



**ЗАЩИТА ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА**

---

Литовское отделение «Трасперенси Интернешнл» – неправительственная некоммерческая организация, основанная 6 июня 2000 года. Более подробная информация: [www.transparency.lt](http://www.transparency.lt)

**Исследование подготовлено доктором Эгле Каволюнайте-Рагаускене и Годой Индрюнайте.**

Для обеспечения надлежащей полноты и точности представленной в исследовании информации были предприняты необходимые меры. Тем не менее «Трасперенси Интернешнл – Литва» не несет ответственности за любые последствия, которые могут возникнуть, если эта информация будет использована для иных целей или в ином контексте. Исследование основано на данных, доступных до января 2018 года, следовательно, в нем могут отсутствовать последующие изменения в практике или законодательстве.

Данная публикация отражает исключительно точку зрения ее авторов. © 2019 Трансперенси Интернешнл – Литва. Все права защищены. [www.transparency.lt](http://www.transparency.lt)

# СОДЕРЖАНИЕ

---

Введение.....	4
1. Востребованность и происхождение системы защиты осведомителей.....	6
2. Проблемы защиты осведомителей и вопросы, которые необходимо учитывать .....	9
4. Каналы для заявления о злоупотреблениях.....	20
5. Применимость защиты осведомителей .....	23
6. Средства правовой защиты для осведомителей.....	28
7. Вопросы конфиденциальности, анонимности и защиты данных.....	34
Приложение. Случаи информирования о злоупотреблениях .....	39
Список использованной литературы.....	45



# ВВЕДЕНИЕ

---

**Защита осведомителей рассматривается как один из ключевых инструментов в борьбе с коррупцией и другими злоупотреблениями как в государственном, так и в частном секторе. По данным Секретариата «Трансперенси Интернешнл», «Осведомители играют важную роль в разоблачении коррупции, мошенничества, злоупотребления служебным положением и других правонарушений, угрожающих здоровью и безопасности общества, финансовой безупречности, правам человека, окружающей среде, верховенству закона и т.д. Поэтому отсутствие эффективной защиты может поставить осведомителей перед дилеммой: от них часто требуют сообщать о коррупции и других преступлениях, но это может подвергнуть их риску возмездия»<sup>1</sup>.**

Защита осведомителей является важным инструментом продвижения верховенства права, демократии и прав человека. Законы о защите лиц, сообщающих о нарушениях, особенно о случаях коррупции, постепенно разрабатываются, и большинство из них в настоящее время распространяются на более широкий состав сведений, представляющих общественный интерес. Все больше внимания также уделяется практическим мерам по содействию ответственному информированию о нарушениях и обеспечению эффективного исполнения законов по защите осведомителей. Однако следует отметить, что правовые положения, которые в значительной степени остаются символическими, могут подвергать осведомителей и общественность еще большему риску причинения вреда, поскольку они призывают людей раскрывать информацию, не предлагая при этом никакой подлинной защиты. Эти последствия являются потенциально катастрофическими для отдельных лиц и для системы; они оказывают деморализующее влияние на тех, кто мог бы сообщить информацию, и подогревают цинизм в отношении ценности участия в общественной жизни, тем самым фактически сводя на нет уже доступные защитные меры<sup>2</sup>. Поэтому правовые рамки защиты осведомителей должны быть тщательно продуманы и приведены в соответствие с составляющими национальной правовой системы.

Кроме того, государства-члены должны проявлять инициативу в изменении культуры на рабочем месте, будь то в государственном или частном секторе. Опыт показывает, что осведомители раскрывают информацию для того, чтобы решить проблему, и при этом у них должна оставаться возможность эффективно пользоваться своими правами. Страны должны послать нанимателям и компетентным органам решительный сигнал о том, что в демократическом обществе не будут допускаться ответные меры или виктимизация в отношении осведомителей или тех, кто их поддерживает. Это означает применение санкций в отношении лиц, занимающих ответственные должности, которые не оценивают и неоперативно и ненадлежащим образом расследуют существенную информацию, предоставленную лицами, решившими сообщить о злоупотреблениях, и не принимают надлежащих мер для их защиты. Такие меры обеспечили бы лицам, ставшим свидетелями правонарушений, реальную альтернативу молчанию, которое позволяет упрочиться халатности и правонарушениям<sup>3</sup>.

Настоящее исследование направлено на анализ основных элементов защиты осведомителей и на рассмотрение основных проблем внедрения эффективной правовой базы защиты осведомителей. Исследование проводилось на основе рекомендаций и исследований ОЭСР и Совета Европы,

---

<sup>1</sup> Transparency International's Secretariat (2013). International principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest, [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

<sup>2</sup> Council of Europe. Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework. Council of Europe, 2016, p. 6

<sup>3</sup> Council of Europe, 2016, p. 6.

а также предметных исследований 10 европейских стран (Венгрия, Германия, Испания, Италия, Польша, Румыния, Великобритания, Украина, Франция и Швеция). Для иллюстрации конкретных проблем использовались примеры других стран. В качестве методов в основном использовались описательный анализ и сравнительный анализ. Данная работа состоит из семи частей. Первая часть посвящена анализу востребованности и происхождения института защиты осведомителей. Вторая часть рассматривает проблемы законодательства о защите осведомителей и вопросы, которые необходимо учи-

тывать. В третьей части приводятся примеры видов регулирования защиты осведомителей в различных странах. Четвертая часть посвящена обзору каналов информирования. Пятая часть описывает масштаб применения защиты осведомителей. Шестая часть посвящена рассмотрению средств правовой защиты осведомителей. Наконец, в седьмой части анализируются вопросы конфиденциальности, анонимности и защиты данных. В Приложении к исследованию приводятся примеры, подчеркивающие необходимость внедрения или развития системы защиты осведомителей.

# 1. ВОСТРЕБОВАННОСТЬ И ПРОИСХОЖДЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ

---

**Необходимость защиты осведомителей подтверждается рядом аргументов. Во-первых, как объясняют Шульц и Арутунян, некоторые организации не могут либо даже не желают бороться со злоупотреблениями. В тех случаях, когда политика честности и неподкупности организации слаба, разоблачение может быть единственным способом сообщить о коррупции или любой другой недобросовестной деятельности. Во-вторых, сообщение о нарушениях — это механизм устранения ошибок или реформирования организаций, поскольку сотрудники организации любого типа, будь то государственное учреждение, частная компания или НКО, могут совершать неправомерные действия или заниматься ненадлежащей деятельностью. В таких случаях информирование о нарушениях обращает внимание на неподобающее поведение и нацелено на прекращение такой деятельности. Однако следует отметить, что иногда неясно, произошло ли желаемое преобразование, и в таких случаях это становится предметом споров. Кроме того, сообщение о нарушениях направлено на разоблачение серьезных нежелательных деяний, о которых необходимо информировать общественность или которые необходимо прекратить и исправить. И, наконец, по мнению Шульца и Арутуняна, сообщение о нарушениях является важным средством содействия правосудию, если виновных привлекают к ответственности<sup>4</sup>.**

Сообщение о неправомерных действиях помогает информировать о правонарушениях в различных секторах. Например, в государственном секторе, где выявляются и регистрируются случаи ненадлежащего поведения ответственных государственных служащих. В частном секторе, где необходимо пресекать неправомерные действия работников, причиняющие вред либо самой компании и ее владельцам, либо государству. А также в негосударственном секторе, особенно в тех случаях, когда общественные средства используются для получения личной выгоды. Сотрудники компаний или организаций часто первыми замечают злоупотребления, нечестность или незаконную деятельность или другие риски для общественных интересов в различных областях. К ним относятся безопасность потребителей, ущерб окружающей среде, служебные проступки, жестокое обращение с детьми, хищение денежных средств и коррупция. Тем не менее, у них можно отбить охоту сообщать о своих опасениях по причине предпола-

емого отсутствия коррекционных мер и неспособности отреагировать на предостережения, а также по причине страха ответных мер<sup>5</sup>.

Правительства во всем мире тратят огромные суммы на здравоохранение, оборону и инфраструктуру, чтобы обеспечить безопасное и эффективное функционирование общества. Коррупцированные лица и компании часто пользуются ограниченными возможностями бюрократии по надзору и расхищают средства, завышают цены на услуги и товары и обманывают власти с целью максимального увеличения собственной прибыли. Такая мошенническая практика создает в разы большую налоговую нагрузку на граждан, а также ставит под угрозу благосостояние общества, снижая качество предоставляемых товаров и услуг.

Поскольку мошенничество всегда было трудно обнаружить, многие страны традиционно полагались на

---

<sup>4</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K. Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence* 1(2015), p. 88.

<sup>5</sup> Council of Europe. *Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework*. Council of Europe, 2016, p. 5.

граждан, которые сообщали о коррупции, воровстве и внутриорганизационных злоупотреблениях. Еще в VII веке законодатели обращались к гражданам с просьбой раскрывать и пресекать незаконные схемы. Основным принцип этих ранних нормативных актов заключался в том, чтобы вознаграждать частных лиц частью украденных денег, которые они помогли обнаружить. То же самое условие сейчас можно найти в некоторых современных законах об осведомителях<sup>6</sup>. Термин *qui tam* (уголовный иск, с которым выступают представители государства совместно с лицом, сообщившим о преступлении), который сегодня в США, как правило, относится к делам по Закону о неправомерных претензиях,—это сокращение латинской фразы *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, которая переводится как «тот, кто привлекает к суду за себя и за Короля». Современные законодатели приняли этот термин как синоним для действий осведомителей, которые подают в суд на коррумпированные компании от имени своего правительства. Самый ранний пример такого рода судебных решений можно найти в 695 году в декларации короля Вихтреда Кентского, которая гласила: «если вольный человек будет работать в [субботу], он лишится своей [прибыли], а тот, кто донесет о нем, получит половину штрафа и [прибыль] от заработанного». Эта декларация представляет собой первый закон, позволяющий частным лицам получать вознаграждение за сообщение о нарушении законодательства их страны. Аналогичные законодательные акты принимались в течение следующих нескольких столетий благодаря эффективности их положений о вознаграждении, стимулирующих граждан сообщать о нарушениях<sup>7</sup>. В США Колониальный закон штата Массачусетс 1686 года вознаграждал любого инспектора, сообщившего о мошенничестве при продаже хлеба, третью собранных штрафов<sup>8</sup>. В 1777 году во время Войны за независимость Конгресс принял закон, призывающий военнослужащих сообщать о предполагаемых случаях жестокого обращения с пленными. В 1986 году был принят Закон о неправомерных претензиях, призванный решить проблему завышенных тарифов при поставках правительству. Цель этого закона состояла в том, чтобы дать возможность подавать иски гражданам, подозревающим, что совершается злоупотребление. Мотивация для заявления о таких случаях подкре-

плялась возможностью получения определенной доли от суммы выявленных завышенных тарифов или хищения.

В частном секторе крайне важно сообщать о таких видах деятельности, как манипулирование курсами акций, сделки с использованием служебной информации, подача ложных финансовых отчетов, манипулирование финансовыми данными для сокрытия убытков или манипулирования курсами акций, участие в иных видах нецелевого использования или присвоения ресурсов компании в целях получения личной выгоды. Регулирование защиты осведомителей является, прежде всего, ответственностью самой компании. Однако в некоторых случаях это может показаться недостаточным, поскольку некоторые наниматели или руководители могут оказывать противоправное воздействие на сотрудника-осведомителя и мстить ему. Поэтому на национальном уровне необходима общая правовая база для защиты осведомителей на рабочем месте. Закон Сарбейнса-Оксли, принятый в 2002 году, стал первым законом, который ввел в действие положение о запрете мер возмездия, предусматривающее общенациональное право подачи иска для сотрудников котируемых на бирже компаний, которые столкнулись с самыми разными видами возмездия в связи с тем, что сообщили о мошенничестве. Согласно Шульцу и Арутюняну, этот стандарт, учитывающий интересы сотрудников, упростил для них процесс подачи исков, связанных с применением мер возмездия<sup>9</sup>.

Наконец, третий тип закона об осведомителях включает в себя проблемы, связанные с сообщением о политической коррупции. Речь о ситуациях, когда незаконные действия совершаются правительственными чиновниками, и их главной целью является личная финансовая выгода. Целью такого рода сообщения о нарушениях является информирование общественности о злоупотреблениях властью или незаконной деятельности со стороны правительства, которые в противном случае могут быть не выявлены. Обычно деятельность такого рода засекречена или может быть скрыта благодаря утверждениям, что она должна быть засекречена в целях национальной безопасности. В действитель-

<sup>6</sup> Whistleblowing History Overview, <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>

<sup>7</sup> Whistleblowing History Overview.

<sup>8</sup> Whistleblowing History Overview.

<sup>9</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K., p. 90.



ности раскрытие такой информации необходимо в демократическом обществе как способ информирования граждан о нарушениях законов, неконституционном поведении или других угрозах индивидуальным и коллективным правам. По мнению Шульца и Арутюняна, разоблачение политической коррупции — это обоюдоострый меч. Например, в случае с Эдвардом Сноуденом одни считают его героем, а другие — предателем. Разоблачение государственных тайн или деятельности может легко выйти за грань законного информирования и превратиться в шпионаж<sup>10</sup>.

Поэтому, как указывает Совет Европы, ответственные организации и наниматели во всех секторах, как государственном, так и частном, должны обеспечить возможность своим сотрудникам как можно раньше и не таясь сообщать различные сведения о существующих или потенциальных проблемах. Это позволяет принимать меры по предотвращению или устранению любых угроз или вреда. Однако слишком многие люди сталкиваются с изоляцией и возмездием, когда сообщают о своих опасениях, даже если они надлежащим образом озвучивают эту проблему своему нанимателю. Сюда относятся угрозы физическому и эмоциональному благополучию таких лиц, а также другие показатели, такие как притеснения, отсутствие продвижения по службе, понижение в должности или увольнение. Когда каналы представления информации внутри организаций заблокированы, коррумпированы или ненадежны, или сама организация вовлечена в совершение правонарушений, злоупотребление служебным положением или их сокрытие, то в интересах общества обеспечить отдельным лицам возможность безопасно раскрывать информацию компетентному внешнему органу и при необходимости общественности<sup>11</sup>.

Одним из аргументов в пользу того, почему страны должны принять законы о защите осведомителей, является необходимость искоренения коррупции или сокращения ее масштабов. Хотя информирование о злоупотреблениях ни в коем случае не может

рассматриваться как основное решение в борьбе с коррупцией, оно является важным инструментом, который может «улучшить управление и сформировать этически и юридически жизнеспособные организации и правительства»<sup>12</sup>. Примечательно, что ответы на опрос ОЭСР о расследовательской журналистике указывают на то, что осведомители являются основным источником информации для журналистов, освещающих коррупционные дела. В ходе опроса потребность в более серьезной защите источников упоминалась почти в каждом ответе, а систему защиты осведомителей журналисты расположили на втором по значимости месте после мощной редакционной поддержки. Важно, чтобы потенциальные осведомители знали, что в некоторых странах защита распространяется только на заявления о нарушениях, поданные в соответствующие правоохранительные органы, а сообщения, передаваемые в СМИ или гражданскому обществу, не гарантируют последующего расследования или защиты от ответных мер<sup>13</sup>.

Однако следует помнить, что защита осведомителей не должна касаться наложения на лиц обязательств сообщать о неправомерных действиях, за исключением весьма ограниченного количества конкретных случаев, когда это может быть профессиональным долгом (например, в случае врачей и сотрудников полиции). Наоборот, сообщение о злоупотреблениях на рабочем месте должно пониматься как акт социальной ответственности — со стороны лиц, которые заявляют о нарушениях в интересах других людей или службы, которую организация призвана предоставлять, — а защита должна проистекать из демократических принципов свободы слова и информации. Это означает, что при раскрытии информации, являющейся общественным достоянием, любое вмешательство в право на раскрытие этой информации допустимо лишь в размере, необходимом в демократическом обществе<sup>14</sup>. Таким образом, одной из целей регулирования защиты осведомителей является поощрение и убеждение лиц, обладающих определенной информацией, не бояться высказываться.

---

<sup>10</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K., p. 91.

<sup>11</sup> Council of Europe, 2016, p. 5.

<sup>12</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K., p. 88.

<sup>13</sup> OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery. The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection, [www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm](http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm).

<sup>14</sup> Council of Europe, 2016, p. 13.

