителю соответствующего государственного органа (организации) и потребовать проведения расследования и представления письменного отчета о результатах в течение 60 дней со дня направления информации (по согласованию период может быть продлен).

Таким образом в соответствии с установленным порядком, Управление Специального советника не проводит самостоятельных расследований, а только контролирует ход расследований, осуществляемых по его указанию в конкретном государственном органе (организации). При этом Специальный советник может потребовать проведения расследования и представления отчета только в том случае, если информация была получена им от работника, бывшего работника или претендента на трудоустройство того государственного органа (организации), которого касается информация, или если работник по-

лучил информацию в связи выполнением своих должностных обязанностей.

Отчет о результатах расследования, проведенного в государственном органе (организации), представляется Специальному советнику, который направляет копию отчета лицу, подавшему жалобу. Заявитель может представить Специальному советнику комментарии в отношении отчета в течение 15 дней с момента получения копии отчета. Отчет не направляется заявителю, если в ходе расследования были выявлены свидетельства уголовных правонарушений, которые передаются Генеральному прокурору.

Специальный советник рассматривает отчет, полученный от руководителя государственного органа (организации), и определяет обоснованность его выводов. Специальный советник также должен оценить, соответствует ли содержание отчета установленным законом требованиям. После рассмотрения Специальный советник должен направить отчет, комментарии заявителя к отчету, собственные комментарии или рекомендации Президенту и комитету Конгресса, к чьей юрисдикции относится государственный орган (организация), в отношении которого совершено раскрытие информации. В случае если государственный орган (организация) не представил отчет, Специальный советник направляет Президенту и профильному комитету Конгресса копию полученной информации вместе с уведомлением о непредставлении отчета.

01

Организация системы служебных разоблачений США



Возможны ситуации, когда Специальный советник получает информацию от индивида, не соответствующего установленным требованиям к заявителю. В этом случае Специальный советник *может* направить информацию руководителю государственного органа (организации), которого она касается. Руководитель должен проинформировать Специального советника о предпринимаемых действиях и сроках их выполнения. В свою очередь Специальный советник сообщает индивиду, представившему информацию, о полученном отчете руководителя.

Если Специальным советником получена информация от индивида, соответствующего требованиям к заявителям, но Специальный советник приходит к отрицательному решению относительно того, что информация свидетельствует о нарушении установленного типа, то он *может* направить информацию руководителю государственного органа или организации (при согласии заявителя). Руководитель должен уведомить Специального советника о предпринимаемых действиях и сроках их выполнения. Специальный советник, в свою очередь, сообщает индивиду, представившему информацию, о полученном отчете руководителя. Если Специальный советник решает не направлять полученную информацию руководителю государственного органа (организации), он должен уведомить заявителя о причинах того, почему раскрытие информации не может быть рассмотрено в установленном для этого порядке, и предоставить сведения о других службах, куда заявитель может обратиться с целью сообщения о злоупотреблении.

Личность индивида, совершающего раскрытие информации, не может быть раскрыта Специальным советником без согласия заявителя. Исключение составляют случаи, когда Специальный советник приходит к выводу, что раскрытие личности заявителя необходимо из-за неизбежной опасности для общественного здоровья или безопасности или неизбежного нарушения уголовного законодательства. При получении информации о злоупотреблении от анонимного лица эта информация направляется Управлением Специального советника генеральному инспектору соответствующего государственного органа (организации). Дальнейших действий в отношении такого заявления Управлением не предпринимается³².

³² Официальный сайт Управления Специального советника (U.S. Office of Special Counsel).
URL: <https://osc.gov/Pages/DOW-Confidentiality.aspx>.

2.3. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей

Защита лиц, совершивших служебное разоблачение, как часть защиты системы заслуг. Запрещенные кадровые практики

Как уже отмечалось выше, в США защита лиц, совершивших служебное разоблачение, не является отдельным, автономным направлением регулирования государственной службы, а встроена в общую концепцию защиты системы заслуг. Принципы системы заслуг (merit system principles) закреплены статьей 2301 пятого раздела Кодекса законов США. К ним относится найм на основе профессиональных качеств индивида в ходе открытого конкурсного отбора, справедливое и равное отношение к работникам и кандидатам на трудоустройство вне зависимости от политических предпочтений, расы, цвета кожи, религиозных воззрений и иных факторов, равная оплата труда за одинаковую работу и другие принципы. Девятый принцип, непосредственно касающийся защиты лиц, совершивших служебные разоблачения, устанавливает, что работники должны быть защищены от репрессий за законное раскрытие информации, которая, как обоснованно полагают работники, свидетельствует:

- о нарушении любого закона, правила или предписания, или

- о плохом управлении, большой растрате средств, злоупотреблении властными полномочиями или создании существенной и специфической угрозы для общественного здоровья или безопасности.

В целях защиты установленных принципов системы заслуг введено понятие запрещенной кадровой практики (prohibited personnel practice), то есть запрет на осуществление определенных актов в сфере управления персоналом. Запрещенные кадровые практики охватывают широкий спектр кадровых действий (personnel action): назначение на должность, продвижение по службе, дисциплинарные действия, оценку эффективности служебной деятельности, решения в отношении заработной платы, выгод, наград, обучения, реализацию или принуждение к выполнению политики, формы или соглашения, направленных на воспрепятствование раскрытия информации, и другие.

Вместе с тем, некоторые действия и решения работников и работодателя в отношении заявителя не попадают под понятие кадровых действий, составляющих элемент запрещенной кадровой практики. Например, закон не предус-

матривает защиты разоблачителей от инициирования в отношении них служебной проверки или от ostrакизма со стороны коллег или руководства. Также американские суды отказались рассматривать в качестве запрещенной кадровой практики отмену допуска работника к государственной тайне, хотя такое решение может иметь большое значение для служащего, в том числе может привести к увольнению с замещаемой должности. Как указал Верховный суд, такому государственному органу, как Палата по защите системы заслуг, затруднительно рассматривать суть решений об отмене допуска и определять допустимые границы ошибки при оценке потенциального риска³³.

Из установленных законом запрещенных кадровых практик (статья 2302 пятого раздела Кодекса законов США) три практики непосредственно связаны со служебными разоблачениями.

Во-первых, запрет для работника, наделенного соответствующими полномочиями³⁴, принимать или отказываться принимать,

а также угрожать принять или отказаться принять кадровое действие по отношению к работнику или кандидату на трудоустройство из-за раскрытия информации установленного типа, совершенного одним из двух предусмотренных способов раскрытия информации (ст. 2302(b)(8)).

Во-вторых, запрет на принятие или отказ принять, угрозу принять или отказаться принять кадровое действие по отношению к работнику или кандидату на трудоустройство из-за:

- реализации последним установленного законом, правилом или предписанием права на апелляцию, протест, жалобу в связи с исправлением нарушения, являющегося репрессией на совершенное служебное разоблачение;
- дачи показаний или иного законного способа содействия индивиду в реализации указанного выше права на апелляцию, протест, жалобу;
- взаимодействия или раскрытия информации генеральному инспектору государственного органа (организации), Специальному советнику (ст. 2302(b)(9)).

В-третьих, использование или принуждение к применению любой политики, формы или соглашения, направленных на воспрепятствование раскрытию информации, если только такая политика, форма или соглашение не содержит специальной оговорки о соответствии действующему законодательству в сфере раскрытия информации. Специаль-

³³ Merit System Protection Board. Whistleblower protections for federal employees. Report to the President and the Congress of the United States. September 2010. P. 36.

³⁴ Имеются в виду полномочия принимать, указывать другим лицам принять, рекомендовать или одобрять кадровое действие.

ная оговорка должна предусматривать, что политика, форма или соглашение не препятствует реализации работником установленного законом или исполнительным распоряжением права сообщать генеральному инспектору о нарушении любого закона, правила или предписания или о плохом управлении, большой растрате средств, злоупотреблении властными полномочиями или создании существенной и специфической угрозы для общественного здоровья или безопасности, а также права на защиту лиц, совершивших служебное разоблачение (ст. 2302(b)(13)).

В целях совершенствования механизмов защиты заявителей в 2012 году были определены случаи, когда раскрытие информации не может быть исключено из сферы действия положений о запрещенной кадровой практике первого вида. Иными словами, работнику или кандидату на трудоустройство не может быть отказано в защите только из-за того, что, например, раскрытие информации было совершено не в письменной форме или не во время нахождения на службе или из-за мотивов работника (кандидата) для раскрытия информации.

В октябре 2017 года был принят Закон о защите заявителей имени доктора Криса Киркпатрика (Dr. Chris Kirkpatrick Whistleblower Protection Act of 2017)³⁵, внесший ряд изменений в действующее законодательство, касающееся защиты заявителей (см. вставку А5). Закон, в частности, предусматривает:

- введение 14-ой запрещенной кадровой практики – доступ к медицинским записям другого работника

или кандидата на трудоустройство, вовлеченного в подлежащее защите разоблачение;

- установление обязанности государственных органов (организаций) в случае, если Палата по защите системы заслуг принимает решение о временной приостановке кадрового действия в соответствии со ст. 1214 или 1221 раздела 5 Кодекса законов США, и работник, в том числе находящийся на испытательном сроке, требует перевода на другую работу, отдать приоритет заявлению работника;
- обязанность Счетной палаты США докладывать Конгрессу о репрессиях в отношении работников на испытательном сроке;
- ужесточение мер дисциплинарной ответственности для лиц, виновных в репрессиях в отношении работников, совершивших служебное разоблачение: за первичное нарушение – отстранение от должности сроком не менее 3 дней и дополнительные меры воздействия по выбору руководителя (понижение в должности, снижение заработной платы), за повторное нарушение – увольнение. Выявление факта наличия запрещенного кадрового действия при этом может осуществляться руководителем ведомства, административным судьей, Палатой по защите системы заслуг, Управлением Специального советника, органом, определенным профсоюзом, федеральным судьей или генеральным инспектором государственного органа (организации). Работникам, подозреваемым в совершении запрещенного кадрового действия, должна быть

³⁵ Public Law 115–73. 131 Stat. 1235. October 26, 2017. Dr. Chris Kirkpatrick Whistleblower Protection Act of 2017.

предоставлена информация о таком подозрении и дана возможность представить доказательства обратного в течение 14 дней;

- введение обязанности руководителей государственных органов (организаций) предоставлять Управлению Специального советника информацию о случаях самоубийства работников, когда этому предшествовало совершение таким работником служебного разоблачения и применение в отношении него тех или иных кадровых действий. Управление, в свою очередь, определяет наличие связи кадровых действий с совершенным разоблачением;
- введение обязанности государственных органов (организаций)

обеспечивать обучение ответственных работников мерам реагирования на поступление жалоб о нарушении требований о защите заявителей;

- введение обязанности государственных органов (организаций) обеспечивать информирование сотрудников об их правах и доступных средствах защиты от применения к ним запрещенных кадровых действий, в том числе путем размещения такой информации на своих официальных внутренних и внешних сайтах;
- установление ряда мер по обеспечению защиты заявителей, которые должны быть приняты Агентством по делам ветеранов (Department of Veterans Affairs).

A5

Трагедия в Тома³⁶



Закон о защите заявителей 2017 года стал мерой, предпринятой властями после прецедента с самоубийством одного из разоблачителей – доктора Кристофера Киркпатрика.

Получив докторскую степень, оставив свою семью и девушку в Чикаго, 38-летний Крис Киркпатрик в 2008 году переехал в город Тома и устроился клиническим психологом в Медицинский центр по делам ветеранов (Tomah Veterans Affairs Medical Center). Во время прохождения двухлетнего испытательного срока доктор Киркпатрик обнаружил неоправданное использование опиатов, вызывающих наркотическое опьянение у пациентов и препятствующих их лечению. Однако его заявления были проигнорированы, ему было рекомендовано заниматься своим делом, а не давать советы по использованию медицинских препаратов другим врачам.

Некоторое время спустя в 2009 году доктор Киркпатрик заявил о том, что один из пациентов угрожал нанести вред ему и его собаке. Никаких действий со стороны руководства по проверке данного заявления предпринято не было, вместо этого доктор Киркпатрик был вызван на беседу по поводу его поведения и уволен по формальным основаниям (нарушение распорядка рабочего дня). Не выдержав случившегося, доктор Киркпатрик застрелился.

Его история получила широкую известность в 2015 году, когда еще один разоблачитель из того же Медицинского центра Райан Хонл (Ryan Honl)³⁷ и брат Криса Шон Киркпатрик (Sean Kirkpatrick)³⁸ публично высказались о существующих проблемах защиты заявителей в системе органов по делам ветеранов. Проведенное расследование подтвердило выявленное доктором Киркпатриком неоправданное использование опиатов в Медицинском центре Тома, который пациенты прозвали «Сладкой страной» («Candy Land»; в разговорной речи слово «candy» используется также для обозначения наркотиков), а также выявило практически полное отсутствие мер дисциплинарного воздействия на руководителей Медицинского центра и процветающую в нем «культуру страха».

Тогда же, в 2015 году, был разработан соответствующий проект закона.

³⁶ Tragedy at Tomah: Initial Findings, an Interim Report of the Majority Staff of the Comm. on Homeland Security & Governmental Affairs. United States Senate 13-14. June 25, 2015.

³⁷ Tomah VAMC: Examining Quality, Access, and a Culture of Overreliance on High-Risk Medications: Joint Field Hearing Before the Comm. of Homeland Security & Governmental Affairs and the H. Comm. on Veterans' Affairs, 114th Cong. 2015.

³⁸ Improving VA Accountability: Examining First-hand Accounts of Department of Veterans Affairs Whistleblowers. Hearing before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate. One hundred fourteenth Congress, First Session. September 22, 2015. 5 U.S.C. § 1201-1204; 5 C.F.R. § 1200.1; Merit System Protection Board. Annual report for FY 2013. May 30, 2014.

Защита лиц, совершивших служебное разоблачение, Управлением Специального советника

Основными органами по защите персонала от запрещенных кадровых практик, в том числе связанных со служебными разоблачениями, является Управление Специального советника и Палата по защите системы заслуг (см. вставку Б3).



Палата по защите системы заслуг³⁹

Палата по защите системы заслуг является квазисудебным государственным органом. Целью ее создания было обеспечение соблюдения государственными органами (организациями) принципов системы заслуг. Основными формами работы Палаты являются рассмотрение жалоб федеральных работников на кадровые действия государственных органов (организаций) и проведение специальных исследований федеральной системы заслуг.

Палата состоит из трех членов, назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената. Не более чем два члена Палаты могут принадлежать к одной политической партии. Срок нахождения в должности каждого члена Палаты — 7 лет. Член Палаты не может быть назначен на должность на повторный срок. Член Палаты может быть уволен Президентом только в связи с неэффективностью, пренебрежением долгом или совершением должностного преступления. Палата может назначать административных судей (administrative law judges) и имеет собственный аппарат. Основной офис Палаты расположен в Вашингтоне. Она также имеет 8 региональных отделений. Разрешенная штатная численность персонала Палаты составляет 226 человек (в эквиваленте полной занятости).

В соответствии с законом Палата наделена значительными полномочиями, в том числе:

- Палата может предписывать любому государственному органу (организации) или работнику выполнить любой приказ или решение Палаты, сделанное в рамках ее юрисдикции, и принуждать к выполнению такого приказа;
- любой член Палаты, административный судья, назначенный Палатой, любой другой уполномоченный работник Палаты может приводить к при-

сяге, опрашивать свидетелей, снимать показания и принимать доказательства;

- любой член Палаты, административный судья, назначенный Палатой, любой другой уполномоченный работник Палаты может выписать повестку, требующую присутствия любого индивида и дачу свидетельских показаний, представления документов и других доказательств;
- любой член Палаты, административный судья, назначенный Палатой, любой другой уполномоченный работник Палаты может приказать предоставить письменные показания под присягой и ответы на вопросы письменного опроса от любого индивида;
- во время расследования, проводимого Управлением Специального советника, или в ходе рассмотрения Палатой какого-либо дела Палата имеет право принять приказ, который может потребоваться для защиты свидетеля или другого лица от притеснения.

³⁹ 5 U.S.C. § 1211-1212; Office of Special Counsel. Performance and Accountability Report for FY 2017.

Специальный советник уполномочен получать и расследовать заявления о запрещенных кадровых практиках в целях установления того, есть ли достаточные основания полагать, что запрещенная кадровая практика имела место, существует или предполагалась к осуществлению.

Подать заявление о запрещенной кадровой практике следует с использованием специальной формы (OSC Form 11)⁴⁰. В течение 15 дней с момента получения жалобы на запрещенную кадровую практику Специальный советник должен уведомить заявителя о получении его жалобы, а также сообщить ему сведения о сотруднике Управления, являющемся контактным лицом в связи с жалобой.

В течение 90 дней с момента направления уведомления Специальный советник должен уведомить заявителя о статусе расследования и действиях, предпринятых Управлением Специального советника (если расследование не было прекращено). После этого уведомления о статусе расследования и действиях, предпринятых Управлением, направляются в течение каждых 60 дней с момента отправки первого уведомления. По решению Специального советника уведомление может быть направлено и в другое время, которое он сочтет подходящим.

Не позднее 10 дней перед прекращением расследования Специальный советник должен представить заявителю письменный отчет о предполагаемых обнаруженных фактах и юридических заключениях. Заявитель может представить письменные комментарии в отношении отчета.

⁴⁰ 5 C.F.R. § 1800.1(c)

При прекращении расследования Специальный советник должен подготовить и представить заявителю письменное уведомление об окончании расследования, включающее сведения об установленных фактах, подтверждающих или не подтверждающих обвинения, причинах прекращения расследования и ответ на представленные заявителем комментарии.

Специальный советник наделен правом запросить у любого члена Палаты по защите системы заслуг приказ о приостановке на 45 дней любого кадрового действия, если у Специального советника есть достаточные основания полагать, что кадровое действие было предпринято (предпринимается) в результате запрещенной кадровой практики. Такой запрос подлежит удовлетворению в течение 3 календарных дней (за исключением выходных и праздничных дней), если только член Палаты не установит, что при данных обстоятельствах приостановка кадрового действия не является адекватным решением. По решению Палаты период приостановления кадрового действия может быть продлен. В целом, запросы о приостановке кадрового действия применяются во время расследования Специальным советником потенциального вовлечения государственного органа (организации) в запрещенную кадровую практику или во время разработки соглашения между конфликтующими сторонами об урегулировании⁴¹.

Не позднее чем через 240 дней после получения жалобы на запрещенную кадровую практику Специальный со-

⁴¹ Merit System Protection Board. Whistleblower protections for federal employees. Report to the President and the Congress of the United States. September 2010. P. 44.

ветник должен установить, имеются ли достаточные основания для предположения, что запрещенная кадровая практика имела место, существует или предполагалась к осуществлению. Этот период может быть продлен по согласованию с заявителем, если Специальный советник не может принять решение в установленный срок.

Если в связи с расследованием Специальный советник устанавливает наличие достаточных оснований для предположения, что запрещенная кадровая практика имела место, существует или предполагалась к осуществлению, он должен сообщить об этом Палате, заинтересованному государственному органу (организации), Управлению персонала (Office of Personnel Management), а также может сообщить Президенту. Если спустя достаточный период времени государственный орган (организация) не предпримет действий по исправлению запрещенной кадровой практики, Специальный советник может обратиться за корректирующим действием (corrective action) в Палату. Если Специальный советник совместно с заявителем приходит к выводу, что государственный орган (организация) исправил запрещенную кадровую практику, то он должен сообщить об этом в Палату.

Если запрещенная кадровая практика связана с репрессией из-за совершенного служебного разоблачения или исправлением этой репрессии, Палата может приказать осуществить такое корректирующее действие, которое сочтет подходящим. При этом Специальный советник должен продемонстрировать, что раскрытие или защищаемая деятельность была фактором, способствующим

принятию кадрового действия, предпринятого (предпринимаемого) против индивида. Приказ о корректирующем действии не может быть принят, если государственный орган (организация) сможет ясно и убедительно продемонстрировать, что предпринял бы то же самое кадровое действие в отсутствие служебного разоблачения.

Если Палата приказывает осуществить корректирующее действие, такое действие может включать:

- помещение индивида в такое положение, которое как можно более соответствует тому, что было бы в отсутствие запрещенной кадровой практики;
- возмещение платы за услуги адвоката, задержанной заработной платы и связанных с ней выгод, понесенных медицинских издержек, транспортных расходов, любых других обоснованных косвенных убытков и компенсационных выплат.

Корректирующее действие также может включать вознаграждение, компенсацию ущерба, понесенного вследствие проведения в отношении работника расследования, которое было начато, расширено или продолжено как репрессия за раскрытие или защищаемую деятельность, являющуюся основанием для корректирующего действия.

В случае если работник, бывший работник или кандидат на трудоустройство полагает, что итоговый приказ или решение Палаты нанесло ему ущерб, он может потребовать пересмотра решения в судебном порядке.

Прямое обращение заявителя в Палату по защите системы заслуг после безрезультатного обращения в Управление Специального советника

Закон предусматривает право работника обратиться в Палату по защите системы заслуг напрямую в случае, если средства защиты заявителя посредством обращения в Управление Специального советника оказываются исчерпанными. Такое право называется индивидуальным иском в определенных случаях репрессий (*individual right of action in certain reprisal cases*). Это право было установлено Законом о защите лиц, совершивших служебное разоблачение, 1989 года в целях усиления защиты разоблачителей: заявители смогли сами представлять свои дела на рассмотрение Палаты вместо того, чтобы полагаться на Управление Специального советника⁴².

По общему правилу, заявитель может обратиться за корректирующим действием в Палату, если запрещенная кадровая практика связана с репрессией из-за совершенного служебного разоблачения или исправлением такой репрессии (первая и вторая практики из трех, указанных ранее) и соблюдается одно из следующих условий:

- Специальный советник уведомил заявителя о прекращении расследования, и с момента уведомления прошло не более 60 дней; или
- в течение 120 дней с момента обращения за корректирующими действиями к Специальному советнику заявитель не получил уве-

домления от Специального советника, что последний намеревается добиваться корректирующего действия от лица заявителя.

Общие требования к содержанию запросов о пересмотре действий государственного органа (организации), подаваемых в Палату, установлены статьей 1201.24 пятого раздела Кодекса федеральных правил США. Жалоба должна содержать следующие сведения:

- имя, адрес и номер телефона лица, подающего жалобу;
- название и адрес государственного органа (организации), предпринявшего действие;
- описание действия, предпринятого государственным органом (организацией), и дата его вступления в силу;
- запрос о проведении слушаний (по желанию заявителя);
- изложение причин, по которым заявитель считает действие государственного органа (организации) неправильным;
- описание действий, которые, как хотел бы заявитель, были предписаны судьей;
- имя, адрес, номер телефона представителя заявителя (при наличии);
- сведения о подаче жалобы в государственный орган (организацию), которого касается дело.

⁴² Merit System Protection Board. Whistleblower Protections for Federal Employees. Report to the President and the Congress of the United States. September 2010. P. 45.

Запрос заверяется подписью заявителя или его представителя. При подаче жалобы в электронной форме требование подписи считается выполненным при соблюдении соответствующих требований, установленных для подачи заявления в электронной форме. При необходимости жалоба должна содержать копии уведомления о предполагаемом действии, обжалуемого решения государственного органа (организации), уведомления о кадровом действии. Другие документы не прилагаются, поскольку часть документов может быть представлена государственным органом (организацией), а также существует возможность представления документов по ходу рассмотрения дела. Дополнительные требования к жалобе на кадровые действия, связанные со служебным разоблачением, установлены статьей 1209.6 пятого раздела Кодекса федеральных правил США. Согласно этим требованиям, жалоба также должна содержать:

- подтверждение того, что жалоба подана в установленные сроки (для случаев, когда заявитель первоначально обращался за корректирующим действием к Специальному советнику);
- имя и должность работника, предпринявшего действие, и хронологию событий, касающихся действия;
- описание раскрытия информации, свидетельствующей о служебном разоблачении или другой защищаемой деятельности;
- свидетельства или аргументы, подтверждающие, что заявитель был или будет подвергнут кадровому действию или что государствен-

ный орган (организация) угрожал принять или отказаться принять кадровое действие, вместе с указанием на особые признаки, дающие основания для такого мнения заявителя;

- свидетельства или аргументы, что кадровое действие было или будет основано полностью или частично на служебном разоблачении или другой защищаемой деятельности.

Заявитель (работник, бывший работник или кандидат на трудоустройство), обратившийся за корректирующим действием в Палату, может запросить приказ о приостановлении оспариваемого кадрового действия. В случае если Палата решает, что такое приостановление адекватно обстоятельствам, запрос подлежит удовлетворению в течение 10 календарных дней (за исключением выходных и праздничных дней). Приказ о приостановке может быть изменен или аннулирован в любой момент, который Палата сочтет подходящим.

Палата может предписать такие корректирующие действия, какие сочтет подходящими, если заявитель продемонстрирует, что раскрытие информации или защищаемая деятельность была фактором, способствующим принятию кадрового действия, предпринятого (предпринимаемого) против индивида. Работник может продемонстрировать это с помощью свидетельств, таких как:

- должностное лицо, принявшее кадровое действие, знало о раскрытии или защищаемой деятельности; и
- кадровое действие имело место в течение такого периода времени, что здравомыслящий человек

может прийти к выводу, что раскрытие или иная защищаемая деятельность была фактором, способствующим принятию кадрового действия.

Приказ о корректирующем действии не может быть принят, если государственный орган (организация) сможет ясно и убедительно продемонстрировать, что предпринял бы то же самое кадровое действие в отсутствие служебного разоблачения.

Если, основываясь на представленных данных, Палата придет к выводу, что работник мог осуществить запрещенную кадровую практику, Палата должна направить дело Специальному советнику для расследования и принятия надлежащих мер в соответствии с установленным порядком применения дисциплинарных взысканий.

Так же, как и в случае с обращением в Палату Специального советника, корректирующие действия могут включать:

- помещение индивида в такое положение, которое как можно более соответствует тому, что было бы в отсутствие запрещенной кадровой практики;
- возмещение платы за услуги адвоката, задержанной заработной платы и связанных с ней выгод, понесенных медицинских издержек, транспортных расходов, любых других обоснованных косвенных убытков и компенсационные выплаты.

Корректирующее действие также может включать вознаграждение, компенсацию ущерба, понесенного вследствие проведения в отношении работника расследования, которое было начато,

расширено или продолжено как репрессия за раскрытие или иную защищаемую деятельность, являющуюся основой для корректирующего действия.

В случае если работник, бывший работник или кандидат на трудоустройство полагает, что итоговый приказ или решение Палаты нанесло ему ущерб, он может потребовать пересмотра решения в судебном порядке.

Прямое обращение заявителя в Палату по защите системы заслуг для обжалования отдельных кадровых действий

Можно видеть, что в соответствии с описанным порядком заявитель имеет право обращения в Палату по защите системы заслуг за корректирующим действием только после обращения за корректирующим действием к Специальному советнику. Законом, однако, предусмотрены случаи, когда служащий может обратиться непосредственно в Палату. В частности, право обжалования определенных кадровых действий в Палату по защите системы заслуг предоставлено большинству федеральных работников и не связано непосредственно с последствиями репрессий за совершение служебного разоблачения⁴³.

К числу обжалуемых действий (за некоторыми исключениями) относятся смещение с должности, отстранение более чем на 14 дней, понижение в ранге, сокращение оплаты труда, увольнительная⁴⁴. В соответствии со

⁴³ Merit System Protection Board. Whistleblower protections for federal employees. Report to the President and the Congress of the United States. September 2010. P. 47.

⁴⁴ Отстранение в данном случае означает временный статус работника по дисциплинарным основаниям без исполнения должностных обязанностей и оплаты

статьей 7513 пятого раздела Кодекса законов США государственный орган (организация) может предпринимать в отношении работника такие действия, если это необходимо в целях обеспечения эффективности деятельности. Работник имеет право обжаловать данное решение в Палату по защите системы заслуг в порядке, установленном статьей 7701 пятого раздела Кодекса законов США. Палата (члены Палаты) может рассмотреть дело сама или направить дело на рассмотрение административному судье или другому уполномоченному работнику Палаты. Решение по делу принимается после получения Палатой письменного изложения мнения сторон и проведения слушания, право на которое закреплено законом за лицом, обжалующим действия. Закон устанавливает определенные случаи, когда решение государственного органа (организации) не может быть поддержано в рамках обжалования. К числу таких случаев относится ситуация, когда работник или кандидат на трудоустройство демонстрирует, что решение было основано на запрещенной кадровой практике.

Использование процедур, установленных коллективным трудовым соглашением

Еще одним способом защиты работников от несправедливого кадрового действия является использование порядка рассмотрения жалоб, установленных коллективным трудовым соглашением (collective bargaining agreement). Закон устанавливает общие требования к таким процедурам (статья 7121 пято-

труда. Увольнительная подразумевает временный статус работника без исполнения должностных обязанностей и оплаты труда вследствие нехватки работы или финансовых средств или по другим причинам не дисциплинарного характера.

го раздела Кодекса законов США). Конкретные процедуры определяются коллективным трудовым соглашением.

Следует иметь в виду, что в соответствии со статьей 7121(g) пятого раздела Кодекса законов США работник, на которого повлияла запрещенная кадровая практика, может выбрать только один из описанных выше способов защиты своих прав:

- непосредственное обращение в Палату по защите системы заслуг (статья 7701 пятого раздела Кодекса законов США);
- использование договорной процедуры обжалования (negotiated grievance procedure) (статья 7721 пятого раздела Кодекса законов США);
- использование процедур по обращению за корректирующим действием к Специальному советнику и – в порядке использования индивидуального искового права – к Палате по защите системы заслуг (глава 12 пятого раздела Кодекса законов США).

Применение к нарушителям мер ответственности

Применение к нарушителям дисциплинарных взысканий осуществляется Палатой по защите системы заслуг по представлению Специального советника. По общему правилу, Специальный советник может определить необходимость наложения дисциплинарного взыскания в отношении работника:

- осуществившего запрещенную кадровую практику;
- нарушившего положения любого закона, правила или предписания

или вовлеченного в иные действия, относящиеся к юрисдикции Специального советника;

- сознательно и намеренно отказавшегося выполнить или не выполнившего приказ Палаты по защите системы заслуг.

В целях привлечения работника к ответственности Специальный советник должен подготовить письменную жалобу в отношении работника и изложение подтверждающих фактов, которые направляются работнику и Палате. Дисциплинарное взыскание налагается итоговым приказом Палаты, который может предусматривать следующие меры ответственности:

- за первичное нарушение – отстранение от должности сроком не менее 3 дней; дополнительные меры воздействия по выбору руководителя (понижение в должности, снижение заработной платы);
- за повторное нарушение – увольнение.

В случае если Палатой установлено, что работник осуществил запрещенную кадровую практику в форме репрессии из-за совершенного служебного разоблачения или исправления такой репрессии, Палата может наложить дисциплинарное взыскание только при условии установления того факта, что защищаемая деятельность была значительным мотивирующим фактором для запрещенной кадровой практики. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено, если работник продемонстрирует веские доказательства, что рассматриваемое в качестве репрессии кадровое действие было бы осуществлено и в отсутствие защищаемой законом

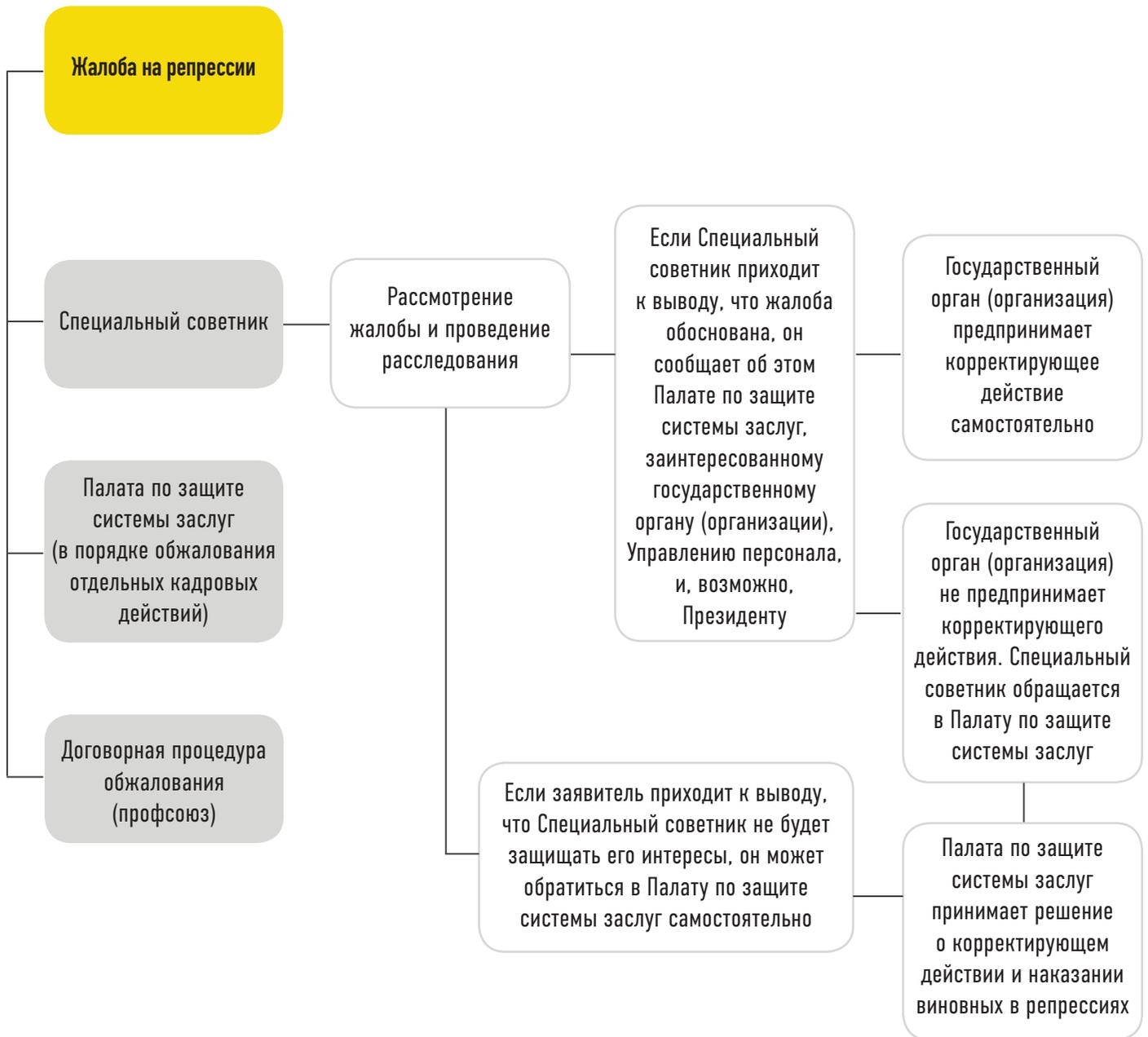
деятельности. Однако на представление такого рода доказательств работнику отводиться только 14 дней, после чего к нему должны быть применены соответствующие дисциплинарные меры.

Решение Палаты не может быть обжаловано в административном порядке. Работник, в отношении которого приказом Палаты были наложены дисциплинарные санкции, может обратиться за пересмотром этого решения в суд.

Описанный порядок наложения дисциплинарных санкций не применяется, если работник, совершивший нарушение, занимает конфиденциальную должность, должность, связанную с выработкой, определением, защитой политики, назначением на которую осуществляется Президентом по предложению и с согласия Сената (за исключением работников дипломатической службы). В этом случае жалоба и изложение подтверждающих фактов, подготовленные Специальным советником, вместе с любым ответом работника должны быть представлены Президенту для принятия соответствующих мер.

02

Организация системы защиты заявителей США



2.4. Оплата информации о злоупотреблениях

В США практика оплаты заявителей достаточно распространена и имеет долгую историю. Например, в сфере обеспечения соблюдения налогового законодательства нормы о выплате денежного вознаграждения за выявление и привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушениях, были введены в 1867 году⁴⁵. В ряде случаев вознаграждение выплачивается отдельными государственными органами за сообщения о нарушениях, относящихся к сфере их компетенции. Например, Комиссия США по торговле товарными фьючерсами может выплатить лицу, представившему информацию о нарушении законодательства о товарных биржах, вознаграждение в размере от 10% до 30% от суммы взысканных средств (Таблица 1).

Другой практикой, используемой в США и получившей широкую известность, является подача судебных исков от лица правительства в соответствии с Законом о необоснованных притязаниях (False Claims Act). Необоснованное притязание в самом общем смысле означает здесь осознанное безосновательное, мошенническое требование о выплате денег или представлении собственности, связанное с причинением федеральному правительству определенного ущерба. Закон вводит запрет на подобные действия, а также на ряд

сопутствующих нарушений, например, на изготовление поддельных документов для обоснования требования.

Частное лицо, которому стало известно о нарушении, может подать гражданский иск от имени федерального правительства (лицо в этом случае становится так называемым истцом *qui tam*). Правительство, в свою очередь, должно решить, намерено ли оно продолжить ведение дела или отказаться от него. Если ведение дела принимает на себя правительство, истец *qui tam* может получить от 15% до 25% суммы финансовых санкций, наложенных по результатам решения суда или на основании мирового соглашения. Если правительство отказывается вести дело и иск подает сам истец *qui tam*, его вознаграждение может составить от 25% до 30% суммы наложенных финансовых санкций. Пример иска *qui tam* описан ниже (см. вставку А6). В Таблице 2 приведены статистические сведения об исках *qui tam*.

Хотя личность заявителя в описанных примерах не важна, и раскрытие информации не обязательно является служебным разоблачением, они ясно демонстрируют существование практики получения материальной выгоды от раскрытия информации о злоупотреблениях.

⁴⁵ По материалам официального сайта Налоговой службы США (U.S. Internal Revenue Service). URL: <http://www.irs.gov/uac/History-of-the-Whistleblower-Informant-Program>

Вставка

A6

Доктор Д. Фрэнклин: четыре месяца работы, восемь лет разбирательств и 24 млн. долларов вознаграждения⁴⁶

Доктор Дэвид Фрэнклин (David Franklin) подал иск qui tam против своего бывшего работодателя — фармацевтической компании «Park-Davis» — в 1996 году. Компания обвинялась в проведении агрессивной политики сбыта препарата «Нейронтин» (Neurontin), приведшей к необоснованным выплатам средств по государственной программе медицинского обеспечения. Препарат был одобрен Управлением по контролю за продуктами питания и лекарствами США (U.S. Food and Drug Administration) как вспомогательное средство для лечения припадков эпилепсии. Для повышения уровня продаж компания-производитель начала активную кампанию по рекламе препарата среди врачей, продвигая использование лекарства в целях, прямо не предусмотренных инструкцией (off-label use), и в отсутствие соответствующих клинических исследований эффективности. Методы рекламы не отличались добросовестностью: осуществлялся подкуп врачей, проводились «независимые» образовательные мероприятия, предоставлялась недостоверная или вводящая в заблуждение информация о действенности препарата или его одобрении регулирующим органом, компания также платила специалистам за поддельное авторство статей, написанных по ее заказу другими лицами.

Суд признал, что в результате описанных действий компании имело место необоснованное возмещение затрат на покупку препарата из средств государственной программы здравоохранения в тех случаях, когда лекарство применялось в целях, не предусмотренных инструкцией. В результате заключения соглашения об урегулировании (settlement agreement) в мае 2004 года материнская компания выплатила государству (федеральному правительству и штатам) более 430 млн. долларов. Вознаграждение доктору Фрэнклину было определено в размере 24,64 млн. долларов.

⁴⁶ U.S. Department of Justice. Warner-Lambert to pay \$430 million to resolve criminal & civil health care liability relating to off-label promotion. May 13, 2004; Petersen M. Doctor explain why he blew the whistle at Pfizer. The New York Times. March 12, 2003.

Плата за информацию о нарушениях в США

Ведомство / специальный закон	Целевая аудитория	Оплачиваемая информация (требования к информации)
Комиссия по ценным бумагам и биржам (Securities and Exchange Commission)	Лица, располагающие сведениями о нарушении законодательства о ценных бумагах.	<ul style="list-style-type: none"> • Оригинальная информация. • Информация приводит к наложению санкций на сумму свыше 1 млн. долл. • Добровольность предоставления информации.
Налоговая служба (Internal Revenue Service)	Лица, располагающие сведениями о неуплате налогов, нарушении налогового законодательства.	<ul style="list-style-type: none"> • Осуществление административных или судебных действий на основе полученной информации. • Действие против индивида, чей общий доход превышает 200 тыс. долл. за любой год налогообложения, в отношении которого осуществляется действие, и оспариваемая сумма налога превышает 2 млн. долл. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Если информация не соответствует пороговым требованиям, то Служба может (но не обязана) заплатить за информацию, в результате которой были взысканы средства.

Размер вознаграждения

Источник средств для выплаты вознаграждения

- От 10% до 30% средств, полученных в результате наложения санкций.
- Размер выплаты определяется Комиссией с учетом ряда факторов.