## 2. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ И ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО УЧИТЫВАТЬ

---

Несмотря на то, что различные законы, касающиеся сообщения о злоупотреблениях, судя по всему, поощряют раскрытие информации, большинство европейских стран сталкиваются с проблемой недостаточного информирования о нарушениях закона. Согласно Специальному отчету Евробарометра по коррупции за 2014 год, 74% респондентов заявили, что никому не сообщали о фактах коррупции, в которые оказались вовлечены или свидетелями которых стали. Это означает, что потенциал повышения количества заявлений об инцидентах и раскрытия информации о правонарушениях в государственном и частном секторах достаточно высок. Среди причин столь низкого показателя заявлений — мнение о том, что будет трудно доказать, что инцидент имел место (такое мнение разделяют 47% респондентов), что ответственные лица не будут наказаны (33% респондентов) и что нет никакой защиты для сообщающих о нарушениях (21% респондентов). Кроме того, 20% респондентов отметили, что те, кто сообщают об инцидентах, получают проблемы с полицией или другими органами власти, 20% сказали, что все знают об этих случаях и никто о них не сообщает, 16% считают, что никто не хочет предавать других, а 16% считают, что затраченные усилия на информирование об инциденте того не стоят<sup>15</sup>. ОЭСР сообщает, что нежелание осведомителей заявлять в правоохранительные органы, скорее всего, связано с отсутствием эффективной правовой защиты у многих Сторон Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством. Согласно исследованию ОЭСР, проведенному в 2016 году, из 43 участников Конвенции по борьбе со взяточничеством лишь 14 приняли меры, которые в достаточной мере отвечают положениям Рекомендации по борьбе с взяточничеством 2009 года, касающимся защиты лиц, сообщающих о злоупотреблениях в частном секторе<sup>16</sup>. Согласно Шульцу и Арутюняну, статистика показывает, что при разработке политики защиты осведомителей необходимо тщательно учитывать два аспекта. Во-первых, в ней должны содержаться эффективные и надлежащие правовые механизмы и способы для беспрепятственного заявления о случаях коррупции. Во-вторых, необходимо изменить восприятие самого информирования о злоупотреблениях и осведомителей. Что касается последнего, то во многих государствах-членах ЕС информирование о злоупотреблениях имеет негативные коннотации из-за сложности перевода этого термина (например, доносительство)<sup>17</sup>. Согласно публикациям Совета Европы, обширное обсуждение может также стать первым шагом в кампании по информированию общественности о негативных культурных представлениях об осведомителях как о предателях или информаторах, а не как о людях, действующих ради общего блага и из чувства преданности своей организации. Такое восприятие труднее изменить в странах с историей авторитаризма, где доносчикам платили или заставляли помогать государству контролировать своих граждан. Поэтому очень важно надлежащим образом противопоставлять информирование о злоупотреблениях этим ошибочным представлениям путем: а) предоставления сильной защиты для добровольного, открытого и конфиденциального раскрытия информации; б) юридического признания и защиты множества каналов раскрытия информации, включая информацию, находящуюся в общественном достоянии; в) сосредоточения внимания на информации, которая предотвращает вред и отвечает общественным интересам, а не только на сообщениях о противозаконных или индивидуальных проступках или уголовных преступлениях<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K., p. 92–93.

<sup>16</sup> OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery, Chapter 2, p. 3.

<sup>17</sup> Schultz, D., Harutyunyan, K., p. 93.

<sup>18</sup> Council of Europe, 2016, p. 13.

Вызывает беспокойство и метод регулирования защиты осведомителей. Необходимо оценить, какой

вид регулирования необходим: отраслевое регулирование либо общенациональный закон.

- Например, когда в начале 2012 года правительство Ирландии объявило о проведении обсуждений нового законопроекта, предусматривающего комплексную защиту осведомителей во всех секторах, министр Брендан Хаулин признал, что прежний секторальный подход не сработал. Он сказал: «Это огромный шаг вперед по сравнению с предыдущим фрагментарным подходом, когда мозаика из защитных механизмов привела к (...) разрозненным и запутанным стандартам защиты. Ключевым элементом предлагаемого законодательства является то, что оно одинаково и справедливо применяется ко всем сторонам в рамках комплексной правовой базы, которая является открытой и прозрачной». Новый Закон о защите раскрытия информации был принят 8 июля 2014 года и включает четыре приложения. В Приложении 4 перечислены поправки, внесенные в 17 отдельных законов в целях обеспечения их взаимного соответствия и достижения правовых целей закона<sup>19</sup>.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о принятии положения о защите осведомителей, следует учитывать правила или практику, которые могут вступать в противоречие или противодействовать информированию о злоупотреблениях. К ним относятся, например, чрезмерно ограничительные правила конфиденциальности или обязательство о неразглашении информации в договорах; меры по защите данных; законы о клевете и диффамации, особенно практика их применения на рабочем месте; а также законы о неразглашении, которые довольно расплывчаты и влекут за собой серьезное уголовное наказание. Опыт показывает, что даже хорошие системы заявления об инцидентах и надежная защита не будут

использоваться и на нее не будут полагаться, если у людей остается впечатление, что они противоречат существующим правилам и обязательствам<sup>20</sup>.

Введение регулирования защиты осведомителей не означает автоматического реального усиления защиты таких лиц. Поэтому законодательные органы должны быть очень осторожны в формулировке положений, чтобы они стали действенными.

Как отмечает Совет Европы, чтобы надлежащим образом содействовать информированию о злоупотреблениях в общественных интересах, странам необходимо учесть следующие вопросы:

- > изменение и отмена законов или норм, которые создают ненужные барьеры для сообщения о злоупотреблениях в общественных интересах;
- > расширение полномочий и мандата компетентных органов и органов надзора, которые гарантируют, чтобы:
- > физические лица по закону могли заявлять непосредственно в вышеуказанные органы;
- > были обеспечены четкие и продуманные механизмы (включая обучение персонала) для получения и рассмотрения заявлений о злоупотреблениях;
- > вся предоставленная информация расследовалась надлежащим образом;
- > личность и устанавливающие личность сведения о любом лице, предоставляющем информацию, была защищена;
- > могли приниматься (или запрашиваться) меры для защиты осведомителей и любых других лиц, которых затрагивает раскрытие информации (например, защита конфиденциальности третьих сторон и прав обвиняемых);
- > предоставление независимых и конфиденциальных консультативных услуг бесплатно либо за минимальную плату;

<sup>19</sup> Council of Europe, 2016, p. 13.

<sup>20</sup> Council of Europe, 2016, p. 12-13.

- > создание независимого надзорного органа за информированием о злоупотреблениях или обеспечение того, чтобы надзор входил в компетенцию уже существующего независимого надзорного органа;
- > разработка правовой защиты, охватывающей все сектора и обязывающей компании или организации отчитываться в случаях, когда они не обеспечивают защиту осведомителей или не внедряют надежные внутренние механизмы сообщения о нарушениях<sup>21</sup>.

Кроме того, важно ввести оценку эффективности защиты осведомителей. Например, Канада и Япония ввели такие требования, и в законах этих стран подробно прописано, как и когда она осуществляется. Основным источником информации об эффективности системы защиты осведомителей могут быть компетентные органы и независимые надзорные органы. Компетентные органы следует обязать отчитываться о своей деятельности; это было бы полезно для оценки эффективности любых применяемых правовых мер. Компетентные органы и независимые регулятивные органы должны включать в свои механизмы ежегодной отчетности следующую информацию об осведомителях: количество и вид проблем, сообщенных осведомителями; количество и вид правоприменительных действий, которые были инициированы осведомителями или которым они способствовали; количество и вид мер, принятых для защиты отдельных осведомителей, включая меры, принятые в отношении организаций, не обеспечивающих защиту осведомителей; количество исков, поданных осведомителями в суд; количество организаций, которые не приняли эффективных мер для сообщения о злоупо-

треблениях, и подробная информация о видах мер, принятых в результате этого<sup>22</sup>. Кроме того, прочую информацию можно получить из публичных опросов, межсекторального анализа, научных исследований и других источников информации, вместо того, чтобы запрашивать ее напрямую в компетентных органах.

Еще одним важным вопросом для эффективного регулирования является постоянное повышение осведомленности. Как указывает ОЭСР, повышение осведомленности о средствах защиты, предоставляемых осведомителям, и о каналах заявления об инцидентах имеет важнейшее значение для обеспечения эффективности указанного регулирования. Осведомители должны знать, где, как и когда следует сообщать о злоупотреблениях; что их личность как осведомителя будет храниться в тайне; а также что они будут защищены средствами правовой защиты от мер возмездия. Таким образом, повышение осведомленности о важности осведомителей может способствовать формированию культуры сообщения о проблемах и дестигматизации раскрытия информации о неправомерных действиях<sup>23</sup>.

- Например, в Ирландии партнерские отношения между правительством и гражданским обществом могут также способствовать информированию о нарушениях и защите осведомителей. Одним из недавних примеров такого сотрудничества является ирландская Инициатива по обеспечению честности и неподкупности на рабочем месте (IAW), цель которой заключается в оказании помощи нанимателям в соблюдении Закона о защите раскрытия информации 2014 года и создании рабочих мест, где люди чувствуют себя в безопасности, чтобы говорить о злоупотреблениях. IAW, а также Ирландский центр юридических консультаций по вопросам транспарентности (TLAC) — независимый юридический центр, созданный «Трансперенси Интернешнл — Ирландия», который предоставляет бесплатные юридические консультации специалистов по защите раскрытия информации, — курируются организацией «Трансперенси Интернешнл — Ирландия» при финансовой поддержке Министерства государственных расходов и реформ Ирландии и Министерства юстиции, равенства и правовой реформы. Членами программы IAW являются представители всех секторов: государственного, частного и некоммерческого. К IAW присоединились или заявили о своем намерении это сделать 24 организации. В период с декабря 2016 года по июнь 2017 года были проведены два форума (семинары и тренинги) IAW, в которых

<sup>21</sup> Council of Europe, 2016, p. 19–20.

<sup>22</sup> Council of Europe, p. 21–22.

<sup>23</sup> OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery, Chapter 2, p. 4

приняли участие более 100 человек и на которых основное внимание уделялось предоставлению нанимателям экспертных рекомендаций по таким важным вопросам, как оценка и расследования, соблюдение Закона о защите раскрытия информации и смежным темам. В конечном итоге с момента создания в 2011 году телефонной службы помощи «Не молчи» доля осведомителей увеличилась более чем на 200%. Клиенты TLAC работают (или работали) в различных секторах, включая здравоохранение, социальное обеспечение и государственное управление<sup>24</sup>.

Рекомендация CM/REC(2014)7 Комитета министров государствам-членам по защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях<sup>25</sup>, предусматривает, что необходимо содействовать развитию национальной правовой основы в целях формирования позитивного отношения среди общественности и представителей различных профессий и содействия раскрытию информации в случаях, когда поставлен под угрозу общественный интерес. Следует рассмотреть вопрос о предоставлении бесплатного доступа к информации и конфиденциальной консультативной помощи лицам, размышляющим об информировании о злоупотреблениях или раскрытии информации, представляющей общественный интерес. Необходимо определить существующие структуры, способные предоставлять такую информацию и консультации, и довести их контактную информацию до сведения широкой общественности. При необходимости и по возможности для выполнения этой роли можно задействовать иные соответствующие структуры или же создать новые структуры. Как указано в Пояснительном меморандуме к данной Рекомендации, ценность сообщения о злоупотреблениях в выявлении и сдерживании коррупции, предотвращении злоупотреблений и минимизации серьезного риска для людей или окружающей среды не будет признана, если цель и применение закона не будут должным образом изучены и популяризированы. Наниматели должны понимать, что произойдет и что может произойти, если они будут подвергаться преследованию или будут неспособны пресечь меры возмездия в отношении осведомителя и не станут расследовать сообщения о злоупотреблениях или серьезном риске. В таких обстоятельствах существует явная опасность того, что правонарушение или проблема причинит больший ущерб или вред, и что осведомитель будет иметь серьезные претензии к работодателю и будет защищен законом за раскрытие информации,

находящейся в общественном достоянии. Важно, чтобы наниматели понимали, почему в их интересах поощрять своих работников как можно раньше сообщать о своих опасениях по поводу неправомерных действий или риска причинения вреда, притом процедура заявления должна быть для них безопасной. Кроме того, очень важен доступ к конфиденциальным консультациям для лиц, которые столкнулись с злоупотреблениями или риском причинения вреда на рабочем месте. Такие консультации содействуют попаданию информации к нужному лицу или органу в подходящее время, помогает защитить осведомителя и содействует нанимателю и общественности, обеспечивая ответственное отношение к сообщению о злоупотреблении или раскрытии информации. Такие консультации могут предоставляться профсоюзами, независимыми юристами или другими органами<sup>26</sup>.

Наконец, для того чтобы убедить людей рассказывать о нарушениях, государствам следует рассмотреть вопрос о том, будет ли целесообразно и полезно поощрять сообщения о злоупотреблениях путем введения формальных мер в рамках программ по обработке заявлений, предусматривающих периодическую коммуникацию с осведомителями о статусе их заявления после его подачи. Коммуникационная стратегия помогла бы заверить осведомителей в том, что их опасения услышаны, и позволить правоохранительным органам задавать вопросы для уточнения или получения дополнительной информации. Такая стратегия также должна уравновешивать необходимость сохранять конфиденциальность информации о проводимых расследованиях и судебных разбирательствах<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> OECD2017, p. 5.

<sup>25</sup> Рекомендация CM/REC(2014)7 Комитета министров государствам-членам о защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях, принятая Комитетом министров 30 апреля 2014 года на 1198-м заседании заместителей министров.

<sup>26</sup> Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/REC(2014)7 Комитета министров государствам-членам о защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях, пункты 91 и 93.

<sup>27</sup> OECD, 2017, p. 9.

### 3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ

---

Крайне важно, чтобы законы о защите осведомителей обладали общественной легитимностью. Поэтому проведение широких обсуждений с теми, кто

заинтересован в эффективности защиты, помогло бы обеспечить надлежащий отбор положений и отразить в них потребности целевых групп.

- В Норвегии Закон об условиях труда на рабочем месте (с поправками 2012 года) предоставляет всем работникам государственного и частного секторов право высказывать подозрения в ненадлежащем поведении в своих организациях. Ненадлежащее поведение не обязательно равнозначно нарушению закона, но включает в себя «любую предосудительную деятельность», иначе говоря, «условия, достойные критики»<sup>28</sup>.
- В Румынии статья 5 Закона о защите осведомителей для государственных служащих (принят в 2004 году) устанавливает 15 видов сведений, подпадающих под действие закона, включая, в частности, коррупционные преступления; преступления против финансовых интересов Европейского союза; коллизию интересов; нарушения закона о доступе к информации и открытом принятии решений; некомпетентность или халатность при исполнении государственной службы; ненадлежащее управление государственными землями или собственностью со стороны органов государственной власти; а также нарушение иных правовых положений, основанных на принципе надлежащего управления и защиты общественных интересов<sup>29</sup>.

Защита осведомителей принимает различные формы в разных странах. Некоторые страны принимают отдельный закон для защиты осведомителей, в других положения о защите осведомителей разбросаны по нескольким законам. В последнем случае существу-

ет опасность того, что осведомителям будут гарантированы не все необходимые права, норма не охватит все сферы, или не все обязанности будут наложены на ответственных лиц.

- Во Франции специальная законодательная защита практически отсутствует. Однако Национальная комиссия Франции по защите информации и свободам (CNIL) налагает обязанность защищать подающих жалобы в соответствии с процедурой сообщения о злоупотреблениях, принятой работодателем. Законодательство о защите осведомителей во Франции регулируется трудовым законодательством<sup>30</sup>.
- Когда речь заходит о коррупции, то существенную роль играет Закон Сапена II. Закон Сапена II — это французский антикоррупционный закон, направленный на обеспечение прозрачности, борьбу с коррупцией и модернизацию экономики. Он вступил в силу 1 июня 2017 года. Закон предусматривает, что компании должны создать антикоррупционную программу для выявления и снижения коррупционных рисков. Одним из основополагающих принципов этого закона является содействие прозрачности. Это проявляется, прежде всего, во введении статуса осведомителей<sup>31</sup>. Компания может принять процедуры информирования о злоупотреблениях, в соответствии с которыми заявления принимаются и за пределами Франции. Однако в этом случае CNIL рекомендует направлять такие

---

<sup>28</sup> Council of Europe, 2016, p. 9.

<sup>29</sup> Council of Europe, 2016, p. 9.

<sup>30</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'. Доступно по ссылке: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

<sup>31</sup> GAN Integrity 'Anti-Corruption Legislation. Sapin II'. Доступно по ссылке: <https://www.ganintegrity.com/portal/anti-corruption-legislation/sapin-ii-law/>

сообщения для расследования во Францию. Если первоначальное заявление получено в стране или территории, находящейся за пределами ЕЭЗ, и в которой, как считается, обеспечивается недостаточная защита данных, компания должна принять меры по обеспечению эффективной защиты данных в случае их трансграничной передачи.

- Перед внедрением процедуры информирования о злоупотреблениях наниматель должен выполнить все обязанности по консультированию представителей работников или рабочего совета компании<sup>32</sup>.
  
- До принятия Закона Сапена II положения о защите осведомителей были разрознены. Законодательные меры защиты осведомителей приняты для ситуаций, связанных с дискриминацией, преследованием, коррупцией, серьезным риском для здоровья населения или окружающей среды, а также с уголовными делами. Таким образом, Закон Сапена II направлен на стандартизацию фрагментированной правовой базы для защиты различных форм раскрытия информации в общественных интересах. Тем не менее, Закон Сапена II охватывает не все сферы, и сохраняется критика в отношении того, что под него не подпадает раскрытие информации, которая носит медицинский характер, защищена от разглашения законом или имеет отношение к разведке/национальной безопасности. Вышеупомянутая защита от разглашения информации, связанной с национальной безопасностью, считается серьезным недостатком закона, особенно потому, что он предусматривает уголовную ответственность за меры возмездия в отношении осведомителей, но раскрытие государственной тайны может привести к предъявлению уголовных обвинений. Таким образом, Закон Сапена II не устраняет путаницы в отношении последствий и защиты, доступной осведомителям<sup>33</sup>.
  
- В дополнение к защите в государственном секторе, Закон Сапена II предусматривает защиту в частном секторе и обязывает компании принять внутренний регламент для осведомителей. В частности, компании с численностью сотрудников более 500 человек и выручкой не менее 100 млн. евро обязаны принять политику и процедуры соблюдения требований закона. Указ № 2017-564, изданный в апреле 2017 года, содержит дополнительные указания по применению закона. В Указе говорится, что работодатели должны определить надлежащий правовой инструмент для высказывания озабоченности сотрудниками, но при этом не предусмотрено обязательства создавать «горячую линию» или иную электронную процедуру для подачи заявлений<sup>34</sup>.
  
- В Польше отсутствуют эффективные правовые механизмы защиты осведомителей от возмездия на рабочем месте. Разрозненные положения различных законов недостаточно хорошо определяют право работников сообщать о преступлениях и коррупции, не опасаясь мер возмездия. Законы, в том числе Трудовой кодекс, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс вскользь затрагивают информирование о злоупотреблениях, хотя они не принимались специально с целью защиты осведомителей. Это создает трудности в деле защиты добросовестных осведомителей на практике. Трудовое законодательство предусматривает защиту работников от несправедливых увольнений. Однако могут возникнуть проблемы, если подверженный преследованиям осведомитель обратится в суд. Судьи обычно основывают свои решения исключительно на уведомлениях об увольнении, и фактические основания для увольнения осведомителя могут быть проигнорированы. Таким образом, на работников ложится бремя доказывания того, что они были уволены

---

<sup>32</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

<sup>33</sup> Council of Europe, 'The Protection of Whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government', p. 14. Доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-local/16809312bd>

<sup>34</sup> Council of Europe, 'The Protection of Whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government', p. 15.



по причине сообщения о злоупотреблениях, а не по официальным причинам, приводимым нанимателем. В результате большинство преследуемых осведомителей проигрывают дела в судах по трудовым спорам. Это считается одним из основных сдерживающих факторов для информирования о злоупотреблениях в Польше<sup>35</sup>.

- В настоящее время положения Трудового, Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Польши слабо защищают права осведомителей. В соответствии с польским Трудовым кодексом работники защищены от несправедливых увольнений, а Уголовно-процессуальный кодекс обязывает свидетелей преступлений уведомлять об этом правоохранительные органы<sup>36</sup>.
- В Италии защита осведомителей в государственном и частном секторах регулируется отдельно. Для государственного сектора предусмотрен ряд недавно принятых конкретных законодательных актов, регулирующих информирование о злоупотреблениях, и все они имеют четко определенную сферу охвата. В государственном секторе первая попытка регулирования деятельности осведомителей в Италии была предпринята путем принятия Закона 190/2012, который дополнил Законодательный декрет № 165/2011 статьей 54-bis. Позднее соответствующая норма была изменена Законом 179/2017<sup>37</sup>. Закон дает общее определение проступков и раскрытия информации, о которых может сообщать работник в интересах добросовестности публично-правовой организации: «незаконный(ые) проступок(и), о котором(ых) стало известно сотруднику публично-правовой организации в связи с его трудовой деятельностью»<sup>38</sup>. В частности, применительно к государственному сектору Закон № 179/2017 предусматривает, что «государственный служащий, который в интересах добросовестности государственного учреждения сообщает сотруднику по борьбе со взяточничеством и обеспечению прозрачности, в Национальное антикоррупционное управление (ANAC), судебный орган или расчетную организацию о нарушениях, о которых ему стало известно в связи с трудовой деятельностью, не подлежит наказанию, понижению в должности, увольнению, переводу или иным организационным мерам, оказывающим прямое или косвенное отрицательное воздействие на условия труда, вследствие такого сообщения». Кроме того, в подтверждение предыдущего положения закон устанавливает, что личность осведомителя не должна раскрываться, запрещаются дискриминационные и ответные меры в отношении осведомителя, а также перераспределяется бремя доказывания. Закон также вводит административные имущественные взыскания в случаях нарушения мер защиты осведомителя<sup>39</sup>.
- Сообщения о злоупотреблениях в частном секторе регулируются Законом № 179/2017, который вносит изменения в положения, изложенные в Законодательном декрете № 231/2001. Закон предусматривает, что для защиты осведомителей в организационную модель компании должна быть включена обязательная система подачи заявлений, которая должна состоять из одного или нескольких каналов, позволяющих сотрудникам сообщать о соответствующих незаконных проступках или нарушениях нормативно-правового соответствия с предоставлением четких и последовательных доказательств. В целях защиты осведомителей компания должна принимать меры, направленные на обеспечение

---

<sup>35</sup> Blueprint for Free Speech. Poland: Whistleblower Protection Briefing <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Poland%20-%20english.pdf>

<sup>36</sup> Kelova, Mayya "Increasing Whistle-Blower Protection in Poland". CEE Legal Matters <https://ceelegalmatters.com/poland/9613-saving-the-snitch-increasing-whistle-blower-protection-in-poland>

<sup>37</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 12. Доступно по ссылке: [https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide\\_final.pdf](https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide_final.pdf)

<sup>38</sup> Norton Rose Fulbright (2018). 'Whistleblowing in Italy'. Доступно по ссылке: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/35ad57e2/whistleblowing-in-italy#section1>

<sup>39</sup> Radocchia, Stefania (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY. Доступно по ссылке: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)



конфиденциальности личных данных осведомителей и предоставление «альтернативного канала» для информирования о злоупотреблениях, а также дисциплинарные санкции в отношении «любого лица, нарушающего меры по защите осведомителей» и «любого лица, которое умышленно или по грубой неосторожности представляет беспочвенные заявления» или прямо или опосредованно и по любой причине принимает меры возмездия или совершает дискриминационные действия в отношении осведомителей<sup>40</sup>.

- В 2004 году Румыния стала первой страной континентальной Европы, принявшей закон о защите осведомителей. Эта норма была введена в рамках усилий государства по борьбе с коррупцией в государственных административных органах. Хотя этот закон распространяется только на работников государственного сектора, он считается одним из наиболее тщательно разработанных в ЕС законов о защите осведомителей. Однако многие эксперты критикуют применение этого закона, указывая на то, что защита от мер возмездия на практике остается слабой, а дела осведомителей должным образом не отслеживаются. Усилия по обеспечению более эффективного исполнения закона не принесли ощутимых результатов<sup>41</sup>.
- С 2004 года в Румынии действует специальный закон о защите осведомителей: Закон № 571/2004 (часто называемый «Закон о защите осведомителей») о защите сотрудников, подающих жалобы о нарушении закона в органах государственной власти, государственных учреждениях или государственных компаниях. Таким образом, румынский закон о защите осведомителей распространяется только на сотрудников государственного сектора, в то время как работники частного сектора не защищены этим законом. В случае коллизии с другими правовыми нормами приоритет имеет Закон о защите осведомителей.
- Румынский Закон о защите осведомителей считается очень мощным в теории, поскольку охватывает широкий спектр видов раскрытия информации и обеспечивает защиту осведомителей, но наблюдаются трудности в его применении из-за недостаточного знания закона. Кроме того, одним из основных недостатков румынской системы защиты осведомителей является то, что он не распространяется на работников частного сектора, а это означает, что работники частных компаний не имеют правовой защиты от возмездия в случае, если они решат сообщить об актах коррупции на своем рабочем месте.
- С 2010 года венгерское правительство приняло два закона о осведомителях. Однако, согласно «Трансперенси Интернешнл», ни тот, ни другой закон не обеспечивал осведомителей реальной и сильной защитой от увольнения, преследования или других видов возмездия. Закон 2010 года не предусматривал учреждение или назначение органа, который бы принимал и расследовал сообщения о злоупотреблениях. При отсутствии такого органа осведомители, пострадавшие от мер возмездия, вынуждены добиваться восстановления в должности и выплаты компенсации через суд, который необязательно примет положительное решение. Новое законодательство рассматривает осведомителей в частном и государственном секторах в рамках одной правовой нормы и учреждает два канала информирования: централизованный, защищенный электронный канал информирования в офисе уполномоченного по основным правам (омбудсмена) и институциональный канал, за который ответственны консультанты по добросовестности в государственном секторе или лица, выполняющие схожую функцию в частном секторе (ОЭСР, 2015 г.). Новый закон особенно касается обработки персональных данных в рамках процедур сообщения о злоупотреблениях и обязательств работодателей по раскрытию информации.

---

<sup>40</sup> Radoccia, Stefania (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY.

<sup>41</sup> Blueprint for Free Speech. Romania: Whistleblower Protection, Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/romania-briefing/>

- Новое законодательство Венгрии, принятое в 2014 году, расширяет защиту осведомителей как в частном, так и в государственном секторе. Оно обязывает корпоративных должностных лиц, отвечающих за соблюдение законодательства, информировать лиц, о которых заявляют осведомители, о том, что они являются объектом жалобы, что подрывает доверие к последующим расследованиям<sup>42</sup>.
- Что касается частного сектора, ожидается, что новый закон, вступивший в силу 1 января 2014 года, будет мотивировать компании к введению программ по соблюдению законодательства, что рассматривается как серьезный шаг вперед ввиду того, что в трети ведущих предприятий, проанализированных «Трансперенси Интернешнл — Венгрия», отсутствуют механизмы защиты сотрудников, раскрывающих информацию о злоупотреблениях. Тем не менее, закон обязывает корпоративных должностных лиц, отвечающих за соблюдение законодательства, информировать лиц, о которых заявляют осведомители, о том, что они являются объектом жалобы, таким образом подрывая доверие к последующим расследованиям (Transparency International, 2013b). Как уже упоминалось, в соответствии с законом система заявления о злоупотреблениях должна основываться на внутреннем кодексе поведения и процедурах, которые должны находиться в публичном доступе. Новый закон предоставляет компаниям определенную свободу действий в этом отношении для организации системы информирования о злоупотреблениях и внутренних процедур. Хотя компании не обязаны создавать систему заявления о злоупотреблениях, если они это делают, они должны соблюдать положения закона о защите осведомителей<sup>43</sup>.
- Три из четырех основных законов Конституции Швеции полностью или частично касаются свободы слова: Правительственный акт, Закон о свободе печати и Основной закон о свободе выражения мнений. Эти законы не только защищают всех граждан от посягательств правительства на их свободу слова — они также конкретно защищают лиц, занятых в государственном секторе. Таким образом, разоблачение злоупотреблений стало возможным благодаря целому ряду мер: свободе распространения информации, законному праву на анонимность при публикации информации и защите от мер возмездия<sup>44</sup>.
- Наниматели в частном секторе не всегда предлагают такую же степень защиты своим работникам. Хотя работники частного сектора имеют право критиковать своего нанимателя, они также обязаны проявлять лояльность и соблюдать конфиденциальность. Поскольку основные законы, упомянутые выше, применяются только в отношении правительства (и государственных учреждений), частным нанимателям предоставляется большая свобода действий в отношении работников, сообщающих о нарушениях, при условии учета положений Закона об обеспечении занятости<sup>45</sup>.
- Традиционно в Швеции сохраняется относительно четкое разделение между информированием о злоупотреблениях в государственном и частном секторах. Однако в последнее время защита осведомителей была усилена благодаря недавно принятому Закону о разоблачении злоупотреблений. Осведомители в государственном секторе были наделены большей защитой благодаря Закону о свободе печати 1766 года. Как представляется, после принятия закона 2016 года осведомители в частном секторе получили более значительную защиту, но все еще в меньшей степени, чем лица, сообщающие о злоупотреблениях в государственном секторе. Это, по крайней мере частично, объясняется ожиданием

---

<sup>42</sup> Transparency International “Whistleblowing Regulations in Romania and Hungary” [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing\\_regulations\\_in\\_Romania\\_and\\_Hungary\\_2015.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf)

<sup>43</sup> Transparency International “Whistleblowing Regulations in Romania and Hungary.”

<sup>44</sup> Global Labor and Employment Law strategic topics [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)

<sup>45</sup> Global Labor and Employment Law strategic topics.

лояльности по отношению к нанимателям<sup>46</sup>.

- В 2016 году Швеция стала первой скандинавской страной, принявшей закон о защите осведомителей. Этот закон предусматривает защиту всех работников частного и государственного секторов и включает права на публичное раскрытие информации. Критики утверждают, что этот закон не обеспечивает достаточной защиты и не содержит некоторых основных элементов всеобъемлющих законов о защите осведомителей. Среди таких элементов называются «защита от возмездия для всех сотрудников, право сообщать о широком спектре преступлений и правонарушений<sup>47</sup>, а также компенсация за несправедливое увольнение и другие кадровые действия»<sup>48</sup>.
- Вопросы сотрудничества с обличителями и их защиты, включая защиту родственников, защиту от незаконных посягательств на жизнь, здоровье, жилище и имущество обличителей в связи с сообщением о коррупционном или связанном с коррупцией преступлении регулируется Законами Украины «О предотвращении коррупции», «Об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О защите персональных данных», а также другими законами Украины<sup>49</sup>. Национальным агентством разработан проект Закона Украины «О защите обличителей коррупции». Проект был предоставлен на доработку структурными подразделениями Национального агентства, членами Межведомственной рабочей группы по защите прав обличителей, Общественным советом при Национальном агентстве, а также размещен на официальном сайте Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. В настоящее время представленные предложения находятся на стадии обработки. Законопроект предлагает определить организационно-правовые условия и порядок раскрытия информации о вреде или угрозе общественным интересам, права, гарантии и механизмы защиты при раскрытии такой информации.
- В Великобритании осведомителям предоставляется защита как по статутному, так и по общему праву. В 1999 году вступил в силу Закон о раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества (PIDA), который дополнил Закон о правах при трудоустройстве 1996 года положениями, защищающими осведомителей от увольнения и дискриминации. Закон о раскрытии информации включает в себя «раскрытие с гарантией защиты». Так определяется любое раскрытие информации, которая, по обоснованному убеждению работника, осуществляющего раскрытие, имеет один или несколько определенных признаков, включая, например, совершение уголовного преступления или произошедшую судебную ошибку. Для того чтобы лицо, сообщившее о нарушениях, получило защиту, раскрытие должно быть сделано лицу, включенному в не исчерпывающий список, в который входит наниматель осведомителя, лицо, ответственное за соответствующее нарушение в нормальной работе, правительственные министры и юрисконсульты<sup>50</sup>.
- В Испании нет специального закона о защите осведомителей и действующее законодательство лишь косвенно относится к информированию о злоупотреблениях. Хотя широко распространенная коррупция и систематическая несостоятельность правительства способствовали экономическому краху страны во время финансового

---

<sup>46</sup> Global Labor and Employment Law strategic topics.

<sup>47</sup> В частности, «ряд преступлений», поскольку в этом законодательном акте рассматриваются «серьезные нарушения», которые относятся к преступлениям, которые предусматривают наказание в виде лишения свободы.

<sup>48</sup> Blueprint for Free Speech. Sweden: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/sweden-briefing/>

<sup>49</sup> OECD Ukraine Progress Update. Recommendation 13: Reporting and Whistleblowing <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf>

<sup>50</sup> Riley, Rob (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY, p. 36. Доступно по ссылке: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-l-el-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-l-el-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-l-el-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-l-el-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)

кризиса, а международные организации, в том числе ОЭСР, призывали Испанию ввести более жесткие меры защиты осведомителей, политическая воля к таким переменам еще не привела к заметным улучшениям.