Вознаграждение выплачивается из средств Фонда защиты инвесторов Комиссии (Securities and Exchange Commission Investor Protection Fund). Данный фонд в основном формируется за счет средств, взысканных Комиссией в результате судебных или административных действий в соответствии с законодательством о ценных бумагах (хотя не все такие средства направляются в Фонд). Также в Фонд поступают доходы от инвестирования его средств. Если средств недостаточно, в Фонд должны быть внесены недостающие средства (или предоставлен кредит).

- От 15% до 30% от полученного дохода.
- Сумма выплаты определяется исходя из вклада индивида в административное или судебное действие.
- В случае незначительного вклада вознаграждение составляет не более 10% от полученного дохода.

Доходы от сумм, полученных в результате предоставления информации.

Плата за информацию о нарушениях в США (продолжение)

Ведомство / специальный закон	Целевая аудитория	Оплачиваемая информация (требования к информации)
Комиссия по торговле товарными фьючерсами (Commodity Futures Trading Commission)	Лица, обладающие информацией о нарушении законодательства о товарных биржах.	<ul style="list-style-type: none"> • Судебное или административное действие, приводящее к денежным санкциям в размере, превышающем 1 млн. долл. • Оригинальная информация. • Добровольное предоставление информации.
Закон о необоснованных притязаниях (False Claims Act)	Лица, предъявившие гражданский иск о необоснованных притязаниях (нарушении статьи 3729).	<ul style="list-style-type: none"> • Выигрыш судебного дела.

Размер вознаграждения

- От 10% до 30% от суммы денежных санкций, взысканных в результате действия.
- Размер выплаты определяется Комиссией с учетом ряда факторов.

- Правительство продолжает иск, инициированный истцом qui tam: истец получает от 15% до 25% доходов, полученных в результате иска, в зависимости от вклада в судебное преследование.
- В ряде случаев вознаграждение не может превышать 10%.
- Также истцу возмещаются судебные издержки.

- Правительство отказывается продолжать иск, инициированный истцом qui tam: истец получает от 25% до 30% доходов, полученных в результате иска.
- Также истцу возмещаются судебные издержки.

Источник средств для выплаты вознаграждения

Вознаграждение выплачивается из Фонда защиты потребителей Комиссии (Commodity Futures Trading Commission Customer Protection Fund). Данный фонд в основном формируется за счет средств, взысканных Комиссией в результате судебных или административных действий, предпринятых в результате получения информации и приведших к взысканию денежных санкций в размере более 1 млн. долл. (хотя не все такие средства направляются в Фонд). Также в Фонд поступают доходы от инвестирования его средств. Если средств недостаточно, в Фонд должны быть внесены недостающие средства (или предоставлен кредит).

Доходы от сумм, полученных в результате предоставления информации.

02

Статистические сведения об исках qui tam в период с 01.10.1987 по 30.09.2016⁴⁷

	Новые дела о мошенничестве		Урегулирование / решения суда ⁴⁸		
	Не иски qui tam	Иски qui tam	Не иски qui tam	Иски qui tam	
			Всего	С участием США	США отказались участвовать
Всего за период	4 883	11 304	15 343 423 655	35 394 820 358	2 290 532 213
В процентах			28,9 %	66,7%	4,3%
				93,9%	6,1%

⁴⁷ Источник данных: Civil Division, U.S. Department of Justice. Fraud Statistics – Overview. 2016. Данные в процентах рассчитаны на основе абсолютных значений авторами. Расхождения являются результатом округления.

⁴⁸ Дела, не являющиеся исками qui tam, не включают дела, направленные управлениям прокуроров США.

Урегулирование / решения суда ⁴⁸		Вознаграждение заявителя		
Иски qui tam Всего	Всего иски qui tam и не иски qui tam	С участием США	США отказались участвовать	Всего
37 685 352 572	53 032 776 227	5 766 722 898	585 786 731	6 352 509 628
71,1%	100%	90,8%	9,2%	100%
100%				

2.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей

Рассмотрение жалоб уполномоченными органами

Результаты функционирования существующей системы защиты заявителей являются важным показателем, позволяющим судить о существующих недоработках и слабых местах действующих механизмов. В США неоднократно предпринимались различные попытки мониторинга и оценки эффективности системы служебных разоблачений в целом и защиты заявителей в частности. На наш взгляд, наибольший интерес представляют данные:

- о рассмотрении **Палатой по защите системы заслуг** жалоб на репрессии в связи со служебным разоблачением;
- о рассмотрении **Управлением Специального советника** заявлений о запрещенных кадровых практиках.

В Таблице 3 приведена общая информация о поступивших в Палату жалобах на репрессии в связи со служебным разоблачением, полученных в течение 2016 года (в период с 1 октября 2015 года по 30 сентября 2016 года).

В Таблице 4 – данные о статье, на основании которой была подана жалоба, и решении по ней.

В Таблице 5 – сведения о принятых Палатой решениях и действиях по рассмотренным жалобам за 2013, 2014, 2015 и 2016 отчетные годы, в Таблице 6 – ре-

зультаты рассмотрения Палатой жалоб в 2016 году⁴⁹.

Следует отметить, что в 2016 году формат отчета Палаты претерпел некоторые изменения. Эти изменения были внесены на основе рекомендаций Счетной палаты США⁵⁰, которая изучила предыдущие отчеты Палаты.

В частности, в отчете 2016 года представлена не только информация о впервые поступивших обращениях (initial appeals), но также о повторных обращениях: а) возвращенных на повторное рассмотрение (по ходатайству головного офиса Палаты или по решению суда) (remanded appeals) и б) переадресованных / исправленных обращениях (refiled appeals⁵¹). В нижеследующих таблицах указанные сведения объединены в одну группу «повторных обращений».

Кроме того, в отчете 2016 года изменена форма представления информации

⁴⁹ Источники данных: отчет Палаты по защите системы заслуг о результатах деятельности за 2016 год (см. Merit System Protection Board. Annual Performance Report for FY 2016 and Annual Performance Plan for FY 2017 (final) and FY 2018 (proposed). Appendix A.), а также аналогичные отчеты за период 2013-2015 гг. (см. <https://www.mspb.gov/publicaffairs/annual.htm>)

⁵⁰ Whistleblower Protection: Additional Actions Would Improve Recording and Reporting of Appeals Data. GAO-17-110: Published: Nov 28, 2016.

⁵¹ К таким обращениям относятся жалобы, поданные повторно после того, как ранее они были отклонены без лишения права на повторную подачу (dismissed without prejudice – DWOP).

о принятых по жалобам решениях в части оснований их отклонения: а) отклонены без лишения права на повторную подачу (dismissed without prejudice - DWOP), б) отозваны (withdrawn), в) отклонены, поскольку исчерпаны не все средства защиты [у Управления Специального советника] (dismissed, failure to exhaust). г) отклонены по иным причинам (dismissed (other than DWOP); dismissed, other grounds).

Сведения о принятых корректирующих действиях представлены в том же формате, что и в предыдущих отчетах, и включают 5 возможных вариантов: а) предпринято корректирующее действие, б) корректирующее действие не предпринято, разоблачение не повлияло на кадровое действие (corrective action not ordered, no contributing factor), в) корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием защищаемого служебного разоблачения (corrective action not ordered, no protected disclosure), г) корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием кадрового действия (corrective action not ordered, no personnel action), д) корректирующее действие не предпринято в связи с тем, что государственный орган (организация) предпринял бы то же самое действие (corrective action not ordered, agency would have taken same action).

Вместе с тем, в отчете 2016 года, в том числе в части результатов рассмотрения жалоб, предусмотрено разделение всех показателей в зависимости от статьи, на основании которой было подано обращение: а) только по статье 2302(b)(8), б) только по статье 2302(b)(9), в) по обеим статьям.

03

Обращения, поступившие в Палату по защите системы заслуг в 2016 году*

<p>Количество первичных обращений с жалобами на репрессии в связи со служебным разоблачением:</p> <p>640</p>	<p>Право обжалования определенных кадровых действий (может быть использовано заявителем в отношении ограниченного перечня кадровых действий, не требует предварительного обращения в Управление Специального советника) – ОАА:</p> <p>210 (33%)</p>
	<p>Индивидуальное исковое право в определенных случаях репрессий (используется, если средства защиты заявителя посредством обращения в Управление Специального советника оказываются исчерпанными) – ИРА:</p> <p>430 (67%)</p>
<p>Количество повторных обращений с жалобами на репрессии в связи со служебным разоблачением:</p> <p>159</p>	<p>Право обжалования определенных кадровых действий – ОАА:</p> <p>53 (33%)</p>
	<p>Индивидуальное исковое право – ИРА:</p> <p>106 (67%)</p>

* Данные в процентах рассчитаны на основе абсолютных значений авторами. Возможные расхождения являются результатом округления.

Как видно из приведенных данных, две трети обращений (как первичных, так и повторных) поступают в Палату посредством использования механизмов индивидуального искового права, то есть после предварительного безрезультатного обращения в Управление Специального советника. Рост такого рода обращений после принятия WPEA эксперты связывают, прежде всего, с расширением сферы применения обращений, поданных в соответствии с индивидуальным исковым правом, а также с повышением информированности работников о действующем законодательстве по защите заявителей в связи с введением во всех государственных органах (организациях) должности омбудсмена по защите лиц, совершивших служебное разоблачение⁵².

⁵² Whistleblower Protection: Additional Actions Would Improve Recording and Reporting of Appeals Data. GAO-17-110: Published: Nov 28, 2016.

Основания подачи жалобы и результаты ее рассмотрения Палатой в 2016 году

		Ст.2302(b)(8)	Ст.2302(b)(9)	Обе статьи	Всего жалоб	
ОАА	Жалоба урегулирована	27	12	6	45	
	Принято решение по существу	70	12	21	103	
	Жалоба отклонена	Без лишения права на повторную подачу	26	3	6	35
		По иным причинам (без учета отклоненных без лишения права на повторную подачу)	94	11	9	114
		Жалоба отозвана	11	3	3	17
		Всего жалоб	228	41	45	314
IRA	Жалоба урегулирована	95	0	16	111	
	Принято решение по существу	83	6	34	123	
	Жалоба отклонена	Без лишения права на повторную подачу	97	1	8	106
		Поскольку исчерпаны не все средства защиты [у Управления Специального советника]	60	0	4	64
		По иным причинам	110	6	42	158
		Жалоба отозвана	34	0	3	37
Всего жалоб	479	13	107	599		

Из Таблицы 4 видно, что подавляющее большинство обращений было подано на основании ст. 2302(b)(8). Из них в 53% и в 60% случаев (для ОАА и IRA соответственно) жалоба была отклонена, в 14% и 19% случаев – урегулирована (без вынесения решения по существу). Решение по существу жалобы было принято только в 33% и 21% случаев соответственно.

05

Рассмотрение обращений Палатой в 2013–2016 годах

		2013	2014	2015	2016
ОАА	Жалоба не отклонена, вынесено решение по существу	57 (24%)	43 (31%)	47 (23%)	103 (33%)*
	Жалоба не отклонена, урегулирована	64 (28%)	23 (16%)	56 (28%)	45 (14%)*
	Жалоба отклонена	111 (48%)	74 (53%)	100 (49%)	166 (53%)*
	Всего	232	140	203	314
ИРА	Жалоба не отклонена, вынесено решение по существу	21 (7%)	50 (16%)	57 (16%)	123 (21%)*
	Жалоба не отклонена, урегулирована	39 (13%)	69 (23%)	85 (23%)	111 (19%)*
	Жалоба отклонена	229 (80%)*	186 (61%)*	217 (61%)	365 (61%)*
	Всего	289	305	359	599

* Данные в процентах рассчитаны на основе абсолютных значений авторами. Возможные расхождения являются результатом округления.

Вместе с тем, как видно из Таблицы 5, на фоне роста в 2016 году общего числа рассмотренных обращений по сравнению с предыдущим трехлетним периодом абсолютные показатели жалоб, по которым было вынесено то или иное решение по существу, в 2016 году по сравнению с 2015 годом выросли более чем в 2 раза. Одновременно количество отклоненных жалоб возросло примерно в 1,6 раза, в связи с чем процентное соотношение результатов рассмотрения жалоб практически не изменилось. Рост числа жалоб, по которым было принято решение по существу, должностные лица Палаты связывают с тем, что принятие WPEA расширило понимание природы служебных разоблачений, которые подлежат защите⁵³.

⁵³ Whistleblower Protection: Additional Actions Would Improve Recording and Reporting of Appeals Data. GAO-17-110: Published: Nov 28, 2016. P. 15

Результаты рассмотрения обращений Палатой в 2016 году

		Ст. 2302(б)(8), в т.ч. одновременно со ст. 2302(б)(9)	Ст. 2302(б)(9), в т.ч. одновременно со ст. 2302(б)(8)
ОАА	Жалоба не отклонена, вынесено решение по существу – 103	Предпринято корректирующее действие 7 – 8%	Предпринято корректирующее действие 2 – 6%*
		Корректирующее действие не предпринято, разоблачение не повлияло на кадровое действие 17 – 18%	Корректирующее действие не предпринято 29 – 88%*
		Корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием защищаемого служебного разоблачения 20 – 22%	
		Корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием кадрового действия 1 – 1%	
		Корректирующее действие не предпринято в связи с тем, что государственный орган (организация) предпринял бы то же самое действие 30 – 33%	
		Жалоба о репрессиях отклонена 7 – 8%	Жалоба о репрессиях отклонена 2 – 6%*
		Иные результаты рассмотрения (отклонение административным судьей) 9 – 10%	
Жалоба не отклонена, урегулирована – 45			
Жалоба отклонена – 166			

* Данные в процентах рассчитаны на основе абсолютных значений авторами. Возможные расхождения являются результатом округления.

IRA	Жалоба не отклонена, вынесено решение по существу – 123	Ст. 2302(b)(8), в т.ч. одновременно со ст. 2302(b)(9)	Ст. 2302(b)(9), в т.ч. одновременно со ст. 2302(b)(8)
		Предпринято корректирующее действие 14 – 12%	Предпринято корректирующее действие 2 – 5%*
		Корректирующее действие не предпринято, разоблачение не повлияло на кадровое действие 13 – 11%	Корректирующее действие не предпринято 38 – 95%*
		Корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием защищаемого служебного разоблачения 20 – 17%	
		Корректирующее действие не предпринято в связи с отсутствием кадрового действия 4 – 4%	
Корректирующее действие не предпринято в связи с тем, что государственный орган (организация) предпринял бы то же самое действие 66 – 56%			
Жалоба не отклонена, урегулирована – 111			
Жалоба отклонена – 365			

Анализируя результаты рассмотрения жалоб по существу в 2016 году, можно видеть, что лишь в редких случаях Палатой было вынесено решение о корректирующих действиях на том основании, что имела место запрещенная кадровая практика, связанная со служебным разоблачением. Вместе с тем, количество таких случаев планомерно возрастает: в 2013 году корректирующее действие было предпринято только в 4 случаях (6%), в 2014 году – в 7 случаях (8%), в 2015 году – в 17 случаях (18%)⁵⁴. В отчете 2016 года данные представлены в формате, не позволяющем точно определить количество жалоб, по которым было предпринято корректирующее действие (представление смешанных данных по статье, на основании которой подано обращение).

В 2016 отчетном году Палата по защите системы заслуг получила также 262 заявления о пересмотре первоначального решения административного судьи по делам, касающимся репрессий из-за служебного разоблачения (petition for review – PFR). Из них 110 заявлений относились к жалобам, связанным с использованием права на обжалование определенных кадровых действий, 152 – к жалобам, связанным с использованием индивидуального искового права в определенных случаях репрессий. В течение отчетного года Палата приняла 174 решения по таким заявлениям, из которых в 124 случаях (71%) первоначальное решение было подтверждено,

⁵⁴ Whistleblower Protection: Additional Actions Would Improve Recording and Reporting of Appeals Data. GAO-17-110: Published: Nov 28, 2016.

в 34 – обращение было возвращено в региональное / отраслевое отделение (и может в дальнейшем быть пересмотрено). Несмотря на значительный рост общего числа поступивших заявлений о пересмотре, ни в одном случае первоначальное решение не было отменено (в 2013 году таких случаев было 3, в 2014 году – 1, в 2015 году – 3).

В специальной литературе отмечается, что низкий уровень успеха тех, кто ищет возмещения вреда от репрессий, может быть объяснен в рамках двух различных подходов. С одной стороны, это может свидетельствовать о недостатках соответствующего законодательства и необходимости его пересмотра. С другой стороны, это может быть следствием хорошего функционирования законов о защите лиц, совершивших служебное разоблачение.

В этом случае низкий уровень успеха жалоб на репрессии свидетельствует о том, что в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, никаких репрессий обычно не предпринимается, а те, кто подают жалобы, – это исключение из общей практики, индивиды, которые ищут защиту в связи с выдвинутыми ими необоснованными обвинениями или беспочвенной критикой законных кадровых решений, предпринимаемых вне зависимости от раскрытия ими информации о злоупотреблениях⁵⁵.

Из поступивших в 2017 году в Управление Специального советника 3 784 жалоб о применении запрещенных кадровых практик количество заявлений

⁵⁵ Heumann M., Frieders A., Cassak L., Wright W., Joshi E. The world of whistleblowing: from the altruist to the avenger. Public Integrity. 2013. Vol. 16. № 1. P. 33.

о мерах воздействия репрессивного характера в связи со служебным разоблачением составило 1 899 (50%). Из них 1 305 (69%) были рассмотрены Управлением в течение 240 дней с момента поступления. Одновременно из полученных 1 777 заявлений о служебных разоблачениях 81 (5%) содержали также сведения о мерах репрессивного характера в связи с совершенным разоблачением. Что касается заявлений о необходимости корректирующих действий от лиц, столкнувшихся с репрессиями после совершенного ими служебного разоблачения, за период 2016-2017 годов Управление достигло положительных результатов по 451 заявлению, что втрое превышает средний уровень за предшествующий двухлетний период. В 2017 году было предпринято наибольшее за все время количество системных корректирующих действий по жалобам – 47 случаев, а также в 190 случаях были приняты индивидуальные корректирующие действия. Меры дисциплинарного воздействия были применены в 16 случаях⁵⁶. В целом, по данным Управления, за 4 года с момента принятия WERA было получено на 150% больше заявлений о необходимости корректирующих действий от заявителей, столкнувшихся с репрессиями после совершенного ими служебного разоблачения. По итогам их рассмотрения в 2012-2016 годах в 50 случаях сотрудники, неправомерно предпринявшие дискриминационные меры в отношении заявителей, были привлечены к дисциплинарной ответственности, что на 117% больше, чем за период 2007-2011 годов⁵⁷.

⁵⁶ Performance and Accountability Report for Fiscal Year 2017. U.S. Office Of Special Counsel. November 2017.

⁵⁷ Testimony of Deputy Special Counsel Eric Bachman U.S. Office of Special Counsel U.S. House of Representatives

Таким образом, данные о поступлении в уполномоченные органы жалоб заявителей на репрессивные действия, связанные с совершенными ими служебными разоблачениями, свидетельствуют о том, что с принятием WERA количество таких обращений планомерно возрастает. Это может быть связано с повышением уверенности сотрудников в действующих в отношении них механизмах защиты, а также информированности о наличии таких механизмов. Одновременно такие результаты могут быть сигналом роста количества случаев возмездия со стороны работодателя или коллег после совершения сотрудником служебного разоблачения.

Количество принятых корректирующих действий по заявлениям, поступившим в Управление Специального советника, за последние годы возросло. По данным некоммерческой организации Government Accountability Project (GAP), около 5,2% поступивших в Управление жалоб о применении запрещенных кадровых практик привели к принятию корректирующего действия, что почти вдвое превышает показатели успешного рассмотрения таких жалоб другими ведомствами. Такие результаты позволяют говорить о *наибольшей* эффективности механизма обращения заявителей в Управление Специального советника *по сравнению с остальными*⁵⁸.

Committee on Oversight and Government Reform
Subcommittee on Government Operations «Five
Years Later: A Review of the Whistleblower Protection
Enhancement Act». February 1, 2017.

⁵⁸ Testimony Of Thomas Devine, Government
Accountability Project, before the House Oversight and
Government Reform Committee, Subcommittee on
Federal Workforce, U.S. Postal Service and The Census
on Whistleblower Protection Since Passage Of The
Whistleblower Protection Enhancement Act.
January 30, 2017. P. 6-7.

Вместе с тем, рост количества жалоб о применении репрессий в связи со служебным разоблачением может свидетельствовать и о том, что количество таких репрессий не уменьшилось.

Эксперты из GAP объясняют это несколькими основными причинами:

1) неспособность Управления требовать от государственных органов принятия корректирующих действий. Вместо этого Управление предпочитает использовать процедуры примирения заявителя и государственного органа. По данным GAP, с 2011 года Управлением было подано лишь 2 официальных жалобы о корректирующих действиях, а из 84 принятых дисциплинарных мер только в 3 случаях имела место официальная жалоба⁵⁹. Здесь, однако, стоит отметить, что отданное Управлением предпочтение использованию процедур «примирения» нельзя считать исключительно негативным. Разрешение дел в судебном порядке требует значительных ресурсов и гораздо чаще завершается не в пользу заявителя. В таком случае 80% успешных разрешений жалоб неофициальным способом принесут лицам, подвергшимся репрессиям в связи со служебным разоблачением, больше пользы, чем 25-30% выигранных дел в судах. Вместе с тем, отсутствие официальных корректирующих действий не позволяет сложиться прецедентной судебной практике, что, в свою очередь, могло бы способствовать развитию механизмов защиты заявителей⁶⁰;

2) значительные задержки при представлении Управлению необходимой информации государственными ор-

⁵⁹ Ibid. P. 8

⁶⁰ Ibid. P. 6

ганами (организациями). Вместо 60 дней составление Управлением отчета о результатах расследования занимает в среднем 387 дней;

3) смена тактики государственных органов (организаций), в которых замещают должность заявителя: применение вместо кадровых действий угрозы попасть под уголовное преследование (см. раздел 2.6);

4) пробелы регулирования в отношении должностей, связанных с секретной информацией (см. раздел 2.6);

5) отсутствие принятия значимости служебных разоблачений. «Уважение» к заявителям внутри ведомства, в котором они работают, вызывает не приверженность соблюдению закона, а понимание их опасности для ведомства в целом⁶¹.

Одновременно остается крайне низким процент положительного разрешения жалоб, поступающих в Палату по защите системы заслуг. По мнению экспертов, это объясняется не плохой работой ведомства, а тем фактом, что при принятии решения по существу жалобы (*adjudicated on the merits*) в 95-98% случаев такое решение выносится административными судами, которые изначально враждебно настроены по отношению к законодательству о служебных разоблачениях⁶².

В целом, можно констатировать, что такое положение дел при рассмотрении жалоб Палатой в совокупности с лишь 5% корректирующих действий Управления Специально-

⁶¹ Ibid. P. 8-12

⁶² Ibid. P. 9

го советника пока не оставляют заявителям о репрессиях высоких шансов на успех.

Данные социологических исследований

В 1992 году Палата по защите системы заслуг провела социологическое исследование федеральных служащих, посвященное вопросам служебных разоблачений и направленное на оценку эффективности реализуемой политики⁶³. Сравнение полученных результатов с результатами исследования 1983 года (Таблица 7) позволило выявить следующие тенденции:

- сократилась доля опрошенных, наблюдавших или имевших доказательства совершения действий, которые, по их мнению, являлись незаконными или расточительными;
- значительно увеличилась доля респондентов, наблюдавших незаконные или расточительные действия и сообщивших об этом кому-то, не являющемуся другом, членом семьи или товарищем по работе;
- значительно увеличилась доля респондентов, сообщивших о злоупотреблениях, которые подверглись репрессиям или угрозам репрессий в связи со служебным разоблачением со стороны руководства.

⁶³ Опросные листы были направлены работникам, выбранным случайным образом. Всего опросные листы получили 20851 работник. Из них ответили 13432. Процент ответивших составил, таким образом, 64%. Подробнее об исследовании см. Merit System Protection Board. Whistleblowing in the federal government: an update. A report to the President and the Congress of the United States. October 1993.

Результаты опросов, проведенных Палатой по защите системы заслуг

	1983	1992	2010
доля опрошенных, наблюдавших или имевших доказательства совершения действий, которые, по их мнению, являлись незаконными или расточительными (%)	23	18	11
доля лиц, наблюдавших злоупотребления, но никому об этом не сообщивших (%)	-	40	35
доля респондентов, сообщивших о злоупотреблениях члену семьи или другу (%)	-	27	21
доля респондентов, наблюдавших незаконные или расточительные действия и сообщивших об этом кому-то, не являющемуся другом, членом семьи или товарищу по работе (%)	30	50	-
доля респондентов, сообщивших о злоупотреблениях, которые подверглись репрессиям или угрозам репрессий в связи со служебным разоблачением со стороны руководства (%)	24	37	36
доля респондентов, которые были идентифицированы в качестве лиц, совершивших служебное разоблачение (служащие не смогли сохранить свою анонимность), но при этом не испытали каких-либо негативных последствий в связи со служебным разоблачением (%)	-	37	44
доля респондентов, которые испытали репрессии или угрозы репрессий и при этом не предприняли никаких ответных действий (%)	-	45	26

Еще одно исследование было проведено в 2010 году⁶⁴. При сопоставлении полученных результатов с результатами исследования 1992 года (Таблица 7) были выявлены следующие тенденции:

- сократилась доля опрошенных, наблюдавших или имевших доказательства совершения действий, которые, по их мнению, являлись незаконными или расточительными;
- сократилась доля лиц, наблюдавших злоупотребления, но никому об этом не сообщивших, при этом сократилась доля респондентов, сообщивших о злоупотреблениях члену семьи или другу⁶⁵;
- практически не изменилась доля респондентов, сообщивших о злоупотреблениях, которые подверглись репрессиям или угрозам репрессий в связи со служебным разоблачением со стороны руководства;
- увеличилась доля респондентов, которые были идентифицированы в качестве лиц, совершивших служебное разоблачение (служащие не смогли сохранить свою анонимность), но при этом не испытали каких-либо негативных послед-

ствий в связи со служебным разоблачением;

- значительно увеличилось число лиц, испытывающих на себе репрессии конкретных видов или угрозы репрессий (например, доля респондентов, которым было отказано в продвижении по службе, увеличилась с 19% до 39%);
- значительно сократилась доля респондентов, которые испытали репрессии или угрозы репрессий и при этом не предприняли никаких ответных действий.

Полученные в ходе исследований Палаты по защите системе заслуг результаты не являются однозначными, поскольку свидетельствуют о наличии как положительных, так и негативных тенденций. При этом данные опросов не позволяют точно установить, в какой степени положительная динамика является следствием мер, предпринимаемых правительством в целях совершенствования системы служебных разоблачений и защиты заявителей. Вместе с тем, предположение о наличии такого влияния представляется вполне обоснованным.

⁶⁴ Для участия в опросе были выбраны 71970 работников. Около 40 тыс. ответили на вопросы анкеты. Доля ответивших составила, таким образом, 58%. Подробнее об исследовании см. Merit System Protection Board. *Blowing the whistle: barriers to federal employees making disclosures. A report to the President and the Congress of the United States.* November 2011.

⁶⁵ Респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа из предложенного перечня. При этом в докладе Палаты по защите системы заслуг за 2011 год не приводятся сведения о доле респондентов, наблюдавших незаконные или расточительные действия и сообщивших об этом кому-то, не являющимся другом, членом семьи или товарищу по работе.

Вопрос о раскрытии информации о злоупотреблениях также включен в опросный лист ежегодного исследования мнения федеральных работников (Federal Employee Viewpoint Survey), проводимого Управлением персонала⁶⁶. В Таблице 8 и Таблице 9 приведены взвешенные результаты исследования за 2004-2017 годы⁶⁷.

Результаты в целом свидетельствуют о наличии положительной динамики: доля лиц, соглашающихся с указанными утверждениями, постепенно увеличивается. Вместе с тем, в период 2014-2016 годов количество респондентов, полностью не согласных с представленными в опросе утверждениями, резко возросло. В 2017 году показатели вернулись примерно на уровень 2013 года, однако по вопросу о том, придерживаются ли руководители их организации высоких стандартов честности и этики, сильно увеличилось

количество респондентов, затруднившихся с выбором ответа (ответ «Не знаю»).

Указанное обстоятельство может свидетельствовать о том, что даже с принятием WPEA работники не чувствуют себя в безопасности, когда речь идет о служебных разоблачениях.

⁶⁶ Управление персонала (Office of Personnel Management) – федеральное ведомство, реализующее ряд функций в сфере управления персоналом федерального государственного аппарата.

⁶⁷ По материалам официального сайта Управления персоналом. Сведения, не выделенные жирным шрифтом, указаны как они представлены на сайте Управления персоналом. Сведения, выделенные жирным шрифтом, рассчитаны на основе данных с сайта Управления персоналом (поскольку методика представления итогов исследования за 2004, 2006 и 2008 годы отличается). Для этого рассчитано число респондентов, выбравших ответ «Не знаю», и общее число респондентов, кроме тех, кто выбрал ответ «Не знаю». Исходя из численности респондентов, кроме тех, кто выбрал ответ «Не знаю», рассчитаны новые доли респондентов, выбравшие иные варианты ответа (по формуле $x=(a*b)/c$, где a – исходная доля респондентов, b – исходное число респондентов, c – новое число респондентов (без тех, кто выбрал ответ «Не знаю»)).

Мнение респондентов о возможности раскрыть информацию без страха репрессий

Я могу раскрыть информацию о подозреваемом нарушении любого закона, правила или предписания без страха репрессий

	Полностью согласен, %	Согласен, %	Ни согласен, ни не согласен, %	Не согласен, %	Полностью не согласен, %	Положительный ответ	Число респондентов (кроме ответа «Не знаю»)	Ответ «Не знаю», число респондентов
2017	27,4%	37,1%	17,3%	8,6%	9,6%	64,5%	462 879	19 717
2016	25,4%	36,7%	18,1%	9,3%	10,5%	62,1%	386 924	17 784
2015	24,3%	36,9%	18,7%	9,4%	10,6%	61,2%	400 156	18 409
2014	23,0%	37,3%	19,3%	9,8%	10,6%	60,3%	373 094	16 950
2013	23,0	38,2	19,4	9,6	9,9	61,2	357 689	16 155
2012	23,4	38,1	19,5	9,4	9,7	61,5	656 457	27 152
2011	23,4	39,2	19,7	9,1	8,7	62,5	253 455	11 875
2010	22,0	39,6	19,6	9,4	9,4	61,6	249 856	12 270
2008	16,9	37,9	24,5	11,0	9,8	54,8	195 407	16 761
2006	15,5	36,8	25,9	11,5	10,4	52,3	203 495	17 933
2004	15,4	36,5	26,1	12,0	10,0	51,9	135 614	12 275
	Полностью согласен, %	Согласен, %	Ни согласен, ни не согласен, %	Не согласен, %	Полностью не согласен, %	Положительный ответ	Число респондентов	Ответ «Не знаю», %
2008	15,6	34,9	22,6	10,1	9,0	50,5	212 168	7,9
2006	14,2	33,8	23,8	10,6	9,6	48,0	221 392	8,1
2004	14,1	33,5	23,9	11,0	9,2	47,7	147 889	8,3

Мнение респондентов о поддержании стандартов честности и этики в их организациях

Лидеры моей организации поддерживают высокие стандарты честности и этики

	Полностью согласен, %	Согласен, %	Ни согласен, ни не согласен, %	Не согласен, %	Полностью не согласен, %	Положительный ответ	Число респондентов (кроме ответа «Не знаю»)	Ответ «Не знаю», число респондентов
2017	18,4%	36,1%	24,1%	10,0%	11,5%	54,4%	438 606	31 681
2016	16,9%	34,8%	24,0%	11,1%	13,1%	51,8%	372 029	23 730
2015	15,7%	34,7%	24,7%	11,7%	13,2%	50,4%	383 737	24 649
2014	14,9%	34,6%	25,5%	11,9%	13,1%	49,5%	356 007	22 553
2013	16,2	37,5	23,6	11,9	10,9	53,6	349 438	12 164
2012	16,9	38,2	23,1	11,7	10,1	55,1	638 553	19 203
2011	17,1	39,8	23,3	11,0	8,8	57,0	248 067	7 835
2010	16,4	39,3	23,7	11,5	9,1	55,7	247 681	8 613
2008	15,6	35,5	26,5	12,0	10,3	51,1	205 603	6 578
2006	14,9	35,4	26,6	12,2	10,9	50,3	214 545	6 864
2004	14,8	35,7	26,1	12,4	11,2	50,5	143 012	4 880
	Полностью согласен, %	Согласен, %	Ни согласен, ни не согласен, %	Не согласен, %	Полностью не согласен, %	Положительный ответ	Число респондентов	Ответ «Не знаю», %
2008	15,1	34,4	25,7	11,6	10,0	49,5	212 181	3,1
2006	14,4	34,3	25,8	11,8	10,6	48,7	221 409	3,1
2004	14,3	34,5	25,2	12,0	10,8	48,7	147 892	3,3

Судебные решения

По данным о решениях, принятых судом, уполномоченным рассматривать дела о защите заявителей (Federal Circuit Court of Appeals), в период с 1994 года по июнь 2012 года было рассмотрено 227 дел о репрессиях; только в трех случаях решение было принято в пользу заявителей. Такие результаты критики связывают с предвзятым отношением судов к заявителям и отмечают исключительно негативное влияние практики судебного рассмотрения дел о защите заявителей: «За последние два десятилетия Закон о защите лиц, совершивших служебное разоблачение, пал жертвой враждебной активности судов (judicial activism)»⁶⁸.

Вместе с тем, опросы фокус-групп свидетельствуют о положительном восприятии респондентами идеи предоставить федеральным служащим возможность обращаться в районные суды (district courts), а не только в суды по федеральным округам, которые, как правило, поддерживают решения Палаты и имеют ограниченный объем рассматриваемых обращений⁶⁹. Однако, как отметили респонденты, это могло бы одновременно слишком увеличить нагрузку на районные суды. В этой связи возможным

решением могло бы стать рассмотрение в таких судах только особо сложных и громких дел.

Таким образом, действующая в настоящее время система судебного рассмотрения дел о служебных разоблачениях не является эффективным механизмом обеспечения защиты для заявителей. Возможным решением могло бы стать реформирование данной системы в части наделения функциями по рассмотрению таких дел более широкого круга судов и вынесение на судебные слушания только наиболее сложных случаев.

**За последние два десятилетия
Закон о защите лиц, совершивших
служебное разоблачение, пал
жертвой враждебной активности
судов (judicial activism)**

⁶⁸ Government Accountability Project. The Whistleblower Protection Enhancement Act (WPEA). URL: <http://whistleblower.org/whistleblower-protection-enhancement-act-wpea>

⁶⁹ К таким полномочиям относится рассмотрение отчетов и отмена действий, выводов или заключений Палаты, являющихся самовольными, необоснованными, выходящими за пределы полномочий Палаты или иным образом не соответствуют закону; принятых с нарушением предусмотренных законом процедур; не подкрепленных существенными доказательствами.

2.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Рассмотренные сведения об истории развития нормативного правового регулирования служебных разоблачений, отдельные показательные прецеденты, результаты практического использования механизмов защиты заявителей и данные социологических опросов позволяют сделать некоторые выводы о трудностях и недоработках, присущих используемому в США подходу.

Отсутствие определения или критериев значительности злоупотребления

Для защищаемого служебного разоблачения большое значение имеет тип раскрываемой информации. Некоторые категории информации, дающие право на защиту, определены законом посредством оценочных определений («*значительные случаи плохого управления*», «*большая растрата средств*» и другие). Для подобных оценочных определений какой-либо критерий значительности злоупотребления не установлен. Таким образом, уже на стадии принятия решения о раскрытии информации государственный служащий может столкнуться с очевидной проблемой, а именно: отсутствием ясности в отношении того, попадают ли сведения о злоупотреблении, которые находятся в его распоряжении, в категории информации, дающие право на защиту. Сложности также могут возникать при рассмотрении конкретного дела Палатой по защите системы заслуг или судом: оценочные опре-

деления могут быть интерпретированы как в пользу заявителя, так и против него.

Ограниченные права Специального советника в отношении расследования, инициированного в результате раскрытия информации

При получении информации о злоупотреблении Специальный советник направляет ее в то ведомство, которого касается эта информация. Соответствующее расследование проводится непосредственно заинтересованным ведомством. Специальный советник не может принимать участия в расследовании или контролировать его ход. Основной гарантией добросовестности расследования является направление материалов о его результатах Президенту и комитету Конгресса, к чьей юрисдикции относится заинтересованный государственный орган (организация).

Ограниченный перечень действий, которые могут быть рассмотрены в качестве репрессий из-за совершенного служебного разоблачения

Перечень действий, которые могут быть рассмотрены в качестве репрессий, является закрытым и подвержен двум типам ограничений.

Во-первых, перечень включает ограниченный набор кадровых действий. В него не входит, например, инициирование в отношении заявителя служебной проверки или предъявление обвинений о наличии конфликта интересов, стороной которого является заявитель. Очень важной проблемой является отсутствие в перечне кадровых действий, которые могут быть элементом запрещенной кадровой практики, лишения работника допуска к государственной тайне (security clearance). Так, критики указывают, что «действия, связанные с допуском к государственной тайне в настоящее время являются ахиллесовой пятой в правах лиц, совершивших служебное разоблачение... Без допуска к секретной информации большинство работников сферы национальной безопасности не могут выполнять свои обязанности. Государственные органы (организации) имеют не допускающие пересмотра полномочия в решении вопроса о том, является ли работник достаточно лояльным и заслуживающим доверия для получения допуска. На практике эти решения принимаются в отсутствие каких-либо согласованных внутренних стандартов должной процедуры

(due process standards), а также независимого механизма апелляции вне государственного органа (организации), который в обычных обстоятельствах был бы противной стороной (adverse party)»⁷⁰.

Во-вторых, закон подразумевает, что запрещенная кадровая практика в отношении лица, совершившего служебное разоблачение, может быть предпринята только лицом, наделенным соответствующими полномочиями в сфере решения кадровых вопросов. Таким образом, в качестве репрессий не могут быть рассмотрены действия, предпринимаемые сослуживцами заявителя или третьими лицами. Например, не является репрессией информационная кампания, развернутая против заявителя в средствах массовой информации и направленная на его дискредитацию.

Наблюдателями также отмечается, что в последнее время (после принятия Закона о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение) произошел «резкий сдвиг от традиционных кадровых действий [в качестве репрессий] к уголовным расследованиям и направлению [дел] для судебного преследования (prosecutive referrals). Все чаще лица, совершившие служебное разоблачение, ставятся перед выбором: увольнение или риск тюремного заключения»⁷¹.

⁷⁰ Government Accountability Project. Whistleblower witch hunts: the smokescreen syndrome. November 2010. P. 38-39.

⁷¹ Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on whistleblower protection since passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014.

Неполный перечень лиц, подлежащих защите в делах о служебных разоблачениях

Действующее законодательство предусматривает необходимость обеспечения защиты для лиц, привлекаемых для дачи показаний в расследованиях Управления Специального советника и Палаты по защите системы заслуг. Вместе с тем, законом фактически не установлено мер защиты для работников, привлекаемых для дачи показаний в ходе *внутреннего расследования* ведомства, когда по его итогу не было предпринято кадрового действия как такового. Результаты такого расследования и представленные показания, не совпадающие с позицией руководства ведомства, однако, могут иметь серьезные последствия для таких работников.

Кроме того, в настоящее время не предусмотрены меры защиты *бывших* государственных служащих, совершивших служебное разоблачение во время нахождения на государственной службе. Такие лица могут быть занесены в условные «черные списки», получить негативные отзывы от бывших работодателей, что в итоге может значительно затруднить их последующее трудоустройство в частном секторе или полностью лишить возможности устроиться на работу в государственные структуры. В таких случаях Управление Специального советника, как правило, не может оказать помощь данной категории разоблачителей⁷².

⁷² Testimony of Deputy Special Counsel Eric Bachman U.S. Office of Special Counsel U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on Government Operations «Five Years Later: A Review of the Whistleblower Protection Enhancement Act». February 1, 2017. P. 7-8.

Пробел регулирования в отношении должностей, связанных с секретной информацией (sensitive jobs loophole)

Данный пробел был создан судебным решением Апелляционного суда по федеральному округу. Суд отказался препятствовать политике введения «должностей, связанных с секретной информацией», реализуемой при двух последних президентах США и имеющей свои истоки в эпохе маккартизма. Данная политика требует прохождения процедуры допуска к секретной информации от служащих, которым в текущий момент времени такой допуск не нужен, хотя он и может понадобиться им в будущем. Возрождение практики определения должностей, связанных с секретной информацией, дало государственным органам (организациям) возможность присваивать данный статус практически любой должности и неограниченные возможности по решению вопроса о том, подходит ли конкретный работник для замещения такой должности. Работник, лишившийся необходимого статуса, может быть уволен в отсутствие каких-либо надлежащих процедур по защите своих прав⁷³. При описанных обстоятельствах работники, совершившие служебное разоблачение, лишаются какой-либо защиты от несправедливого увольнения.