- Однако в 2014 году в Испании была открыта «горячая линия» по электронной почте, позволяющая анонимно сообщать о противоконкурентных действиях. Каждый гражданин обязан сообщать о преступлениях, и это поощряется созданием таких «горячих линий». Испанская система заявления отдает предпочтение письменным документам, и, как правило, осведомитель должен получить юридический статус обвинителя и подписать официальную жалобу на лицо, подозреваемое в совершении «нарушения». Первоначально эта процедура предназначалась для защиты основных прав и свобод. В некоторых случаях право подать анонимную жалобу отсутствует — особенно на предприятиях. Требование о том, чтобы осведомитель подписал официальную жалобу, отпугивает тех, кто обладает ценными сведениями, в которых они не полностью уверены. Например, такие требования не распространяются на неофициальные жалобы в СМИ<sup>51</sup>.
- Новые политические партии «Граждане» (Cidadanos) и «Мы можем» (Podemos) под давлением гражданского общества взяли на вооружение в своем дискурсе защиту осведомителей, и в настоящее время обсуждается проект закона об осведомителях, предложенный партией «Граждане». Это предложение получило достаточно критическую оценку со стороны многих организаций гражданского общества.
- Организация «Платформа за честность» (Plataforma X La Honestidad) представила несколько поправок к проекту, направленных на защиту осведомителей. В настоящее время базирующаяся в Барселоне НКО XNet работает с местным каталонским правительством над принятием регионального законодательства. Кроме того, XNet сыграла важную роль во внедрении регионального ящика для разоблачений в муниципалитете Барселоны<sup>52</sup>.
- В Германии нет специального закона о защите осведомителей. Осведомители, такие как ухаживающая за пожилыми людьми медсестра Бригитте Хайниш, которая успешно обжаловала свое дело о несправедливом увольнении в Европейском суде по правам человека, способствуют горячей политической дискуссии по этому вопросу. Однако в последние годы правительство отклонило несколько предложенных законов об осведомителях. На сегодня юридически защищены от возмездия только государственные служащие, сообщающие о коррупции в четко определенных ситуациях. В иных случаях осведомителям приходится обращаться за средствами правовой защиты в суды, которые склонны ставить обязанность соблюдения лояльности работников выше их права на свободу слова.
- В отсутствие правовой базы в Германии недостает конкретных институтов и механизмов для получения и расследования сведений, а также для предоставления осведомителям каких-либо гарантий. В германском законодательстве также отсутствует термин «осведомитель».
- Осведомители могут получить защиту в силу отдельных положений Закона об обеспечении занятости, который признает незаконным и наказуемым дискриминационное увольнение по причине «социальной несправедливости». Однако на практике суды по трудовым спорам часто выносят неблагоприятные для осведомителей решения, ссылаясь

---

<sup>51</sup> Blueprint for Free Speech. Spain: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforreespeech.net/document/spain/>

<sup>52</sup> Blueprint for Free Speech (2018) 'Briefing paper: Whistleblower Protection in the EU' <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Spain%20-%20english.pdf>

на обязанности работников сохранять лояльность и конфиденциальность по отношению к своему нанимателю.

- Консервативные политические партии неоднократно выступали против принятия специального закона о защите осведомителей, отмечая, что достаточно существующих мер защиты.
- В последние годы расчет число компаний, создавших внутренние системы раскрытия информации, хотя они не руководствуются и не контролируются в соответствии с системными и обязательными национальными стандартами<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Blueprint for Free Speech. Germany: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/germany-briefing/>

## 4. КАНАЛЫ ДЛЯ ЗАЯВЛЕНИЯ О ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯХ

---

В соответствии с Рекомендацией Совета Европы национальная правовая основа должна способствовать созданию среды, где поощряется сообщение или раскрытие информации открытым способом, чтобы люди могли чувствовать себя в безопасности, свободно высказывая свои опасения, имеющие зна-

чение для общественных интересов. Следует создать четкие каналы для сообщения и раскрытия информации, представляющей важность для общества, а также облегчить их использование с помощью соответствующих мер.

В Рекомендации далее поясняется, что каналы заявления о злоупотреблениях и раскрытия информации включают в себя:

- > заявления внутри организации или предприятия (в том числе лицам, ответственным за принятие заявлений в конфиденциальном порядке);
- > заявления соответствующим государственным регулирующим, правоохранительным и надзорным органам;
- > раскрытие информации общественности, например, журналисту или члену парламента.

Исходя из особых обстоятельств каждого случая определяется наиболее подходящий канал<sup>54</sup>. В Пояснительном меморандуме к Рекомендации говорится, что ответственность за злоупотребления или вред, причиненный в результате действий или бездействия на рабочем месте или деятельности, связанной с работой, может возлагаться в первую очередь на нанимателя и ответственные государственные регулирующие органы. Изучение того, как работает правовая ответственность в каждой системе и кто уполномочен решать проблемы или вносить изменения, должно помочь странам определить подходящих получателей заявлений и раскрываемых сведений, имеющих общественную значимость. Это также поможет выявить поддержку и ресурсы, которые могут понадобиться различным получателям для обработки такой информации и принятия мер в связи с ней. В целях содействия передаче информации о злоупотреблениях или рисках организации или предприятия достаточно крупного размера в большинстве случаев назначают лиц, ответственных за конфиденциальное получение заявлений; например, уполномоченных должностных лиц или доверенных консультантов. Чтобы работа таких лиц была эффективной, они должны пользоваться определенной степенью автономии в выполнении своих обязан-

ностей, пусть и не обязательно быть независимы от нанимателя. В крупных компаниях заявления могут также подаваться в совет директоров; в настоящее время наблюдательные члены таких советов берут на себя больше ответственности в этом отношении. Однако для удовлетворения потребностей малого бизнеса, и даже в более широком смысле, некоторые государства-члены могут счесть целесообразным создание государственного органа или комиссии для получения таких заявлений в конфиденциальном порядке. Такой орган не может нести ответственность за принятие мер по исправлению положения, поскольку это, разумеется, остается прерогативой нанимателя или регулирующего органа. Правительственные учреждения, предприятия и профессиональные ассоциации часто оказывают поддержку и дают рекомендации малым и средним предприятиям и могут призывать их к разработке руководящих принципов по приему заявлений о злоупотреблениях<sup>55</sup>.

Аналогичным образом, Рекомендация ОЭСР по борьбе с подкупом 2009 года<sup>56</sup> настоятельно призывает страны обеспечить наличие легкодоступных каналов для сообщения правоохранительным органам о предполагаемых актах подкупа иностранных

---

<sup>54</sup> Council of Europe Recommendation, Paragraphs 12–14.

<sup>55</sup> Explanatory memorandum to the Council of Europe Recommendation, paragraphs 60 and 61, <https://rm.coe.int/16807096c7>

<sup>56</sup> Рекомендация Совета ОЭСР по дальнейшим мерам борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

должностных лиц в соответствии с правовыми принципами государств-членов. Важно убедиться, что заявления можно подавать с помощью различных средств (например, по телефону, через Интернет, по почте и по факсу), с тем чтобы лица, сообщающие о таких случаях, могли выбрать канал, наиболее подходящий для их обстоятельств. Например, осведомители, работающие в офисах с открытой плани-

ровкой, могут неохотно пользоваться онлайн-овыми или телефонными «горячими линиями» в рабочее время и предпочтут сообщать о злоупотреблениях во вне рабочее время с помощью иных средств. Четкие каналы заявления о злоупотреблениях следует не просто создать, но и довести до сведения общественности<sup>57</sup>.

- Например, в Нидерландах, согласно закону об осведомителях, который вступил в силу 1 июля 2016 года, компании с количеством сотрудников 50 и более человек должны создать внутренние механизмы заявления и защиты. Закон также предусматривает многоуровневый подход к подаче заявлений о злоупотреблениях: сначала внутри компании, затем в соответствующий орган власти и, наконец, в качестве крайней меры, в Ведомство по вопросам осведомителей. Такой многоуровневый подход делает исключения для чрезвычайных ситуаций; когда компания или орган власти не наладили требуемый механизм заявления; или когда в противоправные действия вовлечено руководство высшего уровня<sup>58</sup>.
- В Великобритании в январе 2016 года Служба по борьбе с финансовыми махинациями в особо крупных размерах (SFO) запустила новый веб-сайт, на котором разместились форма сообщений о злоупотреблениях, основанная на определенном порядке принятия решений, при заполнении которой заявителям предлагается ответить на ряд вопросов, чтобы с самого начала установить, следует ли предоставлять их сведения в SFO (через онлайн-овую защищенную форму сообщений) или в другие британские ведомства. Согласно определению на сайте SFO, «информирование о злоупотреблениях — это когда сотрудник сообщает о предполагаемых неправомерных действиях на рабочем месте. Официально это называется «раскрытие информации в общественных интересах». Если вы подозреваете, что на вашем рабочем месте имели место неправомерные действия, следуйте процедурам информирования о неправомерных действиях, установленным в вашей организации. Если такие процедуры не установлены или вам неудобно сообщать об этом руководству организации, существует ряд уполномоченных органов, в которые вы можете конфиденциально сообщить о нарушениях. Полезные советы можно найти на сайте Gov.uk. Служба по борьбе с финансовыми махинациями в особо крупных размерах является одним из таких уполномоченных органов, и мы хотели бы получить от вас сведения, если речь идет о серьезном или совершенном организованной группой лиц мошенничестве, взяточничестве или коррупции в британской компании. В таких обстоятельствах мы настоятельно рекомендуем вам связаться с нами, используя нашу защищенную форму сообщения»<sup>59</sup>.
- Во Франции, в соответствии со статьей 8 Закона Сапена II, заявления должны в первую очередь подаваться в внутри компании «прямому или непрямому начальнику, нанимателю или лицу, назначенному нанимателем». В случае неудовлетворенности этим внутренним процессом заявление можно направить в правоохранительный орган, административный орган или профессиональную ассоциацию. В случаях серьезной и неминуемой опасности или при наличии риска необратимого вреда информация может быть раскрыта непосредственно этим организациям. В крайнем случае, если вышеупомянутые организации не дадут ответа в течение трех месяцев, заявление можно сделать публично.

---

<sup>57</sup> OECD, 2017, p. 6.

<sup>58</sup> OECD, 2017, p. 7.

<sup>59</sup> OECD, 2017, p. 7–8.



Кроме того, Закон Сапена II обязует государственные и частные организации с числом сотрудников не менее 50 человек «установить соответствующие процедуры для получения заявлений от своих сотрудников или внештатных сотрудников или разовых подрядчиков». И, наконец, «любой человек может подать заявление Защитнику прав (Defenseur des droits), который направляет заявление в соответствующую организацию»<sup>60</sup>.

■ В Швеции компании не обязаны иметь внутренние механизмы защиты осведомителей<sup>61</sup>.

Руководство ОЭСР по передовому опыту в области внутреннего контроля, этики и комплаенса рекомендует компаниям для обеспечения эффективного внутреннего контроля, этики и программ или мер по обеспечению соблюдения требований в целях предупреждения и выявления случаев подкупа иностранных должностных лиц, устанавливать внутреннюю и, по возможности, конфиденциальную возможность информирования о злоупотреблениях и защиту для директоров, должностных лиц, сотрудников и, в соответствующих случаях, деловых партнеров, не желающих нарушать профессиональные стандарты или этические нормы по указанию или под давлением вышестоящего руководства, а также директоров, должностных лиц, сотрудников и, в соответствующих случаях, деловых партнеров, готовых добросовестно и обоснованно сообщить о нарушениях закона или профессиональных стандартов или этических норм, имевших место в компании<sup>62</sup>. Согласно утверждениям ОЭСР, данные свидетельствуют о том, что большинство осведомителей сообщают (или хотят сообщить) о злоупотреблениях в первую очередь внутри организации. Когда осведомителям предоставляются защищенные каналы внутреннего информирования, они могут помочь компаниям на ранних стадиях узнавать о злоупотреблениях и воспользоваться возможностью заблаговременного сообщения о своем участии в неправомерных действиях (при наличии таких механизмов в рамках национального законодательства), что, в свою очередь, может привести к более рациональному и эффективному контролю за соблюдением законов и правил. Анализ схем дачи взятки иностранным должностным лицам показал, что из числа компаний, самостоятельно сообщающих правоохранительным органам о взыскании в рамках своей международной деятельности, 5% узнали об этом от осведомителей. Кроме того, если осведомитель сообщает о фактах

коррупции внутри компании, но никаких действий не предпринимается, он может чувствовать себя безопаснее, предупреждая правоохранительные органы о своих подозрениях, если знает, что находится под защитой, независимо от того, были ли подано первое заявление внутри компании. Некоторые страны обязуют осведомителей сначала сообщать о неправомерных действиях внутри организации с целью получения защиты от мер возмездия. Заявление в сторонние учреждения допускается в экстренных случаях, когда после внутреннего заявления не принимаются меры или при наличии «разумного основания». Так обстоит дело, например, во Франции, Нидерландах и Швеции. Однако в Швеции это касается только работников частного сектора. Работники государственного сектора защищены независимо от того, подают ли они изначальное заявление руководству организации. Заявление в сторонние учреждения допускается независимо от причины. Стандарты ОЭСР предусматривают защиту от возмездия и дискриминации осведомителям, добросовестно и обоснованно сообщающим правоохранительным органам о нарушениях в государственном и частном секторах. Хотя это и выходит за рамки действующих стандартов ОЭСР по защите осведомителей, странам следует рассмотреть возможность предоставления защиты осведомителям, которые сообщают о нарушениях СМИ или организациям гражданского общества, поскольку, как уже упоминалось ранее, осведомители являются крупнейшим источником информации для журналистов, расследующих случаи коррупции<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> OECD, 2017, p. 8.

<sup>61</sup> Неофициальный перевод статьи Министерства труда о Законе об осведомителях (Visselblasarlagen). Доступно по ссылке: <https://www.government.se/4a9faa/contentassets/8eaf2765387e4c18940baee2ca4d461c/sfs-2016749-act-on-special-protection-for-workers-against-reprisals-for-whistleblowing-concerning-serious-irregularities>.

<sup>62</sup> OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance, 2010, p. 11(b), <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>.

<sup>63</sup> OECD, 2017, p. 14.



## 5. ПРИМЕНИМОСТЬ ЗАЩИТЫ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ

---

Согласно стандартам ОЭСР, важно четко определить виды трудовых взаимоотношений, которые бы выиграли от возможности заявления о злоупотреблениях с гарантией защиты. Что касается категорий охраняемых «лиц, сообщающих о нарушениях», то определения должны выходить за рамки традиционных трудовых отношений и включать консультантов, подрядчиков, стажеров/интернов, временных работников, бывших работников, волонтеров, а также работников государственных или подконтрольных государству предприятий и учреждений, созданных на основании законодательных актов. В контексте представления информации о даче взяток иностранным должностным лицам также важно, чтобы защита распространялась на иностранных или проживающих за границей сотрудников. Кроме того, необходимо обеспечить статус и защиту лиц, раскрывающих самые различные сведения. Не следует требовать от осведомителей классифицировать сообщаемые ими злоупотребления, например, указывать конкретные законы, которые могли быть нарушены, или определять, является ли вероятное правонарушение деянием преступлением. Таким образом, гарантия защиты при заявлении о злоупотреблениях не должна ограничиваться конкретным содержанием такого заявления. Уголовные и гражданские санкции за необоснованные и клеветнические заявления или

требование о том, чтобы заявление подавалось «добросовестно», могут сдерживать информирование о злоупотреблениях. Даже недовольные действиями руководства сотрудники или сотрудники, причастные к неправомерным действиям, могут стать искренними осведомителями и должны иметь право на защиту<sup>64</sup>.

Рекомендация Совета Европы предусматривает, что сфера применения национальной правовой основы должна охватывать всех лиц, работающих как в государственном, так и в частном секторе, независимо от характера их трудовых отношений и от того, оплачивается ли их труд. Защита осведомителей должна также распространяться на лиц, трудовые отношения которых закончились и, возможно, еще не начались, в случаях, когда информация, касающаяся угрозы или вреда общественным интересам, была получена в процессе найма на работу или на другом преддоговорном этапе переговоров. К сведениям, касающимся национальной безопасности, обороны, разведки, общественного порядка или международных отношений государства, могут применяться специальные правила. Особые исключения могут предоставляться в отношении установленных и признанных норм защиты юридических и других профессиональных привилегий<sup>65</sup>.

- В Швеции защита осведомителей предоставляется работнику, который сообщает о нарушениях путем раскрытия информации или предоставления информации для раскрытия или путем обращения в государственный орган, в том случае, если он сначала сообщил о злоупотреблениях внутри организации и наниматель не принял надлежащих мер в ответ на это сообщение и в разумных пределах не проинформировал работника о диапазоне принятых мер; или по какой-либо иной причине работник имел извинительный мотив для того, чтобы заявить о нарушениях в иные учреждения; при этом работник должен иметь основания утверждать, что произошли серьезные нарушения<sup>66</sup>. Иными словами, в Швеции защита осведомителей предоставляется законом только в случаях сообщения о злоупотреблениях в сторонние учреждения.
- Во Франции, в соответствии с Трудовым кодексом (*Code du Travail*), защита от увольнения или иного неблагоприятного обращения в связи с сообщением о злоупотреблениях обеспечивается лишь в весьма ограниченных случаях. Защита предоставляется работникам, сообщающим о сексуальных домогательствах или моральных притеснениях (раздел

---

<sup>64</sup> OECD, 2017, p. 15.

<sup>65</sup> Council of Europe Recommendation, paragraphs 3–6.

<sup>66</sup> Неофициальный перевод статьи Министерства труда о Законе об осведомителях (*Visselblåsarlagen*).

3, L122–45, Трудовой кодекс). Кроме того, работникам предоставляется защита, если они сообщают о нарушениях в области охраны труда и техники безопасности и отказываются возобновить работу до тех пор, пока наниматель не устранит эти нарушения (L122–146, Трудовой кодекс).

- Если работники сообщают о других незаконных или ненадлежащих действиях, французское законодательство не предусматривает специальной защиты. Например, **если работники сообщают об определенных проблемах, таких как взяточничество, французские власти, вместо утверждения законов о защите осведомителей, полагаются на помощь ассоциации нанимателей «Движение предприятий Франции» (MEDEF) в подготовке рекомендаций для нанимателей**<sup>67</sup>.
- В соответствии с Законом Сапена II, осведомителем может быть работник компании или внештатный приходящий работник, нанятый другой компанией (например, консультант или временный работник). Сфера защиты, предусмотренная французским Трудовым кодексом, широка и включает каждого работника, занятого на предприятии, независимо, среди прочего, от его типа трудового договора (срочный или заключенный на неопределенный срок), занимаемой должности или статуса (защищенный или не защищенный работник)<sup>68</sup>.
- Закон Сапена II ввел новое определение осведомителя. Таким образом, чтобы воспользоваться защитой, как указано выше, лицо должно рассматриваться в качестве осведомителя и соответствовать условиям, установленным законом, т.е. чтобы быть осведомителем, лицо должно бескорыстно и добросовестно сообщить об одном из следующих нарушений, о которых ему лично стало известно. Осведомитель должен быть:
  - > физическим лицом
  - > которое разоблачает:
    - a. преступление или правонарушение;
    - b. серьезное и явное нарушение международного обязательства, должным образом ратифицированного или утвержденного Францией, или одностороннего устава международной организации, принятого на основе такого обязательства;
    - c. серьезное и явное нарушение применимых законов или нормативно-правовых актов;
    - d. угрозу или серьезный риск для общественных интересов;
    - e. наличие действий или ситуаций, нарушающих кодекс корпоративной этики компании (в зависимости от обстоятельств).
  - > добросовестно;
  - > бескорыстно<sup>69</sup>.
- В соответствии с новой процедурой Национальной комиссии Франции по защите

---

<sup>67</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

<sup>68</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide', p. 17.

<sup>69</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide', p. 18.

информации и свободам (CNIL) наниматели должны включать защиту от увольнения или неблагоприятных последствий для осведомителей в систему получения заявлений о нарушениях, которая предполагает обработку персональных данных.

- В настоящее время CNIL позволяет нанимателям самостоятельно оформлять процедуры заявления о злоупотреблениях только для информирования о серьезных рисках, которым может подвергнуться компания, например:
  - > Финансовая отчетность.
  - > Финансовый аудит.
  - > Взятничество.
  - > Нарушение банковских правил.
  
- Система сообщения о неправомерных действиях может также учитывать вопросы, не относящиеся к вышеуказанным категориям, если их можно охарактеризовать как особенно серьезные. Организация, ответственная за обработку заявлений, должна оценивать серьезность жалобы в каждом конкретном случае. Жалобы считаются серьезными, если они затрагивают важные интересы предприятия, а также физическое или психическое здоровье сотрудников.
  
- Например, к серьезным жалобам могут относиться:
  - > Угроза безопасности другого сотрудника.
  - > Моральные притеснения.
  - > Сексуальные домогательства.
  - > Дискриминация.
  - > Торговые операции с использованием служебной информации.
  - > Конфликт интересов.
  - > Серьезный вред окружающей среде или угрозы здоровью населения.
  - > Раскрытие производственной тайны.
  - > Серьезные риски для безопасности информационной системы компании.
  
- CNIL признает, что сотрудники незначительно пострадают от сообщения о вышеуказанных злоупотреблениях. Это связано с тем, что тип финансовых нарушений, о которых необходимо сообщать, затрагивает только определенных сотрудников компании. Наниматели должны получить одобрение CNIL для введения процедур информирования о неправомерных действиях, связанных с любыми вопросами, выходящими за эти рамки, и CNIL отмечает, что вряд ли одобрит такие процедуры<sup>70</sup>.
  
- В Венгрии после того, как работник надлежащим образом подал заявление (добросовестно, не анонимно, и в течение шести месяцев после того, как он стал свидетелем событий), любые неблагоприятные меры по отношению к работнику являются незаконными. Разоблачители, которые сообщают в СМИ, не защищены и могут быть привлечены к ответственности за клевету или нарушение конфиденциальности. Закон требует от нанимателей расследовать все заявления и информировать осведомителей о результатах

---

<sup>70</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

и принятых мерах. Наниматели обязаны уведомлять правоохранительные органы, если необходимо возбудить уголовное дело<sup>71</sup>.

- В Италии, в принципе, все работники, независимо от категории, имеют право на осуществление удовлетворяющих установленным требованиям прав и защищены от мер воздействия в соответствии с актуальной прецедентной практикой. Согласно прецедентной практике, сообщение о злоупотреблениях считается формой свободы выражения мнений с гарантией защиты при условии, что соответствующая информация верна, ее предоставление было оценено, а содержание информации представляет общественный интерес. В противном случае работник нарушает обязательство лояльности и, соответственно, будет подвергнут дисциплинарным санкциям, а в наиболее серьезных случаях — увольнению, что будет считаться обоснованным в соответствии с итальянским трудовым законодательством. В дополнение к вышесказанному, сотрудники, сообщающие о нарушениях, подпадающих под действие конкретных законов, упомянутых в первом вопросе, будут пользоваться особой защитой<sup>72</sup>.
- В Великобритании работники, которые совершают раскрытие информации с гарантией защиты в соответствии с Законом о раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества (PIDA), могут оспаривать несправедливое увольнение, если их контракт расторгнут в связи с раскрытием информации. Кроме того, они защищены от иного вреда, который может наступить, например, отказ в продвижении по службе, предоставлении помещений или возможностей для обучения. Работники, не являющиеся сотрудниками (например, независимые подрядчики и работники, нанятые через агентство), не могут предъявлять претензию о несправедливом увольнении, но могут заявлять о том, что подверглись неблагоприятному обращению<sup>73</sup>.
- В соответствии с PIDA защита гарантируется только при раскрытии определенных сведений. Такое раскрытие называется «удовлетворяющим требованиям» и должно относиться к одному из следующих «значимых нарушений»:
  - > Уголовное преступление.
  - > Нарушение правового обязательства.
  - > Несправедливое судебное решение.
  - > Опасность для здоровья или безопасности любого лица.
  - > Нанесение ущерба окружающей среде.
  - > Преднамеренное сокрытие информации, относящейся к любому из вышеперечисленных пунктов.
- Значимое нарушение может включать деяния, совершенные за пределами Великобритании. Кроме того, не имеет значения, распространяется ли на такое значимое нарушение законодательство иных стран.
- Осведомители должны иметь разумное убеждение, что раскрытая информация указывает на одно или несколько значимых нарушений (см. выше), которые могут относиться к прошлым, настоящим или вероятным будущим событиям. Такое убеждение не обязательно должно быть верным при условии, что его добросовестно придерживаются в актуальных

---

<sup>71</sup> Blueprint for Free Speech. Hungary: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/hungary-briefing/>

<sup>72</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 17.

<sup>73</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

на момент раскрытия информации обстоятельствах.

- Определенные виды раскрываемых сведений не подлежат защите. К ним относятся раскрытие сведений, запрещенных Законом о государственной тайне 1989 года, и сведений, на которые распространяется юридическая профессиональная привилегия<sup>74</sup>.
- Раскрытие информации получает гарантированную защиту только в том случае, если оно сделано надлежащей стороне. PIDA защищает осведомителей, добросовестно раскрывающих информацию:
  - > Своему нанимателю либо напрямую, либо через внутреннюю процедуру компании.
  - > Иному лицу, которое, по их обоснованному мнению, несет исключительную или основную ответственность за значимое нарушение.
- Лица, раскрывающие информацию «установленному лицу» (т.е. стороне за пределами компании, определенной Государственным секретарем, например, в орган надзора), должны выполнить больше условий для получения защиты. В свою очередь, осведомители, которые раскрывают информацию сторонним лицам или органам, не предусмотренным PIDA, должны выполнить большее количество условий для получения защиты<sup>75</sup>.

Помимо защиты, некоторые страны предусматривают явные исключения из применяемых норм. Например, работник, который, сообщая о нарушениях, становится виновным в преступлении, не может пользоваться защитой в рамках системы защиты осведомителей (Швеция<sup>76</sup>), или жалобы, которые не считаются обличением, а представляют собой вред, причиненный личности (например, издевательства, притеснения, дискриминация), не подпадают под

действие закона о защите осведомителей, за исключением случаев, когда конкретный инцидент вредит общественным интересам (Великобритания<sup>77</sup>). Тем не менее, довольно сложно сделать общие выводы об исключениях в программах защиты осведомителей, поскольку в некоторых странах (например, в Польше, Франции, Германии, Испании) защита самих осведомителей является скорее исключением, нежели общим правилом.

---

<sup>74</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

<sup>75</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

<sup>76</sup> Неофициальный перевод статьи Министерства труда о Законе об осведомителях (Visselblasarlagen).

<sup>77</sup> GOV.UK 'Whistleblowing for employees'. Доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/whistleblowing/treated-unfairly-after-whistleblowing>

## 6. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЛЯ ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ

---

**Совет Европы рекомендует странам прямо или косвенно защищать осведомителей от возмездия в любой форме со стороны их нанимателей и лиц, работающих на нанимателя или действующих от его имени. Формы такого возмездия могут включать увольнение, временное отстранение от должности, понижение в должности, потерю возможностей для продвижения по службе, перевод на другое место в качестве наказания и сокращение или вычеты из заработной платы, притеснения или иное штрафное или дискриминационное обращение. В защите не следует отказывать исключительно на том основании, что лицо, представившее сообщение или раскрывшее информацию, ошиблось или что предполагаемая угроза общественному интересу не материализовалась, при условии, что у него были разумные основания полагать, что сообщаемая информация является достоверной. Кроме того, осведомитель должен иметь право в ходе соответствующего гражданского, уголовного или административного разбирательства ссылаться на то, что заявление о злоупотреблении или раскрытие информации были сделано в соответствии с национальной правовой базой. В тех случаях, когда наниматель имеет внутреннюю систему подачи заявлений, но осведомитель сообщил об этом общественности, не используя эту систему, это может приниматься во внимание при принятии решения о средствах правовой защиты или уровне защиты, которые могут быть предоставлены такому осведомителю<sup>78</sup>.**

Кроме того, согласно рекомендациям ОЭСР, системы защиты осведомителей должны предусматривать меры защиты от возмездия в случае, если не срабатывают механизмы обеспечения конфиденциальности, и наниматель вычисляет личность сообщившего о нарушениях лица, что создает риск ответных мер со стороны нанимателя или других работников. Санкции за меры возмездия в отношении осведомителей должны учитывать весь спектр ответных и дискриминационных действий. Примеры ответных мер включают, в частности, увольнение, понижение в должности, перераспределение должностей или задач, отказ в предоставлении возможностей образования, обучения или продвижения по службе, запугивание, насилие или несправедливый аудит работы сотрудника, но не ограничиваются ими. Осведомители также должны быть защищены от угроз возмездия. Большинство участников Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, в которых действует законодательство о защите осведомите-

лей, обеспечивают защиту от широкого спектра мер воздействия, при этом наказание варьируется от дисциплинарных взысканий до штрафов и тюремного заключения<sup>79</sup>. Уголовные, гражданские и административные наказания также могут быть эффективны для убеждения нанимателей не принимать ответные меры в отношении их нынешних или бывших работников, сообщающих о нарушениях или оказывающих содействие в уголовном преследовании со стороны правительства. Дополнительной формой защиты является предоставление пострадавшим осведомителям личного права на подачу исков в суд на компанию или отдельных руководителей или директоров за ущерб, нанесенный в результате дискриминационных или ответных действий. Взыскание ущерба в гражданском порядке помогает компенсировать вред уволенным работникам, которые испытывают трудности с поиском работы. Такой ущерб может включать потерянный доход и судебные издержки, такие как оплата услуг адвоката<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Council of Europe Recommendation, paragraphs 21–24.

<sup>79</sup> OECD, 2017, p. 17.

<sup>80</sup> OECD, 2017, p. 17–18.

- Британский закон PIDA предусматривает компенсацию всех материальных убытков несправедливо уволенным. Степень компенсации всех материальных убытков не имеет верхнего предела, хотя обстоятельства, при которых они выплачиваются, будут зависеть от фактов в каждом конкретном случае. Служба судов и трибуналов Ее Величества Великобритании не ведет общедоступный или централизованный учет индивидуальных компенсационных выплат<sup>81</sup>.
- Во Франции Закон Сапена II ввел специальные меры защиты осведомителей:
  - > Осведомитель пользуется иммунитетом от уголовной ответственности за нарушение охраняемой законом тайны, если раскрытие (i) необходимо, (ii) соразмерно защите интересов и (iii) осуществляется в соответствии с надлежащим процессом.
  - > Кроме того, обеспечивается конкретная защита от любых ответных или дискриминационных мер на рабочем месте (доступ к трудоустройству, дискриминация, продвижение по службе и т.д.), т.е. любые санкции в отношении осведомителя недействительны и незаконны. Закон Сапена II также ввел новый особый вид судебного иска для осведомителей, которые имеют возможность подать иск в рамках упрощенного судопроизводства в случае увольнения, о котором было сообщено после того, как осведомитель выразил свои подозрения или предупредил об угрозе.
  - > Защита также обеспечивается посредством наказания за несколько конкретных преступлений: раскрытие любой конфиденциальной информации (т.е. любой полученной информации, включая сведения о личности осведомителя и лица, пострадавшего от заявления) наказывается штрафом в размере 30 000 евро и лишением свободы на срок до двух лет для физических лиц или штрафом в размере 150 000 евро для юридических лиц; воспрепятствование раскрытию информации осведомителем наказывается штрафом в размере 15 000 евро и лишением свободы на срок до одного года для физических лиц или штрафом в размере 75 000 евро для юридических лиц; если жалоба на клевету в отношении осведомителя влечет за собой решение об отказе в возбуждении дела, государственный министр имеет возможность объявить штраф в размере 30 000 евро для физических лиц и 150 000 евро для юридических лиц<sup>82</sup>.
- С учетом ограничений, установленных Трудовым кодексом, работники, добросовестно сообщающие о неправомерных действиях, защищены от увольнения или причинения иного вреда. Если суд по трудовым спорам выносит решение о несправедливом увольнении работника, тот имеет право на получение в качестве компенсации ущерба не менее чем шестимесячной заработной платы при соблюдении обоих из нижеуказанных условий (L122-4, Трудовой кодекс)<sup>83</sup>.
- В случае, если увольнение работника мотивировано тем фактом, о котором он сообщил, действуя добросовестно и в соответствии с юридическим определением осведомителя, уволенный работник может обратиться в суд по трудовым спорам для признания увольнения недействительным. В таком случае работнику предлагаются два варианта:
  - 1. Восстановление. Во-первых, уволенный работник может попросить восстановить его в занимаемой прежде должности. Помимо восстановления на работе, упомянутый работник имеет право требовать вознаграждение за труд, которое он бы получил, если бы работал в период между увольнением и восстановлением на работе.

<sup>81</sup> OECD, 2017, p. 17.

<sup>82</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide', p. 15.

<sup>83</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

- 2. Компенсация. Действительно, вместо того, чтобы просить о восстановлении на работе, уволенный работник может сделать выбор в пользу денежной компенсации. В таком случае уволенный работник, независимо от своего трудового стажа, имеет право требовать выходного пособия, т.е. компенсации, предусмотренной законом или коллективным договором, а также выплаты компенсации за увольнение без предварительного уведомления, плюс компенсацию в размере не менее чем шестимесячной зарплаты<sup>84</sup>.
- В Румынии осведомителям предлагаются следующие средства правовой защиты:
  - > запрет дисциплинарных/административных санкций в отношении осведомителей за добросовестное предоставление сведений;
  - > защита личных данных осведомителей, но только в отношении определенных сведений;
  - > повышение гласности дисциплинарного расследования в отношении лица, сообщившего о злоупотреблениях;
  - > восемь принципов, регулирующих защиту осведомителей<sup>85</sup>.
- В Великобритании не ограничена сумма компенсации, которая может быть присуждена в случае несправедливого увольнения или причинения ущерба в соответствии с законодательством о защите осведомителей. Компенсация ущерба может в некоторых случаях распространяться на убытки из-за прерывания карьеры. В случае увольнения работник, являющийся сотрудником, может потребовать повторного найма или восстановления на работе, но более вероятно, что будет выплачена компенсация. Сумма компенсации может быть снижена на 25%, если разглашение информации было совершено недобросовестно. Может присуждаться дополнительная компенсация в случаях причинения морального вреда (компенсация за несправедливое увольнение не может включать в себя компенсацию морального вреда)<sup>86</sup>.
- В случае несправедливого отношения к осведомителю после сообщения о злоупотреблениях, дело может быть передано в суд по трудовым спорам. Дополнительную информацию можно получить в Службе консультаций, примирения и арбитража (Acas), Консультации для граждан, благотворительной организации Беспокойство об общественных интересах на рабочем месте (Public Concern at Work) или в профсоюзе. Если о проблеме сообщается анонимно, доказать, что несправедливое обращение было результатом информирования о злоупотреблениях, может быть сложнее. Любое заявление о несправедливом увольнении должно быть подано в течение 3 месяцев после прекращения трудовых отношений<sup>87</sup>.
- Если осведомитель страдает от неблагоприятного отношения на работе, у него есть возможность подать претензию о возмещении ущерба; если его увольняют в связи с сообщением о злоупотреблениях, он может подать иск о несправедливом увольнении. Однако, если осведомитель является работником, а не сотрудником, требование о возмещении ущерба является единственным доступным вариантом, поскольку иск о несправедливом увольнении является правом, доступным только сотрудникам<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide', p. 23.