⁷³ Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on whistleblower protection since passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014; Government Accountability Project. GAP urges passing of Senate legislation to restore due process rights for sensitive jobs. December 16, 2013. URL: <http://www.whistleblower.org/press/gap-urges-passing-senate-legislation-restore-due-process-rights-sensitive-jobs>

Неопределенность в отношении того, раскрытие какой информации запрещено законом

Закон не признает защищаемым раскрытие информации неуполномоченным лицам (Специальному советнику, генеральному инспектору государственного органа (организации) или иному уполномоченному лицу, назначенному руководителем) в случае, если раскрытие соответствующей информации запрещено законом (by law) или такая информация отнесена специальным исполнительным распоряжением к сведениям, засекреченным в интересах национальной обороны или управления иностранными делами.

Для того, чтобы обойти положения закона, защищающие публичное разоблачение, некоторые ведомства стали вводить дополнительные категории информации, относимой к секретной. В случае если раскрытие такой информации будет признано в судебном порядке запрещенным законом (то есть понятие «законодательство» будет распространено на ведомственные политики), государственные органы (организации) получат в свое распоряжение инструмент, позволяющий значительно ограничить публичное раскрытие информации⁷⁴.

⁷⁴ Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on whistleblower protection since passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014.

Дисфункции в работе органов и должностных лиц, уполномоченных в сфере защиты заявителей

На практике государственные органы и должностные лица, в чьи задачи входит защита лиц, совершивших служебное разоблачение, могут использовать свои полномочия в совершенно противоположных целях. Наглядный случай такого поведения Управления Специального советника, способствующего репрессиями и подавлению нелояльных лиц, был описан выше (см. вставку A2). Статистика рассмотрения дел Палатой по защите системы заслуг и судами также свидетельствует о неблагоприятных тенденциях. Так, только часть жалоб рассматривается Палатой по существу⁷⁵, и только в отдельных случаях решение принимается в пользу заявителя. В целях улучшения ситуации Закон 2012 года ввел эксперимент, в рамках которого эксклюзивные полномочия Апелляционного суда по федеральному округу на пересмотр дела в апелляционном порядке были прекращены. В период эксперимента (сначала двухлетнего, а затем пятилетнего) дело, касающееся служебного разоблачения, может быть рассмотрено любым апелляционным судом надлежащей юрисдикции.

⁷⁵ При этом не достаточно сведений об урегулировании жалоб без рассмотрения их Палатой по существу. Возможно, такое урегулирование является для заявителей благоприятным исходом дела. Также возможно, что основная причина, по которой заявители соглашались на урегулирование, – это стремление избежать финансовых и временных издержек на ведение тяжбы.

Несоблюдение на практике установленных законодательством требований.

Принятие Закона о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение, способствовало решению многих существующих на тот момент проблем и восполнению пробелов законодательства. Однако соблюдение установленных им требований на практике, тем не менее, выполняется далеко не всегда.

Так, несмотря на то, что Закон предусматривает механизмы, позволяющие избежать ситуации, когда заявитель привлекается к ответственности за раскрытие информации, отнесенной к секретной уже после ее раскрытия (anti-gag provisions), в настоящее время установленные Законом нормы фактически игнорируются ведомствами (см. вставку А7).

Кроме того, ведомства далеко не всегда соблюдают установленное законом требование о своевременном представлении информации Управлению Специального советника в ходе их разбирательства по вопросу, имело ли место применение запрещенных кадровых практик к заявителю, что значительно затягивает сроки рассмотрения соответствующих дел⁷⁶.

⁷⁶ Testimony of Deputy Special Counsel Eric Bachman U.S. Office of Special Counsel U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on Government Operations «Five Years Later: A Review of the Whistleblower Protection Enhancement Act». February 1, 2017. P. 6.

A7

Борьба с ведомственными «заглушками» служебных разоблачений

Одним из нововведений, предусмотренных Законом о совершенствовании защиты лиц, совершивших служебное разоблачение, стало установление норм, регулирующих создание «информационных заглушек» для заявителей внутри ведомств — Anti-gag Statute.

История вопроса о необходимости принятия таких мер восходит еще к 80-м годам XX века, когда сенатор Чарльз Грассли (Charles Grassley) после отказа А. Эрнеста Фицджеральда подписывать соглашение о неразглашении, разработанное Министерством обороны в соответствии с директивой президента (Standard Form 198), раскритиковал такие соглашения, действующие в администрации Рейгана. Эти соглашения определяли, что заявители, раскрывшие без предварительного разрешения информацию ограниченного доступа (classified information), могли быть привлечены к ответственности. При этом под данное понятие фактически могли попасть любые сведения⁷⁷.

В 1988 году требования о необходимости наличия оговорки в документах о неразглашении были включены в Закон об ассигнованиях Казначейства, почтовой службы и центрального правительства (Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act), информация о них должна была в дальнейшем представляться в ежегодных отчетах о расходах.

В 2012 году требования были кодифицированы в WPEA. Обновленные положения Закона предусматривают, что в принимаемых в ведомстве политиках, формах или соглашениях о неразглашении должна обязательно содержаться оговорка о том, что они не подменяют, не противоречат и не отменяют установленные законом права

⁷⁷ По материалам информационного агентства United Press International. Whistleblower challenges Pentagon's non-disclosure form. June 25, 1987. URL: <https://www.upi.com/Archives/1987/06/25/Whistleblower-challenges-Pentagons-non-disclosure-form/5574551592000/>



и обязанности работников сообщать о замеченных злоупотреблениях. Нарушение указанных норм признается одной из запрещенных кадровых практик. Одновременно ведомства, использующие любую политику, форму или соглашение о неразглашении, должны публиковать такого рода заявление на своем официальном сайте, сопровождая его перечнем конкретных контролируемых исполнительных распоряжений и нормативных положений.

Однако, согласно докладу сенатора Грассли, опубликованному спустя два года после принятия WPEA, большинство ведомств не выполняли установленных требований. Так, из 15 органов только в 1 были полностью соблюдены требования закона⁷⁸.

С началом администрации Дональда Трампа был отмечен ряд случаев, когда государственные органы (такие как Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство сельского хозяйства, Агентство по охране окружающей среды) рекомендовали своим сотрудникам не публиковать новостные пресс-релизы, иные записи в социальных сетях или иным образом общаться с внешним миром, что фактически является нарушением предусмотренных законом мер по запрету установления «информационных заглушек»⁷⁹.

⁷⁸ Senate Judiciary Committee Staff for Senator Chuck Grassley. Report on the Implementation of Section 115(a) of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA). April 2, 2014.

⁷⁹ Testimony of Elizabeth Hempowicz, Policy Counsel Project On Government Oversight before the House Oversight and Government Reform Subcommittee on Government Operations on «Five Years Later: A Review of the Whistleblower Protection Enhancement Act». February 1, 2017. P. 2-3.

3. Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в Великобритании

92	3.1 История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей
97	3.2 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений
108	3.3 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей
112	3.4. Оплата информации о злоупотреблениях
115	3.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей
126	3.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Великобритании для работников государственных и частных организаций на законодательном уровне установлен единый порядок совершения служебных разоблачений и защиты заявителей. Соответствующие нормы были включены в Закон о трудовых правах (Employment Rights Act 1996) Законом о раскрытии информации в общественных интересах (Public Interest Disclosure Act 1998). Для гражданских служащих некоторые

нормы, касающиеся раскрытия злоупотреблений, также предусмотрены Кодексом гражданской службы (Civil Service Code). В настоящем разделе основное внимание уделено общей системе служебных разоблачений и защиты заявителей. Там, где это необходимо, дополнительно описываются нормы, касающиеся только гражданских служащих.

3.1. История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей

Практика служебных разоблачений и защиты заявителей в Великобритании имеет менее продолжительную историю, чем в США. Механизмы защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, были введены в качестве ответной меры на ряд происшествий и скандалов, имевших место в 1980-е и 1990-е годы (взрыв на нефтяной платформе «Piper Alpha», крах банка «Barings Bank», мошенничество Роберта Максвелла и другие – см. вставку А8). Расследование таких происшествий, приведших к гибели людей или значительным финансовым убыткам, показало, что сотрудники замешанных в деле организаций знали о возможных рисках, но не сообщали об этом или сообщали безуспешно или неправильным способом⁸⁰.

⁸⁰ Department for Business, Innovation and Skills. The Whistleblowing Framework: Call for Evidence. 2013. P. 6.

A8

Цена молчания⁸¹

ВЗРЫВ НА ПЛАТФОРМЕ «PIPER ALPHA»

Платформа «Piper Alpha», построенная в Северном море, была введена в эксплуатацию в 1976 году. Первоначально на ней добывалась нефть, позднее было установлено и газодобывающее оборудование. 6 июля 1988 года из-за утечки газа на платформе произошел взрыв, в результате которого погибли 167 работников из 228 человек обслуживающего персонала, а платформа была полностью разрушена. Оператор платформы (компания «Occidental Petroleum») выплатила около 100 млн. долларов семьям погибших, но не понесла каких-либо уголовных или гражданских санкций. Взрыв на платформе стал одной из самых крупных катастроф в истории нефте- и газодобычи. В отношении происшествия было проведено публичное расследование под руководством лорда Каллена (Cullen), в результате которого было подготовлено более 100 рекомендаций по повышению уровня безопасности в сфере нефте- и газодобычи. Помимо прочего, расследование обнаружило, что работники не хотели рисковать своими рабочими местами ради привлечения внимания к вопросам обеспечения безопасности на платформе.

КРАХ БАНКА «BARINGS BANK»

Банк «Barings Bank», старейший банк Англии, разорился в 1995 году из-за действий трейдера своего сингапурского отделения Н. Лисона (N. Leeson). Потери от торговли на рынке ценных бумаг скрывались Лисоном с помощью отдельного счета. Убытки от торгов к осени 1994 года составили около 208 млн. фунтов. В феврале 1995 года аудит выявил убытки на сумму более 800 млн. фунтов. Лисон пытался скрыться, но был арестован в Германии и экстрадирован обратно в Сингапур. Он был признан виновным в мошенничестве и осужден на 6,5 лет лишения свободы. Позднее

⁸¹ Macalister T. Piper Alpha disaster: how 167 oil rig workers died. The Guardian. July 4, 2013; Lewis D. Whistleblowing at work. The Athlone Press. 2001. P. 3; How Leeson broke the bank. BBC News. June 22, 1999; Walsh C. Honesty at work comes with a price. The Observer. July 8, 2001; Australian Guardians. A notorious fraud – the Robert Maxwell farrago.



Лисон написал и опубликовал книгу, посвященную его финансовым спекуляциям, приведшим к разорению банка. Банк же был признан банкротом и продан за символическую сумму в 1 фунт нидерландской банковской и страховой группе ING. Один из сотрудников банка, глава казначейского и рискового отдела Я. Хопкинс (I. Hopkins), утверждал, что пытался предупредить о возможных проблемах руководство, но был проигнорирован последним.

МОШЕННИЧЕСТВО РОБЕРТА МАКСВЕЛЛА

Роберт Максвелл (Robert Maxwell), известный британский медиамагнат, печально прославился и после смерти. Вскоре после его гибели при невыясненных обстоятельствах в 1991 году вскрылся факт присвоения Максвеллом средств пенсионного фонда, принадлежащего одной из дочерних компаний его корпорации. Сумма растраты составила около 450 млн. фунтов. Данный случай получил широкое освещение в средствах массовой информации и в ряде судебных дел, а также стал объектом специального отчета Министерства торговли и промышленности. В официальном отчете был назван ряд лиц, которые, по мнению авторов отчета, могли предполагать наличие злоупотреблений, но не сообщали о них или не осмеливались задавать «неудобные вопросы». В отчете также сообщалось, что соответствующая надзорная организация (Investment Management Regulatory Organisation) незадолго до скандала неоднократно предупреждала Совет по ценным бумагам и инвестициям (Securities and Investments Board) о необходимости усилить контроль за управлением пенсионными фондами. Расследование, проведенное газетой The Telegraph, показало, что Регулирующая организация в сфере управления инвестициями получила от Совета по ценным бумагам и инвестициям, а также от Министерства торговли и промышленности указания сохранить эти предупреждения в тайне после того, как был вскрыт факт мошенничества.

В итоге в 1998 году был принят Закон о раскрытии информации в общественных интересах (Public Interest Disclosure Act 1998). Данный закон вносил поправки в Закон о трудовых правах от 1996 года (Employment Rights Act 1996)⁸² и распространялся как на государственных служащих, так и на работников частного сектора.

В 2013 году был предпринят ряд мер по совершенствованию законодательной базы о защите лиц, совершивших служебное разоблачение. Был принят Закон о предпринимательстве и реформе регулирования (Enterprise and Regulatory Reform Act 2013), направленный на обеспечение добросовестности сообщений о злоупотреблениях (раскрытие информации в общественных интересах), урегулирование вопросов, связанных со сложностью отклонения сообщений на том основании, что они сделаны недобросовестно, предоставление средств защиты от ущерба, причиняемого заявителю коллегами⁸³.

Принятие Закона о предпринимательстве и реформе регулирования было связано в том числе со следующими изменениями в режиме защиты заявителей:

- Введение теста на общественный интерес.

В судебном деле *Parkins v Sodexo* было решено, что нарушение за-

конодательно установленных обязанностей включает в себя положения трудовых договоров. Это значительно расширило сферу применения Закона о раскрытии информации в общественных интересах, поскольку отнесло к разряду служебных разоблачений сообщение работниками о нарушениях их собственных трудовых договоров вне зависимости от того, был ли причинен ущерб общественным интересам. Для разрешения этой проблемы было изменено определение раскрытия информации, дающего право на защиту. От индивида требовалось показать, что раскрытие информации осуществляется в общественных интересах (см. вставку А9).

- Изменение требования добросовестности (in good faith).

Введение теста на общественный интерес поставило под вопрос существующий тест на добросовестность раскрытия информации. Для разрешения проблемы «конкурирующих» тестов тест на добросовестность был пересмотрен и стал рассматриваться в связи с компенсацией ущерба заявителю.

Таким образом, была исключена вероятность того, что жалоба лица, совершившего раскрытие информации, на репрессии будет отклонена на том основании, что раскрытие было сделано недобросовестно. В то же время, если разоблачение будет сделано недобросовестно, размер компенсации, присужденной работнику, может быть сокращен.

- Субсидиарная ответственность.

Закон ввел защиту от репрессий за раскрытие информации со стороны коллег (помимо защиты от репрессий

⁸² Порядок распространения данного закона в отношении государственных служащих (Crown employment) установлен статьями 191-193.

⁸³ Department for Business, Innovation and Skills. The Whistleblowing Framework: Call for Evidence. 2013. P. 3.

со стороны работодателя). Лицо, совершившее разоблачение, получило право обращаться в трибунал по трудовым спорам с жалобой как против коллег, так и против работодателя.

- Расширение перечня лиц, которые могут получить защиту в связи с раскрытием информации в общественных интересах.

Новелла была направлена на расширение круга лиц, имеющих право на защиту, и включение в их число работников сферы здравоохранения⁸⁴.

⁸⁴ Ibid. Annex A

A9

Дело Честертон, Верман против Нурмохамеда⁸⁵

Самым первым делом, в котором был применен тест на общественный интерес, можно считать разбирательство Честертон, Верман против Нурмохамеда (Chesterton Global Ltd t/a Chestertons, Verman v Nurmohamed).

Нурмохамед был директором одного из региональных офисов агентства недвижимости Честертон. Им было совершено 3 защищаемых служебных разоблачения о преднамеренном искажении его работодателем информации о расходах и обязательствах на сумму около £2-3 млн., что повлияло на доход более 100 руководителей высшего звена, в том числе самого Нурмохамеда.

Некоторое время спустя он был уволен и направил жалобу о применении в отношении него репрессивных действий в связи со служебными разоблачениями. Перед трибуналом по трудовым спорам встал вопрос о том, удовлетворяет ли раскрытие информации Нурмохамедом требованиям нововведенного теста на общественный интерес. Трибунал пришел к выводу, что для признания информации раскрытой в общественных интересах она не обязательно должна затрагивать все общество в целом, а может касаться лишь его отдельной части. Так, в случае Нурмохамеда фальсификация работодателем информации о расходах и обязательствах имела последствия для большого количества руководящих работников.

Апелляционные инстанции оставили решение трибунала по трудовым спорам в силе. Как постановил Апелляционный трибунал по трудовым спорам, вопрос стоит не в том, была ли информация действительно раскрыта в общественных интересах, а в том, считал ли заявитель раскрываемую информацию таковой. Кроме того, Апелляционный трибунал уточнил, что не имеет значения, является ли организация государственной или относится к частному сектору.

⁸⁵ Employment Appeal Tribunal. Chesterton Global Ltd (t/a Chesterton Humberts). Mr N Verman v Mr M Nurmohamed: UKEAT/0335/14/DM. April 8, 2015.

3.2. Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений

Как уже отмечалось выше, нормы, регулирующие защищаемое раскрытие информации, в Великобритании закреплены в Законе о трудовых правах. Наряду с этим, необходимо учитывать действующую в этой стране систему общего права (common law). Как указывает Д. Льюис, она «никогда не давала работникам права раскрывать информацию об их трудоустройстве. Даже раскрытие неконфиденциальных данных могло быть рассмотрено как подрыв подразумеваемой обязанности доверия и вызвать иск о нарушении договора (action for breach of contract)». Общее право при этом позволяет работнику использовать в качестве защиты аргумент публичного интереса, но не дает четких указаний относительно того, какая информация и кому может быть раскрыта⁸⁶. Конкретные условия, при которых служебное разоблачение может быть признано защищаемым, определил только Закон о раскрытии информации в общественных интересах.

⁸⁶ Lewis D. Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 497-498.

Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность. Обращение в Комиссию по гражданской службе

Определенные обязанности по раскрытию гражданскими служащими случаев недолжного поведения установлены Кодексом гражданской службы (Civil Service Code)⁸⁷. Кодекс устанавливает, что в случае, если служащему стало известно о каких-либо действиях иных лиц, которые, как полагает служащий, противоречат Кодексу, то ему следует сообщить об этом своему непосредственному руководителю или другому лицу в цепочке его линейного руководства. Также служащий может обратиться за советом к должностному лицу, ответственному за консультирование по вопросам, связанным с Кодексом (nominated officer). Сведения об уголовно наказуемой или иной незаконной деятельности служащему следует сообщить полиции или другому уполномоченному регулирующему органу. В случае, если служащий в соответствии с установленными процедурами под-

⁸⁷ Кодекс устанавливает общие ценности гражданской службы и стандарты поведения гражданских служащих. Кодекс является частью контрактных отношений между гражданским служащим и его работодателем.

нял какой-либо вопрос, но не получил обоснованного отклика, он может обратиться с этим вопросом в Комиссию по гражданской службе (Civil Service Commission).

Данные положения Кодекса фактически – хотя и неявно – регулируют совершение гражданским служащим служебного разоблачения. Следует, однако, учитывать, что сообщение о нарушении Кодекса не во всех случаях будет являться раскрытием информации, которое в соответствии с законом считается защищаемым служебным разоблачением. И наоборот, не любое защищаемое законом раскрытие информации будет являться сообщением о нарушении Кодекса гражданской службы.

Внутренние процедуры для сообщения служащими о случаях нарушения Кодекса определяются ведомствами самостоятельно, хотя такие процедуры должны соответствовать Кодексу. Качество установленных процедур может быть оценено ведомствами с помощью Контрольного листа лучших практик по поддержанию Кодекса гражданской службы (Best practice checklist for promotion of the Civil Service Code), разработанного членами Комиссии по гражданской службе и постоянными секретарями министерств в 2007 году⁸⁸.

⁸⁸ Civil Service Commission. A guide for departments subject to a complaint to the Civil Service Commission. October 2010. P. 9.

Комиссия (см. вставку Б4) является органом, куда могут обратиться служащие из различных ведомств, неудовлетворенные реакцией своего работодателя на сообщение о недолжном поведении. Хотя по общему правилу Комиссия рассматривает обращения служащих на нарушения Кодекса только после того, как служащий попытался разрешить проблему внутри ведомства, в ряде случаев Комиссия принимает обращения служащих для рассмотрения без соблюдения этого требования.

Возможность рассмотрения жалобы сразу Комиссией зависит от уникальных обстоятельств каждого дела, которые могут включать ситуации, когда:

- вышестоящее руководство служащего вовлечено в действия, являющиеся предметом жалобы;
- вопрос носит срочный или серьезный характер;
- у Комиссии есть основания полагать, что гражданский служащий может подвергнуться репрессиям из-за сообщения о нарушении Кодекса⁸⁹.

⁸⁹ Civil Service Commission. A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission. October 2010. P. 8.



Комиссия по гражданской службе⁹⁰

Учреждена в 1855 году для проведения письменных экзаменов и одобрения назначений гражданских служащих в целях реализации доклада Норткота–Тревелияна (Northcote–Trevelyan report). На протяжении полутора столетий организационное устройство Комиссии и спектр ее функций и полномочий претерпевали определенные изменения. В 1996 году Комиссия была наделена полномочиями по рассмотрению жалоб служащих, касающихся Кодекса гражданской службы. Правовой статус Комиссии был закреплен законодательно лишь в 2010 году с принятием Закона о конституционной реформе и управлении (Constitutional Reform and Governance Act).

Таким образом, на данный момент основные функции Комиссии включают:

- обеспечение найма на гражданскую службу на основе заслуг, справедливого и открытого конкурса (регулирование и участие в найме на службу, получение и рассмотрение жалоб на нарушение принципов справедливого и открытого конкурса);
- прием и рассмотрение обращений, касающихся нарушения Кодекса гражданской службы, вынесение рекомендаций по результатам проведенного расследования.

Комиссия также выполняет отдельные функции, прямо не предписанные законом, например, помогает государственным органам в продвижении ключевых ценностей гражданской службы.

Полномочия Комиссии прописаны в законе лишь в самом общем виде.

Комиссия должна состоять не менее чем из семи членов (по состоянию на декабрь 2017 года Комиссия состояла из 12 членов). Один из них является Первым уполномоченным Комиссии (First Civil Service Commissioner). Все члены Комиссии назначаются Королевой по рекомендации Министра гражданской службы. Отбор членов Комиссии, как правило, осуществляется на основе открытого конкурса, а срок замещения должности не может составлять более пяти лет. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность дважды.

У Комиссии имеется собственный аппарат (Секретариат). По состоянию на 31 марта 2017 года его персонал состоял из 15 служащих (при этом Секретариат оказывал услуги также трем другим организациям).

⁹⁰ Официальный сайт Комиссии по гражданской службе (UK Civil Service Commission). URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/history-of-the-commission/>, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/news/civil-service-commission-publishes-annual-report-2016-17-19-july-2017/>; Constitutional Reform and Governance Act 2010; Civil Service Commission. Annual report and accounts 2016-17. July 2017.

При составлении жалобы в Комиссию следует указать:

- имя;
- государственный орган (организацию), являющийся местом службы (работы) заявителя;
- подтверждение, что заявитель является гражданским служащим;
- предпочтительный способ связи;
- контакты для связи (почтовый или электронный адрес, номер телефона);
- краткое изложение фактов, касающихся нарушения Кодекса;
- объяснение, почему заявитель полагает, что были нарушены положения Кодекса;
- информацию о том, как ведомство разрешило вопрос (было ли проведено расследование, каков был результат);
- указание (при возможности), как заявитель предпочел бы разрешить вопрос⁹¹.

К заявлению могут быть приложены подтверждающие документы, например, копия отчета о результатах внутреннего расследования. Анонимные обращения

⁹¹ Civil Service Commission. A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission. October 2010. P. 11.

в Комиссию не приветствуются, хотя прямо и не запрещены⁹².

В течение 15 рабочих дней⁹³ с момента получения жалобы Комиссия принимает решение о том, будет ли жалоба принята к рассмотрению. В случае отказа заявителю разъясняются причины такого решения. При необходимости запрашивается дополнительная информация. Комиссия не принимает к рассмотрению жалобы, которые представляются ей недобросовестными или необоснованными⁹⁴.

При получении жалобы Комиссия проводит расследование того, имело ли место нарушение Кодекса гражданской службы. Жесткие сроки в отношении этих процедур не предусмотрены, хотя ориентировочный период для выполнения отдельной стадии расследования составляет 20 дней. Обычно расследование и проверку доказательств осуществляет персонал Комиссии.

После этого, как правило, назначается группа из трех членов Комиссии для рассмотрения жалобы. Ей представляются результаты проведенного расследования, и она решает, есть ли свидетельства того, что имело место нарушение Кодекса гражданской службы. При выявлении такого нарушения Комиссия дает рекомендации по принятию мер в отношении ситуации и обеспечения того, чтобы аналогичные ситуации не повторялись в будущем. Например, если

⁹² Ibid. P. 12.

⁹³ Срок является ориентировочным.

⁹⁴ Civil Service Commission. A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission. October 2010. P. 12 and 14.

причина нарушения носит системный характер, Комиссия может рекомендовать изменение соответствующей системы. При этом Комиссия не обладает какими-либо полномочиями по принятию решений о компенсациях⁹⁵. Решение по жалобе принимается и сообщается заинтересованным сторонам в течение 20 дней с момента завершения последней стадии расследования⁹⁶.

Закон не обязывает ведомства выполнять рекомендации Комиссии. В случае если Комиссия не удовлетворена тем, как выполняются ее рекомендации, она может поднять данный вопрос на уровне постоянного секретаря, исполнительного директора агентства, секретаря Кабинета. При отсутствии адекватной реакции Комиссия может обратиться к другим уполномоченным органам, например, к Специальному комитету Палаты общин по государственному управлению или к Комитету по стандартам публичной сферы⁹⁷.

Какие-либо процедуры для пересмотра решения Комиссии в апелляционном порядке не установлены. Однако Комиссия может пересмотреть свое решение или рекомендации при выявлении фактических ошибок или ошибок в интерпретации фактов. Заявление о пересмотре решения следует подать не позднее 20 рабочих дней с момента его принятия. Также Комиссия готова принять к рассмотрению жалобы служащих на репрессии за поднятие вопро-

⁹⁵ Ibid. P. 9, 13, 16, 19.

⁹⁶ Civil Service Commission. Policies and Procedures: the Civil Service Commission. October 2010. P. 8.

⁹⁷ Civil Service Commission. A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission. October 2010. P. 20.

сов, связанных с Кодексом гражданской службы⁹⁸.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что на сегодняшний день деятельность Комиссии едва ли можно назвать интенсивной. Так, в течение отчетного периода 2016-2017 годов в Комиссию поступили 47 заявлений, связанных с нарушением Кодекса гражданской службы, из которых 14 были признаны находящимися вне компетенции Комиссии, 1 направлено в другой регулирующий орган по компетенции, 1 передано для расследования в следственные органы, 27 возвращены обратно в соответствующий государственный орган в связи с тем, что до обращения в Комиссию не было проведено надлежащее внутреннее расследование. Только 5 из полученных заявлений были приняты для расследования по апелляции⁹⁹.

Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях

В соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах от 1998 года, защищаемое служебное разоблачение – это раскрытие информации, которое, по обоснованному предположению (*reasonable belief*) совершающего его работника, направлено на защиту общественных интересов и указывает на одну или несколько из следующих ситуаций:

- уголовное преступление совершено, совершается или вероятно будет совершено;
- индивид не выполнил, не выполняет или вероятно не выполнит обя-

⁹⁸ Ibid. P. 21-22.

⁹⁹ Civil Service Commission. Annual Report and Accounts 2016-17. July 2017. P. 42.

занность, которая на него возложена законодательством;

- произошла, происходит или вероятно произойдет ошибка правосудия;
- здоровье или безопасность какого-либо лица подверглось, подвергается или вероятно будет подвержено опасности;
- окружающей среде нанесен, наносится или вероятно будет нанесен ущерб;
- информация, свидетельствующая о какой-либо из вышеперечисленных ситуаций, сознательно утаивалась, утаивается или вероятно будет утаиваться.

Как и в США, законодательство Великобритании не выделяет в отдельную категорию сведения о совершении коррупционного правонарушения.

Для того, чтобы лицо, совершившее служебное разоблачение, имело право на защиту, должны быть выполнены некоторые условия. В частности, раскрытие информации не может быть защищено, если, совершая его, лицо одновременно идет на преступление (см. вставку A10). Важным требованием является соблюдение установленных процедур раскрытия информации.

A10

Дело Болтонской школы против Эванса¹⁰⁰



В 2002–2003 годах в Болтонской школе была установлена новая компьютерная система, которая должна была использоваться как учениками, так и учителями.

Один из сотрудников школы по фамилии Эванс после установки системы выразил обеспокоенность по поводу ее безопасности. В начале учебного года он отправился в учебный центр и, используя компьютер, предназначенный для работы учеников, получил доступ к зашифрованным паролям, которые потом сохранил на диск. Это заняло у него, по его словам, не более 10 минут.

В этот же день Эванс обратился к сотрудникам школы, ответственным за информационные технологии, сообщив им о причинах своей обеспокоенности и существующих проблемах безопасности установленной системы.

Позднее, расшифровав полученные пароли с привлечением к декодированию бывшего ученика, Эванс получил доступ в систему с компьютера, используемого учениками, и отключил некоторые учетные записи сотрудников отдела ИКТ. О проделанном «эксперименте» он сообщил ответственным сотрудникам.

После этого Эванс был уволен и обратился в трибунал по трудовым спорам за защитой как лицо, подвергшееся репрессиям из-за совершенного им служебного разоблачения. Трибунал согласился с его доводами. Однако апелляционные инстанции (Апелляционный трибунал по трудовым спорам и Апелляционный суд) отменили решение трибунала.

Суд признал, что хотя, раскрытие им информации и являлось защищаемым законом, в данном случае дисциплинарные меры ответственности в виде увольнения были применены к истцу не в связи с раскрытием информации, а как результат совершенного им взлома системы безопасности школы.

Одновременно судом было установлено следующее. Согласно позиции ответчика — Болтонской школы — проведение Эвансом тестирования безопасности установленной системы не было санкционировано. Суд, рассматривая материалы дела, пришел к иному выводу, полагая, что соответствующие полномочия у Эванса имелись. Однако, как отметил суд, защита от репрессий в связи со служебным разоблачением применяется непосредственно к факту раскрытия информации, которая, по убеждению заявителя, свидетельствует о том или ином нарушении. Сопутствующие этому действия сотрудника, направленные на установление или подтверждение обоснованности своего убеждения, не являются объектом защиты.

¹⁰⁰ Court of Appeal, Civil Division. Bolton School v Evans. November 15, 2006.

Виды служебных разоблачений

Закон регулирует различные виды служебных разоблачений в зависимости от того, кому раскрывается информация. Для каждого вида служебного разоблачения устанавливаются особые требования, лишь при соблюдении которых лицо, раскрывшее информацию о злоупотреблениях, имеет право на защиту.

Раскрытие информации работодателю или иному ответственному лицу

Раскрытие информации должно быть сделано работником работодателю или иному лицу, если работник обоснованно полагает, что злоупотребление полнотью или в основном относится:

- к поведению лица, не являющегося его работодателем; или
- к любому другому делу, за которое лицо, не являющееся его работодателем, несет правовую ответственность¹⁰¹.

Раскрытие информации юриконсульту

Раскрытие информации является защищаемым, если сделано в рамках юридической консультации.

Раскрытие информации министру Короны (Minister of the Crown)

Раскрытие информации должно быть сделано работником министру Короны, при этом работодатель работника явля-

¹⁰¹ Раскрытие информации работником в соответствии с процедурой, использование которой ему разрешено работодателем, представляющее собой защищаемое служебное разоблачение лицу, не являющемуся его работодателем, для целей закона рассматривается как раскрытие, совершенное работодателю.

ется индивидом, назначаемым в соответствии с правовым актом министра Короны, или органом, члены которого назначаются в соответствии с таким актом.

Раскрытие информации предписанному лицу (prescribed person)

Раскрытие информации предписанному лицу осуществляется в случае, если работник:

- раскрывает информацию лицу, которому приказом государственного секретаря (Secretary of State) поручено отвечать за получение информации в рамках служебных разоблачений в сфере его компетенций;
- обоснованно полагает, что злоупотребление попадает в число вопросов, в отношении которых данное лицо имеет статус предписанного лица;
- обоснованно полагает, что раскрываемая информация и содержащиеся в ней заявления в значительной степени правдивы.

Согласно закону, приказ, предписывающий лиц для раскрытия информации, может определять конкретных лиц или давать их описание. Он также должен описывать спектр вопросов, в отношении которых лицо имеет статус предписанного лица. Приказ во исполнение указанных положений закона был утвержден государственным секретарем в 1999 году¹⁰². Данный приказ содержит, с одной стороны, перечень лиц и описаний лиц, с другой сторо-

¹⁰² The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999.

ны, – перечень вопросов, в отношении которых они являются предписанными лицами (информация представлена в табличной форме). В 2014 году в перечень предписанных лиц были включены члены Палаты общин¹⁰³, к их «компетенции» был отнесен любой вопрос из тех, которые уже указаны в таблице. С этой точки зрения положение членов Парламента является уникальным, поскольку остальные предписанные лица уполномочены на прием информации, непосредственно связанной с их ограниченной сферой компетенции. В связи с этим обстоятельством раскрытие информации члену Парламента может быть предпочтительным для работника, сообщающего о злоупотреблении, поскольку ему не нужно решать вопрос о том, к какому именно предписанному лицу ему следует обратиться, чтобы раскрытие информации было защищаемым¹⁰⁴.

Иное раскрытие информации

Раскрытие информации является защищаемым, если соблюдаются следующие требования:

- работник обоснованно полагает, что раскрываемая информация и содержащиеся в ней заявления в значительной степени правдивы;
- раскрытие не делается в целях приобретения личной выгоды;
- с учетом всех обстоятельств дела, раскрытие информации является разумным.

При оценке разумности совершения служебного разоблачения учитывается

¹⁰³ The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) (Amendment) Order 2014.

¹⁰⁴ Pyper D. Whistleblowing to MPs. Commons Library Standard Note SN6868. 2014. P. 3.

целый ряд обстоятельств, в том числе: личность индивида, которому раскрывается информация; серьезность злоупотребления; вероятность продолжения или совершения злоупотребления в будущем; возможность нарушения обязательства конфиденциальности, возложенного на работодателя по отношению к третьим лицам; действия, которые предприняты или могут быть предприняты работодателем или предписанным лицом в результате предыдущего раскрытия информации; соблюдение процедур, установленных работодателем в целях раскрытия информации.

Дополнительно должно соблюдаться любое из следующих условий:

- на момент раскрытия информации работник обоснованно полагает, что ему будет причинен вред работодателем, если раскрытие будет сделано работодателю или предписанному лицу;
- работник обоснованно полагает вероятным сокрытие или уничтожение доказательств, свидетельствующих о злоупотреблении, если раскрытие будет сделано работодателю (в случае, если в отношении конкретного злоупотребления отсутствует предписанное лицо);
- работник уже совершил раскрытие по существу той же информации работодателю или предписанному лицу.

Описываемый способ совершения служебного разоблачения фактически охватывает раскрытие информации «внешним» реципиентам (то есть за исключением работодателя, предписанного лица или министра Короны), таким

как, например, средства массовой информации. Можно видеть, что в данном случае требования к служебному разоблачению, соблюдение которых необходимо для того, чтобы раскрытие информации было защищаемым, наиболее многочисленны и разнообразны.

Таким образом, законодательство Великобритании стимулирует раскрытие информации, в первую очередь, по внутренним каналам, поскольку право на защиту в этом случае заявителю получить гораздо проще.

Раскрытие исключительно серьезных злоупотреблений

Раскрытие информации является защищаемым, если соблюдаются следующие условия:

- работник обоснованно полагает, что раскрываемая информация и содержащиеся в ней заявления в значительной степени правдивы;
- раскрытие не делается в целях приобретения личной выгоды;
- злоупотребление имеет исключительно серьезный характер;
- с учетом всех обстоятельств дела, раскрытие информации является разумным.

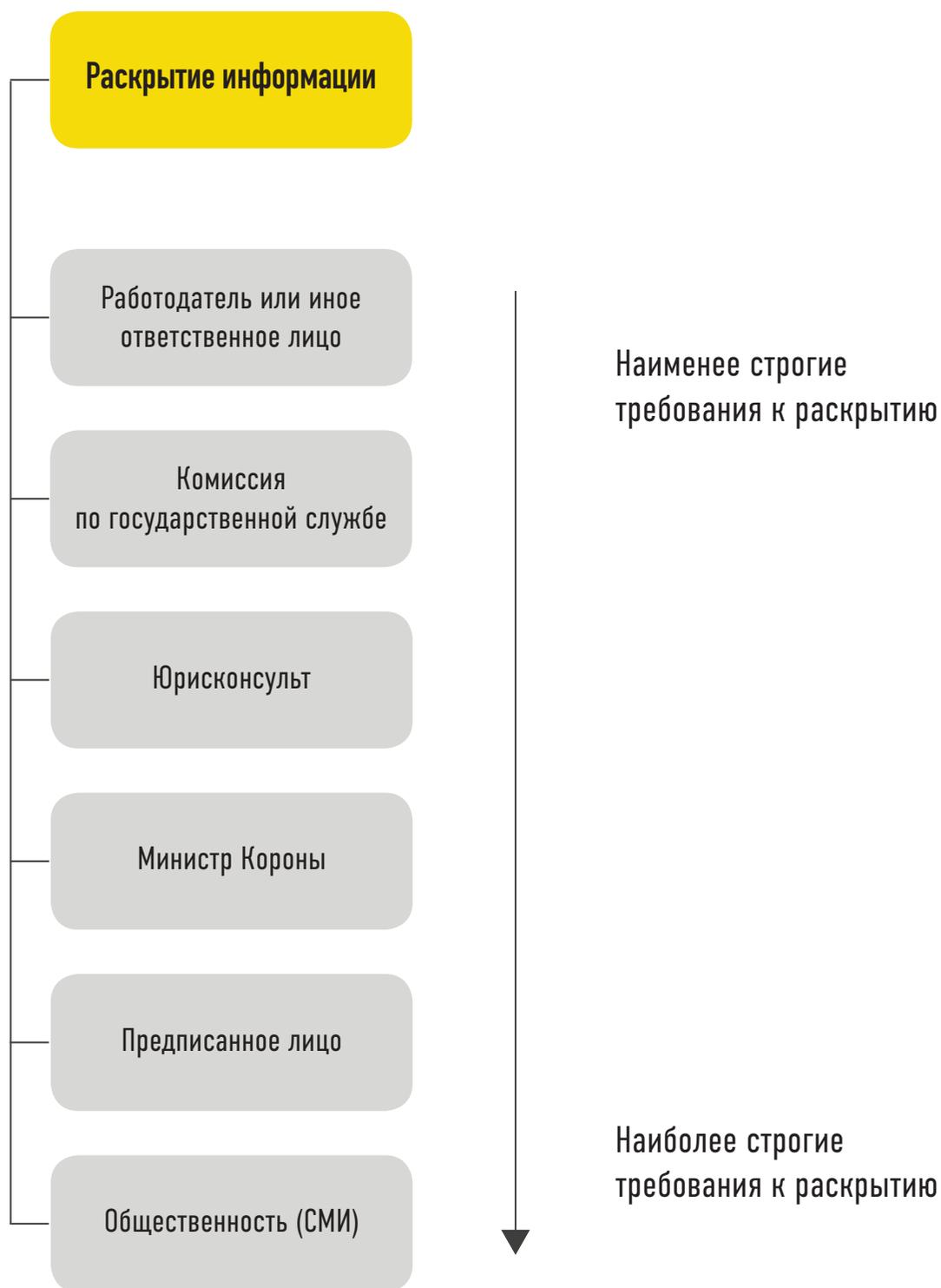
При оценке разумности совершения служебного разоблачения, помимо прочего, учитывается личность индивида, которому раскрывается информация.

Запрет на воспрепятствование раскрытию информации

Помимо порядка совершения служебного разоблачения, Закон о раскрытии информации в общественных интересах содержит нормы, касающиеся обязанности работника соблюдать конфиденциальность. Общее правило гласит, что любое положение соглашения между работником и работодателем признается не имеющим юридической силы постольку, поскольку оно направлено на воспрепятствование совершению работником защищаемого раскрытия информации. Данное правило применяется в отношении любого соглашения между работником и работодателем, включая принятое на себя работником обязательство воздерживаться от инициирования или продолжения любого судебного разбирательства в связи с Законом о раскрытии информации в общественных интересах или любого судебного разбирательства из-за нарушения контракта.

03

Организация системы служебных разоблачений в Великобритании



3.3 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей

Раскрытие информации общественности может быть признано защищаемым в рамках данного способа раскрытия.

Право на защиту

Право на защиту от репрессий установлено статьей 2 Закона о раскрытии информации в общественных интересах. Данная статья гласит, что работник имеет право не нести ущерб от действия (умышленного бездействия) своего работодателя, предпринятого из-за совершения работником защищенного раскрытия информации.

В 2013 году право на защиту от репрессий было расширено: работник имеет право не нести ущерб в связи с совершением им защищенного раскрытия информации от действия (умышленного бездействия) другого работника, своего работодателя или агента работодателя, наделенного полномочиями последнего. В случае если лицо, совершившее раскрытие информации, страдает от действий со стороны другого работника, данные действия рассматриваются как совершенные работодателем. При этом не имеет значения, знал ли или одобрял ли работодатель эти действия. Защитой для работодателя в данном случае может быть демонстрация того, что работодатель предпринял все разумные меры для предотвращения репрессий

по отношению к заявителю со стороны других работников.