<sup>85</sup> Transparency International "Whistleblowing Regulations in Romania and Hungary."

<sup>86</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 24.

<sup>87</sup> GOV.UK 'Whistleblowing for employees'.

<sup>88</sup> Riley, Rob (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY, p. 36. Доступно по ссылке: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)



Средства защиты осведомителей, которые являются одной из главных особенностей защиты осведомителей в США, не получили широкого распространения в Европе. Как представляется, в Европе упор делается на средства защиты по трудовому праву, а не на финансовое поощрение. Исключения из этого правила довольно редки. Например, в Литве,

согласно новому закону, осведомителю может быть предоставлена либо компенсация (за причиненный ущерб), либо вознаграждение (за раскрытие важной информации)<sup>89</sup>. В странах, где защита осведомителей отдельно не предусмотрена, объем средств правовой защиты, предоставляемых осведомителям, меньше.

- Например, в Германии, если работника увольняют на том основании, что он сообщил о злоупотреблении, даже если он сообщил о них добросовестно, суд по трудовым спорам может принять решение об увольнении недействительным, и работник будет полностью восстановлен в своем трудовом договоре.
- Увольнение осведомителя может быть недействительным, если он был уволен только в связи с тем, что выявил недостатки в организации, если работник соблюдает процедуру, описанную выше. Однако, если осведомитель не соблюдает процедуру, установленную прецедентной практикой, наниматель может применить к работнику дисциплинарные санкции, которые могут включать в себя официальное предупреждение или, в серьезных случаях, увольнение по причинам, связанным с его действиями.
- Наиболее важным средством правовой защиты для работников является подача иска против несправедливого увольнения. Если работника увольняют только за то, что он выявил недостатки в организации нанимателя, то увольнение осведомителя может быть недействительным. Суд по трудовым спорам должен взвесить конституционное право работника на свободу слова и интересы нанимателя в том, чтобы сохранить в тайне определенные проблемы и решить их внутри организации. Если суд по трудовым спорам убежден, что интересы работника перевешивают интересы нанимателя, или существует особый общественный интерес к сведениям, полученным от осведомителя, то увольнение может признать недействительным. Кроме того, противоправное обращение с осведомителем может привести к тому, что работник будет иметь право на финансовую компенсацию за ущерб, нанесенный его личным правам<sup>90</sup>.
- В Швеции, в соответствии с законодательством о защите осведомителей, которое вступило в силу в январе 2017 года, наниматели, осуществляющие меры возмездия в отношении осведомителей, обязаны возместить ущерб. Бремя доказывания возлагается на нанимателя, который должен доказать, что меры возмездия не применялись. В январе 2011 года правительство установило уголовную ответственность за акты возмездия в отношении сотрудников, которые на законных основаниях разоблачают неправомерные действия<sup>91</sup>.
- В Венгрии работник, чьи доходы снизились в связи с информированием о злоупотреблениях, может по запросу получить финансовую помощь. Максимальная сумма субсидии составляет разницу между сниженной и первоначальной зарплатой, но не менее 50% от нее. Работники, уволенные по сокращению штатов или оставшиеся без зарплаты, получают 75% от своей первоначальной зарплаты. Помощь может быть предоставлена только в случае возникновения судебного спора и должна быть прекращена после вынесения окончательного решения по данному спору. Венгерское законодательство предлагает

<sup>89</sup> Law on Whistleblowers of the Republic of Lithuania. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3832a702d8ea11e782d4fd2c44cc67af/asr>.

<sup>90</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide' [https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide\\_final.pdf](https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide_final.pdf)

<sup>91</sup> OECD Report on The Role of Whistleblowers <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-The-Role-of-Whistleblowers-in-the-Detection-of-Foreign-Bribery.pdf>

вознаграждения лицам, сообщившим о коррупции и картелях<sup>92</sup>.

- В Украине нет надлежащей правовой основы для защиты осведомителей. Законы, в которых содержится ссылка на некоторые виды защиты (ст. 11 Закона Украины «О доступе к публичной информации», ст. 53 Закона Украины «О предотвращении коррупции»), очень расплывчаты. Они непосредственно не описывают ни условий защиты, ни конкретных мер защиты.
- В Испании никаких конкретных средств правовой защиты не применяется, но в случае нарушения гарантий возмещения ущерба применяются общие правила. Это означает, что соответствующее действие будет считаться недействительным, и работник может также потребовать возмещения ущерба (за нарушение основных прав)<sup>93</sup>.
- В Италии, если доказано, что работник был уволен по причинам, связанным с информированием о злоупотреблениях, увольнение считается мерой возмездия (и, следовательно, недействительным), и работник имеет право на восстановление на рабочем месте, на получение компенсации за ущерб и на выплату отчислений по социальному страхованию за период между увольнением и восстановлением на работе<sup>94</sup>.
- В итальянском прецедентном праве традиционно считается, что защита осведомителей от мер возмездия подпадает под сферу действия свободы выражения мнений, которая, как правило, гарантируется как статьей 21 Конституции Италии, так и статьей 1 Статута прав трудящихся. Следовательно, если наниматель увольняет работника за то, что он сообщил о нарушениях, это будет считаться мерой возмездия — и, следовательно, недействительным — со стороны нанимателя, который будет обязан восстановить соответствующего работника. В этих случаях бремя доказывания лежит исключительно на работнике. В случае если на сообщение о злоупотреблениях распространяется вышеупомянутый Закон 179/2017, то любая прямая или косвенная мера возмездия, связанная с содержанием такого сообщения, считается недействительной, а наниматель несет бремя доказывания того, что любая мера, принятая в отношении соответствующего работника, не была вызвана содержанием сообщения<sup>95</sup>.
- В Польше отсутствуют специальные средства правовой защиты для работников, сообщивших о нарушениях на рабочем месте. Применяются общие правила, в том числе следующие: (i) осведомитель, уволенный по надуманной причине, притом, что фактическая причина состояла в том, что он сообщил о злоупотреблениях, может подать апелляцию в суд по трудовым спорам по общим правилам и оспорить причину увольнения, требуя либо восстановления на работе, либо выплаты компенсации. Как правило, это касается работников, работавших по бессрочному договору и уволенных после предварительного уведомления (так как им обязаны сообщить причину увольнения), в исключительных случаях — работников, работавших по срочному договору (нет обязательства указывать причины увольнения — потенциально на основании злоупотребления законом и нарушения принципов сосуществования в сообществе); (ii) осведомитель, который подвергается дискриминации или неблагоприятному обращению по сравнению с другими работниками (нарушение принципа равного обращения при найме на работу), может обратиться в суд по трудовым вопросам с требованием компенсации (сумма не

---

<sup>92</sup> Sándor Léderer and Tivadar Hüttl. Whistleblowing in Central Europe <https://pdfs.semanticscholar.org/dbf8/d1a76f8d1028df477667bc09f3a3080a892b.pdf>

<sup>93</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 24.

<sup>94</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 23.

<sup>95</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide', p. 15.

ограничена — минимальный размер равен минимальной заработной плате по стране, т.е. 2000 злотых в 2017 г. и 2100 злотых в 2018 г.); (iii) осведомитель, который в результате преследования получил расстройство здоровья, может потребовать компенсацию за нанесенный ущерб<sup>96</sup>.

Вопрос о бремени доказывания предполагаемых нарушений, совершенных осведомителем, также имеет большое значение при поощрении сотрудников к тому, чтобы они заявляли о злоупотреблениях. Поэтому в странах, где существуют законы о защите осведомителей, такой закон, как правило, содержит положение о том, что наниматель может наложить взыскание на работника, заявившего о нарушениях, только в том случае, если он может доказать, что это

было сделано не в связи с сообщением о злоупотреблениях. Совет Европы в своем документе заявляет, что в судебных разбирательствах, касающихся ущерба, нанесенного осведомителю, и при условии предоставления им разумных оснований полагать, что ущерб был нанесен в порядке возмездия за сообщение или раскрытие информации, доказать, что ущерб был не мотивирован этим, должен наниматель<sup>97</sup>.

- Например, в Швеции, если лицо, считающее, что оно подверглось мерам воздействия, противоречащим программе защиты осведомителей, предъявляет обстоятельства, из которых можно предположить, что утверждение соответствует действительности, то наниматель должен доказать, что таких мер возмездия не применялось<sup>98</sup>.
- В Польше, несмотря на то, что жалобы можно подавать в инспекцию по труду или омбудсмену по правам человека, законодательство, по сути, не обеспечивает достаточной защиты личности осведомителей и — в контексте несправедливых увольнений — возлагает на них бремя доказывания того, что их увольнение было связано с сообщением о злоупотреблениях<sup>99</sup>.
- Немного иначе это работает в Венгрии. Бремя доказывания разделяется: работник должен доказать, что он раскрыл информацию, а наниматель должен доказать, что увольнение или другие меры не связаны с раскрытием информации, или что работник подал ложное заявление<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide'.

<sup>97</sup> Council of Europe Recommendation, paragraph 25.

<sup>98</sup> Неофициальный перевод статьи Министерства труда о Законе об осведомителях (Visselblåsarlagen).

<sup>99</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide'.

<sup>100</sup> Sándor Léderer and Tivadar Hüttl. Whistleblowing in Central Europe.

## 7. ВОПРОСЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ, АНОНИМНОСТИ И ЗАЩИТЫ ДАННЫХ

---

Совет Европы различает три вида сообщений о злоупотреблениях. Во-первых, открытое сообщение о злоупотреблениях, когда лица открыто раскрывают информацию, не скрывая своей личности и не требуя ее сохранения в тайне. Во-вторых, конфиденциальное сообщение о злоупотреблениях, когда имя лица, раскрывшего информацию, известно получателю, но не разглашается без его согласия, за исключением случаев, предусмотренных законом. И наконец, анонимное сообщение о злоупотреблениях, когда информация получена, но никто не знает источника<sup>101</sup>.

Как правило, одним из основных принципов защиты осведомителей является обязанность обеспечивать их конфиденциальность или анонимность. При наличии защиты осведомителей в определенных условиях может быть разрешено открытое сообщение о злоупотреблениях (например, в случаях, когда осведомитель хочет заявить о своей личности и соглашается на ограниченный объем защиты). Однако в случае не только конфиденциального, но и анонимного сообщения о личности осведомителя можно сделать вывод из содержания или обстоятельств раскрытия информации, например, при сообщении о нарушениях в небольших компаниях или небольших странах.

- Министерство юстиции Австрии использует для своей платформы по приему сообщений стороннюю компанию-поставщика услуг, которая обеспечивает зашифрованный канал приема сообщений, а также последующее сопровождение и обратную связь через систему нумерации дел<sup>104</sup>.

Согласно ОЭСР, законы об осведомителях должны запрещать раскрытие личности осведомителя (или любой информации, которая может раскрыть личность осведомителя), и четко оговаривать исключения из этого принципа, при которых потребуются раскрытие личности осведомителя. Например, в некоторых странах разрешается раскрывать личность осведомителя, когда против предполагаемого нарушителя возбуждено судебное разбирательство и осведомитель вызывается в качестве свидетеля в процессе.

Трудно обеспечить всестороннюю защиту лица, личность которого неизвестна, но которую люди, потенциально желающие применить ответные меры, могут определить по вышеописанным факторам<sup>102</sup>.

Анонимное раскрытие информации и системы, созданные для приема анонимных сообщений, признаются ценными инструментами для передачи и получения информации, представляющей общественный интерес, но к ним не так просто применить правовую защиту, и они не способствуют изменению культуры. Более сильная защита осведомителей и эффективная обработка сообщаемой информации помогут создать условия для того, чтобы люди, сталкивающиеся со злоупотреблениями или угрозами интересам иных лиц, чувствовали себя в безопасности и могли сообщить о них. Однако большинство стран стараются не принимать анонимных сообщений, поскольку это затрудняет получение от сообщателя лица дополнительной информации, которая может быть необходима для понимания и исправления допущенных нарушений, и может иметь не охваченные умыслом последствия в виде ложных или мстительных обвинений, если сообщатель невозможно идентифицировать и привлечь к ответственности<sup>103</sup>.

В этом случае ответчик может иметь право знать, что свидетель является осведомителем и, следовательно, потенциально заинтересован в исходе дела. С другой стороны, когда осведомитель становится свидетелем в уголовном процессе, он может воспользоваться дополнительной защитой в соответствии с положениями о защите свидетелей, действующими в большинстве стран. В любом случае, ОЭСР призывает страны рассмотреть пути обеспечения конфиденциальной обработки сообщений о злоупотреблениях и личных

---

<sup>101</sup> Council of Europe, 2016, p. 10.

<sup>102</sup> OECD, 2017, p. 16.

<sup>103</sup> Council of Europe, 2016, p. 10.

<sup>104</sup> OECD, 2017, p. 16.

данных осведомителей. Например, конфиденциальность можно повысить за счет исключения обязанности раскрывать сообщения осведомителей в соответствии с законодательством о свободе информации (например, в Италии закон о доступе к информации содержит исключение для государственных служа-

щих, сообщающих о правонарушениях, как и новый закон этой страны о защите осведомителей). Кроме того, дисциплинарные положения за нарушение требований конфиденциальности (и их соблюдение) могут повысить доверие осведомителей к механизмам подачи сообщений<sup>105</sup>.

- Например, во Франции «процедуры получения сообщений должны гарантировать строгую конфиденциальность личности лиц, представляющих сообщения, лиц, являющихся объектом сообщений, и информации, собранной всеми получателями сообщений» (статья 9 Закона Сапена II). Сведения, которые могли бы идентифицировать осведомителя, запрещено раскрывать всем, кроме правоохранительных органов, и только с согласия осведомителя и после того, как сообщение было подтверждено фактами. Раскрытие конфиденциальной информации наказывается лишением свободы сроком на два года и штрафом в размере 30 000 евро»<sup>106</sup>.

Еще одним важным вопросом, который необходимо учитывать при введении защиты осведомителей, являются положения, касающиеся защиты персональных данных. Законы о защите данных в некоторых странах могут налагать юридические ограничения на внутренние процедуры сообщения о злоупотреблениях в частном секторе. Поскольку внутренние механизмы информирования в компаниях предполагают обработку персональных данных (как лица, сообщающего информацию, так и субъекта сообщения), создание таких механизмов сообщения о злоупотреблениях будет подпадать под более строгое законо-

дательство о защите данных. Например, в странах Европейского союза это означает, что компаниям, которые внедрились или намерены внедрить механизмы внутреннего информирования о злоупотреблениях, может потребоваться получить предварительное разрешение от национальных органов по контролю над защитой данных. Следует отметить, что еще до вступления в силу Генерального регламента о защите персональных данных законы о защите данных представляли собой препятствие на пути внедрения в компаниях механизмов информирования о злоупотреблениях.

В июле 2016 года Европейский надзорный орган по защите данных выпустил Руководство по обработке личной информации в рамках процедуры информирования о нарушениях, в котором перечислены подробные рекомендации. Хотя эти рекомендации лишь формально регулируют европейские учреждения и органы, они являются ценным инструментом для любой компании, желающей внедрить процедуру сообщения о злоупотреблениях в соответствии с законодательством о защите данных. В частности:

- > Компании должны собирать (и хранить) только ту информацию, которая является значимой, достаточной и необходимой для проведения расследования;
- > Компании должны обеспечивать конфиденциальность информации;

Однако лица, задействованные в процедуре сообщения о злоупотреблениях, должны быть проинформированы об обработке своих данных и как можно скорее получить специальную декларацию о защите данных, например, по электронной почте. Однако, когда эта информация может поставить под угрозу расследование, ее раскрытие может быть отложе-

но. Решение об отсрочке раскрытия информации должно приниматься в каждом конкретном случае, и причины любых ограничений должны быть документально подтверждены<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> OECD, 2017, p. 16.

<sup>106</sup> OECD, 2017, p. 16-17.

<sup>107</sup> Bamberger, Nowell D. and Giulia Checcacci (2018) 'The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs', Cleary Gottlieb.