Обращение заявителя в трибунал по трудовым спорам

В случае если работник несет какой-либо ущерб из-за служебного разоблачения, он может подать жалобу в трибунал по трудовым спорам (employment tribunal). В соответствии с Законом о трудовых правах в отношении такой жалобы на работодателя возлагается обязанность продемонстрировать основания для действия или бездействия. Жалоба в трибунал по трудовым спорам должна быть подана не позднее трех месяцев со дня совершения оспариваемого действия или бездействия (если действие или бездействие представляет собой серию сходных поступков – то со дня совершения последнего из них). Данный период может быть продлен, если трибунал сочтет, что подача жалобы заявителем до истечения трехмесячного периода была нецелесообразной.

В случае если трибунал придет к выводу, что жалоба обоснована, он должен сделать соответствующее заявление и может принять решение о выплате работодателем компенсации заявителю. Сумма компенсации должна быть такой, какую трибунал сочтет справедливой и объективной при всех обсто-

ятельстввах с учетом нарушения, являющегося предметом жалобы, и любых убытков, связанных с действием или бездействием, посягающим на права заявителя. Убытки при этом включают любые расходы, обоснованно понесенные заявителем в результате оспариваемого действия или бездействия, а также потерю из-за действия или бездействия любой ожидаемой выгоды.

В случае если репрессией за защищаемое раскрытие информации было прекращение контракта с работником, не являющегося трудовым контрактом (contract of employment), применяются ограничения на размер компенсации. Если трибунал сочтет, что раскрытие информации было совершено недобросовестно, трибунал может сократить размер компенсации, присужденной работнику, но не более чем на 25%.

В соответствии с Законом о трудовых правах увольнение работника является несправедливым, если оно было сделано из-за защищаемого раскрытия информации. Понятие «несправедливого увольнения» является отдельной юридической категорией и регулируется специальным разделом указанного закона.

Прежде всего, устанавливается, что работник имеет право не быть несправедливо уволенным работодателем. Закон предусматривает такое средство защиты работника от несправедливого увольнения, как обращение в трибунал по трудовым спорам. В случае если трибунал найдет жалобу обоснованной, он может вынести предписание о восстановлении заявителя на рабочем месте или о трудоустройстве заявителя на сопоставимое место работы. Вынесение такого предписания возможно только

при наличии желания заявителя. Если предписание о восстановлении или новом трудоустройстве не вынесено, то трибунал должен принять решение о выплате работодателем заявителю компенсации в связи с несправедливым увольнением. Решение о выплате компенсации также может быть принято в случае, если:

- работник был восстановлен на рабочем месте или трудоустроен на ином, сопоставимом месте работы, но условия соответствующего предписания трибунала были выполнены не полностью;
- предписание о восстановлении заявителя на рабочем месте или трудоустройстве заявителя на сопоставимое место работы было вынесено трибуналом, но не выполнено работодателем.

Если трибунал сочтет, что причиной увольнения было защищаемое раскрытие информации, но оно было совершено недобросовестно, трибунал может сократить размер компенсации, присужденной работнику, но не более чем на 25%.

В соответствии с Законом о трудовых правах работник, подающий жалобу на несправедливое увольнение в связи с защищаемым служебным разоблачением, имеет право подать в трибунал заявление о временном восстановлении на рабочем месте (interim relief). Такое заявление должно быть подано в трибунал не позднее семи дней с момента увольнения.

В случае если к работнику применяются положения соглашения о процедурах увольнения (dismissal procedures agreement), то такие положения имеют

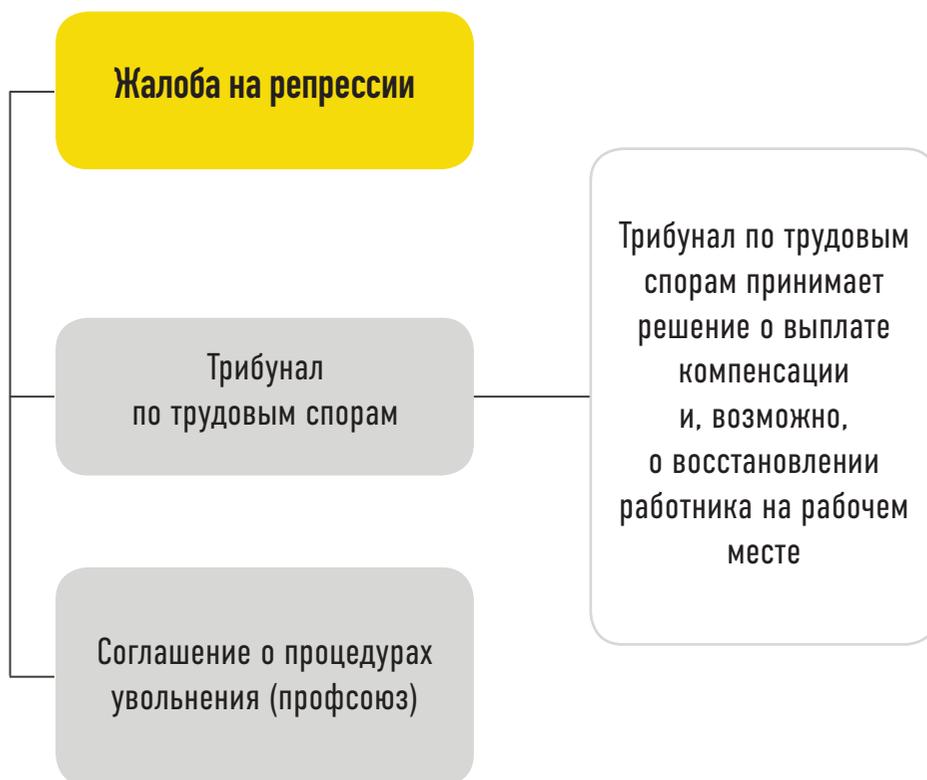
силу вместо права работника не быть несправедливо уволенным (статья 110 Закона о трудовых правах). При этом соглашение о процедурах увольнения – это письменное соглашение о процедурах, относящихся к увольнению, заключенное от лица одного или нескольких независимых профсоюзов и одного или нескольких работодателей или их ассоциации. Таким образом, вместо процедур, предусмотренных Законом о трудовых правах, могут применяться альтернативные процедуры, установленные соглашением между работодателем и профсоюзом.

В целом, Закон о раскрытии информации в общественных интересах устанавливает лишь самые общие требования к процессу осуществления служебных разоблачений и условий, необходимых для получения защиты от репрессий. Государственные ведомства, таким образом, получают широкую свободу действий при установлении конкретных внутренних процедур раскрытия информации.

Закон о раскрытии информации в общественных интересах не устанавливает каких-либо санкций за репрессии в отношении служащих в результате служебного разоблачения.

04

Организация системы защиты заявителей в Великобритании



3.4 Оплата информации о злоупотреблениях

Вопрос об оплате информации о замеченных злоупотреблениях [...] довольно часто становится темой для обсуждения государственных органов и экспертов.

В настоящее время практика вознаграждения заявителей в Великобритании точно действует в отдельных сферах: так, Управление по защите конкуренции и рынков (Competition and Markets Authority – CMA) при определенных обстоятельствах выплачивает осведомителям до £100 000 за сведения о наличии картельного сговора¹⁰⁵.

Вопрос об оплате информации о замеченных злоупотреблениях для более широкого круга лиц довольно часто становится темой для обсуждения государственных органов и экспертов. В частности, в Стратегии по борьбе с серьезной и организованной преступностью (Serious and organised crime strategy) от 2013 года сообщалось о намерении рассмотреть возможности стимулирования лиц, совершающих служебное разоблачение, включая финансовые стимулы, в случаях мошенничества, взяточничества и коррупции. В том числе планировалось рассмотреть практику исков *qui tam*, используемую в США¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Competition and Markets Authority. Cartels – Informant Rewards Policy. 31 March 2014. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/cartels-informant-rewards-policy>

¹⁰⁶ Serious and Organised Crime Strategy. October 2013. § 6.44.

В июле 2013 года Министерством бизнеса, инноваций и навыков было объявлено начало публичных консультаций по вопросам эффективности действующего регулирования системы служебных разоблачений и защиты заявителей. Одна из тем консультаций была посвящена непосредственно финансовым стимулам для лиц, совершающих служебные разоблачения. По итогам консультаций было вынесено заключение, что правительство не считает уместным введение финансовых стимулов для вознаграждения лиц, совершивших служебное разоблачение. Признавая издержки, которые может нести индивид в связи с совершенным служебным разоблачением, правительство высказало намерение о принятии мер, направленных в первую очередь на изменения в культуре (то есть изменения отношения к лицам, раскрывающим информацию). При этом правительство полагает, что индивиды, пострадавшие от репрессий в результате совершенного служебного разоблачения, при выигрыше дела в трибунале по трудовым спорам должны получать компенсацию взносов (*fees*), уплачиваемых за рассмотрение дела трибуналом¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Department for Business, Innovation and Skills. Whistleblowing Framework: Call for Evidence. Government Response. June 2014. P. 20.

Вопрос о выплате вознаграждения за раскрытие информации был отдельно рассмотрен для сектора финансовых услуг. В частности, соответствующие регулирующие органы исследовали практику выплаты вознаграждений, существующую в США. Исследование показало, что введение финансовых стимулов, скорее всего, не приведет к повышению количества или качества получаемых служебных разоблачений¹⁰⁸. Анализ опыта США показал, что:

- вознаграждение за раскрытие информации получает только небольшая часть заявителей (в случае, если информация привела к наложению штрафа);
- отсутствуют эмпирические свидетельства в пользу того, что вознаграждение действительно приводит к повышению количества или качества служебных разоблачений;
- система финансовых стимулов требует сложной и дорогостоящей структуры управления;
- система стимулов связана с большими выплатами адвокатам (*legal fees*) как заявителями, так и компаниями;
- стимулы, предлагаемые регулирующими органами, могут нанести ущерб работе внутренних механизмов раскрытия информации, установленных в организациях¹⁰⁹.

В итоге регулирующими органами были выделены следующие риски, связанные с внедрением вознаграждений

¹⁰⁸ Financial Conduct Authority, Prudential Regulation Authority. Financial incentives for whistleblowers. Note for the Treasury Select Committee. July 2014. P. 1.

¹⁰⁹ Ibid. P. 2.

за раскрытие информации в секторе финансовых услуг¹¹⁰:

- раскрытие информации со злым умыслом (может нанести ущерб репутации невиновных лиц);
- возможность провокации (*entrapment*) с целью получения вознаграждения;
- конфликт интересов в суде (надежность свидетельских показаний);
- несовместимость с ожиданиями регулирующих органов в отношении компаний (в частности, с требованием открытого и кооперативного по характеру взаимодействия с регулирующими органами, требованием честного ведения деловых отношений);
- квалификационные критерии в отношении раскрываемой информации;
- восприятие общественностью (несовместимость практики выплаты больших вознаграждений с принятыми нормами; выплата значительных сумм лицам с большими доходами за выполнение общественного долга может быть воспринята как подтверждение того, что финансовый сектор находится в противоречии с остальным обществом, особенно с учетом решения правительства не вводить финансовые вознаграждения для заявителей в целом).

Комиссия по служебным разоблачениям известной благотворительной организации «Public Concern at Work» также обсуждала вопрос об оплате заявителей. Комиссия не рекомендовала введение

¹¹⁰ Ibid. P. 3.

практики финансовых стимулов для совершения служебных разоблачений. В ходе проведенных консультаций были высказаны следующие аргументы против оплаты заявителей:

- несовместима с культурой и философией Великобритании;
- может подорвать моральные убеждения настоящего заявителя;
- может привести к недостоверному или замедленному сообщению информации¹¹¹;
- может подорвать надежность показаний свидетелей в будущем уголовном или гражданском судопроизводстве;
- может способствовать созданию негативного образа лица, совершающего служебное разоблачение;
- несовместима с текущим компенсационным режимом (compensatory regime) Великобритании.

Комиссия также отметила, что нет никаких причин, препятствующих поощрению заявителей другим образом, например, через денежное вознаграждение на рабочем месте, с помощью продвижения по службе или общественно-го признания¹¹².

Несколько другая позиция была высказана некоммерческой организацией «Whistleblowers UK». В своем заявлении Министерству бизнеса, инноваций и навыков в ходе общественных консультаций она отметила, что лица, совершающие служебные разоблачения, несут определенные издержки. Схема, подобная той, которая имеется в США, не является единственным вариантом. Такая схема неприемлема, однако заявители должны получать определенную компенсацию за риски, связанные с раскрытием информации¹¹³.

¹¹¹ Например, в случае, когда лицо, обладающее информацией о злоупотреблении, будет пытаться получить доказательства нарушения для того, чтобы гарантировать себе награду, или будет ожидать увеличения суммы ущерба (чтобы и сумма вознаграждения была больше).

¹¹² Public Concern at Work. The Whistleblowing Commission. Report on the Effectiveness of Existing Arrangements for Workplace Whistleblowing in the UK. November 2013. P. 14.

¹¹³ Whistleblowers UK. Whistleblowers UK Statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission Call for Evidence. 2013. P. 4-5.

3.5 Оценка эффективности системы защиты заявителей

Социологические исследования

В октябре 2013 года благотворительная организация «Public Concern at Work» совместно с компанией «EY» провела исследование внутренних политик по раскрытию информации. Были опрошены 164 руководящих сотрудника (senior members of staff) организаций, различающихся по размеру и по сфере деятельности. Следует иметь в виду, что выборка исследования была небольшой, отсутствуют данные о ее репрезентативности. Вместе с тем, были получены следующие результаты:

- 93% респондентов ответили, что у них в организациях имеются формально установленные процедуры по раскрытию информации, однако в каждом третьем случае респондент полагал, что существующие процедуры неэффективны;
- 54% респондентов указали, что ключевые сотрудники, ответственные за получение информации о проблемах, не получают [необходимого] обучения;
- 44% респондентов путают жалобы по личным вопросам (personal complaints) и служебные разоблачения;

- в каждом десятом случае политика не включает процедуры защиты лиц, совершающих раскрытие информации;
- в 41% случаев организации не предоставляют лицам, раскрывшим информацию, обратной связи, или респонденты не знают, имеется ли в организации такая обратная связь;
- только в 30% случаев работникам сообщается о том, как они могут обратиться в регулирующий орган (regulator);
- в 53% случаях регулирующий орган не проверял (review) внутриорганизационные процедуры раскрытия информации¹¹⁴.

¹¹⁴ Public Concern at Work. UK Organisations Merely Paying Lip Service to Whistleblowing. 2013. URL: <https://www.pcaw.org.uk/content/4-law-policy/2-whistleblowing-commission/2-whistleblowing-commission-report/01-ey-research-release-final.pdf>

93% респондентов ответили, что у них в организациях имеются формально установленные процедуры по раскрытию информации, однако в каждом третьем случае респондент полагал, что существующие процедуры неэффективны

Таким образом, в абсолютном большинстве случаев респонденты сообщили о наличии внутренних процедур раскрытия информации. При этом нередко отмечается общая неэффективность установленных процедур или наличие определенных проблем в их применении на практике (например, отсутствие должного обучения или информирования о возможности обращения в регулирующий орган).

С 2007 года аналитической компанией YouGov по заданию упомянутой выше организации «Public Concern at Work» раз в два года проводится опрос, связанный с выявлением отношения общественности к служебным разоблачениям.

Как видно из Таблицы 10, доля респондентов, готовых сообщить о замеченных нарушениях, а также уже сообщавших о злоупотреблениях, сокращается. Данное обстоятельство может свидетельствовать о том, что в существующем на сегодняшний день правовом поле работники не чувствуют себя защищенными в случае совершения служебных разоблачений. Кроме того, несмотря на рост информированности общественности о законодательном регулировании служебных разоблачений, количество лиц, обладающих необходимыми знаниями, все еще остается крайне низким: так, в 2015 году 67% респондентов не были осведомлены о положениях непосредственно Закона о раскрытии информации в общественных интересах или полагали, что в стране в принципе отсутствуют какие-либо механизмы защиты заявителей. Невысоким остается и количество респондентов, осведомленных о механизмах служебных разоблачений, предусмотренных в их орга-

низации: 52% опрошенных в 2015 году заявили, что не знают, есть ли у них такие механизмы, или что в их организации вовсе не предусмотрено соответствующих мер¹¹⁵.

Рассмотрение жалоб трибуналами по трудовым спорам

В Таблице 11 приведены сведения о рассмотрении жалоб, подаваемых в соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах, трибуналами по трудовым спорам¹¹⁶. Можно видеть, что урегулирование значительного числа случаев происходит с участием Службы консультирования, примирения и арбитража (Advisory, Conciliation and Arbitration Service – ACAS). Выигрывают дела непосредственно на слушании лишь немногие заявители, при этом проигрывают на слушании они в 2-3 раза чаще.

¹¹⁵ Public Concern at Work. Whistleblowing: Time for Change. 2016. P. 31

URL: http://www.pcaw.org.uk/content/6-campaigns/2-time-for-change-review/pcaw_5yr-review_final.pdf?1480418791

¹¹⁶ По данным сайта благотворительной организации «Public Concern at Work». URL: <http://www.pcaw.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics>. Жирным шрифтом выделены значения, рассчитанные авторами на основе приведенных сведений.

Таблица

10

Результаты социологических опросов об отношении к служебным разоблачениям

	2011	2013	2015
Количество респондентов, готовых выразить озабоченность в случае выявления злоупотреблений	85%	83%	81%
Количество респондентов, выражавших озабоченность о замеченных злоупотреблениях	–	66%	59%
Количество респондентов, осведомленных о положениях Закона о раскрытии информации в общественных интересах	23%	26%	33%
Количество респондентов, осведомленных о предпринятых их работодателем мерах по совершению служебных разоблачений	45%	42%	48%

Таблица

11

Количество заявлений в трибуналы по трудовым спорам в соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах

	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004
Количество поступивших заявлений	157	416	528	661	756
Примирительное урегулирование Службой консультирования, примирения и арбитража	11 31%	67 39%	90 32%	149 37%	166 32%
Заявление отозвано или урегулировано в частном порядке	15 43%	59 35%	100 36%	132 32%	198 39%
Успешно на слушании дела	1 3%	11 6%	18 6%	27 7%	20 4%
Не успешно на слушании дела	7 20%	26 15%	49 17%	74 18%	89 17%
Отклонено на слушании дела – вне компетенции / на предварительном слушании дела	0 0%	4 2%	10 4%	9 2%	16 3%
Отклонено – по другим причинам / исключено не на слушании	1 3%	4 2%	14 5%	16 4%	23 5%
Судебное решение в пользу истца вследствие неявки ответчика (default judgement)	–	–	–	–	–
Всего рассмотрено (100%)	35	171	281	407	512

2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012
869	1 034	1 356	1 497	1 761	2 000	2 200	2 500
277	345	464		686	680	440	910
40%	34%	36%	–	46%	43%	44%	42%
218	337	481		462	500	350	620
31%	33%	37%	–	31%	32%	35%	29%
45	86	59		75	85	30	94
7%	9%	5%	–	5%	5%	3%	4%
111	178	188		163	190	93	310
16%	18%	15%	–	11%	12%	9%	14%
12	19	32		31	34	33	75
2%	2%	3%	–	2%	2%	3%	4%
33	50	54		78	74	47	130
5%	5%	4%	–	5%	5%	5%	6%
–	–	9		7	18	18	18
		1%	–	1%	1%	2%	1%
696	1 015	1 287	–	1 502	1 600 (1 581)	1 000 (1 011)	2 200 (2 157)

Таблица

12

Результаты рассмотрения заявлений трибуналами
по трудовым спорам в 2009–2013 годах

		2009–2010	2011–2013
Претензия удовлетворена	По основаниям, связанным с Законом о раскрытии информации в общественных интересах	10%	12%
	По иным основаниям (претензия, поданная в соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах, при этом не удовлетворена)	31%	26%
Претензия не удовлетворена или отклонена		59%	62%

Как видно из приведенных данных, несмотря на рост количества поступающих в трибуналы по трудовым спорам заявлений, количество удовлетворенных претензий, поданных в соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах, остается крайне низким, а количество неудовлетворенных / отклоненных претензий растет.

Кроме того, как показывают исследования, значительно возросли суммы возмещаемых издержек по заявлениям, поданным в соответствии с Законом о раскрытии информации в общественных интересах (Таблица 13). Эксперты отмечают, что такие тенденции могут иметь негативные последствия, подрывая сами цели законодательства о служебных разоблачениях. Так, сотрудники, имеющие намерение сообщить о замеченном ими злоупотреблении, могут опасаться, что их предположения окажутся ошибочными и им придется возместить работодателю издержки, связанные с рассмотрением дела в трибунале по трудовым спорам¹¹⁷ (см. вставку A11).

¹¹⁷ Public Concern at Work. Whistleblowing: Time for Change. 2016. P. 26. URL: http://www.pcaw.org.uk/content/6-campaigns/2-time-for-change-review/pcaw_5yr-review_final.pdf?1480418791

Таблица

13

Возмещение издержек трибуналами по трудовым спорам в 2009–2013 годах

	2009–2010	2011–2013
Возмещение издержек ответчику (работодателю)	£12 000	£183 992
Возмещение издержек истцу (лицу, совершившему служебное разоблачение)	£123 000	£753 135

Вставка

A11

Дело Воган против Луишем и Орс¹¹⁸



Истец, мисс А. Вон (Ms A. Vaughan), замещавшая должность в органах местного самоуправления лондонского боро Луишем, во время своей работы там и после увольнения в 2012 году направила в трибунал по трудовым спорам в общей сложности девять жалоб на своего работодателя и коллег, касающихся дискриминации ее как инвалида, а также применения репрессий в отношении нее как лица, совершившего служебное разоблачение.

До проведения слушания ответчик предлагал ей £95 000 в качестве компенсационной выплаты для урегулирования разногласий. Мисс Вон отказалась, и дело было направлено на рассмотрение в трибунал. Трибунал отклонил все претензии истца как основанные на «полностью ошибочных предположениях» (*wholly misconceived*), отказался заслушивать 39-часовую диктофонную запись, которую мисс Вон тайно вела в ходе встреч с работодателем и общения с коллегами, и постановил компенсировать затраты ответчика на судебные разбирательства на общую сумму около £87 000.

Этот случай, особенно отказ трибунала использовать имеющуюся у истца аудиозапись в качестве доказательства, вызвал живое обсуждение в профессиональном сообществе и в прессе. Тем не менее, обращение мисс Вон в Апелляционный трибунал по трудовым спорам, а затем и в Апелляционный суд также не принесло ей положительных результатов. Апелляционные инстанции подтвердили правомерность решения о выплате компенсации ответчику в связи с «фундаментальной необоснованностью ее оценки поведения работодателя и коллег».

¹¹⁸ Vaughan v London Borough of Lewisham & Ors (Practice and Procedure: Costs), Court of Appeal - United Kingdom Employment Appeal Tribunal, June 06, 2013.

Таким образом, результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что уровень информированности работников о наличии механизмов защиты заявителей остается довольно низким. Статистические данные о результатах рассмотрения дел трибуналами показывают, что шансы заявителя выиграть дело минимальны, а наиболее распространенным исходом является урегулирование дела с помощью соответствующей Службы или в частном порядке.

Некоммерческой организацией «Blueprint for Free Speech» был проведен анализ 50 дел, рассмотренных трибуналами с 2006 года, а также 12 интервью с заявителями, обращавшимися в трибуналы. Анализ показал, что в значительном числе случаев, когда заявители имели высокие шансы выиграть дело и получить адекватную компенсацию, их действия и мотивы были подвергнуты судьями сомнению. В итоге размер компенсации был значительно урезан на основании невразумительных юридических формальностей¹¹⁹.

В сложившихся условиях, по мнению Blueprint for Free Speech, ничто не мешает работодателям применять в отношении заявителей меры возмездия, а механизмы, позволяющие принудить их прекратить репрессии или применить санкции за их непрекращение, отсутствуют.

**...уровень информированности
работников о наличии
механизмов защиты заявителей
остается довольно низким.**

¹¹⁹ Ibid. P. 34

3.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Рассмотренные выше проблемы правоприменения в совокупности с нормами действующего нормативного правового регулирования служебных разоблачений и защиты заявителей в Великобритании позволяют сделать некоторые выводы об основных вопросах, требующих первостепенного решения.

Трудности в оценке того, будет ли раскрытие информации защищаемым

Как уже отмечалось выше, раскрытие информации внешним реципиентам сопряжено с соблюдением большого числа разнообразных условий. В случае их нарушения у заявителя не будет права на защиту. Вместе с тем, может быть достаточно сложно определить, соответствует ли конкретная жизненная ситуация предписанным требованиям, например, возможно ли совершение злоупотребления в будущем, имеются ли у работодателя обязательства конфиденциальности по отношению к третьим лицам, носит ли злоупотребление исключительно серьезный характер. В условиях такой неопределенности работник не может быть уверенным, что его служебное разоблачение будет признано защищаемым. Это справедливо и в отношении требования обоснованного предположения (*reasonable belief*), выполнение которого необходимо для любого раскрытия информации (статья 43В Закона о раскрытии информации в общественных интересах).

Отсутствие требования о наличии внутренних механизмов раскрытия информации

Как было отмечено выше, внутреннее раскрытие информации является предпочтительным, при этом закон не предусматривает для организаций обязанности по определению внутренних процедур раскрытия информации. В некоторых случаях требование об установлении внутреннего механизма раскрытия информации исходит от конкретного регулирующего органа, например, может являться обязательным условием для получения лицензии¹²⁰. Таким образом, имеет место некоторое противоречие между подразумеваемым требованием к работнику (о внутреннем раскрытии информации) и обеспечением соответствующих возможностей для выполнения работником этого требования.

¹²⁰ Public Concern at Work. The Whistleblowing Commission. Report on the Effectiveness of Existing Arrangements for Workplace Whistleblowing in the UK. November 2013. P. 10.

Отсутствие гарантий конфиденциальности для заявителя

Закон о раскрытии информации в общественных интересах не устанавливает каких-либо требований в отношении сохранения в тайне личности заявителя лицом, которому была раскрыта информация. Таким образом, вопрос о сохранении личности заявителя в тайне решается каждой организацией (органом, уполномоченным принимать информацию о злоупотреблениях) самостоятельно.

Одновременно стоит упомянуть возможность использования законодательства по борьбе с терроризмом и положений Закона о правовом регулировании следственных полномочий (Regulation of Investigatory Powers Act), которые позволяют правоохранительным органам перехватывать данные телефонных разговоров, электронных переписок заявителей и журналистов. В этой связи личность заявителя может быть раскрыта даже в случае наличия установленных правил о конфиденциальности, и в отношении него могут быть применены ответные меры репрессивного характера¹²¹.

¹²¹ Public Concern at Work. Whistleblowing: Time for Change. 2016. P. 37. URL: http://www.pcaw.org.uk/content/6-campaigns/2-time-for-change-review/pcaw_5yr-review_final.pdf?1480418791

Отсутствие обязанности по рассмотрению полученной информации должностными органами и организациями, уполномоченными осуществлять ее прием

Закон о раскрытии информации в общественных интересах не устанавливает каких-либо требований в отношении обязательного рассмотрения организацией (органом, уполномоченным принимать информацию о злоупотреблениях) полученной информации. Соответственно, отсутствуют какие-либо общие требования к тому, по каким причинам информация может быть отклонена без дальнейшего рассмотрения. Как комментируют эту ситуацию критики, «в то время как законодательство предоставляет работнику для выбора широкий перечень предписанных лиц, никто не обязан принимать, расследовать и рассматривать дело. Почти бесспорно, что, если обратная связь о принятых мерах отсутствует, у работника появляется соблазн сделать более публичное раскрытие информации»¹²².

Следует отметить, что в связи с обозначенной проблемой правительством было объявлено о намерении ввести для предписанных лиц обязанность по представлению ежегодной отчетности, касающейся принятых служебных разоблачений. Такие отчеты, например, могли бы содержать сведения о количестве случаев раскрытия информации, количестве проведенных расследований¹²³.

¹²² Lewis D. Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 501.

¹²³ Department for Business, Innovation and Skills. Whistleblowing Framework: Call for Evidence. Government Response. June 2014. P. 23.

Трибуналы по трудовым спорам не наделены полномочиями по проведению расследований в связи с совершенным служебным разоблачением. Они также не могут потребовать от других органов, уполномоченных принимать информацию о злоупотреблениях, провести такое расследование или потребовать от организации, в которой происходят злоупотребления, принять меры по их пресечению. Как указывает Д. Льюис, «фундаментальная проблема слушаний трибунала состоит в том, что, с высокой степенью вероятности, они неспособны удовлетворить желание заявителя, чтобы беспокоящие его проблемы были рассмотрены, поскольку это попросту не является целью разрешения дела [трибуналом]»¹²⁴. Иными словами, трибунал не способен принять меры по исправлению злоупотребления, что, в конечном счете, и является первоначальной целью добросовестного служебного разоблачения.

Отсутствие обратной связи

Закон не устанавливает каких-либо правил относительно информирования заявителя о результатах рассмотрения представленной информации, проведенном расследовании, мерах, предпринятых для исправления ситуации и предотвраще-

¹²⁴ Lewis D. Resolving whistleblowing disputes in the public interest: is tribunal adjudication the best that can be offered? *Industrial Law Journal*. 2013, Vol. 42. № 1. P. 41.

ния дальнейших злоупотреблений. Решение данного вопроса остается на усмотрение каждой конкретной организации (органа, уполномоченного принимать информацию о злоупотреблениях). По свидетельству некоммерческой организации «Whistleblowers UK», зачастую заявители не получают обратной связи от соответствующих органов (relevant authorities) по поводу своих жалоб и в результате чувствуют себя в изоляции¹²⁵.

Трибуналы по трудовым спорам не являются специализированными органами по рассмотрению жалоб лиц, совершивших служебное разоблачение

Трибуналы по трудовым спорам могут рассматривать различные вопросы, связанные с трудовыми отношениями. В структуре трибуналов не выделены специальные трибуналы для рассмотрения жалоб лиц, совершивших служебное разоблачение. Таким образом, при рассмотрении трибуналами жалоб на репрессии может отсутствовать единство подхода, ощущаться нехватка специальных знаний или понимания проблем, свойственных именно служебным разоблачениям.

¹²⁵ Whistleblowers UK. Whistleblowers UK Statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission Call for Evidence. 2013. P. 4.

Высокие издержки на защиту прав заявителя посредством обращения в трибунал по трудовым спорам и длительные сроки рассмотрения дела

Высокие издержки на ведение дела в трибунале по трудовым спорам, прежде всего расходы на юридическую помощь, могут ограничивать возможности заявителей по защите своих прав. На данную проблему указывала некоммерческая организация «Whistleblowers UK» в своем заявлении Комиссии по служебным разоблачениям Министерства бизнеса, инноваций и навыков: «Опыт подавляющего большинства наших членов свидетельствует о том, что законы, направленные на защиту работников, желающих сообщить о злоупотреблениях и мошенничестве, не справляются с поставленной задачей и заявители оказываются в еще худшем положении из-за начала несбалансированного конфликта в разбирательстве трибунала по трудовым спорам. Дисбаланс в финансовых ресурсах и, как следствие, доступе к профессиональному юридическому совету и помощи превращает его [разбирательство] в несправедливое сражение. Корпорации или средние /крупные организации в состоянии затянуть юридический процесс в целях истощения средств индивида (обычно личных или семейных сбережений) для того, чтобы разрушить возможности заявителя по эффективному ведению его дела».

Так, по данным организации «Blueprint for Free Speech», рассмотрение дела в трибунале в среднем занимает около 20 месяцев, а затраты истца могут составить от £8 000 до £25 000 (при сред-

нем размере финансовой компенсации £17 422)¹²⁶.

Отсутствие мер ответственности для лиц, предпринимавших репрессии

Закон не предусматривает каких-либо мер ответственности в отношении организаций и лиц, осуществлявших репрессии, за исключением выплаты заявителю по решению трибунала по трудовым спорам компенсации. Меры ответственности для конкретных должностных лиц организаций не установлены. Таким образом, данный вопрос остается на усмотрение организации. При этом нельзя исключить возможность того, что организации фактически могут *поощрять* работников, предпринимавших репрессии в отношении лиц, совершивших служебное разоблачение, в целях предупреждения раскрытия информации о злоупотреблениях в будущем.

Ограниченное действие запрета на воспрепятствование раскрытию информации

Закон признает недействительным такие положения соглашения между работником и работодателем, которые направлены на воспрепятствование совершению работником защищаемого раскрытия информации. Между тем действие данной нормы, по-видимому, распространяется только на злоупотребления, прямо перечисленные законом (совершение уголовного преступления, невыполнение правовой обязанности, ошибка правосудия и т.д.). Иные виды

¹²⁶ Whistleblowers UK. Whistleblowers UK Statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission Call for Evidence. 2013. P. 3, 6; Blueprint for Free Speech. Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint. 2016. P. 36

недолжного поведения «выпадают» из сферы действия запрета¹²⁷.

Неопределенность в отношении того, раскрытие какой информации защищено законом

В 2016 году Европарламент принял директиву, направленную на гармонизацию законов о коммерческой тайне в странах ЕС, согласно которой лица, раскрывающие такую тайну, могут быть подвергнуты гражданским санкциям. К настоящему времени, по информации организации «Public Concern at Work», уже есть прецеденты, когда данная директива использовалась судом в качестве обоснования для отказа в защите лицам, раскрывшим информацию о нарушении, которая являлась коммерческой тайной. При этом бремя доказывания того, что раскрываемая информация не относится к коммерческой тайне, в таких случаях лежит на заявителе. Эксперты опасаются, что в такой ситуации принятая директива может стать инструментом для запугивания потенциальных заявителей¹²⁸.

Неоднозначность толкования мотивов раскрытия информации

Неправомерное поведение государственного служащего (*misconduct in public office*) – преднамеренная небрежность или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей – является уголовно наказуемым преступлением. Судебная практика

¹²⁷ Lewis D. Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 502.

¹²⁸ Public Concern at Work. Whistleblowing: Time for Change. 2016. P. 37. URL: http://www.pcaw.org.uk/content/6-campaigns/2-time-for-change-review/pcaw_5yr-review_final.pdf?1480418791

свидетельствует, что число уголовных преследований в отношении должностных лиц возросло с 2 случаев в 2005 году до 135 – в 2014 году. При этом несанкционированное раскрытие информации о замеченных злоупотреблениях государственными служащими несет в себе потенциальную опасность привлечения их к уголовной ответственности. Так, в ходе операции Эльведен (*Operation Elveden*) 9 полицейских были привлечены к уголовной ответственности за то, что они предоставили СМИ конфиденциальную информацию за вознаграждение. При этом раскрытые сведения касались незаконных телефонных и компьютерных взломов в газете *News of the World*, то есть фактически представляли собой служебное разоблачение¹²⁹.

В данном случае на первый план выходят первостепенные мотивы раскрытия информации. Доказать факт ее раскрытия, прежде всего, в публичных интересах, а не ради личной выгоды, может оказаться крайне сложным или вовсе непосильным для государственного служащего. В условиях, когда раскрытие информации может повлечь уголовную ответственность, значительно снижается вероятность совершения служебного разоблачения.

Неполный перечень лиц, подлежащих защите в делах о служебных разоблачениях

Закон устанавливает необходимость защиты постоянных работников, а также некоторых категорий наемных работников, подрядчиков, стажеров и временных работников, которые раскрывают информацию о нарушении,

¹²⁹ Ibid. P. 36

риске или злоупотреблении в общественных интересах. Вместе с тем, действующее законодательство не позволяет отнести к категории заявителей, имеющих право на защиту, всех работников. С появлением отдельных судебных прецедентов к защищаемым законом лицам уже отнесены акционеры обществ с ограниченной ответственностью, учащиеся медицинских училищ, акушеры, кандидаты на работу в системе здравоохранения. Вместе с тем, ряд категорий работников все еще остается незащищенным, в том числе: соискатели на должность, волонтеры, интерны, члены совета директоров, не обладающие исполнительными функциями, лица, назначаемые на публичные должности, священники и священнослужители, патронатные воспитатели, военнослужащие и сотрудники службы обеспечения безопасности, а также самозанятые лица¹³⁰.

Наличие права на защиту только после применения в отношении заявителя репрессивных мер

В отличие от США, где заявитель обладает правом обратиться за защитой в том числе в случае угрозы принять или отказаться принять (threaten to take or fail to take) в отношении него кадровое действие¹³¹, в Великобритании претендовать на защиту заявитель может, только если такое действие уже было принято. Единственным спасением в таком случае для работника, совершившего служебное разоблачение, может стать обращение в трибунал по трудовым спорам на основании статьи 128 Закона о правах на трудоустройство (Employment Rights Act), в соответствии с которой трибунал может принять решение о расторжении с ним трудового договора до момента итогового определения заявителем своих требований. Однако в данном случае никаких мер защиты от репрессий трибунал заявителю фактически не обеспечивает.

¹³⁰ Ibid. P. 34-35

¹³¹ 5 USC § 2302(b)(8)

4. Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в Канаде

136	4.1 История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей
143	4.2 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений
150	4.3 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей
158	4.4. Оплата информации о злоупотреблениях
160	4.5. Оценка эффективности системы защиты заявителей
166	4.6. Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Комплексное законодательство о совершении служебных разоблачений и защите заявителей в Канаде принято только для публичных должностных лиц. Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Закон о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение (Public Servants Disclosure Protection Act 2005). Публичным должностным лицом при этом является любое лицо, занятое в государственном секторе, любой член Королевской конной полиции Канады и любой руководитель (заместитель руководителя) органа или организации государственного сектора. Государственный сектор включает:

- министерства (departments), перечисленные в Приложении I к Закону о финансовом управлении (Financial Administration Act);
- другие части федеральной публичной администрации, названные в Приложениях I.1-V к указанному закону;
- корпорации Короны и другие публичные органы согласно Приложению I к Закону о защите государственных служащих, совершивших служебное разоблачение (за исключением вооруженных сил Канады, разведывательной службы и Учреждения по безопасности коммуникаций)¹³².

¹³² Public Servants Disclosure Protection Act, Section 2.

4.1 История развития практики служебных разоблачений и защиты заявителей

Вопрос совершения служебных разоблачений был поставлен на повестку дня во время федеральных выборов 1993 года, когда Либеральная партия под руководством Жана Кретьена (Jean Chrétien) объявила, что в случае победы примет закон, направленный на обеспечение безопасного раскрытия федеральными гражданскими служащими (*federal civil servants*) информации о злоупотреблениях. Хотя это обещание не было исполнено, вопрос был поднят вновь в рамках деятельности Рабочей группы по ценностям и этике государственной службы, возглавляемой Джоном Тейтом (John Tait)¹³³. В докладе «Прочная основа», опубликованном в 1996 году, подчеркивалось, что важным компонентом этического режима – комплекса инициатив, взаимно поддерживающих и дополняющих друг друга, – должно являться создание адекватного механизма помощи в трудных ситуациях, учреждение должностей консультантов или омбудсменов для публичных должностных лиц, к которым последние могли бы обращаться в ситуациях потенциального конфликта

¹³³ Saunders K.L., Thibault J. Whistleblowing in Canada: a New Framework of Analysis. Paper Presented to the Canadian Political Science Association Conference. June 2008.

интересов, других этических проблем, случаях принуждения к неэтичному поведению¹³⁴.

Данная рекомендация Рабочей группы была поддержана в докладе Генерального аудитора Канады в 2000 году. В числе восьми приоритетных направлений реформ предлагалось «методическое обеспечение принятия решений по этическим вопросам и разработка механизма помощи в трудных ситуациях для раскрытия информации о существующих этических проблемах с подходящей защитой для всех заинтересованных сторон»¹³⁵.

В итоге Казначейским советом была утверждена Политика внутреннего раскрытия информации о злоупотреблениях на рабочем месте (*Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*), вступившая в силу 30 ноября 2001 года¹³⁶. Под раскрытием информации в Политике

¹³⁴ Task Force on Public Service Values and Ethics. Report “A strong foundation”. 1996. P. 43.

¹³⁵ Auditor General of Canada. Report to Parliament. 2003. Exhibit 2.1 – Auditor General’s October 2000 Report Recommended Priorities for Action.

¹³⁶ Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/idicww-diicaftpr-eng.asp?format=print

понималось предоставление публичным должностным лицом добросовестно полученных им сведений, позволяющих сделать разумное предположение о совершенном или готовящемся злоупотреблении. Злоупотребление определялось как действие или бездействие, связанное:

- с нарушением любого закона или правила;
- с нарушением Кодекса ценностей и этики для государственной службы;
- с неправильным использованием государственных фондов или активов;
- со случаями значительного недолжного управления;
- со значительной и конкретной опасностью для жизни, здоровья или безопасности граждан или окружающей среды.

На заместителей руководителей (deputy heads) органов и организаций возлагалась обязанность создания внутренних механизмов по раскрытию злоупотреблений, включая назначение должностного лица, ответственного за получение и рассмотрение соответствующей информации.

Предпочтительным вариантом раскрытия информации являлось использование обычных отношений подчиненности (reporting relations) или обращение к ответственному должностному лицу органа или организации. В некоторых случаях допускалось обращение к Должностному лицу по поддержанию моральных стандартов на государственной службе (Public service

integrity officer)¹³⁷. Раскрытие информации общественности в Политике не рассматривалось.

Политика устанавливала запрет на репрессии в отношении лиц, добросовестно совершивших служебное разоблачение (за исключением некоторых ситуаций). В случае репрессий публичное должностное лицо могло обратиться к ответственному должностному лицу органа или организации или Должностному лицу по поддержанию моральных стандартов на государственной службе. На заместителей руководителей и должностных лиц, замещающих руководящие должности в органах и организациях, а также на Должностное лицо по поддержанию моральных стандартов на государственной службе возлагалась обязанность защищать публичных должностных лиц, добросовестно сообщающих о злоупотреблениях, от возможных репрессий.

Согласно Политике, к публичным должностным

¹³⁷ Данная должность была специально учреждена в рамках названной Политики для приема информации о злоупотреблениях. Первым Должностным лицом стал Э. Кайзерлинг (Edward W. Keyserlingk), до этого преимущественно занимавшийся научной деятельностью. Подробнее см. Sulzner G.T. Creating a Strong Disclosure-of-wrongdoing regime. The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada. Public Integrity. 2009. Vol. 11. № 2. P. 174.

лицам, в том числе замещающим руководящие должности, могли быть применены меры административной и дисциплинарной ответственности, включая увольнение, в случае, если они:

- предпринимали репрессии в отношении публичного должностного лица, совершившего раскрытие информации в соответствии с Политикой или выступавшего в качестве свидетеля;
- раскрыли информацию способом, не предусмотренным Политикой и ее процедурными требованиями.

Практика показала, что Политика не обеспечивает необходимого уровня доверия к установленным механизмам защиты лиц, совершающих служебные разоблачения. В этом отношении резонансными случаями стали финансовые злоупотребления Уполномоченного по защите тайны частной жизни (см. вставку A12), а также так называемый «спонсорский скандал» (sponsorship scandal, см. вставку A13). Впрочем, существует альтернативная точка зрения, гласящая, что вывод о неэффективности Политики являлся преждевременным и не совсем обоснованным, спровоцированным скандалами и жалобами профсоюзов¹³⁸.

¹³⁸ Thomas P.G. Debating a Whistle-Blower Protection Act for Employees of the Government of Canada. Canadian Public Administration. 2005. Vol. 48. № 2. P. 165.

A12

Уполномоченный по защите тайны частной жизни: утрата доверия Парламента из-за сокрытия информации¹³⁹

Джордж Радвански (George Radwanski) был назначен на должность Уполномоченного по защите тайны частной жизни (Privacy Commissioner) в 2000 году. Бывший журналист, он приобрел известность в том числе благодаря своим выступлениям против введения новых мер безопасности, внедряемых после террористического акта 11 сентября 2001 года, и, по мнению Уполномоченного, вторгающихся в тайну личной жизни граждан.

В марте 2003 года ответственный комитет Парламента рассмотрел ежегодный отчет Уполномоченного по защите тайны частной жизни. Комитетом была запрошена дополнительная информация, которая была позже представлена письмами, полученными секретарем Комитета 21 и 24 марта 2003 года. Вскоре после получения писем с приложением требуемых документов председатель Комитета получил телефонный звонок, в ходе которого индивид, представившийся сотрудником Управления Уполномоченного по защите тайны личной жизни, сообщил, что копия одного письма, представленного Комитету, была подделана. Копия письма была запрошена Комитетом от второго адресата (Министерства юстиции), сравнительный анализ документов подтвердил информацию анонимного источника (один абзац оригинального письма в копии был удален).

В ходе дальнейшего расследования этого дела, включая проведение закрытых слушаний, были выявлены и иные нарушения со стороны Уполномоченного Джорджа Радвански. Вскрылись факты представления Комитету неполной отчетности о расходах на поездки (занижение суммы более чем на 90 тыс. долларов), попытки сокрытия информации при представлении сведений об иных расходах (в частности, о расходах на

деловые обеды). Возникли многочисленные вопросы об обоснованности расходов и возможных нарушениях финансовой дисциплины, злоупотреблениях в сфере управления кадрами и отношении Уполномоченного к персоналу Управления. 23 июня 2003 года Дж. Радвански подал в отставку с поста Уполномоченного. Позднее он был обвинен в мошеннических заявках на компенсацию расходов, но оправдан судом в 2009 году.

Нарушения послужили толчком к созданию специальной рабочей группы в структуре Казначейского совета. Казначейским советом было проведено специальное исследование среди публичных должностных лиц Управления Уполномоченного. Опрос показал, что 63% респондентов знало о злоупотреблениях с ноября 2001 года, но не сообщало о них из-за страха репрессий (92%) и/или сомнений в желании и возможностях руководителей исправить ситуацию (96%). Большинство сотрудников Управления полагало, что Политика, реализуемая с ноября 2001 года, не защитит их от репрессий. 63% респондентов указало, что не доверяло руководству Управления, 38% ответивших полагали, что не будет сохранена необходимая конфиденциальность, 38% — что защита от репрессий не была возможна в целом.

Злоупотребления привлекли значительное внимание Парламента. 7 ноября 2003 года ответственный комитет Парламента представил отчет, посвященный служебным разоблачениям. Согласно отчету, во время специальных слушаний должностные лица Управления Уполномоченного по защите тайны частной жизни заявили, что существующий порядок не обеспечивает адекватной защиты лиц, сообщающих о злоупотреблениях. По этой, а также по ряду других причин никто не поднимал вопрос об имеющихся проблемах. С учетом результатов слушаний члены подкомитета пришли к выводу, что существующие контрольные механизмы (в том числе установленные Политикой внутреннего раскрытия информации о злоупотреблениях на рабочем месте) не являются достаточными, необходимый уровень защиты может обеспечить только законодательно установленный порядок.

¹³⁹ Parliament of Canada. Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 5 – Matters relating to the Office of the Privacy Commissioner. Presented to the House on July 16, 2003; Parliament of Canada. Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 13 – Study of the disclosure of wrongdoing (whistleblowing). Adopted by the Committee on November 7, 2003. Presented to the House on November 7, 2003; Kennedy M. George Radwanski, Former Privacy Commissioner, Dies. September 19, 2014.

Ежегодный доклад Должностного лица по поддержанию моральных стандартов на государственной службе за 2002-2003 отчетный год, представленный Парламенту, содержал критическую оценку установленного порядка служебных разоблачений и защиты заявителей. Э. Кайзерлинг, замещавший указанную должность с 2001 года, включил в доклад рекомендации по его совершенствованию, в том числе:

- основой для работы Управления Должностного лица или его преемника должен служить закон, а не административная политика;
- Управление Должностного лица (или его преемник) должно быть исключено из структуры Казначейского совета;
- Управление Должностного лица (или его преемник) должно быть наделено полномочиями по изданию обязательных к применению приказов или рекомендаций;

- назначение руководителя Управления Должностного лица (или его преемника) должно осуществляться Парламентом или получать его одобрение;
- право на защиту от репрессий должно быть расширено (Управление Должностного лица (или его преемник) должно получить право расследовать репрессии из-за служебных разоблачений внутри органа или организации, раскрытия информации общественности, Парламенту, другим ведомствам; должен быть расширен круг лиц, имеющих право на защиту);
- Управление Должностного лица (или его преемник) должно иметь право расследовать сообщения о злоупотреблениях в государственном секторе, полученные из любого источника, соответственно, должно быть расширено право на защиту от репрессий¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Sulzner G. T. Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada. *Public Integrity*. 2014. Vol. 11. №2. P. 171-188.

A13

Спонсорский скандал¹⁴¹

Спонсорская программа была инициирована федеральным правительством в 1996–1997 годах. Ее целью было улучшение отношения населения к федеральному правительству посредством ассоциации последнего с проведением популярных мероприятий. Правительство Канады оказывало финансовую поддержку разнообразным мероприятиям местного значения (например, культурным и спортивным), взамен организаторы мероприятий обязывались демонстрировать различным образом федеральную символику. В период с 1997 года по 31 марта 2003 года федеральные власти потратили на реализацию программы около 250 млн. долларов (было проспонсировано проведение 1987 мероприятий), при этом более 100 млн. долларов было выплачено организациям-посредникам. В марте 2002 года Министр общественных работ и государственных услуг (Minister of Public Works and Government Services) попросил Службу Генерального аудитора провести проверку трех контрактов общей стоимостью 1,6 млн. долларов, исполнителем по которым была одна и та же фирма «Groupaction Marketing». Отчет о результатах аудита, в ходе которого были выявлены многочисленные недостатки в процедурах управления контрактами, был представлен Министру 6 мая 2002 года. Было принято решение об аудите спонсорской программы в целом.

Аудит, проведенный в 2003 году, выявил, что субсидии долгое время выделялись в отсутствие каких-либо формальных критериев оценки и отбора поступивших заявок, часть средств через посредников была предоставлена предприятиям Короны (Crown entities) без заключения со-

ответствующих соглашений, во многих случаях отсутствовали какие-либо свидетельства того, что правительство получило в обмен на финансирование заявленные услуги, зачастую не соблюдались требования документов, регулирующих порядок закупок товаров и услуг для государственных нужд.

В декабре 2003 года программа была прекращена, а в феврале 2004 года было инициировано публичное расследование спонсорской программы (Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities), которое возглавил судья Джон Гомери (John Gomery). Отчет о первом этапе расследования был опубликован комиссией в ноябре 2005 года. Вскрывшиеся злоупотребления вызвали широкий общественный резонанс, который в итоге привел к потере власти Либеральной партией Канады в результате выборов 2006 года. Помимо прочего, выяснилось, что один из сотрудников ведомства, ответственного за реализацию программы, ранее пытался поднять вопрос о недолжных закупочных практиках. 10 июня 1996 года Аллан Катлер (Allan Cutler) встретился с представителем организации, ответственной за этику и аудит в соответствующей части государственного сектора (Audit and Ethics Branch within Public Works and Government Services Canada), чтобы передать ему документы, подтверждающие озвученные им обвинения. На следующий день его должность была объявлена избыточной. 17 июля 1996 года Катлер подал жалобу в отношении несправедливого кадрового решения. Ее рассмотрение заняло продолжительное время, лишь 24 февраля 1998 года он был назначен на иную должность. Обвинения Катлера послужили толчком для аудита, для проведения которого в июле 1996 года была привлечена компания Ernst & Young. Итоговый отчет аудиторов, содержащий серьезную критику закупочных процедур в отношении рекламных услуг, был представлен в ноябре 1996 года. Однако мер по исправлению ситуации предпринято не было.

В отчете о втором этапе публичного расследования, опубликованном в феврале 2006 года, признавалась важность принятия закона о защите лиц, совершивших служебное разоблачение. Вместе с тем, комиссия выразила сомнение, что одобренный на тот момент законопроект может достигнуть целей, задуманных парламентариями. Комиссией были высказаны конкретные предложения в отношении необходимых, по ее мнению, изменений.

Следует также упомянуть, что после скандала в 2008 году Аллан Катлер основал некоммерческую организацию Canadians for Accountability, чья основная деятельность связана с поддержкой лиц, совершивших служебное разоблачение.

¹⁴¹ Auditor General of Canada. Report (chapter 3). November 2003; Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Who is responsible? Fact finding report. November 2005; Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Restoring accountability recommendations. February 2006; Saunders K.L., Thibault J. Whistleblowing in Canada: a new framework of analysis. Paper presented to the Canadian Political Science Association Conference. June 2008; Официальный сайт организации «Canadians for Accountability». URL: <http://canadians4accountability.org/about/>.

В 2003 году была образована рабочая группа по служебным разоблачениям, которую возглавил К. Кернахан. В ее состав вошел и Э. Кайзерлинг. Отчет группы был опубликован в начале 2004 года. Он находил существующую Политику разумной и включал рекомендацию о законодательном оформлении режима служебных разоблачений. Одновременно указывалось, что такой режим должен быть частью более широкой этической инфраструктуры¹⁴².

В течение 2004-2005 годов законопроект о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, дважды вносился в Парламент и в итоге был принят в 2005 году¹⁴³. Данный закон (Public Servants Disclosure Protection Act) заменил Политику внутреннего раскрытия информации о злоупотреблениях на рабочем месте, утвержденную Казначейским советом Канады. Ряд изменений в новый закон, еще не вступивший в силу, был внесен Законом о федеральной подотчетности 2006 года (Federal Accountability Act). Закон о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение (далее также – Закон о служебных разоблачениях), вступил в силу только 15 апреля 2007 года.

¹⁴² Thomas P.G. Debating a Whistle-Blower Protection Act for Employees of the Government of Canada. Canadian Public Administration. 2005. Vol. 48. № 2. P. 159-160.

¹⁴³ Gray T. The Public Servants Disclosure Protection Act and Proposed Amendments. Parliamentary Information and Research Service. 2006.

4.2 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы служебных разоблачений

Закон о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, регламентирует как процедуры раскрытия информации о возможных злоупотреблениях в государственном секторе, так и процедуры защиты заявителей. На Президента Казначейского совета (Treasury Board) возложена обязанность продвижения этических практик в государственном секторе и создания позитивной среды для раскрытия злоупотреблений посредством распространения знания Закона и информации о его целях и процедурах, а также с помощью других способов, которые Президент сочтет подходящими.

Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность

Закон о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, также как и Кодекс ценностей и этики для государственного сектора (Values and Ethics Code for the Public Sector), утвержденный Казначейским советом, не устанавливает для должностных лиц обязанности сообщать о злоупотреблениях.

Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях

Закон о служебных разоблачениях применяется в отношении следующих нарушений, связанных с государственным сектором:

- нарушение федерального закона или закона провинции, любых правил, утвержденных во испол-

нение такого закона (за исключением нарушения статьи 19 Закона о служебных разоблачениях, устанавливающей запрет на репрессии в отношении лиц, совершивших защищаемое раскрытие информации);

- злоупотребление государственными фондами или активами;
- значительные случаи недолжного управления в государственном секторе;
- действие или бездействие, которое создает значительную и конкретную опасность для жизни, здоровья или безопасности людей или окружающей среды (за исключением опасности, неизбежно сопутствующей исполнению публичным

должностным лицом своих обязанностей или функций);

- серьезное нарушение кодекса поведения, утвержденного в соответствии со статьями 5 или 6 Закона о служебных разоблачениях;
- осознанное указание или совет лицу совершить какое-либо злоупотребление из перечисленных выше.

Как и в США и Великобритании, канадский закон не выделяет в отдельную категорию информацию о совершении коррупционного правонарушения.

Организация раскрытия информации внутри ведомств

На каждого руководителя органа или организации / его заместителя (chief executive) возложены следующие обязанности, связанные с совершением публичными должностными лицами служебных разоблачений:

- установление внутренних процедур в отношении раскрытия информации, совершаемого в соответствии с Законом о служебных разоблачениях, в той части государственного сектора, за которую ответственен данный руководитель (заместитель руководителя);
- назначение высшего должностного лица, ответственного за прием и рассмотрение информации о злоупотреблениях, полу-

ченной от публичного должностного лица, занятого в той части государственного сектора, за которую ответственен данный руководитель (заместитель руководителя).

В соответствии с Кодексом ценностей и этики для государственного сектора, руководители (их заместители) обеспечивают эффективную реализацию в своих органах или организациях внутренних процедур раскрытия информации (согласно положениям Кодекса, а также в соответствии с нормами кодекса поведения конкретного органа или организации), их регулярный мониторинг и оценку.

Приложение к Кодексу уточняет обязанности, возлагаемые на должностное лицо органа или организации, ответственное за прием и рассмотрение информации о злоупотреблениях. Обязанности такого лица в том числе включают:

- предоставление информации, консультирование публичных должностных лиц относительно процедур внутреннего раскрытия информации;
- получение информации в рамках служебных разоблачений, ее регистрация и оценка в целях установления достаточных оснований для дальнейшей обработки в порядке, установленном Законом о служебных разоблачениях;
- непосредственное руководство проверкой информации, представленной в рамках служебных разоблачений;

- координация работы по рассмотрению служебного разоблачения с ответственным должностным лицом другого органа или организации государственного сектора (при необходимости);
- уведомление лица, совершившего служебное разоблачение, о результатах рассмотрения представленной им информации и (или) ходе расследования, о действиях, предпринятых в связи с раскрытием информации (при необходимости);
- доклад о результатах расследований, системных проблемах, которые могут дать почву для злоупотреблений, непосредственно руководителю органа или организации (его заместителю), включая рекомендации о корректирующих действиях (при необходимости).

Согласно закону, на руководителя (его заместителя) также возложены обязанности, связанные с обеспечением конфиденциальности служебных разоблачений, в том числе защита личности лиц, совершивших разоблачение, свидетелей, лиц, предположительно ответственных за злоупотребление.

В соответствии с Законом о служебных разоблачениях публичное должностное лицо может раскрыть своему непосредственному руководителю или должностному лицу, назначенному руководителем органа или организации (его заместителем), любую информацию, которая, как полагает данное должностное лицо, может свидетельствовать о том, что:

- было совершено нарушение,
- нарушение должно произойти;

- публичное должностное лицо склоняли к совершению нарушения.

Раскрытие информации Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе

Указанную информацию (за некоторыми исключениями) публичное должностное лицо также может раскрыть Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Public Sector Integrity Commissioner). При этом разоблачение, касающееся Управления Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе, публичное должностное лицо может совершить Генеральному аудитору Канады (Auditor General of Canada).

Уполномоченный рассматривает полученную информацию и определяет необходимость в проведении расследования. Длительность обработки каждого служебного разоблачения зависит от уникальных обстоятельств конкретного случая, таких как доступность необходимых документов и свидетелей, сложность затронутых вопросов, необходимость специальных экспертиз или исследований. В соответствии с принятыми стандартами услуг (service standards) решение о начале расследования принимается в течение 90 дней с момента первого обращения заявителя в Управление Уполномоченного. Расследование служебного разоблачения (также как и жалобы на репрессии) осуществляется в течение одного года с его начала. В случае обнаружения злоупотребления Уполномоченный может дать рекомендации руководителю органа или организации (его заместителю) от-

носителем принятия корректирующих мер и должен сообщить о своих выводах Парламенту¹⁴⁴.

Раскрытие информации общественности

Информация, которую публичное должностное лицо может раскрыть своему непосредственному руководителю, назначенному должностному лицу, Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе или Генеральному аудитору (внутреннее раскрытие информации), при определенных условиях также может быть раскрыта широкой общественности. В частности, публичное служебное разоблачение возможно, если для внутреннего раскрытия информации недостаточно времени и если раскрывающее ее должностное лицо полагает на разумных основаниях (*reasonable grounds*), что объектом раскрытия информации является действие или бездействие, которое:

- образует серьезное нарушение в соответствии с федеральным законом или законом провинции;
- образует неизбежный риск значительной и конкретной опасности для жизни, здоровья или безопасности людей или окружающей среды.

При этом раскрытие информации общественности запрещено в отношении информации, разглашение которой ограничено каким-либо федеральным законом.

¹⁴⁴ По материалам официального сайта Управления Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada). URL: <http://www.psic-ispc.gc.ca/eng/investigations>

05

Организация системы служебных разоблачений в Канаде



На практике раскрытие информации широкой общественности сопряжено с определенными трудностями для заявителей. В частности, остается крайне размытой граница между правом индивида свободно высказываться в отношении значимых для общества вопросов и его обязанностью как публичного должностного лица соблюдать лояльность по отношению к своему работодателю (см. вставку А14).

A14

Обязанность соблюдать лояльность¹⁴⁵

У становление обязанности соблюдать лояльность (duty of loyalty) для государственного сектора восходит к уже упомянутым рекомендациям Рабочей группы по ценностям и этике государственной службы, в дальнейшем находя свое отражение в Кодексе ценностей и этики государственной службы 2003 года. Данное понятие вытекает из необходимости публичных должностных лиц соблюдать «демократические ценности» (democratic values) и подразумевает обязанность «соблюдая законодательство, помогать министрам служить общественным интересам».

Основные грани и принципы данного понятия, не раскрываемые в Кодексе, исследуются в рамках складывающейся судебной практики. Как правило, в судебных разбирательствах данное понятие рассматривается в следующем контексте: правительство применяет дисциплинарные меры ответственности в отношении публичного должностного лица, чье поведение — например, критика правительства — нарушает его обязанность соблюдать лояльность. При этом одним из вопросов, разрешаемых судами, становится соотношение данной обязанности с иными правами и свободами.

В контексте совершения служебных разоблачений на первый план выходит вопрос разграничения обязанности соблюдать лояльность и права на свободу выражения, закрепленного в Конституции Канады Хартией прав и свобод¹⁴⁶. Судебные дела, касающиеся данной темы, в Канаде рассматриваются довольно часто. Наиболее значимым прецедентным случаем, в котором впервые поднимался вопрос обязанности соблюдать лояльность, стало дело Фрейзера против Совета по связям с общественностью на государственной службе (Fraser v. Public Service Staff Relations Board)¹⁴⁷. Не менее важным прецедентом было дело Хэйдена против Канады (Haydon v. Canada), в котором

затрагивается вопрос обращения к широкой общественности после неудачных попыток решить проблему по внутренним каналам.

Истцы, Хэйден (Haydon) и Чопра (Chopra), работали специалистами по оценке лекарств в Министерстве здравоохранения Канады, занимаясь исследованием новых препаратов для животных с точки зрения их безопасности для человека. В ходе выполнения своих обязанностей они обратили внимание на повышение количества выпускаемых антибиотиков и гормонов роста, используемых для увеличения количества мяса и молока. Данное обстоятельство вызвало обеспокоенность служащих, о чем они сообщили руководству организации. Однако, несмотря на признание руководством существующих «противоречий» (controversy) в отношении используемого гормона роста, никаких действий по расследованию возможных вредных последствий от его использования принято не было. Не принесло результата и обращение в Совет по связям с общественностью на государственной службе в соответствии с Законом о работе с персоналом на государственной службе (Public Service Staff Relations Act).

После безрезультатных попыток решить вопрос по внутренним каналам, Хэйден и Чопра решили высказаться публично и приняли участие в национальной телевизионной программе Canada AM. В ходе выступления они высказали свои опасения по поводу роста количества выпускаемых гормонов и их влияния на здоровье человека, а также указали на то, что Министерство всячески избегает исследования и решения указанных проблем.

После этого выступления Чопре был вынесен официальный выговор за нарушение обязанности соблюдать лояльность, Хэйден — направлено инструктивное письмо с рекомендациями придерживаться ведомственной политики по взаимодействию со СМИ. Заявителями были поданы жалобы на указанные действия работодателя.

В результате слушаний по данному делу суд пришел к выводу, что принятые в отношении заявителей дисциплинарные действия не были оправданы в связи с тем, что выступление на телевидении не было первым шагом, предпринятым для рассмотрения вопроса о безопасности и эффективности процесса утверждения лекарств. Заявители несколько раз пытались решить проблему по внутренним каналам, однако данные попытки не увенчались успехом. В этой связи суд признал, что «публичная критика может быть оправдана, если попытки решить вопрос с использованием внутренних механизмов не были успешными»¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Treasury Board of Canada Secretariat. Values and Ethics of the Public Service: Duty of Loyalty.

URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/duty-loyalty.html>

¹⁴⁶ Canadian Charter of Rights and Freedoms. 1982.

¹⁴⁷ Fraser v. P.S.S.R.B., [1985] 2 S.C.R. 455.

¹⁴⁸ Federal Court Reports. Haydon v. Canada (T.D.) [2001] 2 F.C. 82.

4.3 Действующее нормативное правовое регулирование и организация системы защиты заявителей

Право на защиту

Защищаемым является раскрытие информации, совершенное добросовестно (in good faith) публичным должностным лицом:

- в соответствии с Законом о служебных разоблачениях;
- в рамках работы парламента;
- в рамках процедур, установленных любым другим федеральным законом;
- в случаях, когда закон требует такого раскрытия.

Закон о служебных разоблачениях устанавливает общий запрет на репрессии. Статья 19 указанного закона гласит, что ни один индивид не должен предпринимать репрессивных действий в отношении публичного должностного лица или указывать принять такие действия в отношении данного лица¹⁴⁹. При этом под репрессией (reprisal) понимается любое из перечисленных ниже действий, предпринятых в отношении публичного должностного лица из-за совершенного им защищаемого раскрытия информации, добросовестного участия в расследовании в связи с раскры-

тием информации или расследования иных вскрывшихся нарушений¹⁵⁰:

- дисциплинарные меры;
- понижение в должности;
- увольнение;
- любые меры, неблагоприятно влияющие на трудоустройство или условия труда публичного должностного лица;
- угрозы предпринять какие-либо действия из перечисленных выше.

Обращение за защитой к Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе

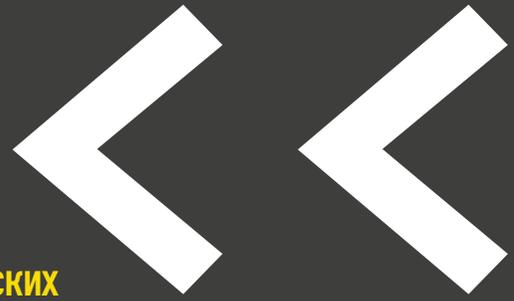
Публичное должностное лицо или бывшее публичное должностное лицо, имеющее разумные основания для предположения, что против него была совершена репрессия, может обратиться с жалобой к Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (см. вставку Б5). Жалоба должна быть подана не позднее 60 дней со дня, когда заявитель узнал или, по мнению Уполномоченного, должен был узнать о совершении против

¹⁴⁹ Упоминание по тексту лица, осуществившего репрессию, включает лицо, которое приказало предпринять репрессию.

¹⁵⁰ Имеются в виду случаи, когда предположение о совершении иного правонарушения возникло в ходе расследования или в результате информации, которая была предоставлена Уполномоченному лицом, не являющимся государственным служащим.

Вставка

Б5



Вставка Б5. Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе¹⁵¹

Управление Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе было учреждено в 2007 году для реализации Закона о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение. В компетенцию Управления входит прием и рассмотрение информации о злоупотреблениях в государственном секторе, а также защита лиц, совершивших раскрытие такой информации. По состоянию на 2015–2016 отчетный год, под юрисдикцию Управления попадало около 375 тыс. государственных служащих (за исключением служащих Вооруженных сил Канады (Canadian Forces), Службы безопасности (Canadian Security Intelligence Service) и Управления защиты связи (Communications Security Establishment)).

Уполномоченный назначается Губернатором после консультации с лидерами каждой партии в Сенате и Палате общин и одобрения назначения резолюциями Сената и Палаты общин. Срок назначения составляет 7 лет. Уполномоченный может быть назначен на повторный срок. Уполномоченный обладает статусом и полномочиями заместителя руководителя (deputy head) министерства.

По состоянию на 2015–2016 отчетный год штат Управления Уполномоченного состоял из 26 сотрудников (в эквиваленте полной занятости).

¹⁵¹ Public Servants Disclosure Protection Act; Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada. 2015-2016 Departmental performance report.

него репрессивных действий. Жалоба может быть подана и позднее установленного срока, если Уполномоченный сочтет это подходящим с учетом всех обстоятельств. Направление жалобы Уполномоченному исключает инициирование заявителем любых процедур в соответствии с другим федеральным законом или коллективным соглашением в отношении предполагаемой репрессии.

Уполномоченный может отказаться принять жалобу к рассмотрению, если сочтет, что:

- жалоба была адекватно рассмотрена или может быть рассмотрена более подходящим образом в соответствии с процедурами, установленными федеральным законом (иным, нежели Закон о служебных разоблачениях) или коллективным соглашением;
- жалоба была адекватно рассмотрена в соответствии со специальным порядком (в случае, если заявитель является членом или бывшим членом Королевской конной полиции Канады);
- жалоба находится вне компетенции Уполномоченного;
- жалоба была сделана недобросовестно.

Уполномоченный должен решить, принимать ли жалобу к рассмотрению, в течение 15 дней после ее получения. Если жалоба принимается к рассмотрению, Уполномоченный должен направить соответствующее письменное уведомление заявителю и лицу (органу или организации), наделенному полномочиями по применению дисциплинарных мер в отношении лиц, участвовав-

ших в совершении действий, которые, по мнению заявителя, носят репрессивный характер. В случае отказа принять жалобу к рассмотрению Уполномоченный должен направить письменное уведомление о своем решении заявителю и указать причины такого решения. Заявитель при этом может воспользоваться иными процедурами, установленными федеральным законом или коллективным соглашением, для разрешения своей жалобы на репрессии (за исключением случая, когда жалоба отклонена на основании того, что является недобросовестной).

Для проведения расследования жалобы Уполномоченный может назначить специальное лицо (следователя). Расследования проводятся настолько неформально и быстро, насколько это возможно. При начале расследования следователь должен уведомить соответствующего руководителя органа или организации (его заместителя), в том числе изложив ему существо жалобы. Следователь также может уведомить о начале расследования любое другое лицо, которое сочтет необходимым. По запросу следователя руководитель (его заместитель) и иные публичные должностные лица должны предоставлять ему любое оборудование, информацию, оказывать иное содействие и обеспечивать доступ в любые помещения, которые могут понадобиться для проведения расследования.

В любой момент во время проведения расследования следователь может рекомендовать Уполномоченному назначить посредника (conciliator) для урегулирования жалобы путем переговоров. Условия достигнутого соглашения должны быть одобрены Уполномоченным.

Сразу же после окончания расследования следователь должен представить Уполномоченному отчет со своими выводами. После получения отчета Уполномоченный может принять решение об обращении в Трибунал по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение (Public Servants Disclosure Protection Tribunal, см. вставку Б6). При принятии данного решения учитываются следующие обстоятельства:

- наличие разумных оснований для предположения, что против заявителя были предприняты репрессивные действия;
- расследование жалобы не может быть завершено из-за недостаточного содействия со стороны руководителя (его заместителя) или иных публичных должностных лиц органа или организации;
- жалобу следует отклонить по установленным законом основаниям;
- с учетом всех обстоятельств, обращение в Трибунал послужит общественным интересам.

Если после получения отчета Уполномоченный приходит к выводу, что обращение в Трибунал не обосновано с учетом обстоятельств, он должен отклонить жалобу. О своем решении Уполномоченный должен уведомить ряд заинтересованных лиц (в том числе заявителя и его работодателя).



Трибунал по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение¹⁵²

Трибунал был учрежден в 2007 году в целях реализации Закона о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, и является квазисудебным органом. Его основная задача — рассмотрение и вынесение решений по конкретным делам о репрессиях. В этом состоит одно из наиболее существенных отличий канадского подхода от опыта США и Великобритании: в Канаде было решено создать квазисудебную инстанцию, специализирующуюся на теме служебных разоблачений, а не возлагать дополнительные полномочия на органы, рассматривающие широкий спектр вопросов, связанных с нарушением законодательства о государственной службе и (или) трудового законодательства.

Трибунал состоит из Председателя и не менее 2 и не более 6 других членов, назначаемых Губернатором (Governor in Council). Все члены Трибунала должны быть судьями Федерального суда или высшего суда провинции. Каждый член Трибунала назначается на срок не более 7 лет и замещает должность до тех пор, пока остается судьей. Один и тот же член Трибунала может быть назначен на должность неоднократно. По состоянию на декабрь 2017 года Трибунал состоял из Председателя и двух членов.

Дела передаются в Трибунал непосредственно Уполномоченным по поддержанию этических стандартов в государственном секторе. Трибунал может проводить заседания в такое время и в таком месте на территории Канады, которое сочтет необходимым или желательным. При рассмотрении дела член Трибунала (группа членов Трибунала) может:

- вызывать свидетелей и получать от них устные или письменные показания, а также документы и вещи, которые будут необходимы для проведения слушания и рассмотрения обращения;
- принимать присягу;
- принимать любые свидетельства и другую информацию (под присягой, в виде аффидевита или иным образом), которую сочтет нужной;
- удлинять или сокращать любые временные ограничения, установленные процедурными правилами;
- решать любой процедурный вопрос или вопрос, связанный с доказательствами.

До 2014 года обеспечением работы Трибунала занималась его Канцелярия. В соответствии с Законом об оказании сопутствующих услуг административным трибуналам (Administrative Tribunals Support Service of Canada Act) с 2014 года обеспечением деятельности 11 административных трибуналов, включая Трибунал по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, занимается единая организация — Служба по оказанию сопутствующих услуг административным трибуналам.

¹⁵² Public Servants Disclosure Protection Act; Public Servants Disclosure Protection Tribunal Canada, 2012-2013 Departmental Performance Report.

Рассмотрение дела Трибуналом по защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение

Рассмотрение дела Трибуналом проводится настолько неформально и быстро, насколько позволяют требования естественной справедливости (*natural justice*) и процедурные правила. При получении обращения от Уполномоченного Председатель Трибунала назначает одного из членов Трибунала для рассмотрения этого обращения. При необходимости число членов Трибунала, рассматривающих обращение, может быть увеличено. В отношении поступившего обращения Трибунал должен принять решение о том, был ли подвергнут заявитель репрессиям. Если Трибунал приходит к выводу, что репрессии имели место, он может принять предписание о защите прав потерпевшего. Трибунал может потребовать от работодателя или соответствующего руководителя (заместителя руководителя) принять все необходимые меры для того, чтобы:

- позволить заявителю вернуться к исполнению его должностных обязанностей;
- восстановить заявителя в должности или выплатить ему компенсацию вместо восстановления, если Трибунал придет к выводу, что отношения доверия между сторонами не могут быть восстановлены;
- выплатить заявителю компенсацию в размере, не превышающем сумму, эквивалентную, по мнению Трибунала, вознаграждению, которое было бы выплачено заявителю, если бы к нему не были применены репрессии;

- отменить любую меру или действие, включая дисциплинарные меры, и выплатить заявителю компенсацию в размере, не превышающем сумму, эквивалентную, по мнению Трибунала, финансовому или иному наказанию, примененному к заявителю;
- выплатить заявителю сумму, равную любым расходам и другим финансовым убыткам, понесенным заявителем в качестве непосредственного результата репрессий;
- компенсировать заявителю сумму не более 10 тыс. долларов за боль и страдания, испытанные заявителем в результате репрессий.

Применение к нарушителям мер ответственности

Трибунал также должен принять решение о том, действительно ли лица, определенные Уполномоченным в его обращении как совершившие репрессии, предпринимали такого рода действия в отношении заявителя. Трибунал может издать предписание о применении к указанным лицам дисциплинарных взысканий. При вынесении такого решения Трибунал должен принять во внимание в том числе следующие факторы:

- тяжесть репрессий;
- уровень ответственности, присущий должности, занимаемой индивидом;
- предшествующее исполнение должностных обязанностей;

- носили ли репрессии эпизодический характер;
- потенциал индивида к реабилитации;
- сдерживающий эффект дисциплинарных санкций.

Дополнительно Трибунал должен учесть:

- степень, в которой существо репрессий препятствует раскрытию злоупотреблений в соответствии с Законом о служебных разоблачениях;
- степень, в которой неадекватные дисциплинарные меры в связи с репрессией могут иметь негативный эффект на доверие к публичным институтам.

Индивид, против которого в результате предписания принимаются дисциплинарные меры, не может инициировать жалобу или иную сходную процедуру в соответствии с федеральным законом или коллективным соглашением в отношении дисциплинарного действия.

Решение Трибунала не подлежит апелляции. Тем не менее, сторона дела может обратиться за судебным пересмотром решения в Федеральный апелляционный суд (Federal Court of Appeals)¹⁵³.

¹⁵³ Public Servants Disclosure Protection Tribunal. Procedural Guide. P. 18.

Любое лицо, сознательно нарушившее статью 19 Закона о служебных разоблачениях (то есть статью, запрещающую репрессии), признается виновным:

- в совершении преступления, преследуемого по обвинительному акту (indictable offence¹⁵⁴), и подлежит штрафу на сумму не более 10 тыс. долларов, или лишению свободы на срок не более двух лет, или одновременно штрафу и лишению свободы; или
- в совершении преступления, наказываемого в порядке суммарного производства (punishable on summary conviction¹⁵⁵), и подлежит штрафу на сумму не более 5 тыс. долларов, или лишению свободы на срок не более 6 месяцев, или одновременно штрафу и лишению свободы.

¹⁵⁴ В разбирательствах по таким преступлениям стороной обвинения обязательно предъявляется обвинительное заключение (indictment), а у обвиняемого есть право на судопроизводство с участием присяжных заседателей (хотя от этого права он может отказаться).

¹⁵⁵ Разбирательство по данному виду преступлений, в отличие от упомянутых выше, не требует наличия обвинительного заключения и проводится в порядке упрощенного судопроизводства.

06

Организация системы защиты заявителей в Канаде



4.4 Оплата информации о злоупотреблениях

Закон о защите публичных должностных лиц, совершивших служебное разоблачение, не предусматривает выплаты заявителям вознаграждения за раскрытие информации. Вместе с тем, определенная практика по оплате информации о злоупотреблениях существует и в Канаде.

Так, в рамках реализации Плана экономических действий 2013 года (Economic action plan 2013) была запущена Программа для осведомителей об использовании оффшоров в целях избегания налогообложения (Offshore tax informant program). Программа предполагает выплату финансового вознаграждения индивидам, сообщившим об уклонении каких-либо лиц от уплаты налогов. Выплата вознаграждения возможна, если сумма возвращенных в бюджет средств составит более 100 тыс. долларов. Размер вознаграждения – от 5% до 15% взысканных средств. Вознаграждение не может быть выплачено лицу, признанному виновным в уклонении от уплаты налогов, которого касалась представленная информация. Существуют и иные ограничения на участие в программе, например, информатором не может быть сотрудник Налогового агентства Канады¹⁵⁶.

Комиссия по ценным бумагам провинции Онтарио в 2016 году приняла Положение о программе служебных разоблачений (OSC Policy 15-601 – Whistleblower Program). Данное Положение в том числе предусматривает использование механизмов финансового поощрения заявителей. Лицо, сообщаемое о замеченных нарушениях законов провинции о ценных бумагах, может получить вознаграждение, если раскрытая им информация является: а) оригинальной, б) добровольно представленной, в) содержащей достаточные, достоверные, конкретные и своевременные факты о нарушении, г) существенной для помощи в расследовании. При этом раскрытие информации должно привести к принятию Комиссией решения о выплате нарушителем суммы от 1 млн. долларов. Положение также устанавливает ряд дополнительных требований и ограничений для лиц, претендующих на получение вознаграждения, а размер такого вознаграждения может составить от 5% до 15% взысканных финансовых санкций. Максимальная сумма вознаграждения составляет 1,5 млн. долларов по делам о финансовых махинациях, операциях с ценными бумагами на основе конфиденциальной информации, манипулировании рыночными це-

¹⁵⁶ По материалам официального сайта Налогового агентства Канады (Canada Revenue Agency). URL: <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/cmplnc/otip-pdife/menu-eng.html>

нами и 5 млн. долларов в случаях, когда Комиссией было взыскано в виде санкций более 10 млн. долларов¹⁵⁷.

Канадская ассоциация финансовых сотрудников (Association of Canadian Financial Officers) в своем докладе Постоянному комитету по государственным операциям и оценке (Standing Committee on Government Operations and Estimates) настоятельно рекомендовала рассмотреть возможность включения в Закон о служебных разоблачениях положений, предусматривающих возможность вознаграждения заявителей, раскрывающих оригинальную информацию пропорционально размеру взысканных средств¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Ontario Securities Commission. OSC Policy 15-601. Whistleblower Program.

¹⁵⁸ Association of Canadian Financial Officers. Protect Integrity; Protect Whistleblowers. A Submission to the Standing Committee on Government Operations and Estimates. February 16, 2017.

4.5 Оценка эффективности системы защиты заявителей

В настоящее время вопросам оценки эффективности и необходимости дальнейшего совершенствования системы служебных разоблачений и защиты заявителей властями Канады уделяется большое внимание. Об этом свидетельствует, в частности, представленный в июне 2017 года Парламенту объемный доклад Постоянного комитета по государственным операциям и оценке (Standing Committee on Government Operations and Estimates), подробно рассматривающий различные аспекты данной темы.

По состоянию на 2016-2017 отчетный год под действие Закона о служебных разоблачениях попадало 133 организации федерального государственного сектора. Из них 113 организаций сообщили Казначейскому совету о назначении высших должностных лиц, ответственных за прием информации о злоупотреблениях (20 организаций сообщили о том, что внутренние процедуры раскрытия информации или назначение ответственных должностных лиц не осуществлялось, поскольку при имеющемся размере организации такие меры являются нецелесообразными). В Таблице 14 приведены сведения о внутренних служебных разоблачениях (без учета случаев раскрытия информации Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе)¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Treasury Board of Canada Secretariat. Annual Report on the Public Servants Disclosure Protection Act for the 2016 to 2017 Fiscal Year.

Таблица

14

Внутренние служебные разоблачения

	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015	2015– 2016	2016– 2017
Количество организаций, подпадающих под действие Закона о служебных разоблачениях	155	149	147	146	134	133
Количество служебных разоблачений, полученных в соответствии с Законом о служебных разоблачениях	197	207	194*	200	281	209
Количество организаций, сообщивших о получении служебных разоблачений	28	30	28	28	31	22
Количество обработанных служебных разоблачений (новые + переданные на рассмотрение + завершенные прошлогодние)	319	316	287*	299	385	332
Количество полученных служебных разоблачений, в отношении которых были предприняты [дальнейшие] действия	186	130	123*	123	132	98
Количество полученных служебных разоблачений, в отношении которых действия не предпринимались	47	91	73	85	122	97
Количество расследований, начатых в результате получения служебного разоблачения	78	74	39	78	56	61
Количество полученных служебных разоблачений, приведших к обнаружению злоупотреблений	24	18	17	13	7	10
Количество полученных служебных разоблачений, приведших к принятию корректирующих мер	74	40	29	17	31	17
Количество организаций, сообщивших об обнаружении системных проблем, приводивших к злоупотреблениям	1	2	3	0	2	0

* Данные показатели были скорректированы в связи с тем, что при рассмотрении служебного разоблачения, изначально заявленного как одно, в ходе последующей обработки было выявлено 13 разоблачений.

Анализируя приведенные данные, можно отметить, что доля внутренних служебных разоблачений, которые привели к принятию органами или организациями каких-либо мер, неуклонно снижается: так, если в 2011-2012 году те или иные меры были приняты по итогам рассмотрения 58% всех обработанных обращений, то в период 2012-2015 годов этот показатель снизился до уровня 41%-43%, в 2015-2016 годах - до 34%, в 2016-2017 годах - до 30%. Одновременно снижалась и доля служебных разоблачений, по итогам рассмотрения которых были приняты корректирующие меры: если в 2011-2012 году такие меры были приняты в 40% случаев, то в 2016-2017 годах - лишь в 17%.

В Таблице 15 приведены сведения о деятельности Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе¹⁶⁰. Уполномоченный принимает как служебные разоблачения, так и жалобы на репрессии.

¹⁶⁰ По материалам ежегодных отчетов Управления Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada). URL: <http://www.psic-ispcc.gc.ca/eng/content/publications>. Следует иметь в виду, что способы подсчета некоторых показателей менялись в течение 2011-2017 годов.

Таблица

15

Деятельность Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе

	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015	2015– 2016	2016– 2017
Количество служебных разоблачений, полученных в течение отчетного года	94	113	84	90	86	81
Общее количество служебных разоблачений (новые + завершенные прошлогодние + пересмотренные)	170	214	168	125	125	141
Количество завершенных дел	77	136	135	86	65	-
из них:						
после оценки на допустимость	72	106	112	71	61	105
после расследования	4	19	18	13	3	22
количество дел, приведших к установлению случаев злоупотреблений / к докладу Парламенту	1	4	5	2	1	2
Количество жалоб на репрессии, полученных в течение отчетного года	43	24	29	28	30	31
Общее количество жалоб на репрессии (новые + завершенные прошлогодние + пересмотренные)	60	53	44	45	46	43
Количество жалоб, рассмотрение которых завершено	33	40	32	27	32	-
из них:						
после оценки на допустимость	31	23	24	18	24	35
после расследования	2	14	7	5	5	14
после процедуры урегулирования	0	0	1	1	3	2
после обращения в Трибунал	0	2	0	3	0	0

Согласно информации профсоюзной организации Public Service Alliance of Canada, всего с момента создания в 2007 году и вплоть до 2016 года Уполномоченным было получено 709 служебных разоблачений, из которых только 11 (1,5%) были признаны «обоснованными» в соответствии с Законом о служебных разоблачениях. За указанный период было получено также 237 жалоб на репрессии, из которых только 11 (4,6%) были направлены на рассмотрение в Трибунал¹⁶¹, 55% жалоб было отклонено по следующим основаниям: а) изложенные в жалобе утверждения не соответствуют определению репрессий, установленному Законом, б) жалоба не относится к случаям совершения служебного разоблачения в соответствии с Законом, в) жалоба не относится к государственному сектору, как того требует Закон¹⁶².

Такие низкие показатели, по мнению профсоюза, могут частично объясняться существующими недоработками законодательства. Одновременно они свидетельствуют о том, что институт Уполномоченного не смог проявить себя как независимая и заслуживающая доверия структура. Такая ситуация «способствует созданию нездоровой и неэффективной культуры молчания на государственной службе»¹⁶³.

Об отсутствии чувства защищенности заявителей говорят и результаты соцопросов. Так, по результатам опросов государственных служащих, проводившихся Казначейством Канады в 2011 и 2014 годах, было выявлено, что из-за страха репрессий жалобы на нарушение их прав отказались подавать 44% и 45% респондентов соответственно¹⁶⁴. Об отсутствии доверия к существующему механизму подачи жалоб на репрессии свидетельствуют и отдельные случаи из практики, такие как дело Сильви Террьерен (см. вставку A15).

¹⁶¹ Public Service Alliance of Canada. Submission to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates regarding The Public Servants Disclosure Protection Act. March 2017. P. 3.

¹⁶² The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 9: Strengthening the Protection of the Public Interest within the Public Servants Disclosure Protection Act. 42nd Parliament, 1st Session. June 2017. P. 45.

¹⁶³ Public Service Alliance of Canada. Submission to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates regarding The Public Servants Disclosure Protection Act. March 2017. P. 3.

¹⁶⁴ Treasury Board of Canada Secretariat. Public Service Employee Survey (PSES). 2014.

A15

Охота на ведьм: дело Сильви Террьерен

Сильви Террьерен (Sylvie Therrien) занимала должность эксперта по расследованию фактов мошенничества при получении пособия по безработице (employment insurance) в Министерстве труда и социального развития Канады (Employment and Social Development Canada). В ее обязанности входил поиск ошибок и ложных сведений в документах, представленных заявителями. Обнаружение таких ошибок и сведений приводило к отказу в пособии. По мнению Террьерен, ей и ее коллегам устанавливались «квоты» средств, которые они должны были экономить стране, любой ценой изыскивая в документах возможные ошибки (около 485 тыс. долларов ежегодно).

Такой подход противоречил ценностным и моральным установкам Сильви Террьерен, и она решила сообщить о нарушениях, воспользовавшись предусмотренными в организации внутренними каналами. Однако ее разоблачение не возымело никакого эффекта.

Тогда Террьерен решила дать интервью ежедневной газете *Le Devoir*, рассказав о ситуации в Министерстве. 1 февраля 2013 года издание опубликовало соответствующую статью без указания персональных данных информатора. Впоследствии в редакцию газеты поступили еще несколько документов от других источников, которые подтверждали правоту Террьерен.

В марте 2013 правительство начало внутреннее расследование, чтобы выявить ответственных за утечку информации в СМИ. Несколько подозреваемых сотрудников должны были представить разъяснения, сама Террьерен провела полдня на соответствующих «интервью». Данный случай получил широкую огласку: оппозиция и ряд профсоюзов резко критиковали такие методы, называя их «охотой на ведьм».

Тем не менее, 13 мая Сильви Террьерен была отстранена от работы без материальной компенсации, ей было рекомендовано никогда больше не выступать с критикой правительства. Ее обвинили в нарушении правительственной политики коммуникаций и кодекса поведения Министерства, ее «статус надежности» (допуск к работе со сведениями, составляющими государственную тайну) был упразднен и на этом основании 15 октября 2013 года Террьерен была официально уволена.

В 2014 году при содействии своего профсоюза *Public Service Alliance of Canada* (Канадский союз государственной

службы) Сильви Террьерен обжаловала решения о применении к ней взысканий в Палату по трудоустройству и трудовым отношениям на государственной службе (*Public Service Labour Relations and Employment Board*). Рассмотрение жалобы началось лишь спустя год после ее подачи и так и не было завершено.

Позиция правительства по ее делу была однозначной — никакой незаконной практики установления «квот» в Министерстве не было, а Террьерен должна была раскрывать информацию определенным законом лицам, а не СМИ.

По словам самой Сильви Террьерен, она целенаправленно не использовала такие механизмы [обращение к Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе], так как заведомо знала, что они неэффективны, и лично была знакома с должностными лицами, которые «прошли внутренние процедуры, дошли до Уполномоченного и потеряли работу... потому что они рискнули пожаловаться».

Параллельно в 2014 году Террьерен подала жалобу на репрессии Уполномоченному. Однако жалоба была отклонена на основании того, что указанные действия уже рассматривались в ходе другого разбирательства.

Ее заявление о судебном пересмотре дела, поданное в Федеральный суд, также не было удовлетворено.

Все это время общественность активно поддерживала Сильви, оставшуюся без средств к существованию, в ее пользу была организована благотворительная кампания, собравшая около 50 тыс. долларов. В 2014 году независимая неправительственная организация «*Canadians for Accountability*» (Канадцы за подотчетность) присудила Сильви свой ежегодный приз «Золотой свисток» за ее мужество и честность¹⁶⁵.

В январе 2017 года, однако, у Террьерен появилась надежда на восстановление справедливости. Федеральный апелляционный суд (*Federal Court of Appeal*), рассмотрев ее жалобу, принял решение об удовлетворении апелляции о пересмотре дела, а также представил некоторые важные разъяснения Закона о служебных разоблачениях. Во-первых, суд указал на то, что Уполномоченный не может отказаться рассматривать жалобу только потому, что действия упоминаются в каком-либо другом разбирательстве, а должен установить, будут ли в рамках этого разбирательства рассматриваться по существу обвинения в репрессиях. Во-вторых, суд установил, что Уполномоченный, изначально заявляя рассмотрение жалобы по одной статье, впоследствии отклонил ее по другой статье. Данное обстоятельство апелляционный суд признал процедурным нарушением¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Therrien v. Canada (Attorney General), 2015 FC 1351; Материалы внепартийного объединения граждан и организаций “Voices-Voix”. URL: <http://voices-voix.ca/en/node/1382>

¹⁶⁶ Federal Court of Appeal Decisions. Therrien v. Canada (Attorney General). 2017 FCA 14.

4.6 Основные проблемы, связанные с совершением служебных разоблачений и защитой заявителей

Рассмотренные особенности функционирования механизмов служебных разоблачений и защиты заявителей, а также сложившаяся правоприменительная практика позволяют сделать некоторые выводы о несовершенствах, присущих действующему законодательству. Следует отметить, что данные проблемы в том или ином контексте поднимаются и в уже упомянутом докладе Постоянного комитета по государственным операциям и оценке Парламенту, что свидетельствует о понимании властью существующих недоработок законодательства и необходимости его совершенствования.

Несовершенство существующего понятийного аппарата

В действующей редакции Закон недостаточно полно раскрывает понятия, связанные со служебными разоблачениями и случаями, когда они являются защищаемыми. В частности, определение нарушений (*wrongdoing*), которые могут быть раскрыты заявителями, не учитывает все формы возможных неправомерных деяний и ненадлежащего поведения. Законом установлено, что защищаемым является сообщение о значительных случаях плохого управления (*gross mismanagement*), а то время как просто ненадлежащее управление (*mismanagement*) уже не является информацией, раскрытие которой подлежит защите. Кроме того, под определение правонарушения в соответствии с законом не попадают целые отдельные сферы, такие как политики Казначейского совета (*Treasury Board*)¹⁶⁷. Эксперты указывают также на необходимость

пересмотра перечня действий, которые могут считаться репрессиями, а также уточнения понятия добросовестности (*good faith*) совершения служебного разоблачения¹⁶⁸.

Ограниченный перечень лиц, которые могут сообщить о служебном разоблачении

Нормы действующего законодательства не позволяют воспользоваться механизмами сообщения о замеченном нарушении или злоупотреблении сотрудникам сферы безопасности: служащим Вооруженных сил Канады, Службы безопасности, Управления защиты связи. Кроме того, отсутствуют какие-либо механизмы совершения служебных разоблачений работниками частного сектора. Данное обстоятельство

¹⁶⁷ Public Service Alliance of Canada. Submission to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates regarding The Public Servants Disclosure Protection Act. March 2017. P. 3.

¹⁶⁸ The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 9: Strengthening the Protection of the Public Interest within the Public Servants Disclosure Protection Act. 42nd Parliament, 1st Session. June 2017. P. 36, 93.

становится особенно опасным в связи с растущим количеством государственно-частных партнерств и, соответственно, привлечением к выполнению работ правительства подрядчиков из частного сектора¹⁶⁹. Одновременно вызывает беспокойство отсутствие возможности сообщить о репрессиях в связи со служебным разоблачением у бывших сотрудников, студентов, волонтеров, консультантов и иных категорий лиц¹⁷⁰. В докладе Постоянного комитета по государственным операциям и оценке указывается также на необходимость обеспечения механизмов защиты для лиц, оказывающих содействие непосредственно заявителям, а также тем, кому ошибочно было приписано совершение служебного разоблачения¹⁷¹.

Дисфункции внутренних механизмов служебных разоблачений в ведомствах

Как видно из представленных выше данных, не во всех ведомствах созданы надлежащие механизмы раскрытия информации и защиты заявителей, не везде определено лицо, ответственное за прием такой информации. При этом единых требований к формированию таких механизмов в настоящее время не установлено, специальные меры мо-

¹⁶⁹ Public Service Alliance of Canada. Submission to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates regarding The Public Servants Disclosure Protection Act. March 2017. P 5.

¹⁷⁰ Association of Canadian Financial Officers. Protect Integrity; Protect Whistleblowers. A Submission to the Standing Committee on Government Operations and Estimates. February 16, 2017.

¹⁷¹ The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 9: Strengthening the Protection of the Public Interest within the Public Servants Disclosure Protection Act. 42nd Parliament, 1st Session. June 2017. P. 67.

нитинга внедрения таких механизмов не предусмотрены.

Нередки также случаи возникновения ситуаций конфликта интересов у лица, администрирующего внутренние процессы служебных разоблачений. Однако механизмов его урегулирования, например, необходимости в таком случае сообщить полученную информацию Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе, не установлено.

Как показывает практика, существующие внутренние механизмы не вызывают доверия у заявителей, в связи с чем все чаще они раскрывают информацию общественности, что влечет за собой множество сложностей, связанных с соблюдением ими условий такого раскрытия¹⁷².

Дисфункции в работе Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе

Как можно видеть из приведенных выше данных, в течение отчетного года Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе поступает сравнительно немного сообщений о злоупотреблениях и жалоб на репрессии. В большинстве случаев действия по ним прекращаются после их первичного рассмотрения – оценки на допустимость. На рассмотрение Трибуналу направляются только единичные дела. Вместе с тем, механизмы отклонения таких жалоб Управлением Уполномоченного остаются непрозрачными и зачастую вызывают вопросы в отношении их обоснованности (см. вставку А16).

¹⁷² Ibid. P. 12

A16

Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе: друг или враг?

Первым Уполномоченным по поддержанию этических стандартов в государственном секторе стала Кристиана Уиме (Christiane Ouimet), назначенная на должность в 2007 году. До этого Уиме 25 лет проработала в различных правительственных структурах.

В 2010 году появились сообщения о том, что в отношении Управления Уполномоченного проводится проверка Генерального аудитора, а также об уходе Уиме. Согласно отчету Генерального аудитора, в 2008–2009 годах им были получены жалобы на нарушения, допущенные Уиме, связанные с исполнением возложенных на нее обязанностей и взаимодействием с подчиненными, репрессивными действиями в отношении бывших сотрудников Управления Уполномоченного, решениями о выплате премий и мандатными функциями. В мае 2009 года Генеральным аудитором было начато расследование, в ходе которого были опрошены 34 действующих и бывших сотрудника Управления Уполномоченного, высшие публичные должностные лица и иные заинтересованные лица.

В ходе расследования были раскрыты факты неуважительного и непрофессионального общения Уиме с подчиненными, их отчуждения или запугивания, отмечены крайне высокие показатели ухода сотрудников. Кроме того, Уиме признавалась ответственной за распространение конфиденциальной информации, в том числе о характере, здоровье, эффективности работы бывшего сотрудника своего Управления, что могло повлечь для него сложности при последующем трудоустройстве.

Одновременно расследование Генерального аудитора показало, что поступающие в Управление Уполномоченного жалобы практически не расследуются. В 2007–2010 годах в Управление поступили 170 служебных разоблачений и 58 жалоб на репрессии — расследование было инициировано только в 5 случаях. В отчете Генерального аудитора отмечалось, что «во многих случаях решения об отказе в проведении расследования или об отклонении раскрытий злоупотреблений и жалоб на репрессии не подкрепляются ни характером выполненной работы, ни документацией, ни тем и другим вместе»¹⁷³.

¹⁷³ Auditor General of Canada. Report to the House of Commons. The Public Sector Integrity Commissioner of

В октябре 2010 года Уиме была вызвана для дачи объяснений о сложившейся ситуации в комитет Парламента. Однако она проигнорировала этот и последующие запросы, согласившись предстать перед комитетом только в марте 2011 года. Поскольку правительство не обладало полномочиями по увольнению Уполномоченного по тем или иным законным основаниям, контракт с Уиме был досрочно расторгнут с выплатой ей выходного пособия, размер которого превысил 500 тыс. долларов.

Подобное развитие событий побудило так называемых «независимых парламентских агентов» — государственных органов, руководители которых назначаются на должность с одобрения Парламента — выступить со специальным заявлением, в котором они призывали внимательнее подходить к назначению на ключевые надзорные должности и к мониторингу работы соответствующих должностных лиц.

Однако ситуация вновь повторилась в период работы следующего Уполномоченного, Марио Дион (Mario Dion). В 2014 году Генеральный аудитор представил доклады о двух случаях нарушения процедуры рассмотрения поступивших Уполномоченному обращений. В первом случае заявителю было сообщено о том, что его жалоба не принята к рассмотрению, только спустя 18 месяцев после ее поступления (при установленном сроке информирования об этом в 15 дней)¹⁷⁴, во втором — расследование продолжалось 44 месяца (то есть больше 3 лет), а следователем были допущены нарушения положений о конфиденциальности информации о заявителе, имя которого не было полностью скрыто в документах, отправленных предполагаемому нарушителю¹⁷⁵.

Canada. December 2010.

¹⁷⁴ Report of the Auditor General of Canada under the Public Servants Disclosure Protection Act. Case Report 1—The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada. April 2014.

¹⁷⁵ Report of the Auditor General of Canada under the Public Servants Disclosure Protection Act. Case Report 2—The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada. April 2014.

Отсутствие у Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе полномочий по исправлению или прекращению выявленных злоупотреблений

Как отмечалось выше, при обнаружении злоупотреблений в результате расследования, инициированного в связи со служебным разоблачением, Уполномоченный может дать рекомендации руководителю ведомства относительно принятия корректирующих мер и должен сообщить о своих выводах Парламенту. То есть Уполномоченный фактически лишен каких-либо средств принуждения ведомства к прекращению или исправлению выявленного злоупотребления.

Отсутствие механизма приостановки репрессивных кадровых действий

Закон о служебных разоблачениях не устанавливает процедур по приостановке кадрового действия, предпринятого в отношении заявителя в качестве репрессии. Данное обстоятельство может иметь особенно негативные последствия в тех случаях, когда рассмотрение жалобы на репрессии затягивается.

Отсутствие у заявителей права непосредственного обращения в Трибунал по защите государственных служащих, совершивших служебное разоблачение

Согласно установленному порядку, право обращения в Трибунал предоставлено только Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе. У служащих право обратиться непосредственно в Трибунал отсутствует. Таким образом, заявители ограничены в возможностях отстаивать свои интересы в случае, если Уполномоченный не сочтет жалобу на репрессии заслуживающей внимания.

Отсутствие действенных механизмов защиты конфиденциальности заявителей

Несмотря на то, что законодательством установлена необходимость защиты личности лиц, совершающих служебное разоблачение, эксперты говорят о недостаточности таких мер. Так, в рамках мониторинга законодательства о защите заявителей стран «Группы двадцати» критерием, по ко-

торому закон о защите заявителей Канады показал самые низкие результаты, было соблюдение конфиденциальности. В небольших по размеру организациях такая проблема может стоять особенно остро: скрыть личность заявителя здесь практически невозможно, так как раскрываемая информация, как правило, доступна лишь небольшому кругу лиц или даже единственному сотруднику. Возможным решением могло бы стать в том числе установление в законе положений о необходимости соблюдения конфиденциальности ведущихся в ходе расследования записей, а также возможности приема Уполномоченным или новой, специально созданной для этого структурой анонимных сообщений¹⁷⁶.

Низкий уровень репрезентативности мониторинга эффективности системы служебных разоблачений и защиты заявителей

Публикуемые в настоящее время отчеты Уполномоченного и Казначейского совета недостаточно подробно раскрывают статистическую информацию о служебных разоблачениях и случаях репрессий в отношении заявителей. Они, например, не содержат сведений о том, какие именно нарушения были раскрыты, сколько в среднем времени длится расследование, какие именно репрессивные меры применялись к заявителям.

В такой ситуации становится сложно оценить реальную эффективность сложившейся практики и разработать обоснованные рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства.

¹⁷⁶ The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 9: Strengthening the Protection of the Public Interest within the Public Servants Disclosure Protection Act. 42nd Parliament, 1st Session. June 2017. P. 71, 72, 77.

5. Рекомендации по разработке законодательства, регулирующего порядок совершения служебных разоблачений и защиты заявителей

172	5.1 Совершение служебных разоблачений
187	5.2 Защита заявителей
194	5.3 Дополнительные элементы обеспечения эффективности системы служебных разоблачений и защиты заявителей

Проведенный анализ опыта США, Великобритании и Канады демонстрирует, что разработка законодательства о служебных разоблачениях и защите заявителей является весьма сложной задачей. В частности, можно выделить целый ряд элементов процедуры служебных разоблачений, к формированию которых разными странами применяются различные, а иногда и противоположные подходы. Знание таких «критических точек», как можно более полное представление о возможных решениях и понимание аргументов за и против того или иного подхода необходимы, по нашему мнению, для выработки осознанных и обоснованных предложений по нормативному регулированию служебных разоблачений.

Безусловно, формирование качественной нормативной правовой базы само по себе еще не является гарантией успешного функционирования системы служебных разоблачений и защиты заявителей. Очень многое зависит в том числе и от личностного фактора, в частности от желания руководителей различных уровней в реальности, а не на словах поощрять практику раскры-

тия информации о существующих недостатках в работе органов и организаций. Вместе с тем, игнорирование непростых процедурных вопросов, в силу непонимания их важности, нежелания или неспособности уделять внимание подробному изучению альтернативных решений, или каких-либо иных причин, зачастую приводит к появлению простого для восприятия, но малоприменимого на практике законодательства, в том числе механизмов защиты, в которые заранее не верят потенциальные заявители.

В связи с этим завершающий раздел данной работы посвящен краткому анализу «критических точек» – тех элементов системы служебных разоблачений, формированию которых, по нашему мнению, обязательно следует уделить внимание при подготовке соответствующего законодательства. Основной акцент сделан на создании системы служебных разоблачений и защиты заявителей для государственного сектора. Тем не менее, большая часть представленного материала применима и при внедрении аналогичных институтов для частного сектора.

5.1. Совершение служебных разоблачений

Определение границ понятия «служебное разоблачение»

При разработке соответствующего законодательства прежде всего необходимо определить охватываемые им сферы. В наиболее узком значении понятие служебного разоблачения связано с раскрытием информации о злоупотреблениях *государственными служащими*, которым такая информация стала известна в связи с исполнением должностных обязанностей. Поскольку деятельность государственного аппарата есть сфера особенного общественного интереса, постольку системы служебных разоблачений в первую очередь внедряются именно для государственных служащих.

В более широком значении понятие служебного разоблачения охватывает не только государственный, но и частный сектор экономики. Как и государственный служащий, работник коммерческой организации может стать свидетелем незаконных, недобросовестных действий.

В рассмотренных примерах можно было видеть, что комплексное законодательство о служебных разоблачениях для государственного сектора принято в США и Канаде. Законодательство Великобритании охватывает как государственный, так и частный сектор

экономики. При этом следует обратить внимание, что в Великобритании специальное законодательство о государственной службе как таковое отсутствует.

Раскрытие информации о злоупотреблениях как право или обязанность

Нормативное закрепление раскрытия информации о злоупотреблениях в качестве права или обязанности служащего определяется, по-видимому, культурными и правовыми традициями государства. Основной аргумент за признание раскрытия информации обязанностью служащего достаточно очевиден: предполагается, что это будет способствовать росту числа служебных разоблачений, а значит – увеличению выявленных фактов коррупции и иных злоупотреблений. При этом наблюдатель может полагать, что особый статус государственного служащего, возложенный на него долг общественного служения является достаточным оправданием для введения обязанности сообщать о недолжном поведении.

Аргументы против, возможно, менее очевидны и корнями уходят в этическую плоскость. «Организационные

политики, которые представляют служебное разоблачение в качестве обязанности... перекладывают требование к организации осуществлять свою деятельность в соответствии с законом и иные корпоративные социальные обязанности (responsibilities) на ее работников». В этом смысле политика раскрытия информации рискует превратиться в инструмент управления, предназначенный для контроля за работниками и ограничивающий их автономию¹⁷⁷. Обязанность раскрытия информации может нарушать право индивида на свободу слова и мнения: не запрещая, но принуждая к предписанным формам коммуникации. Также следует учитывать то обстоятельство, что принятие решения о служебном разоблачении может быть очень нелегким для работника. Он вынужден учитывать возможные риски и негативные последствия, в том числе для своей семьи, коллег, профессионального сообщества и т.п. Принуждение к автоматическому принятию таких рисков может представляться неоправданным¹⁷⁸.

С практической точки зрения важна также возможность применения к служащему мер ответственности за сокрытие информации о недолжном поведении: формальная ответственность может применяться только в том случае, если раскрытие информации является обязанностью служащего (Таблица 16).

¹⁷⁷ Tsahuridu E. E., Vandekerckhove W. Organisational whistleblowing policies: making employees responsible or liable? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 116.

¹⁷⁸ Lewis D. Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics: A European Review*. 2011. Vol. 20. № 1. P. 71, 80-81.

16

Раскрытие информации как право или обязанность

Аспект	Право	Обязанность
Личная позиция	Служащий рассматривается в качестве активного лица. За ним признается определенная свобода выбора и свобода слова.	Служащий рассматривается как пассивное лицо.
Риск неблагоприятных последствий	Служащий принимает риски, связанные с раскрытием информации. При этом право на определенную свободу слова должно быть защищено.	Служащий выполняет возложенную на него обязанность и не может быть подвергнут за это репрессиям.
Ответственность за сокрытие информации	Служащий не может быть привлечен к формальной ответственности. При этом возможно общественное порицание.	Служащий может быть привлечен к ответственности за невыполнение возложенной на него обязанности.

Категории раскрываемой информации о злоупотреблениях

Определение категорий информации о злоупотреблениях, раскрытие которой дает право на защиту, является исключительно важным аспектом системы служебных разоблачений и защиты заявителей. Здесь, во-первых, следует обратить внимание на то обстоятельство, что законодательство зарубежных стран, рассмотренное выше, не выделяет в отдельную категорию защищаемых лиц заявителей о фактах коррупции.

Определение видов сведений, которые могут быть раскрыты в установленном порядке, носит широкий характер и не ограничивается только коррупционными преступлениями, а включает в себя нарушение закона, растрату средств, угрозу жизни и здоровью людей и т.д.

Такой подход представляется обоснованным, поскольку коррупционные преступления являются не единственным видом нарушений в работе государственного аппарата. Организация полноценной системы раскрытия информации и защиты заявителей, ограниченной только сообщениями о фактах коррупции, представляет собой нерациональное расходование человеческих и материальных ресурсов. Кроме того, «привилегированная» защита заявителей о фактах коррупции приводит к своеобразной дискриминации остальных разоблачителей: сотрудник, сообщивший о серьезном злоупотреблении, не связанном непосредственно с коррупционным преступлением, оказывается в менее благоприятном поло-

жении, чем сотрудник, сообщивший о факте коррупции.

Во-вторых, необходимо учитывать, что в повседневной деятельности государственные служащие (как, впрочем, и остальные люди) редко становятся непосредственными свидетелями противозаконных действий, в частности, совершения коррупционных преступлений. Гораздо чаще они могут наблюдать *последствия* незаконных деяний. Например, сведения о неэффективном расходовании бюджетных средств могут быть как сигналом о принятии некомпетентных управленческих решений, так и сигналом о совершении коррупционного преступления. В зависимости от результатов расследования каждого конкретного сообщения могут приниматься соответствующие меры. Если неэффективное расходование средств вызвано недостаточной квалификацией лица, принимающего решения, то оно может быть уволено или отправлено на обучение. Если же в ходе расследования выявляются свидетельства совершения коррупционного преступления (например, получения взятки в ходе проведения закупочных процедур), то материалы направляются для дальнейшего расследования уполномоченным органам. Таким образом, ограничение категорий раскрываемой информации, дающей право на защиту, только сведениями о совершении коррупционных преступлений может привести к раскрытию лишь незначительной части правомерных деяний.

В-третьих, перечень категорий раскрываемой информации может быть открытым или закрытым. Преимущество первого подхода связано с возможностью раскрытия информации, которая, в силу обстоятельств, не попадает в иные установленные категории, но при этом явно затрагивает общественные интересы. Принятие решения о том, представляет ли раскрытая информация интерес (если она не попадает в установленные категории), может быть возложено на лицо, которому осуществляется служебное разоблачение. Вместе с тем, применение такого подхода связано с определенными трудностями, прежде всего, рисками для лица, совершающего служебное разоблачение, поскольку оно не может быть уверено в том, что раскрываемая им информация будет признана защищаемой. Открытый перечень также может стимулировать поток заявлений о незначительных, внутренних нарушениях, не затрагивающих общественные интересы, для рассмотрения которых будут отвлекаться ограниченные человеческие ресурсы, необходимые для изучения более серьезных жалоб.

В-четвертых, перечень категорий информации, которая дает право на защиту, может быть дополнен указаниями на то, раскрытие какой информации не может быть признано защищаемым. Например:

- если, раскрывая такую информацию, служащий одновременно идет на совершение преступления;
- если информация была получена раскрывающим ее лицом в ходе юридической консультации и подлежит защите от раскрытия как профессиональная тайна.

В-пятых, при формулировании категорий информации, дающих право на защиту, следует избегать оценочных определений (таких как «значительный» или «серьезный»). В тех случаях, когда оценочные определения все-таки используются, они должны сопровождаться соответствующими пояснениями. Например, серьезным правонарушением может быть признано нарушение, влекущее ущерб здоровью или жизни людей или материальный ущерб свыше установленной суммы.

Дополнительные требования к раскрытию информации

Помимо установления перечня категорий раскрываемой информации, то есть определения ее *содержания*, к раскрытию информации (к отдельным ее категориям) могут быть установлены иные дополнительные требования, в том числе:

- Требование законности – раскрываемая информация должна быть получена только законными путями и средствами.

Данное требование может ограничить число совершаемых служебных разоблачений. Вместе с тем, его введение может быть целесообразным, если в соответствии с правовыми нормами страны существует запрет на использование информации, полученной незаконным путем, в ходе расследований или судебных разбирательств.

- Требование общественного интереса – раскрытие информации должно осуществляться в общественных интересах.

Указанное требование служит моральным оправданием служебных разоблачений в целом и может быть

направлено на воспрепятствование раскрытию информации в собственных, частных интересах индивида. Установление данного требования может служить альтернативой исключения из спектра защищаемой информации сведений о нарушении трудовых прав и интересов лица, раскрывающего информацию. Однако на практике при этом могут возникнуть проблемы с определением понятия «общественный интерес».

- Требование добросовестности – при совершении служебного разоблачения лицо должно верить, что сообщаемая им информация о злоупотреблении соответствует действительности.

Таким образом, на защиту не могут претендовать лица, сообщившие заведомо ложные сведения.

- Критерии достоверности – определение требований к достоверности информации и наличия подтверждающих свидетельств.

Наиболее жесткие требования предполагают, что лицо должно обладать доказательствами, что злоупотребление действительно имело место. На практике такие требования могут привести к малому количеству сообщений, эффекту отложенного сообщения (поскольку лицо может в течение длительного времени ожидать, пока в его распоряжении окажутся доказательства злоупотребления), а также спровоцировать проведение потенциальным заявителем собственного «любительского» расследования. При установлении более мягких требований к надежности информации возможны трудности в ее оценке. В качестве альтернативного или до-

полнительного подхода возможно введение указаний на то, раскрытие какой информации не может быть признано защищаемым, например: информации, полученной из сообщений средств массовой информации, непроверенных слухов и тому подобных источников.

Следует иметь в виду, что перечисленные требования и критерии отнюдь не являются обязательными или однозначно целесообразными. В каждом конкретном случае при принятии решения об их установлении следует принимать во внимание особенности правовой, в том числе судебной, системы государства. При этом законодательное закрепление категорий раскрываемой информации не должно создавать излишних барьеров для получения информации о нарушениях и злоупотреблениях, важной с точки зрения защиты общественных интересов.

Способы раскрытия информации

Способы раскрытия информации о злоупотреблениях условно можно разделить на несколько групп: раскрытие информации внутри организации, раскрытие информации внутри сферы деятельности, раскрытие информации общественности (Таблица 17). Часто выделяют два основных типа: внутреннее (внутри организации) и внешнее раскрытие.

Путем установления каких-либо дополнительных условий к раскрытию информации тем или иным способом законодатель может стимулировать заявителей к выбору определенного канала раскрытия. Так, в рассмотренных выше системах служебных разоблачений можно выделить следующие модели:

Способы раскрытия информации о злоупотреблениях

Способ раскрытия	Возможные должностные лица / государственные органы, уполномоченные принимать информацию о злоупотреблениях
Раскрытие информации внутри организации	<ul style="list-style-type: none"> - Непосредственный руководитель - Должностное лицо, специально назначенное руководителем организации - Должностное лицо или структурное подразделение, осуществляющее профилактику и противодействие правонарушениям в организации (внутренний контроль) - Руководитель организации (работодатель) - Внешняя организация, привлекаемая для приема информации на основе контракта (например, фирма, оказывающая юридические или консультационные услуги) – условно внутреннее раскрытие (контракт предусматривает прием информации, но не полномочия по проведению расследований на ее основе)
Раскрытие информации внутри сферы деятельности	<ul style="list-style-type: none"> - Наблюдательные органы, осуществляющие контроль за деятельностью организации (при наличии) - Специально уполномоченный для приема информации государственный орган / должностное лицо: <ul style="list-style-type: none"> • для государственного сектора в целом; • для отдельного направления / сферы деятельности. - Вышестоящая организация (при наличии) - Члены парламента или профильные комитеты парламента
Раскрытие информации общественности	<ul style="list-style-type: none"> - Средства массовой информации - Заинтересованные общественные (некоммерческие) организации

- специальные условия к способам раскрытия информации не устанавливаются (за исключением секретной информации), заявитель может выбрать любой вариант (США);
- к каждому способу раскрытия информации установлены специальные условия, для внутреннего раскрытия – наиболее мягкие, для внешнего раскрытия – наиболее жесткие; таким образом, стимулируется служебное разоблачение внутри организации (Великобритания);
- специальные условия установлены к раскрытию информации общественности; таким образом, ограничивается публичное служебное разоблачение (Канада).

Считается, что для государственных органов более предпочтительным вариантом является раскрытие информации внутри организации, поскольку в этом случае проблема может быть решена с наименьшим ущербом для их репутации. Вместе с тем, отсутствие у заявителя возможности раскрыть информацию внешним реципиентам может иметь неблагоприятные последствия.

Во-первых, для добросовестного заявителя важно, чтобы его сообщение было должным образом рассмотрено и были приняты меры по прекращению злоупотребления, предотвращению его повторения и ликвидации его последствий. При определенных обстоятельствах (например, если нарушение осуществляется с ведома руководства организации) заявитель может обоснованно полагать, что внутренне раскрытие информации будет безрезультатным.

Во-вторых, у заявителя могут быть основания полагать, что в случае внутреннего раскрытия информации лица, совершившие злоупотребление, примут меры по уничтожению доказательств нарушения.

В-третьих, заявитель может верить, что внутреннее раскрытие информации не обеспечит ему надежных гарантий конфиденциальности, как следствие, более вероятным будет риск репрессий.

С учетом этих и иных факторов в условиях отсутствия права на защиту при внешнем раскрытии информации заявитель может избрать такую стратегию поведения, как отказ от совершения служебного разоблачения или анонимное раскрытие сведений общественности. Как указывают Б. Фастерлинг и Д. Льюис, «в странах существует все усиливающаяся тенденция принимать законодательство, которое разрешает раскрытие информации через СМИ в качестве последнего средства, но там, где такое раскрытие не является защищаемым, индивиды могут прибегнуть к [анонимной] «утечке» информации»¹⁷⁹.

В сфере изучения предпочтений работников относительно различных способов раскрытия информации ощущается нехватка эмпирических исследований. Результаты существующих работ имеют определенные ограничения, обусловленные как методологией, так и характеристиками исходного эмпирического материала. Вместе с тем они позволяют выявить интересные тенденции в поведении заявителей и определить фак-

¹⁷⁹ Fasterling B., Lewis D. Leaks, legislation and freedom of speech: how can the law effectively promote public-interest whistleblowing? *International Labour Review*. 2014. Vol. 153, № 1. P. 74.

торы, влияющие на выбор канала раскрытия информации (внутреннего или внешнего).

Так, в результате анализа выборки судебных дел об увольнении в связи с совершенным служебным разоблачением было выявлено, что внешнее раскрытие предпочитали работники со сравнительно небольшим стажем работы и работники, имеющие надежные доказательства своих обвинений. И наоборот, внутренние каналы раскрытия информации предпочитают использовать работники с большим стажем работы в организации, а также работники, не имеющие достаточно твердых доказательств выдвинутых обвинений. При этом на предпочтения не влияли такие факторы, как пол, уровень образования и должности, а также вид злоупотреблений¹⁸⁰.

Дж. Ниар и М. Мичели, обобщая результаты более ранних эмпирических исследований, сделали вывод, что заявители «используют внешние каналы в тех случаях, когда они не знают о внутренних каналах и когда они полагают, что использование внешних каналов обеспечит им защиту от репрессий»¹⁸¹.

В работе Р. Симса и Дж. Кинена изучалось отношение работников только к внешнему служебному разоблачению. Ими был проведен опрос студентов, совмещающих работу с обучением по коммерческой специальности. Участников просили выразить свое мнение относи-

¹⁸⁰ Dworkin T. M., Baucus M. S. Internal vs. external whistleblowers: a comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*. 1998. Vol. 17. P. 1290, 1294, 1296. Анализируемые авторами дела (всего 33 дела) рассматривались судами США. Профессиональная сфера служебных разоблачений – преимущественно не государственный сектор.

¹⁸¹ Near J., Miceli M. Whistle-blowing: Myth and Reality. *Journal of Management*. 1996. Vol. 22. № 3. P. 515.

тельно трех этических дилемм с учетом их опыта работы в конкретной компании. Статистический анализ данных показал, что предикторами совершения внешнего служебного разоблачения являются такие факторы, как ожидания непосредственного руководства (положительное или отрицательное отношение к раскрытию информации), неформальные политики организации, индивидуальные ценности и пол. Такие переменные, как возраст, уровень образования, стаж работы, формальные политики организации, приверженность организации и удовлетворенность работой, наоборот, предикторами не являлись¹⁸².

Анализ обращений, поступивших на «горячую линию» благотворительной организации «Public Concern at Work» (Великобритания), показал, что большинство звонивших уже пытались поднять вопрос о злоупотреблении. При этом большинство из них (69%) обратились с проблемой к своему непосредственному руководителю¹⁸³. Анализ 1000 обращений, поступивших в период с 20 августа 2009 года по 30 декабря 2010 года, выявил, что в 868 случаях вопрос уже поднимался заявителем не менее одного раза. При этом в тех случаях, когда заявитель пытался привлечь внимание к проблеме в первый раз, большинство воспользовались внутренними каналами коммуникации (777 из 849, или 91%). 447 человек (52%) обратились к линейному руководителю и 195 (22%) – к вышестоящему руководству. Лишь небольшая часть заявителей

¹⁸² Sims R. L., Keenan J. P. Predictors of external whistleblowing: organizational and intrapersonal variables. *Journal of Business Ethics*. 1998. Vol. 17. P. 415–416.

¹⁸³ Public Concern at Work. Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers. 2010. P. 10.

воспользовались внешними каналами (регулирующий или иной независимый орган) или обратились в профсоюз (7% и 2% соответственно)¹⁸⁴.

В исследовании Д. Гао и соавторов изучались предпочтения работников относительно использования канала раскрытия информации, находящегося под управлением третьей стороны («горячей» линии, поддерживаемой внешней организацией). Предполагается, что такой способ обеспечивает конфиденциальность заявителя по сравнению с внутренними каналами. На основе результатов опроса студентов коммерческих специальностей (*business students*) группа авторов делает вывод о том, что для работников рядового звена (*low-level employees*) более предпочтительным является раскрытие информации внешнему реципиенту. Авторы отмечают, что эти данные расходятся с результатами более раннего исследования Каплана и др. Возможное объяснение заключается в том, что на итоги последнего оказали влияние предпочтения работников высшего звена управления, которые в большей степени (по сравнению с работниками нижнего звена) заинтересованы в сохранении репутации организации¹⁸⁵. В работе Ж. Чжанга и соавторов, посвященной сообщению о злоупотреблениях в рамках Закона Сарбейнза-Оксли,

¹⁸⁴ Public Concern at Work, University of Greenwich. Whistleblowing: the inside story. A study of the experiences of 1000 whistleblowers. 2013. P. 12-13.

¹⁸⁵ Gao J., Greenberg R., Wong-On-Wing B. Whistleblowing intentions of low-level employees: the effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*. 2015. Vol. 126. P. 85-99.

был получен сходный вывод. Свидетели недолжного поведения предпочтут канал раскрытия информации, находящийся под управлением третьей стороны, особенно если предыдущий опыт служебных разоблачений в компании был негативным. Также на готовность сообщить о злоупотреблении влияют личные характеристики свидетеля¹⁸⁶.

Ряд эмпирических исследований также показал, что работники, совершившие служебное разоблачение, «лояльны организационным целям и предпочли бы, чтобы злоупотребление было исправлено посредством рассмотрения вопроса внутри организации, нежели вызвать скандал внешним раскрытием информации»¹⁸⁷.

Описанные исследования были проведены в отношении жителей зарубежных стран, их применимость в рамках российской действительности находится под вопросом. Вместе с тем, они свидетельствуют в пользу того факта, что

для заявителей важным является наличие внутреннего канала раскрытия информации, они не стремятся во что бы то ни стало сообщить о злоупотреблении внешнему реципиенту.

Таким образом, стимулировать служащих к внутреннему раскрытию информации возможно не посредством установления обременительных требований к внешнему раскрытию или его полного

¹⁸⁶ Zhang J., Pany K., Reckers P.M.J. Under which conditions are whistleblowing “best practices” best? *Auditing: A Journal of Practice and Theory*. 2013. Vol. 32. № 3. P. 171-181.

¹⁸⁷ Tsahuridu E. E., Vandekerckhove W. Organisational whistleblowing policies: making employees responsible or liable? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 109.

запрета, а с помощью комплекса иных мер, включая:

- обеспечение действенной системы внутреннего раскрытия информации и демонстрация этого факта потенциальным заявителям (рассмотрение полученных сообщений, принятие мер по устранению и предупреждению злоупотреблений, информирование заявителей о результатах);
- формирование организационной культуры, включающей положительное отношение к лицам, совершающим служебное разоблачение;
- наличие гарантий конфиденциальности при внутреннем раскрытии информации;
- активное информирование служащих о наличии внутренних механизмов служебного разоблачения.

Государственные органы, уполномоченные принимать информацию о злоупотреблениях

При назначении / учреждении специальных государственных органов, уполномоченных принимать информацию о злоупотреблениях, особое внимание необходимо уделить гарантиям их независимости и полномочиям. Независимость в данном случае подразумевает отсутствие внешних, необъективных влияний в ходе:

- осуществления предварительной оценки поступившей информации;
- проведения расследования;
- подготовки итогового заключения о результатах расследования и рекомендациях (требованиях) по урегулированию ситуации;

- принятия решения о передаче дела для дальнейшего расследования уполномоченным органам (например, правоохранительным органам).

Таким образом, должна быть обеспечена независимость уполномоченных органов от того государственного органа, которого касается информация о злоупотреблении, и – по возможности – от высших должностных лиц государства. Гарантии независимости могут обеспечиваться посредством специального механизма назначения и освобождения от должности руководства уполномоченного государственного органа, возможностью руководства обращаться непосредственно к высшему должностному лицу исполнительной ветви власти и в парламент. Важным условием «дееспособности» ведомства является предоставление необходимого финансирования и штатного персонала.

При наделении государственного органа правом проведения расследований в связи с поступившей информацией он должен быть наделен полномочиями, необходимыми для полноценной реализации возложенных на ведомство функций, в том числе:

- правом беспрепятственного входа (посещения) на территорию, в здания и помещения государственных органов и других организаций при необходимости;
- правом вызова и опроса свидетелей;
- правом на доступ и получение необходимых документов и материалов.

По окончании расследования государственный орган, принимающий ин-

формацию о злоупотреблениях, должен быть уполномочен потребовать прекращения злоупотребления, исправления нанесенного вреда, привлечения к ответственности виновных лиц, а также направить дело в иные уполномоченные органы для дальнейшего расследования в случае выявления признаков преступления.

Стоит отметить, что при наличии в структуре государственного аппарата ведомства, уполномоченного принимать информацию о злоупотреблениях, возможны случаи, когда информация будет касаться самого этого органа. Для таких ситуаций следует предусмотреть альтернативные государственные органы, которым могут быть направлены сведения.

Кроме того, необходимо уделить существенное внимание вопросам, связанным с личностью руководителя органа, ответственного за прием информации от заявителей. Опыт США и Канады показывает, что назначение на такую должность лица, по тем или иным причинам не поддерживающего практику служебных разоблачений, может нанести системе существенный вред даже при наличии детально проработанной нормативной базы (см. вставки А2 и А16).

В частности, рекомендуется проработать процедуру отбора руководителя, в том числе рассмотреть возможность установления критериев, позволяющих подтвердить его заинтересованность в эффективном функционировании системы служебных разоблачений (например, наличие собственного опыта служебных разоблачений или опыта по защите заявителей в рамках деятельности некоммерческих организаций).

Не меньшего внимания требуют вопросы, связанные с надзором за деятельностью такого руководителя и возможностью его увольнения в случае недолжного исполнения обязанностей.

Гарантии конфиденциальности. Рассмотрение анонимной информации

Важным условием совершения служебного разоблачения непубличным способом является сохранение в тайне личности заявителя (гарантия конфиденциальности). При сохранении личности заявителя в тайне государственному органу, которого касается раскрытая информация, и его служащим не известно, кто именно сообщил о злоупотреблении. Как следствие, в отношении лица, совершившего служебное разоблачение, не могут быть применены репрессивные меры. Гарантия конфиденциальности, однако, работает не всех случаях, например, в ситуациях, когда узнать о злоупотреблении могли только отдельные сотрудники. Побочным эффектом сохранения личности заявителя в тайне бывают «репрессии по ошибке», то есть репрессии в отношении лица, которое *не совершало* служебное разоблачение.

При установлении гарантий конфиденциальности законодательство должно предусматривать наказание за несанкционированное раскрытие личности заявителя.

Вопрос анонимного сообщения о злоупотреблениях является дискуссионным. С одной стороны, разрешение анонимного раскрытия

информации может привести к получению большего числа сообщений. С другой стороны, рассмотрение анонимных сообщений связано с рядом проблем. Во-первых, анонимное сообщение может содержать заведомо ложную информацию и быть направлено на инициирование расследования в отношении конкретного лица, нанесению ущерба его репутации. Во-вторых, анонимное сообщение затрудняет проведение расследования и получение от заявителя дополнительной информации. В-третьих, анонимное раскрытие информации делает невозможной защиту заявителя в случае, если его личность все-таки будет установлена внутри организации.

Порядок рассмотрения информации о злоупотреблениях

При организации системы служебных разоблачений важным аспектом является определение процедурных требований к рассмотрению представленных сведений. Соответствующий порядок может определять:

- форму представления информации или примерный перечень сведений, которые должны содержаться в обращении;
- возможность коллективного раскрытия информации (например, группой сотрудников);
- сроки предварительного рассмотрения информации и принятия решения о необходимости ее дальнейшего рассмотрения и проведения расследования;
- порядок уведомления заявителя о результатах предварительного рассмотрения информации;

- основания для отказа в дальнейшем рассмотрении информации и обязанность довести до сведения заявителя причину отказа;
- порядок информирования о начале проведения расследования заинтересованных лиц (например, государственного органа, которого касается информация);
- сроки для дальнейшего рассмотрения информации и проведения расследования;
- случаи, когда личность заявителя может быть раскрыта (при наличии гарантии конфиденциальности);
- порядок уведомления заявителя и иных заинтересованных лиц о результатах проверки;
- действия, которые могут быть предприняты уполномоченным органом по итогам рассмотрения заявления;
- возможность обжалования и пересмотра решения уполномоченного государственного органа и основания для повторного рассмотрения информации.

Секретная информация

При разработке системы служебных разоблачений отдельное внимание следует уделить раскрытию секретной информации. Полный запрет раскрытия секретной информации является нежелательным вариантом, поскольку провоцирует анонимное ее разглашение в средствах массовой информации в случаях, которые заявитель рассматривает как крайнюю необходимость. Компромиссные варианты предполагают запрет или ограничение раскрытия секретной информации общественно-

сти, а также установление способов раскрытия, отличающихся от общего порядка (например, назначение специального уполномоченного органа, принимающего информацию).

Законодателю следует уделить внимание вопросам раскрытия секретной информации также потому, что засекречивание информации может быть использовано ведомствами в целях предотвращения внешних служебных разоблачений (что ясно видно на примере США). В связи с этим рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

- определение того, какие категории информации, находящиеся в распоряжении государственных органов, могут быть раскрыты только с ограничениями, в том числе определение того, может ли раскрытие информации быть ограничено ведомственным актом государственного органа;
- обеспечение доступности информации об установленных ограничениях как для сотрудников государственных органов, так и для общественности;
- возможность отнесения к секретной информации сведений после того, как они были раскрыты в рамках служебного разоблачения, и возможность применения мер ответственности к заявителю за раскрытие такой информации.

Оплата информации о злоупотреблениях

Оплата информации о злоупотреблениях является одной из самых дискуссионных тем, связанных со служебными разоблачениями.

С одной стороны, как было показано ранее, в США данная практика распространена и имеет долгую историю. В ее основе лежит представление о том, что возможность получения вознаграждения может быть не менее важным стимулом раскрыть информацию о правонарушениях, чем чувство справедливости или желание принести пользу обществу. Кроме того, получение вознаграждения может выступать дополнительной мерой защиты, позволяя разоблачителю изменить свою жизнь, например, не возвращаться на работу, на которой он с большой вероятностью столкнется с репрессиями.

С другой стороны, материальное стимулирование разоблачителей часто критикуется за то, что оно противоречит духу «настоящего служебного разоблачения», целью которого является достижение общественного блага, а не личной выгоды. Так, в Великобритании опасность подмены желания служить общественным интересам стремлением получить выгоду рассматривалась

в качестве одного из основных аргументов против введения практики вознаграждения заявителей.

В случае если выбор все же делается в пользу введения системы материального поощрения заявителей, законодателям предстоит решить целый ряд вопросов, связанных с основаниями для выплаты и определением оптимального размера возможного вознаграждения. Будет ли оплачиваться раскрытие любого правонарушения или только того, в результате которого была взыскана определенная сумма (например, в канадской провинции Онтарио вознаграждение выплачивается только если в бюджет провинции были взысканы финансовые санкции на сумму более 1 млн. долларов)? Будет ли размер вознаграждения пропорционален взысканным финансовым санкциям и какую долю от взысканной суммы может составлять вознаграждение? Будет ли установлен максимальный размер вознаграждения и т.д.

При этом необходимо учитывать, что оплата служебных разоблачений в опре-

деленных ситуациях может потребовать от государства готовности идти на большие расходы. Представляется, что законодательное ограничение максимального размера вознаграждения не слишком высокой суммой не позволит добиться позитивного эффекта: возможность получить незначительное вознаграждение не станет дополнительным или тем более основным побудительным мотивом для совершения разоблачения. В таком случае введение подобных норм законодательства не будет иметь смысла.

Это особенно важно для случаев предоставления информации о преступлениях, повлекших значительный финансовый ущерб для граждан, организаций или государства. Заявитель, раскрывший сведения о таком правонарушении, зачастую подвергает себя серьезной опасности. Во многих случаях он уже не сможет вернуться к прежнему образу жизни, и именно получение значительного вознаграждения может помочь ему пойти на кардинальные перемены и защититься от мести лиц, чьи интересы он затронул.

5.2. Защита заявителей

Для организации защиты лиц, совершивших служебное разоблачение, недостаточно указать, что им предоставляется защита. Закон должен конкретизировать способы этой защиты и порядок ее получения.

Лица, имеющие право на защиту

При разработке законодательства о защите заявителей необходимо четко и ясно определить, каким категориям лиц предоставляется право на защиту. В отношении служебных разоблачений, связанных с государственным сектором, защита может предоставляться:

- государственным служащим различных форм трудоустройства (например, работающим на основе срочного и бессрочного служебного контракта);
- бывшим государственным служащим;
- кандидатам на трудоустройство и стажерам, а также волонтерам;
- работникам государственных органов, не являющихся государственными служащими;
- работникам контрагентов (например, работникам организаций, у которых государственные органы закупают товары и услуги).

Дополнительно меры защиты могут быть предусмотрены в отношении лиц, оказывающих содействие при проведении проверок информации, полученной от заявителя, и расследований жалоб на репрессии (в том числе лиц, выступаю-

щих в качестве свидетелей), а также лиц, ошибочно признанных разоблачителями.

Урегулирование нестандартных ситуаций

При разработке соответствующей нормативной правовой базы законодателю следует уделить внимание обстоятельствам, которые – в отсутствие должного регулирования – могут поставить под сомнение право лица, совершившего служебное разоблачение, на защиту. Это, например, следующие ситуации:

- Раскрытие информации сделано лицу, участвующему в злоупотреблении.
- Лицо, совершившее служебное разоблачение, само участвовало в злоупотреблении (осознанно или по неведению, добровольно или под принуждением).
- Раскрытие информации, которая была раскрыта ранее другим лицом.
- Наличие личного мотива для разоблачения, не связанного с общественным интересом.

- Совершение служебного разоблачения в нерабочее время, например, во время отпуска.
- Раскрытие информации, если расследование злоупотреблений входит в должностные обязанности индивида.
- С момента совершения злоупотребления, о котором сообщило лицо, прошло много времени.
- Раскрытие информации сделано лицом добросовестно, но оказалось ошибочным (в ходе соответствующего расследования / проверки факты не подтвердились).
- Репрессии совершены в отношении индивида, который не совершал служебного разоблачения (репрессии по ошибке).

Интересным примером нестандартной ситуации является случай, когда работник подвергается репрессиям из-за отказа участвовать в незаконных или неэтичных действиях и сообщает о злоупотреблениях *после* применения к нему репрессивных мер. В данных обстоятельствах репрессии не являются следствием раскрытия информации, однако этот факт не делает их легитимным или этичным действием.

Действия, признаваемые в качестве репрессий

Непосредственно на рабочем месте, где лицо, совершившее разоблачение, реализует свои служебные обязанности, основными «источниками» репрессий являются его руководство и коллеги. Добросовестный

заявитель находится в уязвимой позиции, репрессии в его отношении могут приобретать самые разнообразные формы, в том числе:

- словесные оскорбления, пренебрежительное отношение и остракизм;
- препятствование в успешном выполнении должностных обязанностей (например, непредоставление нужной информации, увеличение числа должностных обязанностей в отсутствие фактической возможности их выполнения);
- формальные санкции (например, понижение в должности, применение дисциплинарных взысканий), вплоть до увольнения;
- препятствование дальнейшему трудоустройству по специальности (занесение в «черные списки», негативные отзывы потенциальным работодателям, препятствия в опубликовании научных работ).

Некоторые формы репрессий более «трудноуловимы» и труднодоказуемы по сравнению с другими.

Фактически полностью защитить заявителя от санкций за раскрытие информации невозможно. Тем не менее, степень защиты непосредственно связана с тем, какие действия будут отнесены к числу репрессивных.

При обсуждении вопроса о формах репрессий интересными являются результаты одного раннего эмпирического исследования. Авторами была проанализирована выборка 33 судебных дел о незаконных увольнениях лиц, совершивших служебное разоблачение. Анализ показал, что характер репрессий, предпринимаемых в отношении заяви-

телей, раскрывших информацию внешним реципиентам, отличается от характера репрессий в случае внутреннего служебного разоблачения. В последнем случае руководство склонно уволить сотрудника незамедлительно, при этом нередко увольнению предшествует давление на заявителя с целью убедить его отказаться от претензий. В случае внешнего служебного разоблачения репрессии принимают более разнообразные формы, а увольнение осуществляется спустя долгое время после раскрытия информации¹⁸⁸.

Виды защиты

Условно можно выделить следующие основные способы защиты заявителей:

- превентивные:
 - меры, направленные на изменение отношения к лицам, совершающим служебные разоблачения, формирование их положительного образа;
 - элементы кадровых процедур, препятствующие наложению несправедливых формальных санкций;
 - введение мер ответственности для лиц, осуществляющих репрессии (страх наказания);
- компенсационные, то есть исправление ущерба, уже нанесенного заявителю в связи с совершенным служебным разоблачением, в том числе:

- восстановление на рабочем месте или предложение иного трудоустройства;
- компенсация понесенных издержек, включая моральный ущерб.

Следует обратить внимание, что системы защиты заявителей США, Великобритании и Канады направлены в первую очередь на обеспечение компенсационных мер, решение о которых принимает внешний (то есть независимый от организации-нарушителя) государственный орган. Лицо, полагающее, что оно уже подверглось репрессиям из-за совершенного служебного разоблачения, может обратиться в специально уполномоченный государственный орган с соответствующей жалобой. При этом в системы рассмотренных стран не встроены *внутриведомственные* механизмы, которые были бы направлены на *предотвращение* репрессий.

Российские законодатели в настоящее время придерживаются противоположного подхода. Основным элементом защиты заявителей о коррупции в России являются именно отдельные внутриведомственные кадровые процедуры. В частности, и пункт 21 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», и положения законопроектов 2015 и 2017 годов запрещают применять к лицам, совершившим служебное разоблачение, меры дисциплинарной ответственности, увольнять их или переводить (перемещать) их на иную должность по инициативе представителя нанимателя (работодателя) без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению

¹⁸⁸ Dworkin T. M., Baucus M. S. Internal vs. External Whistleblowers: a Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*. 1998. Vol. 17. P. 1295–1296. Анализируемые авторами дела рассматривались судами США. Профессиональная сфера служебных разоблачений – преимущественно не государственный сектор.

и урегулированию конфликта интересов государственного органа или организации. При этом специализированный орган, рассматривающий жалобы заявителей о коррупции на предпринятые в отношении них репрессии, в России отсутствует.

Представляется, что такой подход имеет существенные недостатки: создаваемые в государственных органах комиссии в силу механизмов их формирования и положения в структуре органа не обладают должной автономностью и полномочиями и фактически подчиняются руководителю органа. Данное обстоятельство может существенно снижать независимость и объективность принимаемых комиссией решений. По нашему мнению, использование внутриведомственных механизмов предотвращения репрессий может быть оправдано лишь как дополнительная мера при наличии иных механизмов защиты заявителей, таких, как учреждение специального государственного органа, уполномоченного принимать жалобы на репрессии, или наделение такими функциями уже имеющихся государственных органов.

Денежная компенсация нанесенного ущерба

Вопрос денежной компенсации ущерба, нанесенного заявителю вследствие совершенного служебного разоблачения, представляет особый интерес из-за его связи с вопросом об оплате информации, раскрываемой заявителем. В некотором смысле это две стороны

одной медали, поскольку в центре обсуждения – выплата заявителю определенных денежных средств. В этом отношении интересное замечание было сделано некоммерческой организацией «Whistleblowers UK» в ходе обсуждения вопроса об оплате заявителей в Великобритании: «Настоящие разоблачители не мотивированы мыслями о финансовой прибыли. Служебные разоблачения связаны с исправлением несправедливости, а не с тем, чтобы набить себе карман. Но давайте также признаем огромную цену, которую большинство заявителей платят за свою храбрость, и попытаемся найти способы компенсировать им издержки их действий и снова поставить их на ноги (put them back on their feet)»¹⁸⁹. В связи с этим предлагалось при выплате компенсации учитывать риски лица, совершившего служебное разоблачение, значимость и оригинальность представленной информации, вклад заявителя в привлечение виновных к ответу. Также отмечалось, что такая компенсация должна выплачиваться не за счет «общественного кошелька», но из средств специального фонда, формируемого за счет штрафов, взысканных с нарушителя или виновной организации¹⁹⁰.

Отметим, что в связи с совершенным служебным разоблачением заявитель может нести ущерб самых различных видов, в том числе:

- лишение заработной платы или ее части при формальных санкциях (например, при отстранении от ра-

¹⁸⁹ Whistleblowers UK. Whistleblowers UK Statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission call for Evidence. October 2013. P. 4.

¹⁹⁰ Ibid. P. 5.

боты без выплаты заработной платы или в случае увольнения);

- невозможность устроиться на работу в аналогичную организацию (включение заявителя в «черный список», отрицательная рекомендация с предыдущего места работы);
- издержки на защиту своих прав, в первую очередь на получение квалифицированной юридической помощи;
- моральный ущерб;
- ущерб здоровью, а также расходы на медицинскую помощь в связи с проблемами, вызванными репрессиями (например, постоянным стрессом).

Таким образом, при расчете суммы компенсации могут учитываться как «очевидные» материальные издержки (например, расходы на получение правовой помощи), так и «менее явные» (например, трудности последующего трудоустройства). В идеальном случае компенсация должна позволять лицу, совершившему служебное разоблачение и получившему жесткую ответную реакцию со стороны своей организации-работодателя, начать карьеру «с чистого листа», действительно снова «встать на ноги».

Должностные лица и государственные органы, осуществляющие защиту заявителей

Делегирование функций по защите заявителей самим государственным органам по результатам сопоставимо с отсутствием какой-либо защиты в принципе, поскольку в случае служебного разоблачения ведомство, которого

касается информация о злоупотреблении, является заинтересованной стороной, стороной явного и выраженного конфликта интересов. Как следствие, необходимым условием защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, является учреждение или определение государственных органов (специальных должностных лиц), уполномоченных:

- проводить проверки жалоб на репрессии в отношении лиц, совершивших служебное разоблачение;
- принимать решения о мерах по исправлению ущерба, нанесенного заявителю в результате защищаемого раскрытия информации.

Такие государственные органы также могут выполнять информационные и образовательные функции по вопросам совершения служебных разоблачений, участвовать в предотвращении наложения на заявителей несправедливых формальных санкций (например, принимать участие в заседаниях конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов).

Как и в случае государственных органов, принимающих информацию о злоупотреблениях, важным условием нормального функционирования ведомства по защите заявителей является его независимость – как от того государственного органа, которого касается информация о злоупотреблении, так и от высших должностных лиц государства (по возможности). Также возможно возложение функций по защите заявителей на государственные органы, уполномоченные принимать информацию о злоупотреблениях.

Порядок рассмотрения жалоб на репрессии

При организации системы защиты заявителей важным аспектом является установление процедурных требований к рассмотрению жалоб на репрессии. Соответствующий порядок может определять:

- форму жалобы или примерный перечень сведений, которые должна содержать жалоба;
- срок, в течение которого должна быть подана жалоба (относительно даты совершения репрессии);
- возможность подачи коллективной жалобы (например, группой сотрудников);
- сроки предварительного рассмотрения жалобы и принятия решения о необходимости проведения расследования;
- порядок уведомления заявителя о результатах предварительного рассмотрения жалобы;
- основания для отказа в дальнейшем рассмотрении жалобы и обязанность довести до сведения заявителя причину отказа;
- порядок информирования о начале проведения расследования заинтересованных лиц (например, государственного органа, которого касается жалоба);
- сроки проведения расследования;
- порядок уведомления о результатах проверки заявителя и иных заинтересованных лиц;
- действия, которые могут быть предприняты уполномоченным органом по итогам рассмотрения

жалобы, в том числе о возмещении ущерба заявителю и наказанию виновных лиц;

- возможность пересмотра решения уполномоченного государственного органа и основания для повторного рассмотрения жалобы.

Наказание лиц, ответственных за репрессии

Введение и применение мер ответственности к лицам, участвующим в репрессиях по отношению к заявителям, демонстрирует серьезное отношение законодателя к обеспечению правовой защиты заявителей. К нарушителям могут применяться различные виды наказаний, основным из которых может являться дисциплинарная ответственность. В рамках гражданско-правовой ответственности на нарушителя могут налагаться требования выплаты штрафа или возмещения вреда заявителю. Наиболее тяжелые случаи репрессий могут быть признаны уголовным преступлением. Следует, однако, отметить, что, по имеющимся данным, исследований эффективности различных мер ответственности в случае репрессий из-за служебного разоблачения не проводилось.

Контроль за деятельностью должностных лиц и государственных органов, осуществляющих защиту заявителей

Возможность серьезных дисфункций в работе ведомств, осуществляющих защиту заявителей, делает необходимым независимый внешний контроль за их деятельностью. Можно выделить два основных вида дисфункций:

- реальная работа ведомства по рассмотрению жалоб входит в противоречие с его миссией, то есть вместо защиты заявителей осуществляется безосновательное отклонение жалоб, отказ в передаче дела для дальнейшего рассмотрения или в принятии мер по возмещению ущерба;
- руководство уполномоченного ведомства осуществляет репрессии в отношении собственных сотрудников, при этом альтернативный механизм для подачи жалоб на репрессии отсутствует.

Например, в США в 2005 году несколько работников и бывших работников Управления Специального советника подали коллективную жалобу против руководителя ведомства Скотта Блока (Scott Bloch). Первоначально жалоба была направлена в Комитет по этике (Integrity Committee) Президентского совета по этике и эффективности (President's Council on Integrity and Efficiency), который ее отклонил на том основании, что в рамках своей компетенции Комитет может рассматривать жалобы только против генеральных инспекторов. Полгода жалоба металась между двумя различными ведомствами, пока решением заместителя директора

Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget) она наконец не была направлена для расследования генеральному инспектору Управления персоналом (Office of Personnel Management)¹⁹¹.

Судебная защита

Лицам, совершившим служебное разоблачение, должно предоставляться право на судебную защиту в тех случаях, когда обращение к уполномоченным государственным органам не привело к результатам. При этом предпочтительным является рассмотрение дел судом присяжных.

¹⁹¹ Kaplan E., Hannapel T. Reinvigorating the U.S. Office of Special Counsel: suggestions for the next Administration. American Constitution Society for Law and Policy. 2008. P. 13-14.

5.3. Дополнительные элементы обеспечения эффективности системы служебных разоблачений и защиты заявителей

Помимо вопросов, непосредственно связанных с формированием законодательной и институциональной среды для создания системы служебных разоблачений и обеспечения защиты заявителей, нельзя не уделить внимание дополнительным механизмам, способствующим повышению эффективности такой системы.

Обучение и информирование

Даже проработанная и сбалансированная политика раскрытия информации о злоупотреблениях не будет успешна, если о ней не известно заинтересованным лицам – в первую очередь потенциальным заявителям. Реализация политики на практике может быть сильно искажена из-за ее непонимания участниками-исполнителями, в частности, должностными лицами, обязанными принимать и расследовать информацию о злоупотреблениях и жалобы

на репрессии. Как следствие, в порядок, регулирующий совершение служебных разоблачений и защиту заявителей, целесообразно включить положения об обучении и информировании заинтересованных лиц. Направления информирования при этом должны быть различны для различных категорий заинтересованных лиц (Таблица 18).

Направления информирования и обучения заинтересованных лиц

Целевая аудитория	Направления информирования и обучение
Служащие как потенциальные заявители	<p>Информирование о возможности совершить защищаемое служебное разоблачение, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • о том, какая информация может быть раскрыта; • о том, кому может быть раскрыта информация и при каких условиях; • о гарантиях конфиденциальности для заявителя; • о мерах защиты в случае возможных репрессий.
Служащие, выполняющие руководящие функции и обязанные принимать информацию о злоупотреблениях от подчиненных сотрудников	<p>Обучение относительно порядка действий при получении от подчиненного сотрудника сообщения о злоупотреблении, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • об обязанности принять информацию; • о порядке рассмотрения и обработки полученной информации; • о подходах и практиках, способных стимулировать раскрытие информации внутри организации; • об ответственности за невыполнение обязанностей, связанных с приемом информации.
Сотрудники, специально уполномоченные на прием информации о злоупотреблениях и жалоб на репрессии	<p>Обучение для выполнения служебных обязанностей, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • о порядке приема и рассмотрения информации и жалоб; • о порядке и полномочиях по проведению расследований; • о направлении информации иным государственным органам и должностным лицам; • о правах заявителей и гарантиях конфиденциальности.
Общественность	<p>Информирование о действующей системе служебных разоблачений и системе защиты заявителей, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • о наличии такой системы; • о результатах ее функционирования за отчетный период.

Мониторинг функционирования системы служебных разоблачений и защиты заявителей

Необходимым элементом системы защиты заявителей является мониторинг ее функционирования. Как уже отмечалось выше, разработка законодательства о служебных разоблачениях и защите заявителей является сложной и нетривиальной задачей. На практике система защиты заявителей может работать способом, прямо противоположным поставленной цели. Мониторинг позволяет выявить такие дисфункции для их последующего устранения. Мониторинг может включать:

- исследование мнения государственных служащих (как целевой аудитории) о системе совершения служебных разоблачений и защиты заявителей, в том числе:
 - об осведомленности о возможности совершить служебное разоблачение и праве на защиту от репрессий;
 - об уровне доверия к системе служебных разоблачений и защиты заявителей;
- учет количества совершенных служебных разоблачений, действий в результате получения информации, поступивших жалоб на репрессии и результатов их рассмотрения (в том числе в судебном порядке);
- сбор сведений о нарушениях и злоупотреблениях, которые удалось исправить / прекратить в результате совершения служебных разоблачений;
- исследование мнения заявителей о системе совершения служебных

разоблачений и защиты лиц, раскрывших информацию, с учетом их личного опыта;

- сбор информации о дальнейшей судьбе заявителей, в частности, об их последующей карьере в государственном секторе, новом трудоустройстве.

Для обеспечения создания такой системы мониторинга необходимо, в частности, установить обязанность представления отчетности государственными органами, ответственными за прием и рассмотрение служебных разоблачений и жалоб на связанные с ними репрессии. При этом следует предусмотреть как можно более подробные и обоснованные требования к содержанию таких отчетов с тем, чтобы представляемая информация не была просто формальной отпиской, а позволяла получить релевантные и репрезентативные сведения о функционировании существующей системы.

Формирование среды для деятельности общественных (некоммерческих) организаций

В странах, опыт которых рассматривается в данной работе, значительную роль в формировании законодательства о служебных разоблачениях сыграли некоммерческие организации, особенно те из них, основной целью деятельности которых является защита заявителей (см. вставку A17). Не понаслышке зная о том, с каким отношением к себе сталкиваются государственные служащие и работники, раскрывающие общественно значимую информацию о злоупотреблениях и правонарушениях, и какие трудности им приходится в реальности преодолевать для отстаивания своих

A17



Деятельность некоммерческих организаций в сфере совершения служебных разоблачений и защиты заявителей

В США наиболее известной организацией, специализирующейся на вопросах служебных разоблачений, является «Проект по государственной подотчетности» (Government Accountability Project – GAP). Созданная в 1977 году, эта некоммерческая организация ставит своей целью обеспечение защиты и правовой поддержки заявителей. GAP принимает участие в судебных процессах по делам о защите заявителей, помогает донести до общественности информацию о раскрытых неправомерных деяниях, а также активно продвигает принципы правительственной и корпоративной подотчетности¹⁹². GAP были инициаторами или как минимум находились в первых рядах активистов при принятии почти всех законов, посвященных служебным разоблачениям и защите заявителей в США, принимали участие в международных проектах, например, стали одними из разработчиков модельного закона о служебных разоблачениях для Организации американских государств (Organization of American States – OAS). За время своей работы (по состоянию на сентябрь 2014 года) GAP помогла более чем 6 000 разоблачителей¹⁹³.

В Великобритании важнейшую роль в формировании системы служебных разоблачений сыграла организация «Public Concern at Work», созданная в 1993 году для помощи заявителям. Ее деятельность включает, в частности, обеспечение конфиденциальных правовых консультаций разоблачителям, предоставление поддержки и услуг организациям по созданию внутренних систем служебных разоблачений и защиты заявителей, информирование общественности. В отличие от GAP, организация не принимает участия в судебных разбирательствах. Организация являлась одним из инициаторов разработки Закона о раскрытии информации в общественных интересах, после его

принятия регулярно проводит мониторинг эффективности его работы, организует социологические опросы. Так, в 2013 году организация создала специальную независимую комиссию, целью которой была всесторонняя оценка эффективности механизмов служебных разоблачений в стране. По итогам ее деятельности были представлены 25 рекомендаций по дальнейшему совершенствованию механизмов служебных разоблачений и защиты заявителей¹⁹⁴.

В Канаде среди организаций, оказывающих поддержку лицам, совершившим служебные разоблачения, выделяется некоммерческая организация «Canadians for Accountability». Ее основатель Аллан Катлер получил известность благодаря своей роли в спонсорском скандале (см. вставку A13). Начав свою деятельность с неформальных встреч с разоблачителями, обращавшимися к нему за советом, к концу 2007 года Аллан решил, что для обеспечения эффективной помощи необходимо создать отдельную организацию, и в июне 2008 года была официально зарегистрирована организация «Canadians for Accountability». Основными целями деятельности организации являются: обучение, социальная поддержка и консультирование разоблачителей; повышение информированности граждан о системе служебных разоблачений, этических стандартах на рабочем месте; повышение значимости механизмов служебных разоблачений в глазах профсоюзов, руководителей и сотрудников организаций; содействие формированию культуры открытости и прозрачности в государственных учреждениях и в обществе в целом. Организация также является спонсором ежегодной премии «Золотой свисток»¹⁹⁵.

¹⁹² По материалам сайта “Government Accountability Project”.
URL: <http://www.whistleblower.org/>

¹⁹³ Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on Whistleblower Protection since Passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014.

¹⁹⁴ По материалам сайта “Public Concern at Work”.
URL: <http://www.pcaw.org.uk/>

¹⁹⁵ По материалам сайта “Canadians for Accountability”.
URL: <http://canadians4accountability.org/>

прав, специализированные некоммерческие организации могут обеспечить регулярное представление обоснованных детальных рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы.

Так, при подготовке упоминаемого выше доклада Постоянного комитета по государственным операциям и оценке Парламенту Канады свои рекомендации по вопросу реформирования системы служебных разоблачений и защиты заявителей Комитету представляли, в частности, некоммерческая организация «Canadians for Accountability» и «Association of Canadian Financial Officers».

Кроме того, такие организации предоставляют методическое обеспечение и юридическую помощь заявителям, проводят мониторинг исполнения законодательства о служебных разоблачениях, привлекают внимание обществен-

ности к ситуациям, когда отдельные должностные лица тормозят принятие необходимого законодательства (см. вставку А4) или препятствуют реализации принятых норм.

Создание таких организаций не является вопросом государственного регулирования, однако важно, чтобы государство не препятствовало осуществлению такими организациями своей деятельности, несмотря на то, что зачастую полученные ими данные и сформулированные выводы могут быть не вполне приятными и удобными для тех или иных должностных лиц и государственных органов. Напротив, необходимо, чтобы государство создавало механизмы, позволяющие услышать и учесть мнение специализированных некоммерческих организаций.

6. Заключение

Наличие процедур, позволяющих государственным служащим и работникам сообщать своему руководству, уполномоченным государственным органам, а в определенных случаях и широкой общественности о замеченных ими правонарушениях, является важным элементом системы мер противодействия коррупции. Вместе с тем, рассмотренный в данной работе опыт трех англосаксонских стран, уже на протяжении длительного времени уделяющих вопросам служебных разоблачений повышенное внимание, показывает, что формирование по-настоящему действенного нормативного правового регулирования в этой сфере является крайне непростой задачей.

Разработка эффективного законодательства о служебных разоблачениях требует ответа на целый ряд критически важных вопросов. Часть из них носит фундаментальный характер. Кому принадлежит лояльность государственного служащего в первую очередь: конкретному ведомству, государственному аппарату или обществу в целом? Следует ли предоставлять защиту заявителю, раскрывшему достоверную информацию, но руководивавшемуся при этом лишь соображениями личной выгоды? Как поступать в ситуациях, когда заявитель пошел на преступление, чтобы получить и раскрыть общественно значимую информацию? Ответы на эти и подобные вопросы зависят от этического выбора законодателя. Их обсуждению посвящена обширная литерату-

ра, в данной работе мы затрагивали их лишь в незначительной степени.

Другие вопросы касаются в большей степени процедуры служебных разоблачений. Как должна быть выстроена система структурных подразделений и государственных органов, ответственных за прием и обработку служебных разоблачений и защиту совершивших их лиц? Разоблачение какой информации должно давать право на защиту? Какие виды защиты должны быть предусмотрены? Как должны соотноситься законодательство о служебных разоблачениях и законодательство, позволяющее «засекречивать» определенные виды информации? Несмотря на то, что подобные вопросы носят более частный характер, выбор ответов на них из множества существующих альтернатив должен быть тщательно продуман. От этого во многом зависит будущая правоприменительная практика и в целом шансы на работоспособность законодательства о служебных разоблачениях. В данной работе мы постарались выделить имеющие ключевое значение элементы процедуры служебных разоблачений. По нашему мнению, именно с их анализа должна начинаться разработка соответствующего законодательства.

Важно отметить при этом, что универсальной модели режима служебных разоблачений не существует. И анализируемый в данной работе опыт США, Великобритании и Канады наглядно это демонстрирует. Системы служебных разоблачений этих трех

стран в том виде, в котором они сложились на сегодняшний день, в чем-то сильно похожи: зачастую, выбирая вариант формирования того или иного элемента, разные страны принимали схожие решения. В то же время применяемые ими подходы нередко различаются, а в некоторых элементах даже являются противоположными. Это обусловлено и учетом не всегда удачного опыта предшественников, и культурными особенностями страны, в том числе этической неприемлемостью отдельных решений, и необходимостью встраивать законодательство о служебных разоблачениях в сложившуюся правовую систему.

Все эти аспекты необходимо будет принимать во внимание и российскому законодателю.

Однако, прежде всего, на наш взгляд, следует отказаться от соблазна простых решений. Важно понимать, что отсутствие в законодательстве ключевых элементов процедуры служебных разоблачений или недостаточно детальная их проработка практически гарантированно приведут к ее нежизнеспособности.

Более ясному пониманию альтернативных подходов к формулированию законодательства о служебных разоблачениях, безусловно, способствует изучение международного опыта. И здесь анализ не должен ограничиваться рассмотрением нормативного регулирования и правоприменительной практики лишь англосаксонских стран. Например, чрезвычайно интересным представляется опыт разработки и

применения модельного закона о раскрытии информации о возможных коррупционных правонарушениях и защите заявителей, предложенного Организацией американских государств.

Помимо изучения зарубежного опыта, необходимы также исследования текущей ситуации в сфере добровольного раскрытия государственными служащими и работниками информации о замеченных правонарушениях в российской действительности. Насколько часто государственные служащие и работники становятся свидетелями различного рода незаконных или неэтичных действий? Пытаются ли они обратить внимание руководства на нарушения, и если да, то с какой реакцией они сталкиваются? Насколько эффективно функционируют и применяются ли вообще созданные во многих органах и организациях «горячие линии»? Предпочли бы потенциальные разоблачители обратиться к специальному должностному лицу внутри государственного органа, к уполномоченным лицам за его пределами или к СМИ? К сожалению, российская литература, рассматривающая подобные вопросы, остается крайне скудной. А между тем, необходимо научиться получать достоверные ответы на эти и многие другие вопросы, и желательно сделать это до принятия специального законодательства о служебных разоблачениях.

Нам хотелось бы выразить надежду, что данная работа будет способствовать дальнейшей активизации экспертного обсуждения проблематики служебных разоблачений и защиты заявителей в России, в том числе возможностей применения данного инструмента в целях противодействия коррупции.

Совершение служебных разоблачений и защита заявителей: сопоставительный анализ

Параметр сравнения	США
Раскрытие информации о злоупотреблениях	Обязанность служащего
Основной закон и год его принятия	Закон о защите лиц, совершивших служебное разоблачение (Whistleblower Protection Act), 1989
Сфера регулирования основного закона	Государственный сектор
Категории информации, раскрытие которой дает право на защиту	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение любого закона, правила или предписания, - значительные случаи плохого управления, - большая растрата средств, - злоупотребление властными полномочиями, - создание существенной и специфической угрозы для общественного здоровья или безопасности.
Предпочтительные каналы раскрытия информации	Не имеет значения (за исключением секретной информации).
Меры, направленные на запрет разглашения секретной информации	Если раскрытие информации запрещено законом и (или) такая информация отнесена специальным исполнительным распоряжением к сведениям, засекреченным в интересах национальной обороны или управления иностранными делами, раскрытие такой информации может осуществляться только по установленным каналам (внутри государственного сектора).

Великобритания	Канада
Рекомендация служащему, закреплённая Кодексом гражданской службы	Право служащего
Закон о раскрытии информации в общественных интересах (Public Interest Disclosure Act), 1998	Закон о защите государственных служащих, совершивших служебное разоблачение (Public Servants Disclosure Protection Act), 2005
Государственный и частный сектор	Государственный сектор
<ul style="list-style-type: none"> - совершение уголовного преступления, - невыполнение индивидом правовой обязанности, которая на него возложена, - совершение ошибки правосудия, - опасность для здоровья или безопасности какого-либо лица, - нанесение ущерба окружающей среде, - сознательное утаивание информации, свидетельствующей о какой-либо из вышеперечисленных ситуаций. 	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение федерального закона или закона провинции, любых правил, утвержденных во исполнение такого закона (за отдельным исключением), - злоупотребление государственными фондами или активами, - значительные случаи недолжного управления в государственном секторе, - действие или бездействие, которое создает значительную и конкретную опасность для жизни, здоровья или безопасности людей или окружающей среды (за отдельным исключением), - серьезное нарушение кодекса поведения, утвержденного в соответствии со статьями 5 или 6 Закона о служебных разоблачениях, - осознанное направление или консультирование лица к совершению какого-либо злоупотребления из перечисленных выше.
Внутренние. К раскрытию информации по внутренним каналам установлены наиболее мягкие требования.	Внутренние. К публичному раскрытию информации установлены особые требования.
<p>Раскрытие информации не может быть защищено, если, совершая его, лицо одновременно идет на преступление.</p> <p>Возможность нарушения обязательства конфиденциальности при раскрытии информации учитывается при оценке разумности совершения служебного разоблачения иным способом (то есть не работодателю или иному ответственному лицу, не юриконсульту, не министру Короны, не предписанному лицу).</p>	<p>Раскрытие информации общественности запрещено в отношении информации, разглашение которой ограничено каким-либо федеральным законом.</p>

Параметр сравнения	США
<p>Должностные лица и государственные органы, принимающие информацию о злоупотреблениях</p>	<p>Генеральный инспектор ведомства (Inspector General). Управление Специального советника (Office of Special Counsel).</p>
<p>Наличие гарантий конфиденциальности для заявителей</p>	<p>Да</p>
<p>Действия, признаваемые в качестве репрессий</p>	<p>Кадровое действие или бездействие (угроза действия или бездействия):</p> <ul style="list-style-type: none"> - назначение, - повышение по службе, - неблагоприятное действие (adverse action) или иные дисциплинарные или корректирующие меры, - временное назначение, перевод, переназначение, - восстановление на работе / в правах, - оценка эффективности служебной деятельности, - решение в отношении заработной платы, выгод, наград или в отношении образования или обучения (если образование или обучение, как обоснованно можно полагать, приведут к назначению, продвижению по службе, оценке эффективности служебной деятельности или другому из перечисленных здесь действий), - решение о проведении психиатрических испытаний или проверок, - реализация или принуждение к выполнению политики, формы или соглашения, направленного на предотвращение раскрытия информации, - любые другие значительные изменения в обязанностях, ответственности или рабочих условиях.

Великобритания	Канада
<p>Работодатель или иное ответственное лицо. Комиссия по гражданской службе. Юрисконсульт. Министр Короны. Предписанное лицо (для соответствующей сферы определяется приказом государственного секретаря).</p>	<p>Непосредственный руководитель или должностное лицо, назначенное руководителем (заместителем руководителя) органа или организации. Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Public Sector Integrity Commissioner).</p>
<p>Нет</p>	<p>Да</p>
<p>Конкретные виды действий законом не определены.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - дисциплинарные меры, - понижение в должности, - увольнение, - любые меры, неблагоприятно влияющие на трудоустройство или условия труда государственного служащего, - угроза принять какие-либо действия из перечисленных выше.

Параметр сравнения	США
<p>Условия, соблюдение которых необходимо, чтобы публичное раскрытие информации признавалось защищаемым</p>	<p>Раскрытие информации не должно быть запрещено законом и (или) такая информация не должна быть отнесена специальным исполнительным распоряжением к сведениям, засекреченным в интересах национальной обороны или управления иностранными делами.</p>
<p>Должностные лица и государственные органы, принимающие информацию о репрессиях в связи со служебными разоблачениями и реализующие защитные меры</p>	<p>Управление Специального советника (Office of Special Counsel) Палата по защите системы заслуг (Merit System Protection Board) – квазисудебный государственный орган</p>
<p>Способы защиты от репрессий</p>	<ul style="list-style-type: none"> - использование процедур по обращению за корректирующим действием к Специальному советнику и – в порядке использования индивидуального искового права – к Палате по защите системы заслуг, - непосредственное обращение в Палату по защите системы заслуг, - использование договорной процедуры обжалования кадрового решения.

Великобритания

Канада

Раскрытие информации не может быть защищено, если делая его, лицо совершает преступление.

Для иного раскрытия информации должны выполняться требования:

- работник обоснованно полагает, что раскрываемая информация и содержащиеся в ней заявления в значительной степени правдивы,
- раскрытие не делается в целях приобретения личной выгоды,
- с учетом всех обстоятельств дела, раскрытие информации является разумным.

При этом должно выполняться одно из двух условий:

- на момент раскрытия информации работник обоснованно полагает, что ему будет причинен вред работодателем, если раскрытие будет сделано работодателю или предписанному лицу,
- работник обоснованно полагает вероятным сокрытие или уничтожение доказательств, свидетельствующих о злоупотреблении, если раскрытие будет сделано работодателю (в случае, если в отношении конкретного злоупотребления отсутствует предписанное лицо),
- работник уже совершил раскрытие по существу той же информации работодателю или предписанному лицу.

Для раскрытия исключительно серьезных злоупотреблений должны выполняться требования:

- работник обоснованно полагает, что раскрываемая информация и содержащиеся в ней заявления в значительной степени правдивы,
- раскрытие не делается в целях приобретения личной выгоды,
- злоупотребление имеет исключительно серьезный характер,
- с учетом всех обстоятельств дела раскрытие информации является разумным.

Публичное служебное разоблачение возможно, если для внутреннего раскрытия информации недостаточно времени и если государственный служащий верит на разумных основаниях (*reasonable grounds*), что объектом раскрытия информации является действие или бездействие, которое:

- образует серьезное нарушение в соответствии с федеральным законом или законом провинции,
- образует неизбежный риск значительной и конкретной опасности для жизни, здоровья или безопасности людей или окружающей среды.

При этом раскрытие информации общественности запрещено в отношении информации, разглашение которой ограничено каким-либо федеральным законом.

Трибунал по трудовым спорам (*employment tribunal*)

Уполномоченный по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (*Public Sector Integrity Commissioner*)

Трибунал по защите государственных служащих, совершивших служебное разоблачение (*Public Servants Disclosure Protection Tribunal*) – квазисудебный государственный орган

- обращение в трибунал по трудовым спорам,
- использование альтернативных механизмов, предполагающих участие профсоюзов.

- обращение к Уполномоченному по поддержанию этических стандартов в государственном секторе,
- использование альтернативных механизмов, например, предусмотренных коллективным соглашением.

Параметр сравнения	США
<p>Возможные защитные и компенсационные меры при обращении к уполномоченным должностным лицам и государственным органам</p>	<ul style="list-style-type: none"> - помещение индивида в такое положение, которое как можно более соответствует тому, что было бы в отсутствие запрещенной кадровой практики, - возмещение платы за услуги адвоката, - возмещение задержанной заработной платы и связанных с ней выгод, понесенных медицинских издержек, транспортных расходов, любых других обоснованных и предвиденных косвенных убытков и компенсационных убытков, - вознаграждения, издержки, ущерб, понесенные вследствие проведения в отношении работника расследования.
<p>Возможные меры ответственности для лиц, предпринявших репрессии</p>	<ul style="list-style-type: none"> - за первичное нарушение – отстранение от должности сроком не менее 3 дней и дополнительные меры воздействия по выбору руководителя (понижение в должности, снижение заработной платы), - за повторное нарушение – увольнение.

Великобритания

Канада

- выплата компенсации работодателем,
- восстановление на рабочем месте (в случае увольнения) или выплата компенсации в связи с несправедливым увольнением.

- разрешение заявителю вернуться к исполнению его должностных обязанностей,
- восстановление заявителя в должности или выплата ему компенсации вместо восстановления,
- выплата заявителю компенсации в размере, не превышающем сумму, по мнению Трибунала, эквивалентную вознаграждению, которое было бы выплачено заявителю, если бы к нему не были применены репрессии,
- отмена любой меры или действия, включая дисциплинарные меры, и выплата заявителю компенсации в размере, не превышающем сумму, по мнению Трибунала, эквивалентную финансовому или иному наказанию, примененному к заявителю,
- выплата заявителю суммы, равной любым расходам и другим финансовым убыткам, понесенным заявителем в качестве непосредственного результата репрессий;
- компенсация заявителю суммы не более 10 тыс. долларов за боль и страдания, испытанные заявителем в результате репрессий.

Какие-либо санкции законом не предусмотрены.

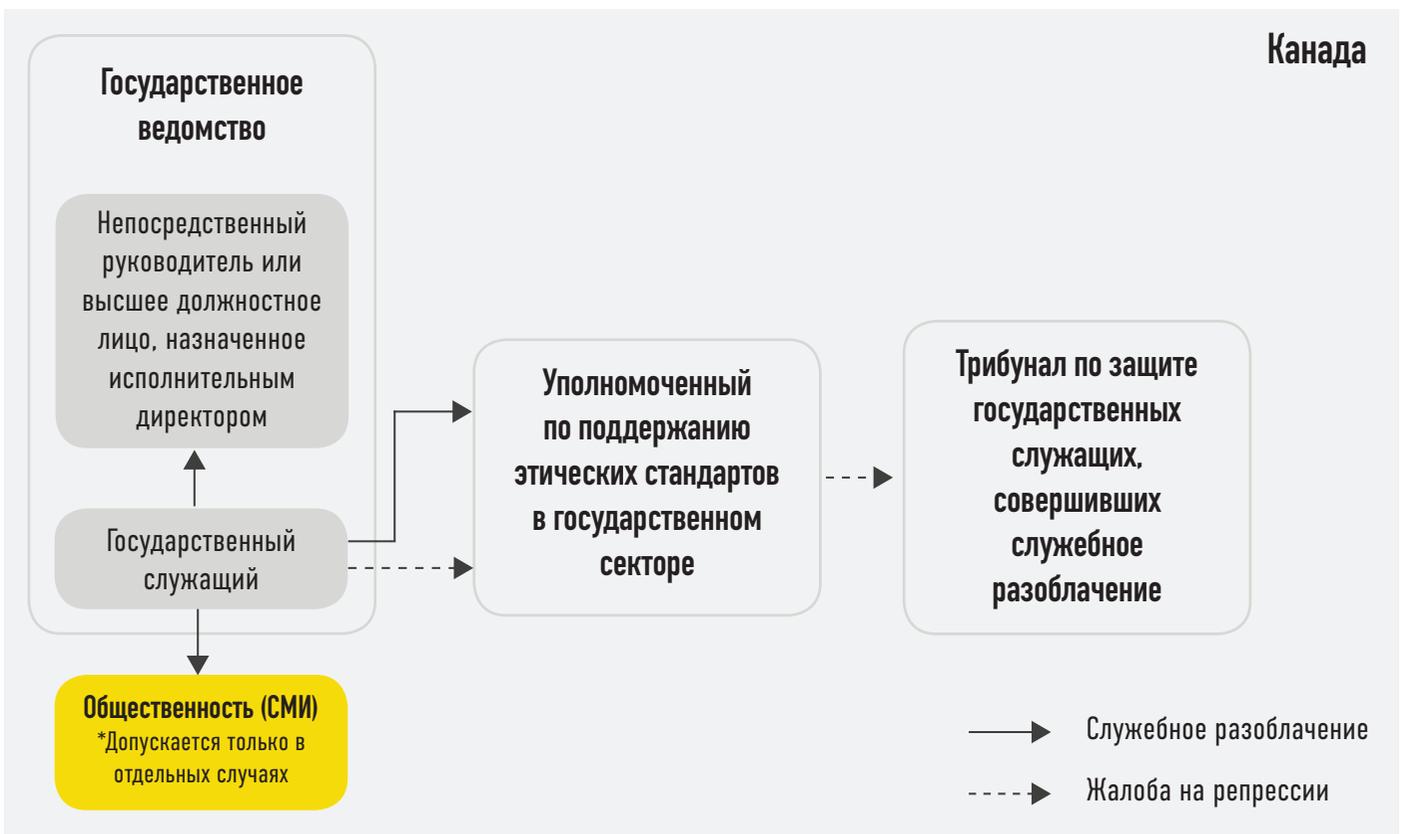
Дисциплинарные меры по решению Трибунала.

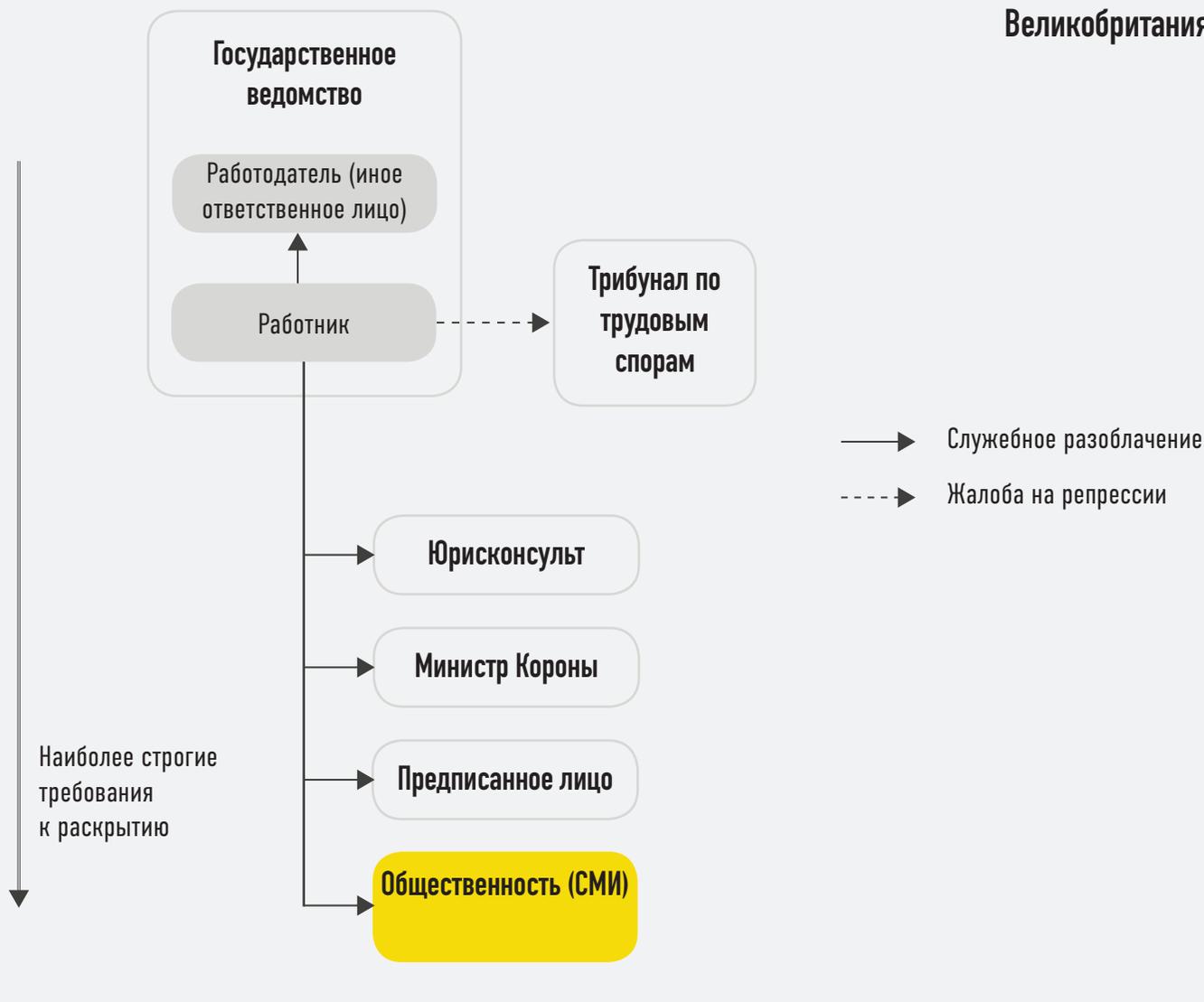
Любое лицо, сознательно нарушившее статью Закона, запрещающую репрессии, совершает преступление и признается виновным:

- в совершении преступления, преследуемого по обвинительному акту (*indictable offence*), и подлежит штрафу на сумму не более 10 тыс. долларов, или лишению свободы на срок не более двух лет, или одновременно штрафу и лишению свободы; или
- в совершении преступления, наказываемого в порядке суммарного производства (*punishable on summary conviction*), и подлежит штрафу на сумму не более 5 тыс. долларов, или лишению свободы на срок не более 6 месяцев, или одновременно штрафу и лишению свободы.

07

Организация системы совершения служебных разоблачений и защиты заявителей





Список использованных источников

К разделу 1 (Введение)

Международные акты

1. Организация Объединенных Наций. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.
URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
2. Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers.
URL: <https://rm.coe.int/16807096c7>
3. The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Action Plan. G20 Seoul Summit 2010.
URL: http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf
4. The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018.
URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-anticorruption.html>
5. The Group of Twenty. G20 Anti-Corruption Implementation Plan 2017-2018.
URL: <http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201611/P020161116563770200134.pdf>

Нормативные правовые акты Российской Федерации, законопроекты

6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
7. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».
8. Проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов». Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 2015.
URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20563>
9. Проект Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях». Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 2017.
URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/286313-7>

Иные публикации и документы

10. Near J., Miceli M. Whistle-blowing: myth and reality. Journal of Management. 1996. Vol. 22. № 3. P. 507–526.
11. United Nations. Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its seventh session, held in Vienna, from 6 to 10 November 2017.
URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/CacCosp2017xx-AdvanceUneditedVersion.pdf>

К разделу 2 (Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в США)

Нормативные правовые акты, иные регулирующие документы, законопроекты

12. 5 U.S.C., chapters 12, 23, 75, 77, § 105, § 7121.
13. 7 U.S.C., §26.
14. 15 U.S.C., §78u-6.
15. 26 U.S.C., §7623.
16. 31 U.S.C., §3729 - §3733.
17. 41 U.S.C., § 4705 и § 4712.
18. Public Law 89-487. 80 Stat. 250. Approved July 4, 1966. An Act to amend section 3 of the Administrative Procedure Act, chapter 324, of the Act of June 11, 1946 (60 Stat. 238), to clarify and protect the right of the public to information, and for other purposes.
URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg250.pdf>
19. Inspector General Act of 1978.
URL: [https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/igactasof1010\(1\).pdf](https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/igactasof1010(1).pdf)
20. Public Law 95-454. 92 Stat. 1111. October 13, 1978. Civil Service Reform Act.
URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1111.pdf>
21. Code of Ethics for Government Service, resolved by the House of Representatives (the Senate concurring), July 11, 1958.
URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-PgB12.pdf>
22. Sarbanes-Oxley Act of 2002. Public Law 107-204. 116 Stat. 745.
Принят 30 июля 2002 года.
URL: <http://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>
23. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.
Public Law 111-203. 124 Stat. 1376, 1612. Принят 21 июля 2010 года.
URL: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>
24. Whistleblower Protection Enhancement Act 2012.
URL: <https://www.congress.gov/112/bills/s743/BILLS-112s743enr.pdf>

25. Public Law 115–73. 131 Stat. 1235. October 26, 2017. Dr. Chris Kirkpatrick Whistleblower Protection Act of 2017.
URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ73/PLAW-115publ73.pdf>
26. 5 C.F.R., § 1800.1-1800.2, chapter 2, § 2635.101(b)(11).
27. 26 C.F.R., §301.7623-1.
28. Bill H.R.6392 «Whistleblower Protection Act of 1982», introduced May 17, 1982 by Rep. P. Schroeder.
URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d097:H.R.6392:@@L>
29. U.S. Government Publishing Office. Federal Register.
Vol. 82, No. 110. Friday, June 9, 2017. Rules and Regulations.
URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-06-09/pdf/2017-11985.pdf>
30. U.S. Government Publishing Office. Federal Register.
Vol. 82, No. 134. Friday, July 14, 2017. Rules and Regulations.
URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-07-14/pdf/2017-14545.pdf>

Доклады и отчеты органов государственной власти

31. Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency.
The Inspector General. July 14, 2014.
URL: https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/IG_Authorities_Paper_-_Final_6-11-14.pdf
32. Merit System Protection Board. Whistleblowing in the federal government: an update. A report to the President and the Congress of the United States. October 1993.
URL: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253699&version=253986&application=ACROBAT>
33. Merit System Protection Board. Whistleblower protections for federal employees. Report to the President and the Congress of the United States. September 2010.
URL: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604&application=ACROBAT>
34. Merit System Protection Board. Blowing the whistle: barriers to federal employees making disclosures. A report to the President and the Congress of the United States. November 2011.
URL: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475&application=ACROBAT>
35. Merit System Protection Board. Annual report for FY 2013. May 30, 2014.
URL: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=1038222&version=1042269&application=ACROBAT>
36. Merit System Protection Board. Annual Performance Report for FY 2013 and Annual Performance Plan for FY 2014 (final) and FY 2015 (proposed).
URL: <https://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=996058&version=999982&application=ACROBAT>

37. Merit System Protection Board. Annual Performance Report for FY 2014 and Annual Performance Plan for FY 2015 (final) and FY 2016 (proposed).
URL: <https://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=1133484&version=1137981&application=ACROBAT>
38. Merit System Protection Board. Annual Performance Report for FY 2015 and Annual Performance Plan for FY 2016 (final) and FY 2017 (proposed).
URL: <https://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=1268947&version=1274024&application=ACROBAT>
39. Merit System Protection Board. Annual Performance Report for FY 2016 and Annual Performance Plan for FY 2017 (final) and FY 2018 (proposed).
URL: <https://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=1412588&version=1418030&application=ACROBAT>
40. U.S. Office of Special Counsel. Performance and Accountability Report for FY 2017.
URL: <https://osc.gov/Resources/Fiscal%20Year%202017%20Performance%20and%20Accountability%20Report.pdf>
41. U.S. Office of Personnel Management. Federal Employee Viewpoint Survey.
URL: <http://www.fedview.opm.gov/>

Иные публикации и документы

42. U.S. Department of Justice. Warner-Lambert to pay \$430 million to resolve criminal & civil health care liability relating to off-label promotion. May 13, 2004.
URL: http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/May/04_civ_322.htm
43. Civil Division, U.S. Department of Justice. Fraud Statistics – Overview. 2016.
URL: http://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2013/12/26/C-FRAUDS_FCA_Statistics.pdf
44. U.S. Supreme Court. Nixon v. Fitzgerald, 457 U.S. 731. 1982.
URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/457/731/case.html>
45. U.S. Supreme Court. Garcetti et al. v. Ceballos. 547 U.S. 410. 2006.
URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/547/410/>
46. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs of United States Senate. Tragedy at Tomah: Initial Findings. Interim Report of the Majority Staff. June 25, 2015.
URL: https://www.ronjohnson.senate.gov/public/_cache/files/682738d7-c7b0-46fa-8aca-d516724272ee/tragedy-at-tomah-initial-findings.pdf
47. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and House Committee on Veterans' Affairs. Tomah VAMC: Examining Quality, Access, and a Culture of Overreliance on High-Risk Medications. Joint Field Hearing. 114 Congress. 2015.
URL: <https://www.hsgac.senate.gov/hearings/joint-field-hearing-tomah-vamc-examining-quality-access-and-a-culture-of-overreliance-on-high-risk-medications>

48. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Improving VA Accountability: Examining First-hand Accounts of Department of Veterans Affairs Whistleblowers. 114 Congress, 1 Session. September 22, 2015.
URL: <https://www.hsgac.senate.gov/hearings/improving-va-accountability-examining-first-hand-accounts-of-department-of-veterans-affairs-whistleblowers>
49. Senate Judiciary Committee Staff for Senator Chuck Grassley. Report on the Implementation of Section 115(a) of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA). April 2, 2014.
URL: <https://www.grassley.senate.gov/sites/default/files/judiciary/upload/WPEA%2C%2004-02-14%2C%20Report%20of%20WPEA%2C%20anti-gag%20Implementation.pdf>
50. Heumann M., Frieders A., Cassak L., Wright W., Joshi E. The world of whistleblowing: from the altruist to the avenger. Public Integrity. 2013. Vol. 16. № 1. P. 25-51.
51. Testimony of Deputy Special Counsel Eric Bachman U.S. Office of Special Counsel U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on Government Operations «Five Years Later: A Review of the Whistleblower Protection Enhancement Act». February 1, 2017.
URL: <http://docs.house.gov/meetings/GO/GO24/20170201/105513/HHRG-115-GO24-Wstate-BachmanE-20170201.pdf>
52. Testimony of Elizabeth Hempowicz, Policy Counsel Project On Government Oversight before the House Oversight and Government Reform Subcommittee on Government Operations on «Five Years Later: A Review of the Whistleblower Protection Enhancement Act». February 1, 2017.
URL: <http://docs.house.gov/meetings/GO/GO24/20170201/105513/HHRG-115-GO24-Wstate-HempowiczE-20170201.pdf>
53. Testimony of Thomas Devine, legal director, Government Accountability Project, before the Subcommittee on Oversight of Government Management of the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs on «The perils of politics in government: a review of the scope and enforcement of the Hatch Act». October 18, 2007.
URL: <http://www.hsgac.senate.gov/download/devine-testimony-hatch-act-101807>
54. Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on whistleblower protection since passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014.
URL: http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/09/Tom-Devine-OGRC-testimony_Final-9-4-14.pdf

55. Testimony Of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and The Census on Whistleblower Protection Since Passage Of The Whistleblower Protection Enhancement Act. January 30, 2017.
URL: <http://docs.house.gov/meetings/GO/GO24/20170201/105513/HHRG-115-GO24-Wstate-DevineT-20170201.pdf>
56. L.M.K. Do whistle blowers have enough protection?
American Bar Association Journal. Vol. 68. September 1982.
57. Government Accountability Project. Whistleblower witch hunts: the smokescreen syndrome. November 2010.
URL: <https://www.whistleblower.org/sites/default/files/WWHfinal.pdf>
58. Government Accountability Project. Whistleblower Protection: Additional Actions Would Improve Recording and Reporting of Appeals Data. November 28, 2016.
URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-17-110>
59. Petersen M. Doctor explain why he blew the whistle at Pfizer.
The New York Times. March 12, 2003.
URL: <http://www.nytimes.com/2003/03/12/business/12DRUG.html>
60. Whistleblower challenges Pentagon's non-disclosure form.
United Press International. June 25, 1987.
URL: <https://www.upi.com/Archives/1987/06/25/Whistleblower-challenges-Pentagons-non-disclosure-form/5574551592000/>

Сайты

61. Сайт «The Whistleblower Directory», раздел «Whistleblowers R-U».
URL: <http://whistleblowerdirectory.com/whistleblowers-r-u/>
62. Официальный сайт Управления Специального советника (Office of Special Council).
URL: <https://osc.gov/>
63. Официальный сайт некоммерческой организации «Government Accountability Project».
URL: <http://whistleblower.org/>
64. Официальный сайт Верховного суда США (U.S. Supreme Court).
URL: <http://www.supremecourt.gov/>
65. Официальный сайт Налоговой службы США (U.S. Internal Revenue Service).
URL: <http://www.irs.gov/uac/History-of-the-Whistleblower-Informant-Program>

К разделу 3 (Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в Великобритании)

Нормативные правовые акты, иные регулирующие документы

66. Employment Rights Act 1996.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>
67. Public Interest Disclosure Act 1998.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>
68. Constitutional Reform and Governance Act 2010.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>
69. The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/1549/contents/made>
70. The Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) (Amendment) Order 2014.
URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/596/contents/made>
71. Civil Service Code. Published 30 November 2010.
URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>
72. Serious and organised crime strategy. October 2013.
URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248645/Serious_and_Organised_Crime_Strategy.pdf
73. Civil Service Commission. A guide to bringing a complaint to the Civil Service Commission. October 2010.
URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/08/Guide-to-bringing-a-complaint-to-the-Commissioners-Civil-Service-Code-March-2012.pdf>
74. Civil Service Commission. Policies and procedures: the Civil Service Commission. October 2010.
URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/Policies-and-Procedures-Guide-to-the-Civil-Service-Code-Feb-12.pdf>
75. Civil Service Commission. A guide for departments subject to a complaint to the Civil Service Commission. October 2010.
URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/07/CodeGuideforDepartmentsApril2013.pdf>

Доклады и отчеты органов государственной власти

76. Department for Business, Innovation and Skills. The Whistleblowing Framework: Call for Evidence. 2013.
URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212076/bis-13-953-whistleblowing-framework-call-for-evidence.pdf

77. Department for Business, Innovation and Skills. Whistleblowing Framework: Call for Evidence. Government Response. June 2014.
URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/323399/bis-14-914-whistleblowing-framework-call-for-evidence-government-response.pdf
78. Financial Conduct Authority, Prudential Regulation Authority. Financial Incentives for Whistleblowers. Note for the Treasury Select Committee. July 2014.
URL: <https://www.fca.org.uk/static/documents/financial-incentives-for-whistleblowers.pdf>
79. Civil Service Commission. Annual Report and Accounts 2016-17. July 2017.
URL: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf>

Иные публикации и документы

80. Employment Appeal Tribunal. Chesterton Global Ltd (t/a Chesterton Humberts). Mr N Verman v Mr M Nurmohamed: UKEAT/0335/14/DM. April 8, 2015.
URL: <https://www.gov.uk/employment-appeal-tribunal-decisions/1-chesterton-global-ltd-t-a-chesterton-humberts-2-mr-n-verman-v-mr-m-nurmohamed-ukeat-0335-14-dm>
81. England and Wales Court of Appeal, Civil Division. Bolton School v Evans. November 15, 2006.
URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2006/1653.html>
82. England and Wales High Court, Queen's Bench Division. Vaughan v London Borough of Lewisham & Ors. EWHC 795 (QB).11 April 2013.
URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/QB/2013/795.html>
83. Pyper D. Whistleblowing to MPs. Commons Library Standard Note SN6868. 2014.
URL: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06868/whistleblowing-to-mps>
84. How Leeson broke the bank. BBC News. June 22, 1999.
URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/375259.stm>
85. Walsh C. Honesty at work comes with a price. The Observer. July 8, 2001.
URL: <http://www.theguardian.com/business/2001/jul/08/society.theobserver1>
86. Macalister T. Piper Alpha disaster: how 167 oil rig workers died. The Guardian. July 4, 2013.
URL: <http://www.theguardian.com/business/2013/jul/04/piper-alpha-disaster-167-oil-rig>
87. Whistleblowers UK. Whistleblowers UK statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission Call for Evidence. October 2013.
88. Public Concern at Work. The Whistleblowing Commission. Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK. November 2013.
URL: <http://www.pcaw.org.uk/files/01%20EY%20Research%20>

89. Public Concern at Work. Whistleblowing: Time for change. 2016.
URL: http://www.pcaw.org.uk/content/6-campaigns/2-time-for-change-review/pcaw_5yr-review_final.pdf?1480418791
90. Blueprint for Free Speech. Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint. 2016.
URL: <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2016/05/Report-Protecting-Whistleblowers-In-The-UK.pdf>
91. Australian Guardians. A notorious fraud – the Robert Maxwell farrago.
URL: http://australian-guardians.org/?page_id=808
92. Lewis D. Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: are whistleblowers adequately protected? Journal of Business Ethics. 2008. Vol. 82. P. 497-507.
93. Lewis D. Resolving whistleblowing disputes in the public interest: is tribunal adjudication the best that can be offered? Industrial Law Journal. 2013, Vol. 42. № 1. P. 35-53.

Сайты

94. Официальный сайт Комиссии по гражданской службе (UK Civil Service Commission).
URL: <http://www.pcaw.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics>
95. Официальный сайт благотворительной организации «Public Concern at Work».
URL: <http://www.pcaw.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics>

К разделу 4 (Совершение служебных разоблачений и защита заявителей в Канаде)

Нормативные правовые акты, иные регулирующие документы

96. Public Servants Disclosure Protection Act. 2005.
URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/index.html>
97. Canadian Charter of Rights and Freedoms. 1982.
URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html>
98. Public Servants Disclosure Protection Tribunal. Procedural Guide.
URL: <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/Registry/Procedure/Documents/ProceduralGuide-eng.pdf>
99. Treasury Board of Canada Secretariat. Values and ethics code for the public sector.
URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049§ion=text>
100. Treasury Board of Canada Secretariat. Values and ethics of the public service: Duty of Loyalty.
URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/duty-loyalty.html>

101. Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace. 2001.
URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/idicww-diicaftpr-eng.asp?format=print
102. Ontario Securities Commission. OSC Policy 15-601. Whistleblower Program.
URL: http://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category1/20160714_15-601_policy-whistleblower-program.pdf

Доклады и отчеты органов государственной власти

103. Task Force on Public Service Values and Ethics. Report «A strong foundation». 1996.
URL: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-72-1996E.pdf>
104. Auditor General of Canada. Report to Parliament. 2003. Exhibit 2.1 – Auditor General’s October 2000 Report recommended priorities for action.
URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/att_20031102xe01_e_12786.html
105. Parliament of Canada. Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 5 – Matters relating to the Office of the Privacy Commissioner. Presented to the House on July 16, 2003.
URL: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032287&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2>
106. Parliament of Canada. Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 13 – Study of the disclosure of wrongdoing (whistleblowing). Adopted by the Committee on November 7, 2003. Presented to the House on November 7, 2003.
URL: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1161286&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2>
107. Auditor General of Canada. Report (chapter 3). November 2003.
URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200311_03_e_12925.html
108. Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Who is responsible? Fact finding report. November 2005.
URL: http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/en/phase1report/ffr/ff_eng_full.pdf
109. Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Restoring accountability recommendations. February 2006.
URL: http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/en/phase2report/recommendations/cispaa_report_full.pdf
110. Auditor General of Canada. Report to the House of Commons. The Public Sector Integrity Commissioner of Canada. December 2010.
URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201012_e_34448.html

111. Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada.
2015-2016 Departmental Performance Report.
URL: <http://www.psic-ispcc.gc.ca/eng/about-us/corporate-publications/2015-2016-departmental-performance-report>
112. Public Servants Disclosure Protection Tribunal Canada.
2012-2013 Departmental Performance Report.
URL: <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/MenuBottom/DeptReports/DPR/2012-2013/Documents/DPR-2012-2013-eng.pdf>
113. Auditor General of Canada. Report under the Public Servants Disclosure Protection Act. Case Report 1—The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada. April 2014.
URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_otp_201404_e_39216.html
114. Auditor General of Canada. Report under the Public Servants Disclosure Protection Act. Case Report 2—The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada. April 2014.
URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_otp_201404_e_39217.html
115. Treasury Board of Canada Secretariat. 2014. Public Service Employee Survey (PSES). February 2015.
URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/public-service-employee-survey/2014-public-service-employee-survey-summary-report.html>
116. Ежегодные отчеты Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Public Sector Integrity Commissioner of Canada) за период с 2011 года по 2017 год.
URL: <http://www.psic-ispcc.gc.ca/eng/content/publications>
117. Treasury Board of Canada Secretariat. Annual report on the Public Servants Disclosure Protection Act 2016-2017.
URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/disclosure-protection/annual-report-public-servants-disclosure-protection-act-2016-2017.html>
118. The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Report 9: Strengthening the Protection of the Public Interest within the Public Servants Disclosure Protection Act. 42nd Parliament, First Session. June 2017. P. 45.
URL: <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/OGGO/report-9/>

Иные публикации и документы

119. Supreme Court of Canada. Neil Fraser v. Public Service Staff Relations Board. [1985] 2 SCR 455.
URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/96/index.do>

120. Federal Court of Canada. Haydon v. Canada, [2001] 2 FCR 82.
URL: <https://www.canlii.org/en/ca/fct/doc/2000/2000canlii16081/2000canlii16081.html>
121. Federal Court of Canada. Therrien v. Canada (Attorney General), 2015 FC 1351.
URL: <https://www.canlii.org/en/ca/fct/doc/2015/2015fc1351/2015fc1351.html>
122. Federal Court of Appeal. Therrien v. Canada (Attorney General). 2017 FCA 14.
URL: <https://www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2017/2017fca14/2017fca14.html>
123. Saunders K.L., Thibault J. Whistleblowing in Canada: a new framework of analysis. Paper presented to the Canadian Political Science Association Conference. June 2008.
URL: <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Saunders.pdf>
124. Sulzner G.T. Creating a strong disclosure-of-wrongdoing regime. The role of the Public Service Integrity Officer of Canada. Public Integrity. 2009. Vol. 11. № 2. P. 171-188.
125. Kennedy M. George Radwanski, former privacy commissioner, dies. September, 2014.
URL: <http://ottawacitizen.com/news/politics/george-radwanski-former-privacy-commissioner-dies>
126. Thomas P.G. Debating a whistle-blower protection act for employees of the government of Canada. Canadian Public Administration. 2005. Vol. 48. № 2. P. 147-184.
127. Gray T. The Public Servants Disclosure Protection Act and proposed amendments. Parliamentary Information and Research Service. 2006.
URL: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0556-e.htm>
128. Treasury Board of Canada Secretariat. Public Servants Disclosure Protection Act: Frequently Asked Questions.
URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/faq/pda-eng.asp>
129. Association of Canadian Financial Officers. Protect integrity; protect whistleblowers. A submission to the Standing Committee on Government Operations and Estimates. February 16, 2017.
URL: <http://www.acfo-acaf.com/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-16-OGGO-PSDPAReview.pdf>
130. Public Service Alliance of Canada. Submission to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates regarding The Public Servants Disclosure Protection Act. March 2017.
URL: <http://psacunion.ca/submission-psac-house-commons-standing-committee>

Сайты

131. Официальный сайт Управления Уполномоченного по поддержанию этических стандартов в государственном секторе (Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada).
URL: <http://www.psic-ispcc.gc.ca/eng/>

132. Официальный сайт Трибунала по защите государственных служащих, совершивших служебное разоблачение (Public Servants Disclosure Protection Tribunal Canada).
URL: <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/Cases/AllCases-eng.html>
133. Официальный сайт Налогового агентства Канады (Canada Revenue Agency).
URL: <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/cmplnc/otip-pdife/menu-eng.html>
134. Официальный сайт организации «Canadians for Accountability».
URL: <http://canadians4accountability.org/about/>
135. Официальный сайт организации «Voices-Voix».
URL: <http://voices-voix.ca/en/node/1382>

К разделу 5 (Рекомендации по разработке законодательства, регулирующего порядок совершения служебных разоблачений и защиты заявителей)

Нормативные правовые акты и их проекты, иные регулирующие документы

136. Проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов». Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 2015.
URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20563>
137. Проект Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях». Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 2017.
URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/286313-7>

Иные публикации и документы

138. Testimony of Thomas Devine, Government Accountability Project, before the House Oversight and Government Reform Committee, Subcommittee on Federal Workforce, U.S. Postal Service and the Census on whistleblower protection since passage of the Whistleblower Protection Enhancement Act. September 9, 2014.
URL: http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2014/09/Tom-Devine-OGRC-testimony_Final-9-4-14.pdf
139. Thomas P.G. Debating a whistle-blower protection act for employees of the government of Canada. Canadian Public Administration. 2005. Vol. 48. № 2. P. 147-184.
140. Fasterling B., Lewis D. Leaks, legislation and freedom of speech: how can the law effectively promote public-interest whistleblowing? International Labour Review. 2014. Vol. 153, № 1. P. 71-92.

141. Gao J., Greenberg R., Wong-On-Wing B. Whistleblowing intentions of low-level employees: the effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*. 2015. Vol. 126. P. 85-99.
142. Dworkin T. M., Baucus M. S. Internal vs. external whistleblowers: a comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*. 1998. Vol. 17. Pp. 1281–1298.
143. Near J., Miceli M. Whistle-blowing: myth and reality. *Journal of Management*. 1996. Vol. 22. № 3. P. 507–526.
144. Sims R. L., Keenan J. P. Predictors of external whistleblowing: organizational and intrapersonal variables. *Journal of Business Ethics*. 1998. Vol. 17. P. 411–421.
145. Public Concern at Work. Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers. 2010.
146. Public Concern at Work, University of Greenwich. Whistleblowing: the inside story. A study of the experiences of 1000 whistleblowers. 2013.
147. Kaplan E., Hannapel T. Reinvigorating the U.S. Office of Special Counsel: suggestions for the next Administration. American Constitution Society for Law and Policy. 2008.
URL: http://www.acslaw.org/sites/default/files/Kaplan_Hannapel_Issue_Brief.pdf
148. Tsahuridu E. E., Vandekerckhove W. Organisational whistleblowing policies: making employees responsible or liable? *Journal of Business Ethics*. 2008. Vol. 82. P. 107–118.
149. Lewis D. Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics: A European Review*. 2011. Vol. 20. № 1. P. 71-87.
150. Whistleblowers UK. Whistleblowers UK statement to the Department of Business, Innovation and Skills Whistleblowing Commission call for evidence. October 2013.
151. Zhang J., Pany K., Reckers P.M.J.. Under which conditions are whistleblowing “best practices” best? *Auditing: A Journal of Practice and Theory*. 2013. Vol. 32. № 3. P. 171-181.

Сайты

152. Официальный сайт некоммерческой организации «Government Accountability Project».
URL: <http://whistleblower.org/>
153. Официальный сайт благотворительной организации «Public Concern at Work».
URL: <http://www.pcaw.org.uk>
154. Официальный сайт организации «Canadians for Accountability».
URL: <http://canadians4accountability.org/about/>

ISBN 978-5-6040864-0-7



9 785604 086407