- Во Франции любая система информирования о злоупотреблениях должна соответствовать французскому Закону о защите данных от 6 января 1978 года (с поправками), рекомендациям, вынесенным французским управлением по защите данных (CNIL) (в частности, решению CNIL от 22 июня 2017 года под номером 2017–191), а также положениям, изложенным французским управлением по труду (например, циркуляр «DGT» 2008/22 от 19 ноября 2008 года, который вскоре будет заменен)<sup>108</sup>.
- При внедрении процессов информирования о злоупотреблениях должны соблюдаться строгие правила конфиденциальности. Уникальный порядок утверждения процедур CNIL предъявляет существенные требования к защите данных, касающихся как осведомителя, так и обвиняемой стороны. Эти требования должны выполняться в соответствии с французским Законом о защите данных (6 января 1978 г., с поправками, внесенными в августе 2004 г.) и включают в себя:
  - > Ограничение категорий данных, которые могут быть собраны в отношении осведомителя, обвиняемой стороны и сообщаемой информации.
  - > Ограничение числа лиц, которые могут иметь доступ к сообщениям, и требование обучения и наложения дополнительных обязанностей по обеспечению конфиденциальности для этих лиц.
  - > Предоставление возможности раскрывать собранные данные только в тех случаях, когда это необходимо для проведения расследования.
  - > Сохранение конфиденциальности осведомителя.
  - > Требование к третьим сторонам, которые имеют дело с сообщениями о злоупотреблениях, заключать соглашения, обеспечивающие надлежащую и компетентную обработку данных.
  - > Обеспечение условий для того, чтобы лица, обрабатывающие данные, принимали меры по достижению соответствующей защиты, прежде чем данные будут переданы:
    - > за пределы Европейской экономической зоны (ЕЭЗ); и в юрисдикцию, которая считается не обладающей достаточной защитой данных (например, США) в соответствии с Директивой 95/46/ЕС о защите данных и французским Законом о защите данных.
  - > Строгое ограничение сроков архивирования и утилизации данных, относящихся к сообщениям<sup>109</sup>.
  - > Требование к нанимателям незамедлительно уведомлять субъекта сообщения о злоупотреблениях после принятия мер по защите доказательств.
  - > Предоставление субъекту сообщения о злоупотреблениях возможности исправить или удалить неточные данные.
- Имели место случаи, когда суды признавали недействительными внутренние процедуры информирования о злоупотреблениях в компаниях, когда положения о таком информировании могли толковаться слишком широко и применяться к действиям, которые могли нанести ущерб жизненно важным интересам компании или физической или моральной неприкосновенности отдельного сотрудника; когда положения не содержали достаточно подробного изложения прав отдельного субъекта жалобы о неправомерных действиях; или когда существовала опасность клеветнических сообщений на рабочем месте<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide', pp. 11–12.

<sup>109</sup> Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'.

<sup>110</sup> OECD, 2017, p. 13.

- В Венгрии наниматели обязаны зарегистрировать свою процедуру информирования о злоупотреблениях по горячей линии Управления по защите данных и свободе информации (NAIH)<sup>111</sup>.
- Испанский Закон о защите данных (вступивший в силу в 2018 году) позволяет внедрять системы информирования о злоупотреблениях с возможностью как анонимного, так и не анонимного сообщения.
- Существует несколько положений, касающихся информирования о злоупотреблениях, в том числе обязательство руководства информировать своих сотрудников о существовании систем информирования о злоупотреблениях; ограничение доступа к данным, содержащимся в системах информирования о злоупотреблениях, а) лицами, выполняющими функции внутреннего контроля и обеспечения соблюдения установленных требований, или б) лицами, назначенными руководством для этой цели, за некоторыми исключениями. В нем также устанавливается максимальный срок хранения любых данных, собранных в контексте информирования о злоупотреблениях<sup>112</sup>, составляющий 3 месяца.
- В 2008 году греческое управление по защите данных объявило противозаконной внутреннюю систему информирования о злоупотреблениях греческой компании и наказало ее за несоблюдение правил и процедур, предусмотренных греческим законодательством и законодательством ЕС о защите данных. В результате лица, сообщающие о злоупотреблениях в рамках этой системы, не имели права на защиту, а наложенные на компанию денежные санкции могли помешать другим компаниям создать системы информирования о злоупотреблениях<sup>113</sup>.
- В Германии компания обязана назначить сотрудника по вопросам защиты данных. Системы информирования о злоупотреблениях во всех случаях должны соответствовать установленным принципам защиты данных согласно Закону Германии о защите данных и уважать личные права вовлеченных лиц. Регулирующий орган по защите данных публикует определенные указания на этот счет<sup>114</sup>.
- В Дании, несмотря на отсутствие законодательства о защите осведомителей в частном секторе, компании все чаще используют внутренние механизмы информирования о злоупотреблениях, которые должны получить утверждение Датского агентства по защите данных (DDPA) для обеспечения соответствия законам о защите данных. На момент проведения оценки в 2013 году DDPA одобрил системы информирования более чем в 100 компаниях. В целях дальнейшего облегчения информирования некоторые компании приняли меры по защите осведомителей; однако в отсутствие правовой защиты осведомителей от возмездия на рабочем месте эти механизмы считаются малоэффективными. Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству рекомендовала Дании незамедлительно принять меры по защите осведомителей в государственном и частном секторах<sup>115</sup>.
- В Великобритании PIDA не обязует нанимателей устанавливать специальную процедуру рассмотрения жалоб осведомителей. Частные лица могут использовать любые существующие процедуры, имеющиеся в распоряжении у нанимателя. Несмотря на то, что в компании может существовать процедура рассмотрения жалоб (например, соответствующая

---

<sup>111</sup> Transparency International "Whistleblowing Regulations in Romania and Hungary."

<sup>112</sup> Marta Dunphy-Moriel and Nuria Pastor (2018) 'Highlights of the new Spanish Data Protection Act (Organic Law 3/2018)'. Доступно по ссылке: <https://privacylawblog.fieldfisher.com/2018/highlights-of-the-new-spanish-data-protection-act-organic-law-32018>

<sup>113</sup> OECD, 2017, p. 12.

<sup>114</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer (2018) 'Whistleblower protection: global guide'.

<sup>115</sup> OECD, 2017, p. 13.



требованиям законодательства о трехступенчатой процедуре), частные лица не обязаны раскрывать информацию с использованием этой процедуры. Тем не менее, нанимателям рекомендуется уведомлять работников о том, как они будут обрабатывать персональные данные, полученные в связи с жалобами о злоупотреблениях, и обеспечивать соответствие законодательству о защите данных. Этот подход также согласуется со Статьей 29 Директивы Европарламента и Совета ЕС 95/46/ЕС (мнение Рабочей группы), которая рекомендует контроллеру данных предоставлять четкую и полную информацию, касающуюся процедуры информирования о злоупотреблениях, в том числе:

- > Наличие, цель и функционирование процедуры.
- > Получатели сообщений.
- > Право обвиняемой стороны на доступ к данным и исправление или удаление любой неточной информации.
- > То обстоятельство, что личность осведомителя будет сохранена в тайне.
- > То обстоятельство, что злоупотребление системой может привести к дисциплинарным мерам против нарушителя.
- > Защита от неблагоприятных действий для тех, кто использует систему с добрыми намерениями.

- Однако в Польше действующий закон о защите персональных данных также не обеспечивает конфиденциальность личности осведомителей даже в рамках внутренних корпоративных процедур в силу положений, которые обязывают контроллера данных информировать о лице, сообщившем о злоупотреблении, если указанное лицо обратится с такой просьбой (статья 25 Закона). В 2010 году Генеральный инспектор по защите персональных данных уже обращал внимание на эту проблему. Так, лицо, сообщающее о нарушении, вынуждено иметь дело с враждебной реакцией лица, совершающего злоупотребление, а также со стигматизацией со стороны окружающих<sup>116</sup>.

Поэтому важно, чтобы органы, регулирующие защиту данных, осознавали важность внедрения механизмов информирования с гарантией защиты внутри компаний, при обеспечении соблюдения положений о защите данных. С другой стороны, усиленные

положения о защите данных в рамках Генерального регламента о защите персональных данных обеспечат большее уважение к конфиденциальности осведомителей<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup>East Legal Team Whistleblowing Legal situation in Poland <https://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-poland/>.

<sup>117</sup> OECD, 2017, p. 12.



# ПРИЛОЖЕНИЕ. СЛУЧАИ ИНФОРМИРОВАНИЯ О ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯХ

---

Все проблемы, описанные в настоящей работе, подводят к обоснованию необходимости и методов внедрения эффективных рамок защиты осведомителей. Однако, как уже упоминалось в разделе, посвященном проблемам регулирования защиты осведомителей, само по себе регулирование не гарантирует

эффективной защиты. Приведенные ниже примеры демонстрируют необходимость либо создания системы защиты осведомителей на национальном уровне, либо, в тех случаях, когда она уже существует, ее доработки и адаптации к конкретным условиям.

- В 2013 году в Румынии дело Константина Букура привлекло внимание всего мира, когда Европейский суд по правам человека постановил, что румынское правительство нарушило его право на свободу выражения мнений, предоставленное статьей 10 Европейской конвенции по правам человека. Бывший сотрудник разведывательной службы Румынии Букур был уволен и осужден за незаконное разглашение секретной информации в 1998 году после того, как он обнародовал информацию о том, что журналистов, политиков и бизнесменов тайно прослушивают. Суд постановил, что общественный интерес при раскрытии незаконных деяний перевешивает интерес в поддержании общественного доверия к Разведывательной службе.
- При содействии румынского отделения «Трансперенси Интернешнл» дело инженера из Управления медицинского оборудования Министерства здравоохранения получило существенный положительный исход. После раскрытия фактов коррупции и нарушений закона и Правил внутреннего распорядка он столкнулся с угрозами, шантажом и увольнением. В конечном итоге он выиграл судебное дело об отмене дисциплинарных мер и был восстановлен на своей должности<sup>118</sup>.
- В Венгрии незадолго до вступления в силу нового закона об осведомителях внимание всей страны привлекло дело налогового инспектора Андраша Хорвата. Хорват сообщил, что Национальное управление по налогам и сборам намеренно закрывало глаза на налоговые нарушения в транснациональных компаниях. Налоговое управление предъявило Хорвату иск на 3 миллиона форинтов (9500 евро), утверждая, что он подорвал честь и добрую репутацию учреждения. В 2017 году после того, как полиция сообщила Андрашу Хорвату о предъявленном ему обвинении в нарушении системы безопасности Национального управления по налогам и сборам<sup>119</sup>, прокуратура прекратила расследование.
- Однако считается, что венгерское законодательство несовершенно с точки зрения защиты осведомителей и предоставления им реальных возможностей раскрывать информацию о злоупотреблениях. В судах рассматривались лишь несколько дел, связанных с разоблачениями, в которых общественный интерес и свобода выражения мнений сопоставлись с соображениями о неприкосновенности частной жизни и клевете. В двух случаях венгерские суды постановили, что осведомителей уволили незаконно. Однако в недавнем деле, касающемся розничной торговли табачными изделиями, прокуроры не отрицали, что в отношении осведомителя ведется расследование в связи с нарушением правил о неприкосновенности частной жизни<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Blueprint for Free Speech. Romania: Whistleblower Protection, Briefing.

<sup>119</sup>– Blueprint for Free Speech. Hungary: Whistleblower Protection Briefing.

<sup>120</sup> Whistleblowing In Europe Legal Protections For Whistleblowers In the EU [https://www.stt.lt/documents/soc\\_tyrimai/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_](https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_)

- В 2013 году четыре врача Каролинского института в Стокгольме начали подвергать сомнению работу Паоло Маккьярини, знаменитого хирурга, ставшего основоположником в области трансплантации искусственных дыхательных путей. Врачи рассказали директорам больниц, что несколько пациентов Маккьярини умерли или заболели. Сначала директора встали на сторону Маккьярини и пригрозили врачам увольнением. Маккьярини обвинил одного из них, Карла-Хенрика Гриннемо, в неправомерных действиях в связи с заявлением о предоставлении гранта. Появились новые обвинения в адрес Маккьярини, в том числе фальсификация результатов исследований, проведение экспериментальных операций без разрешения и предоставление ложной информации пациентам. Он был уволен в марте 2016 года, через месяц после отставки заместителя управляющего больницей. С Гриннемо сняли ложные обвинения в марте 2017 года<sup>121</sup>.
- Парадоксально, но вполне уместно, что в Украине управление, на которое возложена задача защиты осведомителей, является таким рассадником коррупции, что его сотрудники стали жертвами возмездия после обнародования этих фактов. В середине ноября экс-глава отдела финансового контроля Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции (НАПК) Анна Соломатина заявила, что была уволена в связи с тем, что рассказала, как председатель агентства поддельывала декларации о доходах украинских депутатов, препятствовала расследованию налоговых деклараций конкретных судей, а также получала незаконный доход. По данным «Трансперенси Интернешнл», в результате дальнейших обнародований выяснилось, что по меньшей мере пять других высокопоставленных членов НАПК виновны в схожих преступлениях и входят в преступную группировку, предположительно связанную с администрацией президента Петра Порошенко. Трое других сотрудников НАПК аналогичным образом обнаружили, что сотрудники агентства фальсифицировали результаты проверок деклараций о доходах и результаты внутреннего аудита<sup>122</sup>.
- Еще одно существенное дело — дело судьи Ларисы Гольник. Разоблачение злоупотреблений и последующие преследования и нападения на нее относятся к 2014 году, когда Александр Струков, председатель Октябрьского районного суда Полтавы, назначил Гольник дело, которое предполагало вынесение решения о выдаче земельного участка. Стало понятно, что это дело, в котором заинтересован мэр Полтавы Александр Мамай, и начались попытки подкупить Гольник, в том числе со стороны представителя мэра, чтобы та вынесла «нужное» решение.
- 14 января 2015 года Гольник записала на диктофон предложение о даче взятки и обнародовала запись. Она утверждает, что, поскольку возмездие не заставило себя ждать и заключалось в попытках возбудить против нее уголовное, административное или гражданское дело о защите чести и достоинства, она практически сразу же обратилась в Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции. Агентство отреагировало лишь осенью 2017 года, но все же решение было в ее пользу, что привело к обращению в Высший совет юстиции с требованием привлечь Струкова к ответственности за примененные меры возмездия. Ответ Высшего совета юстиции вызвал недоумение. Хотя Совет недвусмысленно признал, что Струков применял меры возмездия в отношении лица, разоблачившего коррупцию, Струкова наказали лишь «строгим выговором» и лишили премии за три месяца. При этом Высший совет принял встречную жалобу Струкова против Гольник из-за публикации в Фейсбуке, в которой она высказала свое мнение

<sup>121</sup>— Blueprint for Free Speech. Sweden: Whistleblower Protection Briefing.

<sup>122</sup> Luke Drabyn and Samantha Feinstein Atlantic Council “Ukraine: Where Watchdogs Need Safeguards” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainelert/ukraine-where-watchdogs-need-safeguards>.

о действиях своих бывших коллег по суду, поддерживавших Струкова. Гольник был также объявлен выговор, что впоследствии было использовано как основание для недопущения ее на конкурс судей Антикоррупционного суда.

- 17 января 2019 года Большая палата Верховного суда объявила решение Верховного совета юстиции незаконным и отменила выговор Гольник. Об этом решении сообщил адвокат Роман Маселко, поскольку Гольник в тот момент находилась в Лондоне на церемонии награждения премией за информирование о злоупотреблениях 2019 года, учрежденной организацией «Концепция свободы слова» (Blueprint for Free Speech).
- Маселко считал, что выговор был назначен Высшим советом юстиции с целью не допустить Гольник к участию в конкурсе на соискание судей Антикоррупционного суда. Меры, принятые против Гольник с 2015 года, не ограничивались вышеизложенным. Произошла непростительная задержка с подтверждением ее пожизненного пребывания в должности судьи, а 22 ноября 2017 года они с мужем, Игорем Гавриленко, стали жертвами жестокого нападения. По мнению Гавриленко, молодые люди поджидали Гольник и, возможно, изначально не заметили, что она была в сопровождении мужа. Учитывая то, что справиться с нападавшими было сложно даже вдвоем, будь Гольник одна, у нее не было бы шансов спастись. При этом до сих пор поиск злоумышленников не увенчался успехом<sup>123</sup>.
- Самое известное дело о разоблачении в Германии — дело Бригитте Хайниш. Медсестра по уходу за пожилыми людьми была уволена после того, как в 2005 году сообщила властям о предположительно ненадлежащем уходе в доме престарелых «Вивантес» в Берлине. Ее попытки решить проблемы внутри организации не увенчались успехом. После того, как немецкие суды нескольких уровней отклонили ее иск о несправедливом увольнении, она подала жалобу в Европейский суд по правам человека. В 2012 году этот суд присудил ей компенсацию в размере 90 000 евро и постановил, что Германия нарушила ее право на свободу выражения мнений, предоставленное ей статьей 10 Европейской конвенции по правам человека.
- Другой примечательный случай — раскрытие Мирославом Штрекером информации о незаконных поставках гнилого мяса в 2007 году. Водитель грузовика стал свидетелем перемаркировки старого мяса и отбивных на баварском заводе пищевых изделий. Он сообщил об этом властям, в результате чего были осуждены два сотрудника завода. Штрекера не сразу уволили, но вынудили уйти с работы. Его действия получили широкую поддержку, и он получил четыре награды в знак признания его морального мужества.
- Отчаянная ситуация, в которой оказываются многие осведомители в Германии, иллюстрируется недавним случаем с работником в Баварии. В 2015 году сотрудник одной из государственных водоочистных станций недалеко от Мюнхена подал жалобу на своего начальника, который впоследствии был уволен со своей должности и в настоящее время находится под следствием, основываясь на информации, полученной от осведомителя. Однако работу потерял и сам работник, до сих пор ему не удалось добиться восстановления и он остается безработным<sup>124</sup>.
- В Испании одним из ярких примеров является дело Фернандо Уррутикоэчеа, который на протяжении 30 лет работал государственным аудитором в нескольких городах, а затем сообщил о ряде финансовых преступлений и незаконных действий. Его разоблачения, в которых упоминались все политические партии, а также бизнесмены и государственные

---

<sup>123</sup> Ukraine's Supreme Court rules against whistle-blower judge persecuted for exposing corruption <http://khpg.org/en/index.php?id=1562705519>.

<sup>124</sup> Blueprint for Free Speech. Germany: Whistleblower Protection Briefing.

служащие, привели к различным обвинениям и искам, в том числе к признанию виновным бывшего мэра Кастро Урдиалеса. В 2016 году Союз валенсийских журналистов вручил Уррутикоэчеа Премию свободы слова.

- Одним из самых известных осведомителей Испании является Ана Гарридо, которая подала жалобу в рамках нашумевшего дела «Гюртель», в ходе которого стало известно о коррупции в высших эшелонах испанского правительства. Ее разоблачения и сотрудничество с системой правосудия стало ключом к раскрытию национального заговора. После своих заявлений она подверглась преследованиям на работе в городском совете Боадилья-дель-Монте. Хотя Верховный суд вынес постановление, запрещающее городскому совету преследовать Ану Гарридо на рабочем месте, она до сих пор не смогла вернуться на свою должность. В 2017 году Верховный суд Испании вынес решение в ее пользу и приговорил городской совет Боадилья-дель-Монте к выплате крупного штрафа в порядке возмещения ущерба Гарридо<sup>125</sup>.
- Как можно заметить, не все случаи разоблачения злоупотреблений успешны. Роберто Масиас уже много лет сражается в судах после того, как обнаружил мошенничество в андалузском отделении одного из двух крупнейших профсоюзов Испании — Всеобщего союза трудящихся. Его обвинили в краже компьютерных файлов, и ему грозит несколько лет тюрьмы и штраф в размере 60 000 евро. Региональное правительство Андалусии обвиняет этот же профсоюз в том, что его руководство потратило 1,8 млн. евро на вечеринки и подарки для своих сотрудников, а не для потерявших работу рабочих, для которых предназначались эти деньги. За раскрытие этого предполагаемого мошенничества Роберто Масиас подвергся преследованиям, и после того, как он потерял работу в профсоюзе, ему пришлось столкнуться с большими финансовыми трудностями, поскольку с тех пор он не может найти работу. Генеральный секретарь Всеобщего союза трудящихся пытался в ходе беседы сослаться на равнозначность незаконных действий, утверждая, что предполагаемая кража документов Масиасом и мошенничество с государственными деньгами должны расследоваться в одинаковом порядке<sup>126</sup>.
- В Италии Филипп Ларома Джецци готовился к экзамену на должность профессора налогового права, когда несколько других профессоров стали оказывать на него давление, вынуждая его снять свою кандидатуру в пользу другого, менее квалифицированного кандидата. В обмен на снятие кандидатуры ему обещали, что он сможет сдать экзамен в следующий раз. Однако Джецци, наполовину итальянец, наполовину англичанин, отклонил это предложение. После того, как он поставил под вопрос процесс присуждения профессорских званий, его спросили: «Что вы будете делать, подадите жалобу? Так вы рискуете своей карьерой. Прекратите делать все по-английски и начните действовать по-итальянски». В течение следующего года он тайно записывал свои беседы со старшими преподавателями, чтобы задокументировать случаи кумовства в университете и систему оценки, основанную на личных или профессиональных интересах, а не на заслугах. Затем Джецци передал эти записи в полицию, в результате чего было проведено полицейское расследование в отношении 59 сотрудников университета. Семь университетских преподавателей были в конечном счете помещены под домашний арест, а 22 преподавателям было запрещено выполнять научно-педагогические функции на протяжении года<sup>127</sup>.
- В Великобритании фирма по аналитической обработке данных «Кембридж Аналитика»

---

<sup>125</sup> Blueprint for Free Speech (2018) 'Briefing paper: Whistleblower Protection in the EU'.

<sup>126</sup> 'Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 13. Доступно по ссылке: <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/5580>

<sup>127</sup> Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 13.

(Cambridge Analytica), располагая личной информацией 50 миллионов пользователей Фейсбука, собранной без разрешения, целенаправленно использовала и воздействовала на избирателей в США, чтобы повлиять на ход президентских выборов в пользу Дональда Трампа. Осведомитель Кристофер Уайли, который помог создать компанию, рассказал, что Фейсбук не стал пытаться возратить и обезопасить эти данные или проинформировать пользователей о нарушении приватности. «Кембридж Аналитика» предоставляла услуги в рамках нескольких избирательных кампаний, а ее генеральный директор был заснят на камеру во время признания в использовании шантажа как способа запугивания политических оппонентов своих клиентов<sup>128</sup>.

- В одном случае осведомитель, который работал волонтером в официальной агитационной группе за «брекзит» Vote Leave, сообщил, что группа нарушила правила расходования средств, обойдя лимит расходов в 7 миллионов фунтов стерлингов, незаконно финансируя и управляя организацией, известной как BeLeave. Еще 625 000 фунтов стерлингов, по словам осведомителя Шахмира Санни, были незаконно переведены через эту организацию (в которой он работал управляющим финансами) и использованы для покупки целевой рекламы у компании «Эгрегит Ай-Кью» (AggregatIQ), которая, по словам Кристофера Уайли, тесно связана с «Кембридж Аналитика». Шахмир Санни, плотно работавший с советником премьер-министра Великобритании Терезы Мэй, обвинил последнего в незаконной координации работы BeLeave. В публичном ответе на эти обвинения советник рассказал о том, что Санни — гей, что стало причиной сильного стресса у осведомителя<sup>129</sup>.
- В другом случае истец, г-н Нурмохамед, был принят на работу в компанию «Честертон Глобал Лимитед» на должность директора отделения в Мейфере. Он раскрыл информацию, касающуюся занижения прибыли ответчика с целью свести к минимуму размер комиссионных вознаграждений, выплачиваемых сотрудникам компании. После увольнения он подал иск в Орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, утверждая, что понес ущерб и был уволен, потому что совершил раскрытие информации с гарантией защиты, как это определено разделом 43В Закона о правах при трудоустройстве 1996 года. Орган по рассмотрению споров установил, что истец действительно совершил указанные раскрытия, обоснованно полагая, что они были «в интересах общества» (что является одним из элементов в определении раскрытия информации с гарантией защиты)<sup>130</sup>.
- В суде первой инстанции было установлено, что г-н Нурмохамед раскрыл информацию о том, что счета указывались неверно в интересах акционеров, что повлияло на комиссионные вознаграждения более 100 руководителей высшего звена, включая его самого. Суд пришел к выводу о том, что раскрытие информации было совершено по убеждению г-на Нурмохамеда в том, что он действует в интересах 100 руководителей высшего звена, что достаточно для того, чтобы считать, что этот вопрос лежит в плоскости общественных интересов. «Честертон Глобал Лимитед» обжаловал решение суда в Апелляционном суде по трудовым делам. В Апелляционном суде по трудовым делам основным предметом доказывания было то, является ли правильным критерием, что работник должен иметь обоснованное предположение в том, что раскрытие информации отвечает общественным интересам. Однако к тому времени, когда дело было передано в Апелляционный суд Честертон, предмет спора перешел к вопросу о значении слов «в интересах общества».
- В контексте дела г-на Нурмохамеда суд счел, что раскрытие информации отвечает обще-

<sup>128</sup> Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 19.

<sup>129</sup> Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 19.

<sup>130</sup> Employment Cases Update (2017) 'Chesterton Global Ltd & Anor v Nurmohamed & Anor [2017] EWCA Civ 979'. Доступно по ссылке: <https://www.employmentcasesupdate.co.uk/site.aspx?i=ed35613>

ственным интересам. Апелляционный суд поддержал этот вывод, отметив, что, даже если суд первой инстанции допустил правовую ошибку, эта ошибка не имеет существенного значения. В дополнение к числу пострадавших руководителей указывалось, что раскрытие информации касалось умышленных злоупотреблений, предполагаемый проступок в размере 2–3 млн. фунтов стерлингов является значительным, а наниматель является крупным и заметным предприятием на рынке недвижимости Лондона. Апелляция компании была отклонена<sup>131</sup>.

- Во Франции в 2007 году Джеймс Данн, давний сотрудник французской технологической компании «Космос» (Qosmos), начал подозревать, что продукция компании может использоваться в шпионских целях. Когда он несколько раз сообщал о своих опасениях руководству, его постоянно уверяли, что это не так. Не поверив этим доводам, в 2009 году он начал копировать внутренние документы и прятать их. В 2011 и 2012 годах средства массовой информации обнародовали факты о том, что «Космос» на самом деле участвовал в двух программах массового слежения, использовавшихся ливийским диктатором генералом Каддафи и сирийским диктатором Башаром Асадом. Это заставило Джеймса Данна передать собранные им документы французскому новостному сайту Mediapart, Международной федерации прав человека и французским властям. В конце 2012 года он был уволен с работы и провел четыре года в судебных спорах по обвинению в клевете. Из-за такого поворота событий он впал в депрессию и испытывал финансовые трудности. Однако, одержав победу в судебных баталиях, он начал восстанавливать свою жизнь<sup>132</sup>.
- В Польше можно отметить несколько дел, связанных с разоблачениями, но лишь немногие из этих историй стали широко известны общественности. В большинстве случаев осведомители подвергались жестокому возмездию и проигрывали судебные дела. Большая часть этих разоблачений, как известно, не привела к принятию мер по устранению выявленных нарушений или судебному преследованию. В качестве примера можно привести случай с сотрудницей польской фармацевтической компании, которая сообщила о неправомерном использовании государственных средств в начале 2000-х годов. Как главу клинических исследований, ее руководитель попросил ее подделать документы, связанные с медицинскими препаратами, когда компания работала над приведением своей деятельности в соответствие с правилами ЕС. Сотруднице также стало известно, что государственные гранты расходуются на разработку поддельных медицинских изделий. После того, как она сообщила об этом в Центральное бюро по борьбе с коррупцией и рассказала о собственной причастности к нарушениям, ее уволили. В ходе последующих расследований компания утверждала, что именно она ответственна за допущенные нарушения<sup>133</sup>.
- В деле 2014 года бывший торговый представитель британской фармацевтической компании «ГлаксосмитКляйн» (GlaxoSmithKline) Ярек Висневски утверждал, что деньги, предназначенные на оплату медицинской подготовки врачей, были использованы для увеличения продаж лекарств от астмы и других недугов. Другой сотрудник заявил, что компания платила врачам за проведение презентаций, которые не состоялись<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Mayhew, Alice and Marianne Tutin (2017) 'Long Awaited Court of Appeal decision considers 'public interest' test in whistleblowing protection', Devereux. Доступно по ссылке: <https://www.devereuxchambers.co.uk/resources/blog/employment/view/long-awaited-court-of-appeal-decision-considers-public-interest-test-in-whi>

<sup>132</sup> Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 10.

<sup>133</sup>..... Blueprint for Free Speech. Poland: Whistleblower Protection Briefing.

<sup>134</sup>..... Blueprint for Free Speech. Poland: Whistleblower Protection Briefing.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

---

Bamberger, Nowell D. and Giulia Checcacci (2018) 'The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs', Cleary Gottlieb.

Blueprint for Free Speech (2018) 'Briefing paper: Whistleblower Protection in the EU' <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Spain%20-%20english.pdf>

Blueprint for Free Speech. Germany: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/germany-briefing/>

Blueprint for Free Speech. Hungary: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/hungary-briefing/>

Blueprint for Free Speech. Poland: Whistleblower Protection Briefing <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Poland%20-%20english.pdf>

Blueprint for Free Speech. Romania: Whistleblower Protection, Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/romania-briefing/>

Blueprint for Free Speech. Spain: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/spain/>

Blueprint for Free Speech. Sweden: Whistleblower Protection Briefing <https://blueprintforfreespeech.net/document/sweden-briefing/>

Council of Europe. Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework. Council of Europe, 2016.

Council of Europe 'The Protection of Whistleblowers: Challenges and opportunities for local and regional government'. Доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-loca/16809312bd>.

East Legal Team Whistleblowing Legal situation in Poland <https://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-poland/>.

Employment Cases Update (2017) 'Chesterton Global Ltd & Anor v Nurmohamed & Anor [2017] EWCA Civ 979'. <https://www.employmentcasesupdate.co.uk/site.aspx?i=ed35613>.

Explanatory Memorandum to the Council of Europe Recommendation <https://rm.coe.int/16807096c7>.

Explanatory Report to the Recommendation CM/REC(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers.

Freshfields Bruckhaus Deringer 'Whistleblower protection: global guide' [https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide\\_final.pdf](https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide_final.pdf).



GAN Integrity 'Anti-Corruption Legislation. Sapin II'. <https://www.ganintegrity.com/portal/anti-corruption-legislation/sapin-ii-law/>.

Global Labor and Employment Law strategic topics [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)

GOV.UK 'Whistleblowing for employees'. Доступно по ссылке: <https://www.gov.uk/whistleblowing/treated-unfairly-after-whistleblowing>

Greens/EFA Group in the European Parliament 'Whistleblowers in Europe: Why we need protection for all', p. 13. Доступно по ссылке: <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/5580>

Kelova, Mayya "Increasing Whistle-Blower Protection in Poland". CEE Legal Matters <https://ceelegalmatters.com/poland/9613-saving-the-snitch-increasing-whistle-blower-protection-in-poland>

Law on Whistleblowers of the Republic of Lithuania. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3832a702d8ea11e782d4fd2c44cc67af/asr>.

Luke Drabyn and Samantha Feinstein Atlantic Council "Ukraine: Where Watchdogs Need Safeguards" <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-where-watchdogs-need-safeguards>.

Marta Dunphy-Moriel and Nuria Pastor (2018) 'Highlights of the new Spanish Data Protection Act (Organic Law 3/2018)'. Доступно по ссылке: <https://privacylawblog.fieldfisher.com/2018/highlights-of-the-new-spanish-data-protection-act-organic-law-32018>

Mayhew, Alice and Marianne Tutin (2017) 'Long Awaited Court of Appeal decision considers 'public interest' test in whistleblowing protection', Devereux. <https://www.devereuxchambers.co.uk/resources/blog/employment/view/long-awaited-court-of-appeal-decision-considers-public-interest-test-in-whi>.

Неофициальный перевод статьи Министерства труда о Законе об осведомителях (Visseblåsarlagen). Доступно по ссылке: <https://www.government.se/4a9faa/contentassets/8eaf2765387e4c18940baee2ca4d461c/sfs-2016749-act-on-special-protection-for-workers-against-reprisals-for-whistleblowing-concerning-serious-irregularities>.

Norton Rose Fulbright (2018), 'Whistleblowing in Italy'. Доступно по ссылке: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/35ad57e2/whistleblowing-in-italy#section1>

OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery. The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection, [www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm](http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm).

OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance, 2010, p. 11(b), <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>.

OECD Report on The Role of Whistleblowers <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-The-Role-of-Whistleblowers-in-the-Detection-of-Foreign-Bribery.pdf>

OECD Ukraine Progress Update. Recommendation 13: Reporting and Whistleblowing <https://www.oecd.org/ua/progress-update-recommendation-13-reporting-and-whistleblowing/>

[www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf)

Radoccia, Stefania (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY. Доступно по ссылке: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)

Рекомендация CM/REC(2014)7 Комитета министров государствам-членам о защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях, принятая Комитетом министров 30 апреля 2014 года на 1198-м заседании заместителей министров.

Рекомендация Совета ОЭСР по дальнейшим мерам борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

Riley, Rob (2018) 'Global Labor and Employment Law strategic topics', EY, p. 36. Доступно по ссылке: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/\\$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3/$File/ey-lel-strategic-global-topic-whistle-blowing-ethics-2018-edition-3.pdf)

Sándor Léderer and Tivadar Hüttl. Whistleblowing in Central Europe <https://pdfs.semanticscholar.org/dbf8/d1a76f8d1028df477667bc09f3a3080a892b.pdf>

Schultz, D., Harutyunyan, K. Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence* 1 (2015).

Thomson Reuters Practical Law 'Rights and protections for whistleblowers'. Доступно по ссылке: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

Transparency International Secretariat (2013). International principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest, [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

Transparency International "Whistleblowing Regulations in Romania and Hungary" [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing\\_regulations\\_in\\_Romania\\_and\\_Hungary\\_2015.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf)

Ukraine's Supreme Court rules against whistle-blower judge persecuted for exposing corruption <http://khpg.org/en/index.php?id=1562705519>.

Whistleblowing History Overview, <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>

Whistleblowing In Europe Legal Protections For Whistleblowers In the EU [https://www.stt.lt/documents/soc\\_tyrimai/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf)



[transparency.org.ru](http://transparency.org.ru)  
[info@transparency.org.ru](mailto:info@transparency.org.ru)  
+7 (495) 915-00-19

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» внесена Министерством юстиции РФ в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента»