



ШАХ И МАТ КОРРУПЦИИ:

**АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ
ШИРОКОМАСШТАБНОЙ
ИНИЦИАТИВЫ ПО ЗАЩИТЕ
ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ**







ШАХ И МАТ КОРРУПЦИИ: АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ ШИРОКОМАСШТАБНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПО ЗАЩИТЕ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Авторы:

Раздел 1: Д-р Вим Вандекеркхоф и Аррон Филлипс (Университет Гринвича)

Раздел 2: Д-р Вим Вандекеркхоф (Университет Гринвича) и Анна Майерс
(Международная сеть изобличителей)

Раздел 3: Том Девин (юридический директор, Проект подотчетности правительства)

Раздел 4: Анна Майерс (Международная сеть изобличителей)

© Public Services International - 29 ноября 2016

© Cover image designed by Freepik.com





СОДЕРЖАНИЕ

Резюме	3
1. Определение контекста для защиты изобличителей	4
1.1 Кто такие изобличители?	4
1.2 Какое число работников нуждается в защите?	8
1.3 Ответные репрессии против изобличителей	10
1.4 Эффективное изобличение требует каналов для эскалации обеспокоенности	11
1.5 Коллективные действия в защиту изобличителей	15
2. Какова роль защиты изобличителей в борьбе с коррупцией и становлении добросовестного управления?	17
2.1 Издержки и выгоды защиты изобличителей в борьбе с мошенничеством	17
2.2 Более широкие соображения	18
2.3 Адекватные ответные меры на заявления изобличителей предотвращают ущерб	19
3. Международный передовой опыт разработки политики по защите изобличителей	20
3.1 Шесть стандартов передового законодательного опыта	21
3.2 Оценка законодательства о защите изобличителей	22
4. Значение Международной организации труда и защиты изобличителей	26
4.1 Соединение общественных интересов с трудовым законодательством	26
4.2 Профсоюзы – жизненно важное партнерство	30
4.3 Жизненно важная роль МОТ	31
5. Выводы	33



РЕЗЮМЕ

Настоящий отчет о кабинетном исследовании обосновывает проведение широкомасштабной инициативы по защите избличителей. Эту задачу он решает посредством выдвижения аргументов, предоставления фактов и свидетельств, а также примеров в поддержку следующих утверждений:

1. Понятие «избличитель» должно ограничиваться лицом, которое высказывает озабоченность по поводу нарушений в контексте трудовых отношений, и должно включать как устойчивые, так и неустойчивые формы занятости.
2. Число трудящихся, которым в тот или иной момент требуется защита избличителей, оценивается в 7% от общей рабочей силы. Эта оценка учитывает то, что не все избличители сталкиваются с ответными репрессивными мерами.
3. Избличение представляет собой длительный процесс, а не некое единичное решение. В рамках этого процесса избличители, как правило, высказывают свою озабоченность различным лицам. Подавляющее большинство из них «поднимают шум», в первую очередь, внутри своей организации, прежде чем поделиться своими тревогами с правоохранительными или регулирующими органами.
4. Передача избличающей информации в СМИ представляет собой в процессе избличения лишь верхушку айсберга.
5. Формы ответных репрессий, с которыми сталкиваются избличители, эволюционируют по мере того, как процесс избличения становится более длительным, и большинство избличителей подвергаются официальным и неофициальным репрессиям до того, как их увольняют.
6. Открытая поддержка кампаний в защиту избличителей со стороны профсоюзов стала набирать силу лишь недавно. Расширение активной профсоюзной поддержки за пределы традиционных профсоюзных тем (таких, например, как охрана труда) требует дальнейшего экспериментирования и стратегической проработки. Профсоюзы играют свою роль в поддержке процесса избличения в силу своей способности воздействовать на политику и процедуры в этой области на уровне предприятия, страны, Евросоюза, и в мировом масштабе, а также оказывая поддержку отдельным избличителям на всем протяжении процесса.
7. Механизмы избличения являются важным средством выявления мошенничества. Полноценная защита избличителей способна повысить эффективность противодействия трудящихся правонарушениям на ранней стадии путем выражения своей тревоги до того, как вспыхнет скандал и заинтересованные стороны понесут огромный ущерб.
8. Полноценный закон о защите избличителей включает в себя следующие ключевые положения: бремя доказывания, судебный орган (независимость правоприменительных органов), промежуточные средства судебной защиты, промежуточные средства судебной защиты, меры по исправлению правонарушения, вспомогательные услуги (образование и охват). Данный доклад содержит таблицу всех национальных законов о защите избличителей и предложенного фракцией Зеленых/Европейского свободного альянса (ЕСА) в Европарламенте проекта директивы ЕС о защите избличителей в государственном и частном секторах по этим 6 ключевым позициям.
9. Хотя существует множество примеров передового опыта в отношении эти 6 ключевых положений, общая картина, если говорить о том, реализованы ли и эти положения в законе о защите избличителей и в какой степени, остается весьма неоднородной. Это требует инициативы по сопоставительному анализу на основе эталонных показателей (бенчмаркингу) со стороны авторитетной межправительственной многосторонней организации, такой как МОТ.



1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНТЕКСТА ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Данный раздел проясняет нынешнее понимание основных аспектов такого явления, как изобличение. Более конкретно: кто такие изобличители, какое количество людей нуждаются в защите изобличителей, каковы формы и масштаб ответных репрессивных мер против изобличителей, что представляет собой тот длительный процесс, каким является изобличение, а также ряд моментов по коллективным действиям, связанным с защитой изобличителей.

1.1 КТО ТАКИЕ ИЗОБЛИЧИТЕЛИ?

Любое лицо, будучи гражданином, потребителем услуг общественного пользования, клиентом или покупателем, может выдвигать жалобы или выражать тревогу по поводу правонарушений, затрагивающих общественные интересы или его/ее лично. Однако об изобличении мы говорим только в том случае, когда у кого-то возникает беспокойство из-за правонарушения, совершенного в контексте трудовых отношений. Стандартное академическое определение изобличения звучит так: «разглашение членами организации (бывшими или текущими) противоправных, безнравственных или незаконных методов и действий, подконтрольных их работодателям, лицам или организациям, способным к осуществлению действий»¹. Рекомендация Совета Европы по защите изобличителей определяет изобличителя как «любое лицо, которое сообщает или разглашает информацию об угрозе или ущербе общественным интересам в контексте отношений, возникших на основе выполняемой этим лицом работы, будь то в государственном или частном секторе»². Данный раздел содержит обоснования для ограничения использования термина «изобличение» контекстом трудовых/служебных отношений.

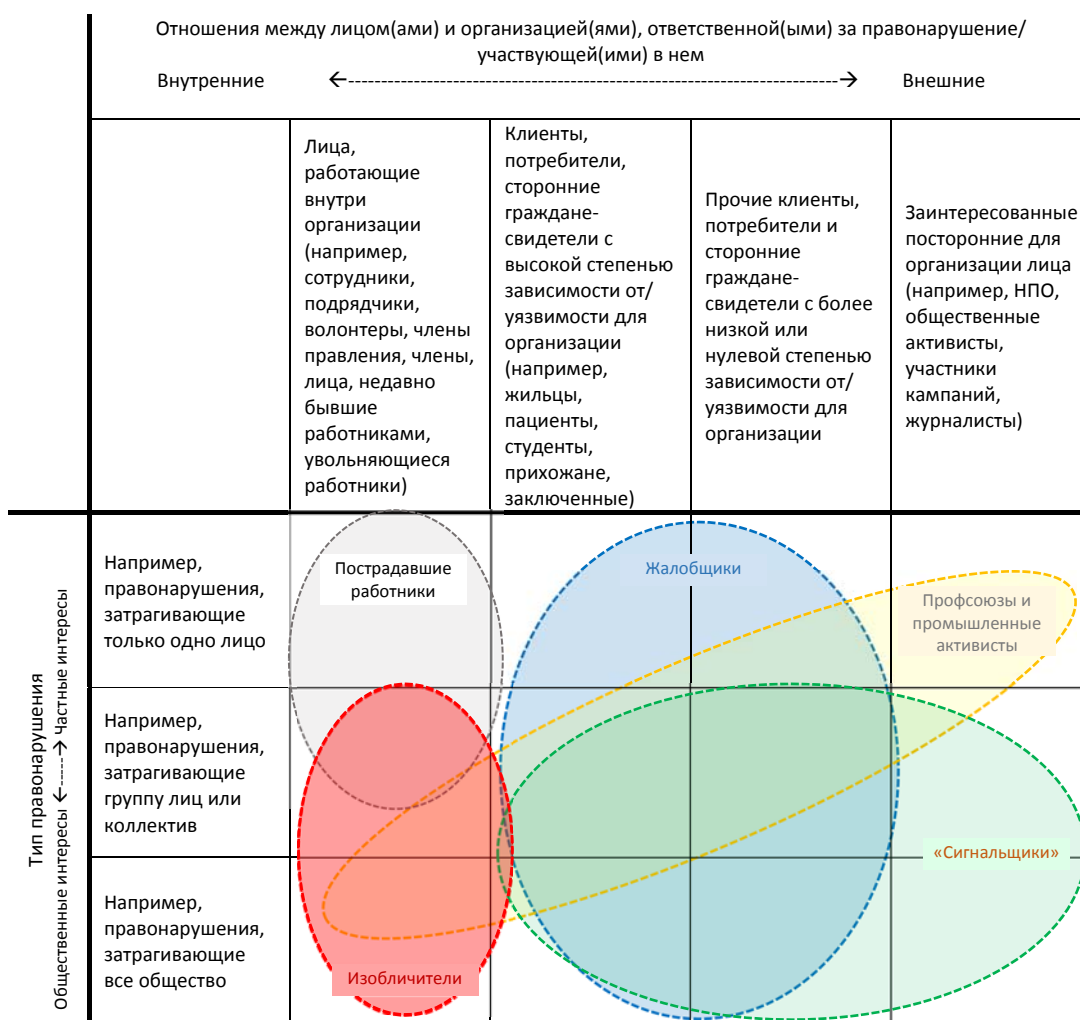
Эксперты различают «изобличителей», пострадавших работников, жалобщиков и «звонарей»³. Изобличители работают внутри организации (например, сотрудники, «контрактники», волонтеры, члены правления) в противоположность жалобщикам или «сигнальщикам», которые могут быть клиентами, потребителями, сторонними гражданами, НПО, участниками кампаний или журналистами. Таким образом, специфика «изобличителей» состоит в том, что они являются лицами, обладающими внутренней информацией о правонарушении, которое имеет место в организации.

Неразграничение лица, придающего правонарушение гласности будучи работником, и лица, разглашающего информацию будучи гражданином, клиентом или потребителем, делает невозможным предоставление адекватной защиты изобличителям-работникам. Это также делает невозможным предписание путей и каналов разглашения изобличающей информации, подходящих для той и другой категории.

Рисунок 1 содержит ориентировочное руководство по разграничению изобличителей и жалобщиков, свидетелей, «сигнальщиков» и пострадавших работников на основе двух параметров: типа правонарушения (какие интересы затронуты: общественные или частные) и отношение лица к организации, ответственной за правонарушение или участвующей в нем. Хотя эти концепции немного пересекаются, «изобличители» - это лица, работающие внутри организации и поднимающие вопрос о правонарушении, которое затрагивает группы людей или общественные интересы.

Такой подход делает изобличителями Эдварда Сноудена (изобличение АНБ), Ирэн Фрашон (дело «Медиатора») и Алена Детура (изобличение Luxleaks), но не Джулиана Асанжа (проект WikiLeaks).

Рисунок 1.
Разграничение между изобличителями, жалобщиками, «сигнальщиками» и пострадавшими работниками



Источник: Brown (2013: 162)¹

Ассанж не имеет служебных отношений с организациями, документы которых публикует Wikileaks. В этом смысле, роль Ассанжа аналогична роли журналистов, которые публиковали информацию, предоставленную им изобличителями. Ален Детур, с другой стороны, являлся работником компании PricewaterhouseCoopers, которую он изобличил. Ирэн Фашон была врачом в университетской больнице в Бресте, когда придала гласности информацию о том, что медицинский препарат, широко продававшийся во Франции, являлся причиной как минимум 500 смертей. Эдвард Сноуден не был сотрудником АНБ, тем не менее, он имел трудовые отношения с АНБ, поскольку работал в компании Booz Allen Hamilton, которая являлась подрядчиком АНБ. Сноуден выполнял работу на базе АНБ на Гавайях.

Пример Сноудена показывает, что понятие «трудовых отношений» для целей защиты изобличителей необходимо трактовать более широко, чем традиционные отношения между работником и работодателем. Хотя официального определения ненормативных форм занятости (ННФЗ) не существует, МОТ на своем заседании экспертов в 2015 году включила в свое представление о ННФЗ следующие трудовые отношения: официальные и неофициальные договоренности о 1) временной занятости, 2) временном заемном труде и других контрактных механизмах, предполагающих наличие более двух сторон, 3) неясных отношениях занятости и 4) работе на условиях неполной занятости⁵.

Настоятельность обеспечения защиты изобличителей обусловлена дисбалансом в расстановке сил, с которым сталкиваются люди, поднимающие вопрос о правонарушении в рамках трудовых отношений. Это неравенство сил слишком часто приводит к ответным репрессиям в отношении тех, кто поднимает свой голос в защиту общественных интересов.

Защита изобличителей нацелена на восстановление баланса сил. Из этого следует, что, поскольку неравенство сил еще ярче выражено в случае неустойчивой занятости, критически важно включать в понятие трудовых отношений изобличителя и ННФЗ.

Другими трудовыми отношениями, требующими широкого толкования понятия «работник» для целей защиты изобличителей, являются трудовые отношения работников инспекционных и аудиторских организаций, судебных органов и налоговых служб. Правонарушения, с которыми они сталкиваются, часто происходят не на территории их официального работодателя. Более того, поднятие острых вопросов посредством подачи отчета, официального мнения или резолюции для предотвращения правонарушения или предупреждения о нем часто входит в их должностные инструкции и вменяется им в обязанность, и тем не менее, когда они это делают, они испытывают враждебное отношение к себе или подвергаются репрессиям.

Примером закона о защите изобличителей, который отвечает таким требованиям, является недавно вступивший в силу Ирландский закон о защищенных разглашениях 2014 года. Законодательство Ирландии использует широкое определение «работника» и соответствующим образом формирует понятие «работодатель» для целей защиты изобличителей. Положения законодательства в Сербии⁶ и новый закон во Франции⁷ делают возможным аналогичное широкое толкование понятия «работник». Подробности конкретной формулировки, использованной в ирландском законе о защите изобличителей, приводятся в [Таблице 1](#).

Таблица 1. Широкое понятие «работника», содержащееся в Ирландском законе о защищенных разоблачениях 2014 года⁸

Работник означает лицо, которое -	Работодатель, по отношению к работнику, означает -
является наемным работником	лицо, с которым работник заключил трудовой договор или для которого работник работает или работал в рамках такого договора
заключило любой иной контракт, либо работает или работало по любому иному контракту, явному или подразумеваемому и (если он явный) устному или письменному, согласно которому данное лицо обязуется сделать или выполнить (лично или иным образом) любую работу или услуги для второй стороны договора для целей ведения такой стороны своего бизнеса	лицо, с которым работник заключил такой контракт, либо на которого он работает или работал по такому контракту
работает или работало для некоего лица в обстоятельствах, при которых: <ul style="list-style-type: none"> данное лицо представляется или предоставляется для выполнения работы третьим лицом, и условия, на которых данное лицо нанимается для выполнения работы, на практике в существенной степени определяются или определялись не данным лицом, а тем лицом, для которого он/она работает или работал(а), третьим лицом, либо ими обоими 	лицо, для которого работник работает или работал, либо лицо, которое представляет(яло) или предоставляет(яло) работника для выполнения работы
получает или получало опыт работы при прохождении учебного курса или программы или подготовки к трудоустройству (или и того, и другого) иначе, чем: <ul style="list-style-type: none"> в рамках трудового договора, или в образовательном учреждении на курсе, предоставляемом учреждением 	Лицо, которое предоставляет или предоставляло опыт работы или профессиональную подготовку
состоит или состояло в Garda Síochána (полиция)	Комиссар Garda Síochána
является или являлось государственным служащим	Лицо, которое нанимает (или, если отношения найма прекращены, нанимало) работника по трудовому договору; лицо, служащее в органе местного самоуправления, считается нанятым на работу таким органом местного самоуправления;
состоит или состояло в Регулярных силах обороны или в Резервных силах обороны	Министр обороны

1.2 КАКОЕ ЧИСЛО РАБОТНИКОВ НУЖДАЮТСЯ В ЗАЩИТЕ?

Было бы ошибкой полагать, что существующие немногочисленные случаи посреднической защиты изобличителей дают верное представление о масштабах и размахе явления изобличения

Было бы ошибкой полагать, что существующие немногочисленные случаи посреднической защиты изобличителей дают верное представление о масштабах и размахе явления изобличения. Лишь малое число работников, поднимающих острый вопрос, делает это за пределами своей организации, обращаясь в орган государственного регулирования или в иной правоохранительный орган (например, в полицию или в трудовую инспекцию). Еще меньшее их число обращаются к прессе. Исследования, проведенные в Австралии, США и Норвегии, показывают, что менее 10% изобличителей обращались к кому-то за пределами своей организации.⁹ Если говорить о передаче изобличающих материалов в прессу, то исследования в Великобритании и Австралии указывают, что это происходит не более чем в 1% случаев изобличения¹⁰.

Таким же мифом является неизменная готовность СМИ ухватиться за информацию о правонарушении, предоставляемую им изобличителями. Часто изобличителям бывает очень трудно заинтересовать журналистов в правонарушении, которое они придают огласке. Результаты Всемирного онлайн-опроса изобличителей свидетельствуют о том, что работники, которые были изобличителями, представляют собой группу, которая с наименьшей вероятностью будет считать разглашение изобличающих материалов представителям СМИ хорошей идеей. Многие из этих изобличителей - большая доля, чем среди тех, кто не имеет опыта изобличения - указали, что изобличающие материалы никогда не следует разглашать средствами массовой информации, и это заставляет предположить, что многие изобличители имеют отрицательный опыт обращения к СМИ, или обнаружили, что этот путь не дает результатов¹¹.

Таким образом, в смысле размаха этого явления, изобличения, опубликованные в СМИ, являются лишь верхушкой айсберга. Кроме того, обращающиеся в СМИ изобличители еще и дают нам непредставительную картину того, каким ответным репрессиям подвергаются изобличители. В Разделе 1.3 мы приводим более подробную информацию о формах ответных репрессий в отношении изобличителей. Здесь же достаточно будет сказать, что диапазон ответных мер простирается от остракизма, изменения условий труда и понижения в должности до потери рабочего места, потери дохода, уничтожения собственности, физического насилия и даже убийства¹².

Трудно составить точное представление о том, какое количество работников на каком-то этапе оказываются изобличителями, то есть поднимают вопрос о правонарушении - противозаконной, незаконной или неэтичной практики работы в контексте своей трудовой деятельности. Исследования в этой области редки, и нет по-настоящему глобальных результатов опросов, позволяющих провести систематическое сравнение по регионам и хронологически. Тем не менее, некоторое представление имеющаяся скудная информация дать нам может.

В США Национальный вопрос по этике бизнеса 2013 года, проведенный с представительной выборкой работников частного сектора всех уровней, показал, что 41% работников, по их словам, наблюдали у себя на работе административные правонарушения. Из них 63% сообщили о том, что видели. Не все из них нуждаются в защите изобличителей. Однако 21% работников, сообщивших о правонарушении, подверглись ответным репрессивным мерам. Исходя из этого, доклад рассчитывает, что в защите изобличителей нуждаются 6,2 миллиона работников американского частного сектора¹³.

В защите изобличителей нуждаются 7% от общего числа работников!

Первый Глобальный опрос по этике бизнеса, проведенный среди более чем 10.000 работников частного, государственного и некоммерческого секторов экономики в 13 странах¹⁴ показал следующее: 33% опрошенных наблюдали административные правонарушения, из них 59% сообщили о правонарушении, и 36% из них подверглись ответным репрессивным мерам¹⁵. Это говорит о том, что в защите изобличителей нуждаются 7% от общего числа работников!

Нам известно, что работники начинают процесс изобличения, докладывая о правонарушении по месту своей работы, чаще всего по линии своего подчинения (см. раздел 1.4, где мы подробно говорим о получателях изобличающей информации). Исследование по коррупции в банковском секторе свидетельствует, что внутренние официальные процедуры изобличения обычно останавливаются на сообщении о правонарушении непосредственному начальнику. Многие из сотрудников,

контролирующих соблюдение законов в организации, с которыми были проведены собеседования в рамках данного исследования, не имели никакого представления о том, куда еще они могли бы обратиться, если их непосредственное начальство игнорирует поднятый ими вопрос. Автор исследования пишет: «Руководства и рекомендации на предмет того, как дать ход жалобе, были очень скудными, и специалисты по внутреннему контролю или надзору за нормативно-правовым соответствием зачастую тратят месяцы, а то и годы, пытаясь разобраться в том, какие действия следует осуществить»¹⁶.

Другими словами, даже когда защита изобличителей предусмотрена, часто остается неясным, как получить к ней доступ или как продвинуть поднятый вопрос дальше, не лишая себя установленных оснований для получения защиты. В некоторых странах в попытке заполнить пробел в получении доступа к защите изобличителей появляются консультативные центры¹⁷. Консультативный центр для изобличителей в Нидерландах зарегистрировал в 2013 году 324 обращения за советом, а в 2014 - 390 обращений. Консультативный центр для изобличителей в Великобритании (Защита общественных интересов на работе) в 2014 году принял 1824 обращений изобличителей¹⁸. Хотя сами по себе эти цифры выглядят впечатляюще, они очень существенно «не дотягивают» до тех 7% работников, которые нуждаются в защите изобличителей.

1.3 ОТВЕТНЫЕ РЕПРЕССИВНЫЕ МЕРЫ ПРОТИВ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Защита работников, когда они изобличают правонарушение, требует специального закона. Это вызвано тем, что динамика ответных репрессивных мер против изобличителей может быть сложной. Исследования репрессий против изобличителей говорят о том, что ответным репрессиям подвергаются многие, но не все изобличители¹⁹. Серия исследований в государственном секторе США позволяет предположить, что с ответными репрессиями сталкиваются от 16% до 38% работников, изобличающих правонарушения. Аналогичные проценты случаев ответных репрессий против изобличителей дало исследование этого процесса в государственном секторе Австралии. В Великобритании исследование, основанное на данных горячей линии помощи изобличителям, указывают на то, что во всех секторах преследованиям подвергаются 35-40% изобличителей²⁰. Исследование в Норвегии установило, что ответные репрессии имеют место в 7-18% случаев²¹. Это объясняется жестким законодательством и высокой степенью плотности профчленства в Норвегии. Опрос аудиторов американского частного сектора, сообщавших о правонарушениях, показал, что репрессиям подверглись лишь 6% из них, что объяснялось наличием специального закона, защищающего эту профессию, и политикой придания правонарушений гласности²². Таким образом, национальная система защиты изобличителей, включающая конкретную и устойчивую нормативно-правовую базу, способна улучшить ситуацию.

Изобличители сталкиваются с различными формами ответных репрессивных действий: остракизм, изменения условий труда, понижение в должности, потеря рабочего места, потеря дохода, уничтожение собственности, физическое насилие и даже убийство²³. Важно помнить, что изобличение - это не единичное событие. Исследования показывают, что изобличение начинается с проявления обеспокоенности внутри организации, где имеет место правонарушение²⁴. Но изобличителям часто приходится предпринимать неоднократные попытки поднять тревожащий их вопрос, прежде чем их голос будет услышан. Некоторые из них вынуждены идти дальше и обращаться в регулирующие органы или иные внешние организации.

Именно в этом смысле изобличение представляет собой длительный процесс, череду разных попыток изобличить правонарушителя. Проведенное в Великобритании исследование²⁵ позволяет взглянуть на то, как ответные репрессии против изобличителей меняются на протяжении процесса изобличения:

- Официальные ответные меры, такие как понижение в должности, перевод на новое место работы или изменение должностных обязанностей являются наиболее

Серия исследований в государственном секторе США позволяет предположить, что с ответными репрессиями сталкиваются от 16% до 38% работников, изобличающих правонарушения.

Исследование в Норвегии установило, что ответные репрессии имеют место в 7-18% случаев²¹. Это объясняется жестким законодательством и высокой степенью плотности профчленства в Норвегии. Опрос аудиторов американского частного сектора, сообщавших о правонарушениях, показал, что репрессиям подверглись лишь 6% из них, что объяснялось наличием специального закона, защищающего эту профессию, и политикой придания правонарушений гласности²². Таким образом, национальная система защиты изобличителей, включающая конкретную и устойчивую нормативно-правовую базу, способна улучшить ситуацию.

распространенным видом ответных репрессий при каждой попытке изобличения. Вторым по распространенности видом репрессии является потеря работы.

- Есть тенденция к нарастанию репрессивных мер по мере того, как изобличитель предпринимает дальнейшие шаги в стремлении быть услышанным. Однако те, кто разглашал изобличающую информацию внешнему регулируемому органу, реже сталкивались с увольнением и чаще с официальными ответными мерами.
- Те, кто разглашал изобличающую информацию НПО или профсоюзу, подвергались увольнению чаще, когда они делали это до обращения в орган государственного регулирования.

Общий вывод британского исследования таков, что когда процесс перестает зависеть исключительно от взаимодействия между изобличителем и его или ее организацией, то есть когда весь процесс изобличения берет под свой контроль внешнее учреждение, например, регулирующий или правоохранительный орган, безопасность и эффективность действий изобличителя могут повыситься. Это, однако, требует сильной и целенаправленной защиты изобличителей.

Это исследование было проведено в Великобритании, и в этом контексте его результаты могут быть не столь неожиданными. Закон, защищающий изобличителей -- Акт британского парламента о раскрытии информации в общественных интересах, -- защищает изобличителей, которые озвучивают свою тревогу «предписанному лицу» или регулирующим органам. Поэтому работодатели становятся более осторожными, когда работники передают информацию о правонарушении органу государственного регулирования. Общий вывод британского исследования таков, что когда процесс перестает зависеть исключительно от взаимодействия между изобличителем и его или ее организацией, то есть когда весь процесс изобличения берет под свой контроль внешнее учреждение, например, регулирующий или правоохранительный орган, безопасность и эффективность действий изобличителя могут повыситься. Это, однако, требует сильной и целенаправленной защиты изобличителей.

1.4 ЭФФЕКТИВНОЕ ИЗОБЛИЧЕНИЕ ТРЕБУЕТ КАНАЛОВ ДЛЯ ЭСКАЛАЦИИ ИЗОБЛИЧЕНИЯ

Исследования говорят о том, что есть две причины, по которым работники воздерживаются от изобличения: страх перед ответными карательными мерами руководства и мнение, что изобличение окажется бесполезным и не сможет положить конец правонарушению²⁶. Оба эти аспекта взаимосвязаны. Изобличение представляет собой, скорее, длительный процесс, а не единичное действие. В данном разделе мы представим результаты исследований, которые описывают, как разворачивается процесс изобличения, включая в себя все новых получателей информации. Затем мы опишем 3-уровневую модель, принятую в Рекомендации Совета Европы по защите изобличителей, которая представляет собой идеальную рамочную структуру для разработки последовательных каналов прохождения информации с целью эскалации изобличения. Наше утверждение состоит в том, что устойчивая защита изобличителей на всех уровнях изобличения (внутреннем - внешнем - СМИ) может стать тем условием, которое сделает изобличение эффективным инструментом исправления правонарушения.

Исследования показывают, что работники предпочитают докладывать о правонарушении, не выходя за пределы своей организации²⁷. Если четко обозначенных каналов для этой цели не существует, внутреннее сообщение о правонарушении может стать крайне проблематичным. При отсутствии механизмов изобличения правонарушений работники бывают вынуждены «подавать тревожный сигнал», следуя структуре подчинения. Внутренние механизмы изобличения правонарушений призваны обойти командные цепочки, чтобы «узаконить» голос работника, сообщающего о правонарушении, в котором, возможно, замешано его или ее начальство, или когда работники боятся, что их менеджеры проигнорируют или уже проигнорировали их сообщения.

Есть ряд причин, по которым изобличителям может оказаться невозможным доложить о правонарушении по внутренним каналам своей организации. Если у изобличителя есть основания полагать, что высшее руководство причастно к вскрытому правонарушению, мы не можем ожидать, что изобличитель станет озвучивать свои опасения внутри организации. Если изобличитель доложил о правонарушении по внутренним каналам и подвергается за это наказанию, крайне маловероятно, что дальнейшие внутренние попытки изобличения приведут к прекращению правонарушения, и изобличителям

необходимо будет обратиться к внешним лицам и организациям. Возможно также, что у изобличителя есть веские основания считать, что доклад по внутренним каналам будет проигнорирован и приведет к ответным репрессивным мерам. Такие обоснованные предположения могут опираться на прошлый опыт внутренних изобличений в организации. Например, Эдвард Сноуден знал, как тяжело пришлось предыдущим изобличителям в АНБ после их докладов внутри организации. Таким образом, в указанных выше обстоятельствах изобличители фактически оказываются не в состоянии изобличить правонарушение внутри своей организации, и успех изобличения должен основываться на передаче изобличающей информации за ее пределы. Докладывая о своей озабоченности по поводу правонарушения, работник совершает акт доверия. Нереагирование на доклад предает это доверие. После этого изобличитель будет воспринимать свою организацию как неспособную или нежелающую воспринимать доклад о правонарушении серьезно, и у него или у нее появится причина передать изобличающую информацию внешнему органу или лицу.

Докладывая о своей озабоченности по поводу правонарушения, работник совершает акт доверия. Нереагирование на доклад предает это доверие.

Данные двух опросов, проведенных среди работников государственного сектора Австралии, выявили последовательность сообщений о правонарушении²⁸. Один опрос просил респондентов указать, к кому они обращались со своей информацией в первый раз, во второй раз и так далее. Второй опрос просил респондентов указать, к кому они обратились в первый раз, а затем перечислить всех последующих получателей изобличающей информации в хронологическом порядке. Результаты свидетельствуют о том, что 97% изобличений начинаются с озвучивания своей обеспокоенности внутри организации, и 90% так и остаются внутри нее. Также ясно, что первыми двумя «пунктами назначения» для изобличителей являются, как правило, непосредственные начальники и высшее руководство организации, и количество попыток изобличения, указанных в этих двух опросах, составляет в среднем 1,9 и 4,3, соответственно.

Данные опроса работников Трестов Национальной системы здравоохранения Великобритании свидетельствуют о том, что внутри организации более половины работников Трестов поднимают вопрос о замеченном правонарушении со своим непосредственным начальством неофициально (52,3%) или в письменном виде (7,3%). Первым внешним получателем информации, вызывающей у них обеспокоенность, являются профсоюзы (38%), за которыми следуют профессиональные ассоциации (35%)²⁹. Исследование не содержит дальнейших подробностей в отношении внутренних и внешних путей изобличения. Однако оно все же говорит о том, что те, кто последовал процедуре изобличения, принятой в их организации, с большей вероятностью готовы пойти дальше и поднять волнующий их вопрос за ее пределами, когда внутренние получатели информации оказываются беспомощными в борьбе с правонарушением или попытка изобличения влечет за собой репрессии.

На основе данных консультационной горячей линии британской благотворительной организации «Защита общественных интересов на работе», выборка из 868 случаев показала, что вопрос о правонарушении поднимался изобличителем только один раз в 384 случаях (44,2%), два раза - в 342 случаях (39,5%), три раза - в 120 случаях (13,8%) и четыре раза - в 22 случаях (2,5%)³⁰. **Таблица 2** показывает количество внутренних, внешних и профсоюзных получателей информации в процессе изобличения в этих случаях, исключая графу «прочие».

Таблица 2. Внутреннее и внешнее изобличение

	Внутренние	Внешние	Профсоюз	Итого
первая попытка	778 (89,6%)	75 (8,6%)	15 (1,7%)	868 (100,0%)
вторая попытка	350 (72,3%)	115 (23,8%)	19 (3,9%)	484 (100,0%)
третья попытка	85 (59,9%)	51 (35,9%)	6 (4,2%)	142 (100,0%)
четвертая попытка	10 (45,5%)	11 (50,0%)	1 (4,5%)	22 (100,0%)

В то время как отмечается существенное снижение числа изобличителей, предпринявших третью попытку изобличения, необходимо отметить, что 60% из них по-прежнему обращались со своей информацией к лицу внутри организации. Даже в случае четвертой попытки мы имеем равное число изобличителей, которые обратились к кому-то внутри организации или к профсоюзу (45,5% и 4,5% соответственно) и к внешнему лицу или организации (50%).

Таким образом, изобличители не только склонны поднимать вопрос о правонарушении,

изобличители не только склонны поднимать вопрос о правонарушении, используя сначала внутренние каналы и только потом - внешние, они также готовы, как правило, делать несколько попыток изобличения внутри организации, прежде чем обратиться к внешнему лицу или органу, если вообще решают использовать внешние каналы.

используя сначала внутренние каналы и только потом - внешние, они также готовы, как правило, делать несколько попыток изобличения внутри организации, прежде чем обратиться к внешнему лицу или органу, если вообще решают использовать внешние каналы. В данной выборке из 868 обращений, вопрос о правонарушении поднимался 1516 раз, в 80,7% случаев это делалось внутри организации, в 16,6% - за ее пределами и в 2,7% случаев информация предоставлялась профсоюзному представителю. Хотя число тех, кто раскрывает информацию о правонарушении за пределами организации увеличивается по мере того, как процесс изобличения становится более длительным, оно никогда не превышает число тех, кто готов использовать внутренние каналы для раскрытия информации.

Исследователи, которые провели интервью с 200 изобличителями в США³¹, установили, что обычно работники делились встревожившей их информацией со своим непосредственным начальником, а затем со старшим руководством, всякий раз веря, что получатель этой информации вмешается и исправит ситуацию. Лишь после того, как вопрос о правонарушении был безрезультатно поднят внутри организации дважды, они задумывались о том, чтобы обратиться в соответствующие органы власти за пределами своей организации. Изобличители почти никогда не могли точно предугадать последствия своих разоблачений. Тем не менее, одним из наиболее важных результатов данного исследования, является то, что:

«именно реакция руководства определяет последующие действия потенциального изобличителя. В частности, наши интервью выявили некую общую закономерность: усилия руководства по дискредитации или наказанию изобличителя становятся серьезным катализатором политической трансформации обеспокоенного работника в упорного сопротивленца³²».

Рекомендация Совета Европы по защите изобличителей четко оговаривает, что наиболее передовой практикой является трехуровневый подход. Обоснование трехуровневого подхода к изобличению состоит в том, что хотя с правонарушениями лучше всего начинать бороться как можно раньше и на как можно более низком уровне, могут возникать ситуации, когда организации, или даже регулирующие органы, не способны или не желают исправлять свои собственные правонарушения. В таких случаях общественные интересы требуют поднятия этих вопросов на более высокий уровень. Данная модель объясняется в исследовательской литературе³³, и основана на анализе развития законодательства в 1990-х годах в Австралии и Великобритании. Выделяя один внутренний и два внешних уровня (регулирующий орган и общественность), трехуровневая модель (Рисунок 2) поддерживает баланс между, с одной стороны, приданием широкой гласности

организация регулирующий орган СМИ

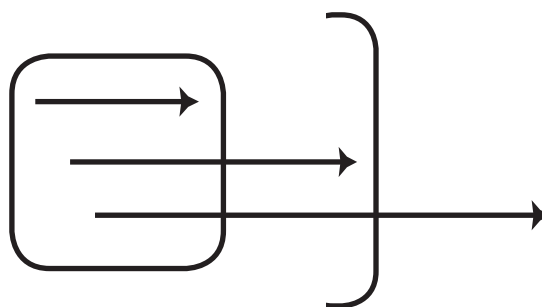


Рисунок 2. 3-уровневый подход к изобличению

информации о правонарушении в организации (т.е. общество имеет право знать об этом) и, с другой стороны, заинтересованностью организации в том, чтобы избежать огласки.

На своем первом уровне, внутреннем, информация не покидает организацию. Работники выражают свою обеспокоенность своему непосредственному начальству, старшим менеджерам, членам правления или иным уполномоченным лицам (специалисту по этике, менеджеру по контролю за соблюдением норм и правил, аудитору или по внутренней «горячей линии»).

На втором уровне изобличитель передает тревожащую его или ее информацию за пределы организации органам, действующим в интересах широкого общества. К ним относятся регулирующие или правоохранительные органы. На данный второй уровень изобличитель выходит лишь в том случае, если изобличение на первом уровне не дало результатов или, другими словами, организация не устраняет правонарушение, за которое несет ответственность, не занимается серьезно поднятой проблемой и применяет репрессивные меры к лицу, заявившему о ней, или же когда у изобличителя есть основания полагать, что раскрытие изобличающей информации приведет к репрессиям или сокрытию правонарушения. Таким образом, второй уровень является внешним, но общественность не будет знать о разглашении изобличающей информации внешнему получателю. При этом ожидается, что получатель информации второго уровня проведет расследование и предпримет действия в отношении организации, где имеет место данное правонарушение. На данном этапе содержание раскрываемой изобличителем информации включает не только информацию о правонарушении, но и о том, что организация не отреагировала на внутреннее изобличение надлежащим образом.

Законодательное предписание каналов для последовательной передачи вопросов, поднимаемых изобличителями в интересах общества, на более высокий уровень является абсолютно необходимым, как для наделения конкретных организаций полномочиями, позволяющими им взять на себя проведение расследований, когда изобличители сигнализируют, что другие органы пытаются скрыть правонарушения или применяют репрессивные меры, так и для защиты изобличителей, когда им необходимо привлечь более широкое внимание к поднятой ими проблеме.

Третий уровень также является внешним, но от второго его отличает то, что изобличение третьего уровня связано с получателями информации, предполагающими придание информации и утверждений, раскрытых изобличителем, широкой гласности, т.е. передача изобличающей информации в СМИ. Аналогично содержанию изобличающей информации второго уровня, изобличение третьего уровня будет включать информацию о правонарушении, о том, что организация не отреагировала на внутреннее изобличение надлежащим образом, а также о том, что регулирующий орган или иной получатель информации второго уровня не отнесся к поднятой проблеме серьезно. В этом смысле, получатели информации третьего уровня выступают в качестве «контролеров», следящих за тем, чтобы получатели изобличающей информации второго уровня с надлежащей серьезностью относились к своим обязанностям по сдерживанию или исправлению правонарушений. Говоря коротко, главный принцип трехуровневой модели заключается не в том, что организации становятся напрямую подотчетными широкой общественности в отношении практики своей работы, а в том, что на них возлагается ответственность за удовлетворительное решение поднимаемых в них проблем и надлежащее отношение к работникам, поднимающим эти проблемы. В этом смысле средства массовой информации играют важную роль как потенциальные конечные получатели информации, раскрываемой с целью защиты общественных интересов.

Указание в законодательстве конкретных путей эскалации внимания к поднимаемым изобличителями проблемам накладывает на организации ответственность за установление у себя внутренних механизмов изобличения. Именно таким образом закон об изобличении способен стать двигателем реформ внутри организаций. Законодательное предписание каналов для последовательной передачи вопросов, поднимаемых изобличителями в интересах общества, на более высокий уровень является абсолютно необходимым, как для наделения конкретных организаций полномочиями, позволяющими им взять на себя проведение расследований, когда изобличители сигнализируют, что другие органы пытаются скрыть правонарушения или применяют репрессивные меры, так и для защиты изобличителей, когда им необходимо привлечь более широкое внимание к поднятой ими проблеме.

1.5 КОЛЛЕКТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ В ЗАЩИТУ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Представляется, что профсоюзная поддержка кампаний в защиту изобличителей и принятия соответствующего закона, стала заметной лишь недавно; и одним из видных представителей этой новой инициативы, вызванной принятием на уровне ЕС Директивы о коммерческой тайне, является ЕКП. Но это не единственный пример: есть еще кампания, возглавляемая Советом профсоюзов профессиональных и руководящих работников Eurocadres, которая проводится при поддержке более 40 профсоюзов и неправительственных организаций³⁴, и кампания за принятие Конвенции МОТ, инициатором которой является Международным профсоюзом работников надзорно-контрольных учреждений (UITOC, позже ULATOC) в 2009 году. Похоже, что в некоторых странах профсоюзы были склонны рассматривать политику по содействию изобличениям и защите

изобличителей в организациях как икону англо-саксонских моделей прозрачности, которые, как они опасаются, затруднят осуществление ими своей профсоюзной миссии как представителей работников³⁵.

Однако исследования говорят о том, что с конца 1990-х профсоюзы вели кампании в поддержку защиты изобличителей в трех странах: Канаде, Нидерландах и Норвегии³⁶. В Канаде это происходило в контексте защиты изобличителей из числа государственных чиновников. В Норвегии высокая плотность профсоюзного членства и сильные институты социального диалога обуславливали более высокую эффективность представительства интересов и защиты изобличителей внутри организаций, чем в любой другой стране. В Нидерландах FNV, профсоюзная федерация с характерными чертами общественного движения, стояла в первых рядах сторонников перехода к [законодательной] защите изобличителей с конца 1990-х годов. FNV использовала это как способ мобилизации трудящихся для решения социальных вопросов помимо тех, которые традиционно включаются в коллективные договоры и соглашения.

В прошлом трудящиеся вступали в профсоюзы, чтобы обрести некую коллективную силу. В последнее время у них появились для этого новые причины, например, доступ к индивидуальному представительству при рассмотрении дисциплинарных вопросов и жалоб, а также пользование юридическими, финансовыми и страховыми услугами. Льюис и Вандекеркхов³⁷ утверждают, что профсоюзы играют важную роль в обеспечении успеха изобличения, и это требует, чтобы они определенным образом участвовали в процессе изобличения.

Профсоюзы имеют обширный опыт защиты своих работников и членов, и идет речь просто о притеснениях и запугивании или о целенаправленных репрессиях за информационно-пропагандистскую работу в области охраны труда или иную профсоюзную деятельность. Однако британский закон о защите изобличителей (Часть IVA ERA 1996) позволяет работникам поднимать вопросы по широкому кругу предполагаемых правонарушений,

Профсоюзы играют важную роль в обеспечении успеха изобличения, и это требует, чтобы они определенным образом участвовали в процессе изобличения.

которые могут оказывать, а могут и не оказывать воздействие на положение дел в организации или на предприятии, например, касательно предосудительного поведения подрядчиков или поставщиков, нанесения ущерба окружающей среде или вынесения несправедливого судебного приговора.

С учетом факторов, которые, как известно, препятствуют потенциальному изобличению, - страха подвергнуться репрессиям и неверия в результат изобличения - профсоюзам необходимо не только четко консультировать своих членов о том, как поднимать проблемные вопросы и каковы могут быть последствия таких действий, но профсоюзы также должны заверить своих членов, что они готовы оказать давление, чтобы добиться проведения расследования по сделанным заявлениям, и исправления ситуации, где это необходимо. Это будет знакомой для них территорией в отношении случаев притеснения и запугивания и других вопросов защиты жизни и здоровья работников, но возможно, окажется более труднодостижимым в отношении финансовых или экологических правонарушений со стороны работодателя.

Одним из следствий этого является важность приобретения профсоюзами статуса официальных внешних получателей информации в рамках согласованной процедуры. Другим следствием является то, что понадобятся некоторые договорные и законодательные изменения, чтобы профсоюзы могли защищать своих членов, а также обеспечивать исправление правонарушения - т.е. работники приобретут права путем включения в их индивидуальные трудовые договоры положений из коллективно согласованных с организацией механизмов изобличения. Политика и процедуры

По сделанным заявлениям, и исправления ситуации, где это необходимо.

организации в области изобличений могли бы оказаться для профсоюзов новым, экспериментальным направлением деятельности, точно так же как начатая ими работа по ННФЗ и рабочим местам в «экономике разовых заработков».

Профсоюзы также могли бы играть роль в проведении кампаний на национальном или международном уровне, например, в поддержку защиты изобличителей или для формирования в обществе положительного восприятия изобличителей. Хотя в Великобритании БКТ включен в состав технического комитета как Британского института стандартов PAS1998:2008, так и Свода норм и правил изобличения, ни один профсоюз целенаправленно не проводит кампаний в поддержку изобличителей.

2. КАКОВА РОЛЬ ЗАЩИТЫ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И СТАНОВЛЕНИИ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Данный раздел обсуждает, почему «доступная только своим» информация от изобличителей важна в борьбе с коррупцией и другими правонарушениями. Хотя, насколько нам известно, исследований, позволяющих точно проанализировать ответ на этот вопрос, нет, мы предлагаем три направления, по которым можно выстраивать доводы о вкладе защиты изобличителей в попытки борьбы с мошенничеством и коррупцией и ее содействии становлению добросовестного управления.

2.1 ИЗДЕРЖКИ И ВЫГОДЫ ЗАЩИТЫ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ В БОРЬБЕ С МОШЕННИЧЕСТВОМ

Исследование, проведенное Университетом Гриффита³⁸ в государственном секторе Австралии, говорит о большом значении внутреннего изобличения. Большинство из 750 руководителей и сотрудников по вопросам профессиональной этики из 14 агентств австралийского государственного сектора указали, что изобличения со стороны работников более важным способом выявления правонарушений, чем прямое наблюдение, плановые проверки, внутренний аудит, внешние расследования и жалобы со стороны. Недавно опубликованный Глобальный доклад о борьбе с мошенничеством³⁹ отмечает, что в 32% случаев выявления мошенничества, информация, которая помогла расследованию, поступила от работника. В ситуациях, когда мошенником оказывался руководитель высшего или среднего звена, эта цифра составляет 41%. Это свидетельствует о том, что работники могут оказаться серьезным активом для устойчивой системы борьбы с мошенничеством. Изобличители явились самым эффективным способом выявления мошенничества (41%), опередив независимый аудит (31%) и внутренний аудит (25%).

Что изобличения со стороны работников более важным способом выявления правонарушений, чем прямое наблюдение, плановые проверки, внутренний аудит, внешние расследования и жалобы со стороны.

Сравнение между регионами подчеркивает значение механизмов изобличения. В среднем, случаи мошенничества, раскрытые именно изобличителями, во всех странах и во всех секторах составляют 41% от общего числа⁴⁰. В США в 48% случаев выявлению мошенничества способствовали работники, предоставившие изобличающую информацию. В регионе Персидского залива эта цифра составила лишь 20%. Авторы доклада Кролла объясняют такую разницу в эффективности раскрытия мошеннических схем отсутствием в регионе Персидского залива федеральных законов, обеспечивающих достаточную защиту изобличителей - разительный контраст с США.

Безусловно, законодательство и политика защиты изобличителей сопряжены также и с издержками. Однако, проведенное в США исследование программ защиты изобличителей показывает, что выгоды перевешивают затраты⁴¹. Участие изобличителей в раскрытии мошенничества и других правонарушений влечет за собой удлинение процедуры регулирования. Это ведет к росту затрат. Однако участие изобличителей помогает регулирующим органам выстроить более прочные обвинения. Преимуществами более прочных обвинений являются больший процент выигранных дел и более высокие денежные штрафы. Таким образом, специальный рамочный механизм изобличения для работников, которые могут раскрыть «инсайдерскую информацию» или правонарушение внутри организации, является необходимым элементом системы борьбы с коррупцией.

Специальный рамочный механизм изобличения для работников, которые могут раскрыть «инсайдерскую информацию» или правонарушение внутри организации, является необходимым элементом системы борьбы с коррупцией.

В Великобритании в 2013 году было создано Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Conduct Authority (FCA)), ставшее преемником Управления по регулированию финансовых услуг (Financial Services Authority (FSA)) и выполняющее функции регулятора в финансовом секторе. Одним из отличий от предшественника является наличие в FCA специальной команды, которая получает сообщения от изобличителей и работает с этой информацией.

В 2013 году FCA, опираясь на сведения, полученные от изобличителей, провела на 72% больше расследований, чем FSA годом ранее (254 дела против 148)⁴².

В США исследование установило, что только в одном 2003 году изобличители помогли государству вернуть более 1 миллиарда долларов. По оценкам авторов того же исследования, в период между 1997 и 2001 годами отношение выгод от защиты изобличителей к затратам, связанным с этой защитой, составляет от 14/1 до 52/1, со средним значением 33/1⁴³.

2.2 БОЛЕЕ ШИРОКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Более широкие соображения, чем анализ чисто денежных выгод и затрат, также указывают на полезность защиты изобличителей для общества. Брейтуэйт (Braithwaite), известный ученый в области работы регулирующих органов, утверждает, что в контексте регулируемого капитализма консультации экспертов по налогообложению могут перейти из рынка «честного» (где консультанты дают советы по уплате налогов в соответствии с духом налогового законодательства) в рынки порочные (где консультанты разрабатывают схемы, цель которых уклонение или уход от уплаты налогов). Политикам необходимо разработать базу правового регулирования, которая сделает «честный» рынок более доминантным (более востребованным), чем рынок порочный. Это требует укрепления потенциала правоприменительной деятельности

Карательное правосудие привлекает виновных к ответственности за нарушения в прошлом, тогда как восстановительное правосудие убеждает нарушителей исключать правонарушения в будущем.

для извлечения внутренней, «инсайдерской», информации о надвигающихся проблемах. В этом отношении наилучшие результаты дают «пакеты [соответствующих] стратегических установок, интегрированные в архитектуру регуляционной деятельности, которые в большинстве случаев позволяют этим двум сторонам взаимно подкреплять друг друга»⁴⁴.

Брейтуэйт предлагает объединить механизмы работы с изобличителями на уровне правоохранительных органов с сохранением возможности восстановительного правосудия на уровне организации. Карательное правосудие привлекает виновных к ответственности за нарушения в прошлом, тогда как восстановительное правосудие убеждает нарушителей исключать правонарушения в будущем. Восстановительное правосудие предполагает работу организации с своими заинтересованными сторонами над исправлением своих собственных правонарушений на ранней стадии. Предложение Брейтуэйта согласуется с 3-уровневой моделью, представленной нами в разделе 1.4. Говоря словами Брейтуэйта, один из способов предотвратить становление механизмов, поощряющих изобличителя передавать информацию о правонарушении регулятору, отодвигая восстановительное правосудие на задний план, это «стимулировать налоговых мошенников к тому, чтобы они обращались в налоговые органы раньше своих изобличителей, а экологических преступников - к тому, чтобы они опережали своих изобличителей в обращении в органы экологического регулирования»⁴⁵. Организации необходимо стимулировать к тому, чтобы они «хватались» за своих внутренних изобличителей до того, как те обратятся к внешнему лицу или органу.

Однако подобные стимулы требуют нормативных положений о защите изобличителей от ответных репрессивных мер не только в том случае, когда они обращаются в органы регулирования, но и когда они поднимают вопрос внутри своей организации. В этом смысле, устойчивая защита потребителей будет сдерживать организации от применения репрессивных мер к своим внутренним изобличителям. В противном случае, регуляторы будут рады получить «инсайдерскую» информацию, которую сообщит им изобличитель.

2.3 АДЕКВАТНЫЕ ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ НА ЗАЯВЛЕНИЯ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ ПРЕДОТВРАЩАЮТ УЩЕРБ

В данном разделе мы представляем краткое описание случаев, когда нанесение ущерба можно было предотвратить, если бы организации отнеслись к раннему изобличению правонарушения с полной серьезностью. Эти случаи подкрепляют наше утверждение о том, что устойчивая защита изобличителей способна стать для организаций стимулом к тому, чтобы исправлять свои правонарушения на ранней стадии; такие положения будут отвечать интересам всех заинтересованных сторон.

ДЕЛО КОМПАНИИ ВЕЕСН NUT⁴⁶

Работники компании по производству питания для младенцев обнаружили, что один из продуктов, продававшийся как «100-процентно чистый» и рекламировавшийся как «полностью натуральный» содержал, на самом деле, прошедшую очистку воду вместо яблочного концентрата. Произошло это, скорее, по ошибке, нежели намеренно. Оно доложили об этом своему начальству, которое подошло к решению этой проблемы с позиций расчета затрат, а не ответственности перед потребителями и национальной системой производства и распределения продуктов питания. Менеджеры оценили стоимость уничтожения складских запасов непроданной продукции и отзыва продукции с рынка в 3,5 миллиона долларов США и приняли решение продолжить реализацию некондиционной продукции и скрыть информацию о своей ошибке. Таким образом, они превратили ошибку в мошенничество. Это заставило некоторых работников пойти дальше, и они обратились со своими опасениями к регулирующему органу. Против компании и ее исполнительного руководства были возбуждены уголовное и гражданское дела, которые обошлись ей в 25 миллионов долларов. Чистый убыток от того, что компания не отнеслась серьезно к изобличителям на ранней стадии, составил в этом случае 21,5 миллиона долларов, т.е. в шесть раз больше того, что компания заплатила бы, исправив нарушение сразу же по получении изобличающей информации.

ДЕЛО КОМПАНИИ AIB⁴⁷

В 2001 году ведущий внутренний аудитор банка услышал истории о том, что директора филиалов взимают с деловых клиентов чрезмерные гонорары за предоставляемые им консультации. Аудитор и его команда провели проверку и установили, что деловым клиентам были выставлены счета на сумму, которая превышала следуемую сумму на 65 миллионов евро. Он направил свой отчет высшему руководству банка и получил заверения в том, что эта порочная практика прекратится, и эти деньги клиентам будут возвращены. Прошло три месяца, никаких возвратов проведено не было. Тем временем, руководство начало реструктуризацию, в рамках которой отдел внутреннего аудита отодвигался на второй план и терял свое значение. Он снова направил высшему руководству и Председателю правления банка служебную записку, указав на необоснованную задержку возврата денег клиентам и на то, что ослабление отдела внутреннего аудита станет нарушением Базельских рекомендаций и возымеет катастрофические последствия для внутренних надзорно-контрольных функций банка. Некоторое время спустя, и после двух попыток внутреннего изобличения, он был снят с должности руководителя службы внутреннего аудита. В конечном итоге, в ситуацию вмешался регулирующий орган, предписавший возвращение денег клиентам наложивший на банк штраф в 2 миллиона евро.

КАНАДСКИЙ СЛУЧАЙ

В Канаде госслужащий поделился своими подозрениями о мошенничестве со своим непосредственным начальником и со своим профсоюзом, что помогло выявить растрату миллионов из государственных средств в рамках скандала о спонсорстве, который тянулся на самые верхи правящей политической партии. Аллан Катлер впервые поделиться своими подозрениями о махинациях и политическом вмешательстве в проведении тендеров с высшим руководством Министерства государственных работ и правительственных слуг Канады в Департамента в 1995 году. Со временем, его информация была подтверждена Генеральным Аудитором, чей отчет за 2004 год



указал, что в рамках программы спонсорской поддержки с бюджетом в 250 миллионов долларов до 100 миллионов долларов были переданы дружественным либеральной партии рекламным фирмам и государственным корпорациям по фиктивным контрактам. Вскоре после этого Премьер-министр назначил полномасштабное официальное расследование. Доклад Комиссии Гомери, в свою очередь, привел к увольнению большого числа государственных чиновников, уголовному приговору и тюремному заключению для высокопоставленного бюрократа, руководившего программой, и дальнейшему уголовному преследованию исполнительных директоров корпорации до 2008 года. Ущерб для канадских налогоплательщиков был огромным, как ввиду масштабов этой коррупционной схемы, так и из-за последствий этого скандала. Всего этого можно было бы избежать, если бы к предупреждениям Аллана Катлера прислушались с самого начала.



3. ПЕРЕДОВОЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Хотя законы о защите изобличителей становятся все более популярными, во многих случаях закрепленные права остаются в значительной степени символическими и потому дают обратный результат. Работники шли на риск ответных репрессий, полагая, что им обеспечена настоящая защита, тогда как на самом деле реальных шансов сохранить и продолжить свою карьеру в организации они не имели. В таких случаях, действия, опирающиеся на подобные законы о защите изобличителей, которые, по сути, являются «бумажными тиграми», почти стопроцентно означали, что судебный орган официально признает правомочность ответных репрессий, и дальнейшая карьера жертв таких репрессий наталкивалось на еще большую предубежденность со стороны руководства, чем если бы закона о защите изобличителей не существовало вообще. Анализ применения этих и ранее существовавших законов за последние три десятилетия выявил множество таких «усвоенных уроков», которые последовательно разрешались в США на федеральном уровне посредством внесения поправок, исправлявших ошибки и устранявших пробелы и лазейки в законодательстве.

На самом деле, законы «для галочки» являются «картонными щитами», поскольку каждый, кто рассчитывает за ними укрыться, неизменно губит свою профессиональную карьеру. Подлинные законы о защите изобличителей представляют собой «щиты из стали», прикрывшись которыми, работник имеет шанс, сражаясь, спасти свое профессиональное будущее. Опираясь на 37-летний опыт «усвоенных уроков», Проект ответственности правительства выделил шесть стандартов наиболее передового законодательного опыта. Все минимальные нормы присутствуют в различных действующих на данный момент законах и подзаконных актах о защите работников. Стандарты «передового опыта», о которых здесь идет речь, основаны на подборке национальных законов 33 стран, которые имеют заслуживающие хотя бы минимального доверия специальные законы о защите изобличителей, распространяющиеся и на национальную рабочую силу, а также политические установки межправительственных организаций, включая такие как ООН, Всемирный банк, Африканский банк развития, Азиатский банк развития и Межамериканский банк развития.

Следующий раздел содержит разъяснение этих «передовых» стандартов, а раздел, следующий за ним, - рейтинговую таблицу стран, чьи законы о защите изобличителей свидетельствуют о заслуживающих доверия усилиях по реализации этих стандартов. Также включено соответствие каждому из этих стандартов предложенного парламентской фракцией Зеленых/ЕСА проекта Директивы ЕС о защите изобличителей в государственном и частном секторах⁴⁸. Исходя из того, что законы о защите изобличителей имеются, когда и где они необходимы, также может быть полезно акцентировать несколько из стандартов «передового опыта, которые могут показаться техническими, но способны кардинально повлиять на практическую эффективность применения закона. В результате, обзор различий в политике защиты изобличителей в плане соблюдения этих шести стандартов передового опыта для всех 33 стран с их национальными законами и проекта Директивы ЕС, предложенного фракцией Зеленых/ЕСА визуально представлен в форме таблицы и диаграммы.

Законы «для галочки» являются «картонными щитами», поскольку каждый, кто рассчитывает за ними укрыться, неизменно губит свою профессиональную карьеру. Подлинные законы о защите изобличителей представляют собой «щиты из стали», прикрывшись которыми, работник имеет шанс, сражаясь, спасти свое профессиональное будущее.

3.1 ШЕСТЬ СТАНДАРТОВ ПЕРЕДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПЫТА

Бремя доказывания: Поскольку это устанавливает «правила игры» в отношении того, какой объем улик и свидетельств достаточен для установления факта нарушения, данный стандарт необходим, если мы хотим, чтобы у изобличителя имелась честная возможность выиграть. Ключевым принципом «образцовости» здесь является перенесение бремени доказывания на подозреваемого, которое требует, чтобы работодатель предоставил дополнительные свидетельства объективности своих мотивов всякий раз, когда законопослушный изобличитель доказывает, что столкнулся, хоть в какой-то степени, с проблемой ответных репрессий.

Судебный орган: Наличие соответствующего правоохранительного или судебного органа определяет, будет ли решение о нарушении прав изобличителя приниматься беспристрастным органом власти. Ключевым критерием «образцовости» здесь является право на надлежащее рассмотрение трудовых споров.

Окончательные средства судебной защиты: Некоторые законы просто отменяют любые незаконные ответные репрессии, факт которых установлен. Однако если только изобличитель не возвращается в первоначальное положение, свободное от любых прямых и косвенных последствий изобличения, жертва незаконных ответных репрессивных мер все равно может «выиграв, проиграть». Это означает, что такие средства судебной защиты должны включать не только восстановление на работе и выплату неполученной зарплаты, но и неосязаемые последствия репрессий, такие как боль и страдание, упущенные возможности и потеря репутации, косвенные финансовые последствия, издержки, связанные с применением репрессий и издержки на восстановление законных прав.

Промежуточные средства судебной защиты: Когда предоставляется временная судебная защита до вынесения постановления по делу, работодатель теряет стимул к продлению конфликта, даже когда знает, что дело, вероятнее всего, будет в итоге проиграно. Для оставшихся без работы изобличителей продление судебной процедуры может означать, что они останутся совершенно без средств к существованию еще до того, как у них появится шанс выиграть дело. Как результат, никакой другой фактор в законе о защите изобличителей не может иметь большего практического значения, чем данный критерий передовой законодательной практики.

Действия по исправлению правонарушения: Исследования неизменно подтверждают, что цинизм, вера в то, что обличение правонарушения ничего не изменит, оказывают более сильные «остужающий» эффект на потенциальных изобличителей, чем страх перед ответными репрессиями. Фундаментальным принципом передовой правоприменительной практики является выбор ответственных организаций с установленными обязанностями и процедурами, которые предпримут действия на основе представленных доказательств и будут общаться с изобличителем. Наиболее эффективные системы также разрешают изобличителю давать свои комментарии о полноте и правильности отчета. В одной стране, Сербии, изобличителю даже предоставляется доступ к следственным документам.

Обучение и охват: Опыт говорит о том, что эта традиционно игнорируемая сердцевина вспомогательных услуг в своем образцовом виде сравнима по своему воздействию на практическую ситуацию только с промежуточными средствами судебной защиты. Как правило, не менеджеры, ни работники не знают о правах и обязанностях, связанных с изобличением. Аналогичным образом, судьи и политики годами принимают дико непоследовательные решения из-за отсутствия начальной подготовки по этой теме. В качестве примера передового опыта мы приводим закон Сербии, который требует сертификации судей, прежде чем они будут слушать дело изобличителя. Не случайно, что по прошествии первого года судебные постановления стало последовательными и благоприятными для жертв ответных репрессий. Разумно инвестировать в законодательно закрепленные требования по охвату и обучению всех, кого затрагивает закон о защите изобличителей или в чьи обязанности входит его применение на практике.

3.2 ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

По перечисленным выше шести стандартам передового опыта, каждая страна и предложенный Зелеными/ЕСА проект Директивы ЕС оцениваются по шкале от 1 до 3.

- «1» означает глубокие усилия по полноценному достижению образцового уровня
- «2» означает, что передовой опыт, в принципе, учитывается, хотя в деталях полное соответствие не достигнуто.
- «3» означает, что передовой опыт в данной области не отражен в законе о защите избличителей⁴⁹, положения слишком размыты, чтобы иметь действенный смысл, или что соответствующие положения дают обратный результат.

Таблица 3. Рейтинг по 6 стандартам передового опыта

Рейтинги по 6 стандартам передового опыта						
Страна	Время доказани	Судебный орган	Суд. защита - окончат.	Суд. защита - промежут.	Действия по исправлению	Обучение/ Охват
Албания	2	3	2	3	2	3
Австралия	2	1	1	1	1	2
Бельгия	2	3	2	2	1	3
Босния	2	3	2	3	3	3
Канада	3	3	1	3	3	3
Великобритания	3	2	1	1	3	3
Гана	3	1	1	2	2	3
Венгрия	3	3	2	3	2	2
Индия	2	2	2	2	2	3
Ирландия	2	1	1	1	2	3
Израиль	3	2	1	3	3	3
Ямайка	2	2	1	3	1	1
Япония	3	3	3	3	3	3
Корея	2	2	1	1	1	3
Косово	3	2	2	3	2	3
Либерия	2	1	1	3	2	2
Люксембург	2	1	2	1	2	3
Малайзия	2	1	1	1	1	3
Мальта	3	1	1	1	2	3
Македония	3	1	2	1	2	3
Нидерланды	3	1	2	3	1	1
Норвегия	2	1	2	3	2	3
Перу	3	2	2	3	3	3
Румыния	3	1	2	3	3	3
Сербия	1	2	2	1	1	1
Словакия	2	2	2	1	2	2
Словения	2	2	2	3	2	2
ЮАР	3	1	2	2	3	3
Уганда	3	1	1	3	2	3
США	1	1	2	2	1	2
Замбия	3	1	1	1	2	3
Проект Директивы ЕС	1	1	2	3	1	2

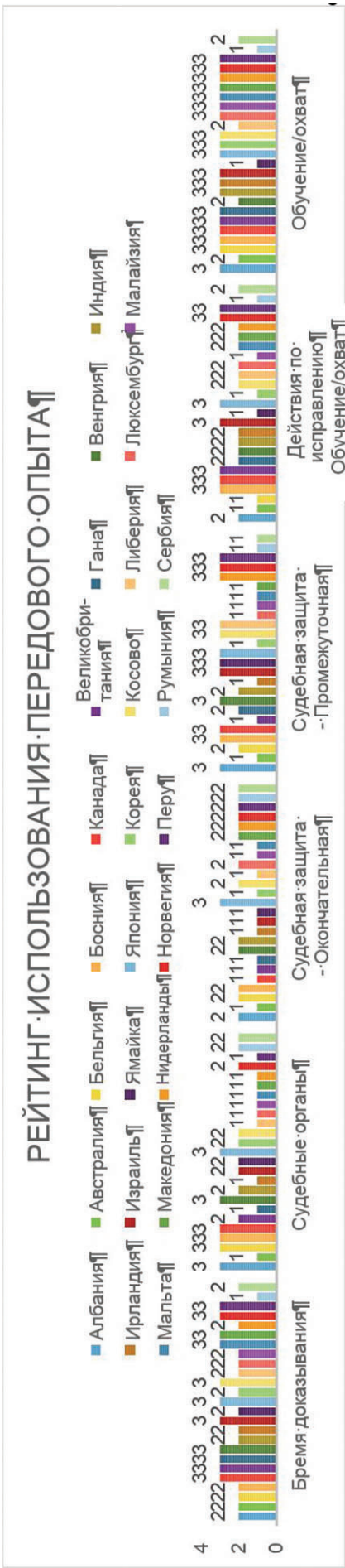


Рисунок 3. Диаграмма рейтинга использования передового опыта

4. ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА И ЗАЩИТЫ ИЗОБЛИЧИТЕЛЕЙ

Как было ранее указано в настоящем докладе, изобличение признается во всем мире как ключевой элемент борьбы с коррупцией и порочной практикой управления предприятиями как в государственном, так и в частном секторе. Его также все чаще рассматривают как один из основных аспектов свободы слова, особенно в отношении права общества на информацию и доступ к информации, а также свободы совести⁵⁰. Однако большинство, если не все, из законов о защите изобличителей, которые приняты и продолжают приниматься в мире, сосредоточены на защите работников и лиц, находящихся в трудовых отношениях. Данный раздел посвящен явлению изобличения как сплетению общественных интересов, профсоюзной работы и деятельности МОТ.

Изобличение признается во всем мире как ключевой элемент борьбы с коррупцией и порочной практикой управления предприятиями как в государственном, так и в частном секторе. Его также все чаще рассматривают как один из основных аспектов свободы слова, особенно в отношении права общества на информацию и доступ к информации, а также свободы совести.

4.1 СОЕДИНЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ И ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Деятельность организаций – и в государственном, и в частном секторе – затрагивает людей реальным и самым прямым образом, через предоставляемые услуги общественного пользования и через продаваемую продукцию. Не важно, какие системы внедрены, все может пойти не так. Изобличение – это, в первую очередь, передача информации; таким образом, защиту изобличителей можно рассматривать как гарантию того, что каналы прохождения информации не будут заблокированы или перенаправлены в ненадлежащем направлении. Внутри организаций изобличение может действовать как система раннего оповещения, но, и это важно, изобличение является также ответственностью перед обществом. Оно спасает жизни людей и защищает их средства к существованию.

Внутри организаций изобличение может действовать как система раннего оповещения, но, и это важно, изобличение является также ответственностью перед обществом. Оно спасает жизни людей и защищает их средства к существованию.

Отчасти та концептуальная неразбериха, которая окружает понятие защиты изобличителей, возникает из-за широкого спектра связанной с защитой общественных интересов информации, которая может составлять основу изобличающего разглашения; она может касаться гигиены и безопасности труда, экологии, или серьезных злоупотреблений при распоряжении бюджетными средствами в любой области государственного управления. Все это – проблемы, в борьбе с которыми профсоюзы мира стоят на переднем крае, добиваясь более полной и эффективной защиты своих членов, их семей и сообществ. Однако тот факт, что изобличение взаимодействует сразу с несколькими разными областями закона и политики, также является одной из причин, по которой правительства заявляют, что не знают, либо действительно не уверены, к какой именно части системы управления относится защита изобличителей. Наиболее успешно она действует, когда упор делается на защиту прав работников.

Законодательные и политические инструменты защиты изобличителей прочно коренятся в трудовом законодательстве и законах о занятости. В США реформа государственной службы в 1970-х годах задала начальный контекст для реализации защиты изобличителей во всем федеральном секторе – связав защиту изобличителей с подотчетностью органов государственной власти обществу. Конвенция МОТ о прекращении трудовых отношений 1982 года (Статьи 4 и 5) стала одним из первых инструментов международного права, включавшим в себя защиту изобличителей, указав, что подача жалобы на работодателя или участие в судебных процедурах

Конвенция МОТ о прекращении трудовых отношений 1982 года (Статьи 4 и 5) стала одним из первых инструментов международного права, включавшим в себя защиту избличителей, указав, что подача жалобы на работодателя или участие в судебных процедурах против работодателя не являются законными основаниями для увольнения. Конвенция также прояснила в Статье 9, что бремя доказывания обоснованности увольнения должно, по возможности, лежать на работодателе, а для защиты избличителей такое перекладывание бремени доказывания на подозреваемого имеет фундаментальное значение.

против работодателя не являются законными основаниями для увольнения. Конвенция также прояснила в Статье 9, что бремя доказывания обоснованности увольнения должно, по возможности, лежать на работодателе, а для защиты избличителей такое перекладывание бремени доказывания на подозреваемого имеет фундаментальное значение.

Большая часть работы, проведенной с 1982 года на региональном уровне,⁵¹ основывалась на этих ранних мерах МОТ и осуществлялась, главным образом, через призму борьбы с коррупцией. Статья 33 Конвенции ООН против коррупции (UNCAC, 2003), например, устанавливает, что: «Каждое государство-участник должно рассмотреть включение в свою национальную правовую систему надлежащих мер, обеспечивающих защиту от любых форм несправедливого обращения для любого лица, которое с честными намерениями и достаточным обоснованием сообщает компетентным органам власти о любых фактах, касающихся правонарушений, определенных согласно настоящей Конвенции». Более того, Статья 8 призывает Государства, подписавшие Конвенцию, рассмотреть возможность «внедрение мер и систем, способствующих предоставлению государственными чиновниками информации об коррупционных действиях соответствующим органам власти, когда им становится известно о таких действиях при исполнении своих должностных обязанностей». Одной из причин, по которым Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC) опубликовало в 2015 году информационный справочник по передовому опыту (кратко обсуждается ниже), заключается в том, что UNCAC не использовала термин «избличитель» и не говорила предметно об особой необходимости законодательной защиты работников, включая государственных чиновников.

Европа дает нам наглядный пример того, как развивалась тема избличения в антикоррупционном контексте, начиная с работы Совета Европы по защите избличителей в рамках общей борьбы с коррупцией в конце 1990-х годов. Недавно Совет Европы подчеркнул значение избличителей для обеспечения демократии и соблюдения прав человека - поле деятельности, с которым профсоюзы хорошо знакомы. Оба подхода пересекаются.

В 1999 году Совет Европы принял две конвенции, Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS, № 174) и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию. Статья 9 Конвенции о гражданско-правовой ответственности обеспечивает право госслужащих сообщать о правонарушениях и получать защиту - каждая страна-участница должна «обеспечить в своем национальном законодательстве надлежащую защиту от любых неоправданных санкций в отношении работников, которые имеют достаточные основания подозревать коррупцию и которые из лучших побуждений сообщают о своих подозрениях уполномоченным лицам или органам власти».

Однако это не означало, что воздействие избличения на ситуацию в других ключевых областях игнорировалось на европейском уровне. На самом деле, в проведенном Европейским Парламентом промежуточном анализе реализации стратегии ЕС по охране труда на 2007-2012 годы содержится призыв к принятию Европейским Союзом «директивы, защищающей лиц, которые с законным основанием предупреждают о незафиксированных рисках для жизни и здоровья работников, особенно посредством обращения в соответствующую трудовую инспекцию». Европейский суд по правам человека принял ряд существенных постановлений в отношении избличения, определив ключевые принципы, подлежащие применению при рассмотрении, в частности, право, определенных в Статье 10 - право на свободу выражения мнений. Многие их рассмотренных случаев касаются государственных служащих, которые разгласили информацию о правонарушениях, обнаруженных ими в своих организациях.

Одним из ведущих дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека, является дело Гужи против Молдовы [№ 14277/04, 12 февраля 2008]. Суд признал факт нарушения Статьи 10, поскольку заявитель был уволен за разглашение информации, которая являлась правдивой и представляла законный интерес для общества. Суд занимал и продолжает занимать вполне прогрессивную позицию в

своем развитии юриспруденции в области защиты изобличителей, поддерживая свободу выражения мнений как одну из фундаментальных основ демократического общества - даже в отношении разглашения потенциально конфиденциальной или секретной информации: -

«В этом отношении Суд отмечает, что государственный служащий при выполнении своей работы может получить внутреннюю информацию, включая секретную информацию, раскрытие или публикация которой отвечает выраженным интересам общества. Таким образом, Суд считает, что поступление сигнала от государственного служащего или работника государственного сектора о противозаконных действиях или правонарушениях на рабочем месте должно, при определенных обстоятельствах, подлежать защите. Таковая может быть показана в случае, если работник или государственный служащий является единственным лицом, или частью малой категории лиц, знающих о том, что происходит на работе, и, таким образом, находится в наилучшем положении, чтобы действовать в интересах общества, уведомляя об этом работодателя или широкую общественность». (параграф 72).

Суд подтвердил в этом и ряде других дел, что защита по Статье 10 распространяется на предприятие, учреждение или организацию вообще и на государственных служащих в частности. Он также учитывает, как один из факторов, подлежащих рассмотрению, наличие или отсутствие безопасных альтернативных каналов для разглашения информации, не устрояя права на публичное разглашение информации там, где это необходимо в свободном и демократическом обществе. Это, опять же, та область, в которой МОТ могла бы обеспечить сильную направляющую поддержку.

Бывший Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг заявил в 2009 году, что изобличение (наряду со свободными СМИ и независимостью судебной системы) имеет жизненно важное значение для защиты прав человека. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) рекомендовала межведомственный подход, охватывающий «предупреждения о различных видах противозаконных действий, включая все серьезные нарушения прав человека». Это привело к тому, что в 2014 году Совет Европы принял Рекомендацию о защите изобличителей - первый правовой инструмент, содержащий четкие рекомендации государствам-членам в отношении построения правовой и институциональной системы защиты изобличителей. Она подчеркивает важность предоставления защиты широкому ряду работников.

Разъяснительный меморандум к Рекомендации Совета Европы, поясняет, что Принципы 3 и 4 обеспечивают широкий и целенаправленный подход к целому ряду лиц, которые могут столкнуться с правонарушением по месту работы или при осуществлении деятельности, связанной с их работой.

С точки зрения защиты общественных интересов, это все лица, которые в силу наличия фактических трудовых отношений (с оплатой или без оплаты труда) находятся в привилегированном положении в отношении доступа к информации и могут наблюдать или выявлять наличие нарушения на ранней стадии - независимо от того, предполагает ли оно намеренное правонарушение или нет. Сюда включаются временные работники и работники с неполной занятостью, а также стажеры и волонтеры. В определенных контекстах и в рамках соответствующей правовой базы, Государства-члены могут также пожелать распространить защиту на консультантов, свободных (внештатных) и самозанятых работников и субподрядчиков; причины, лежащие в основе рекомендации обеспечить защиту изобличителям, определяются экономической уязвимостью их положения в отношении лица, от которого зависит получение ими работы. (параграф 45)

Меняющаяся природа занятости оказала огромное воздействие на профсоюзы, и то же самое можно сказать о сфере защиты изобличителей.

Разъяснительный меморандум определяет роль профсоюзов в рамках Принципа 15 об альтернативных защищенных каналах разглашения и Принципа 28 о доступе к независимому консультированию. Оба эти пути являются жизненно важными, и профсоюзы их уже используют для взаимодействия со своими членами. Однако сохраняется неясность в отношении того, как профсоюзам следует подходить к этому вопросу.

Это выявилось при недавнем проведении исследования польской организацией, Фондом им. Стефана Батория.⁵² Отчет содержал результаты опроса профсоюзов и организаций работодателей о том, как изобличители воспринимаются в данной стране. Хотя польское правительство утверждает, что никаких новых законов не требуется, поскольку действуют соответствующие антидискриминационные положения трудового законодательства и работники могут полагаться на защиту со стороны профсоюзов, опрошенные профсоюзные представители не имели четкого представления о том, кто такой изобличитель и что следует считать изобличением. Это вызывало у них склонность относиться к изобличителям с некоторым подозрением. Профсоюзы при этом отметили, что роль работников, пытающихся защитить общественные интересы, следует усилить, предоставив дополнительные полномочия профсоюзам и инспекторам по трудовым и социальным вопросам. Хотя и профсоюзы, и представители работодателей высказывались одинаково осторожно в отношении необходимости принятия новых нормативно-правовых актов, они признали, что существующая правовая и институциональная база, призванная защищать работников, далека от того, чтобы быть удовлетворительной.

Как и в Польше, во многих странах мира не существует полного осознания того, каким образом сильная защита изобличителей могла бы защитить интересы профсоюзов, равно как и широкие общественные интересы. К сожалению, это играет на руку тем немногим организациям, которые, возможно, хотели бы избежать серьезных проверок или правоприменительных мер, и, что важно, это на руку коррумпированным лицам, часть которых занимают высокие должности.

МОТ способна сыграть ключевую роль в акцентировании необходимости с самого начала вовлечь в эту работу профсоюзы и работодателей, которые выступали бы за защиту изобличителей и проведение с ними уже на ранней стадии консультаций о том, что необходимо и как положения закона должны работать на практике. Изоляция отдельных изобличителей создает ситуацию уязвимости - проблема, которую профсоюзы как органы коллективного действия, способны решать. Вопрос индивидуальной уязвимости вообще является серьезным для интересов общества, но он становится еще более серьезным, когда становится ясно, что изобличения, должным образом осуществленные и услышанные, могли бы сэкономить налогоплательщикам миллионы долларов и защитить рабочие места тех, кто окажутся безвинными жертвами скандала или аварии в случае, если обнаруженная проблема останется нерешенной.

Отмечено некоторое, хотя и недостаточно твердое, признание на более широком международном уровне значения профсоюзов и работодателей для защиты изобличителей. Как упоминалось выше, УНП ООН (UNODC) опубликовало в 2015 году Руководство по передовому опыту защиты информаторов. УНП ООН идет в этой работе дальше Совета Европы в отношении роли профсоюзов и работодателей, ясно указывая на необходимость проведения консультаций по любому проекту закона о защите изобличителей. Руководство рекомендует в своем перечне актуальных мер (стр. 87), что в рамках оценки положения дел в стране, государствам-членам следует а) проанализировать существующую правовую базу и институциональные механизмы с целью укрепить наработанный передовой опыт и выявить пробелы и б) провести широкие консультации с представителями соответствующих правительственных органов, делового сообщества, профсоюзов, правовой системы и гражданского общества для планирования разумных и устойчивых реформ. Однако Руководство не дает подробного описания конкретной роли каждой из этих структур и, в частности, путей повышения информированности о значении защиты изобличителей в их работе.

4.2 ПРОФСОЮЗЫ - ЖИЗНЕННО ВАЖНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Два наиболее прогрессивных закона, принятые в последние годы, уходят своими корнями в реформу госслужбы и закон о занятости. В Ирландии нынешний лидер Лейбористской партии Брендан Хаулин провел Закон о защищенных разглашениях 2014 года в национальный свод законов, когда был министром по вопросам бюджетных ассигнований и реформирования. Этот закон, который Ирландский конгресс трудюнионов (ICTU) назвал «большим шагом вперед», а Профсоюз работников сферы услуг, промышленности, профессиональных и технических кадров (SIPTU) - «одной из важнейших составляющих законодательства о занятости», распространяется на и защищает наемных работников, подрядчиков, заемных работников и лиц, приобретающих опыт работы.

В Сербии Министерство юстиции в 2013 году начало официальный процесс подготовки проекта закона об изобличении на рабочем месте и, в соответствии с межведомственным подходом, рекомендованным Советом Европы и ООН, создало рабочую группу, в которую вошли более 20 ключевых представителей соответствующих министерств и ведомств, судьи всех уровней, включая Заместителя председателя Верховного Суда, представители крупнейших профсоюзов и организаций работодателей, включая торговые палаты, а также представители гражданского общества. Министерство юстиции Сербии также провело широкие общественные консультации.

Сербский Закон о защите изобличителей 2015 года, как и ирландский закон, вобрал в себя все имеющиеся в мире образцовые нормы и стандарты, но, благодаря работе с профсоюзами и другими ключевыми действующими лицами, принятый закон является одновременно амбициозным и реально осуществимым, опираясь на национальное законодательство и традиции. Активное участие профсоюзов и организаций работодателей на ранней стадии означает не только то, что они с полной ясностью понимают, как закон призван работать; это также помогает обеспечить более эффективную и оперативную защиту работников без необходимости обращаться в судебные инстанции. Профсоюзы и Ирландии, и Сербии имеют уверенную возможность контролировать исполнение этого закона с течением времени, а также инициировать призыв к проведению реформ, где это необходимо.

В некоторых странах мира профсоюзы очень активно помогают создать на предприятиях и в организациях условия, способствующие процессу изобличения и защите изобличителей. Одним из таких является аргентинский профсоюз работников органов государственного контроля, налоговых органов и юстиции RED DE TRABAJADORES de Control Público, Fiscalización, Recaudación y Justicia⁵³. С момента своего создания в 2014 году профсоюз RED работает над наращиванием своего потенциала, защитой прав и интересов изобличителей, а также является, помимо прочего, доверенным юридическим лицом для приема жалоб.

В Нидерландах Министерство социальных дел и занятости заказало проведение исследования и выяснило, что и работодатели, и работники хотели бы иметь некий этический кодекс, который позволит им реализовать в организациях необходимые механизмы донесения изобличающей информации. Фонд труда – консультативный орган представителей работодателей и работников – попросили поработать над этим проектом, и результатом стало Заявление о рассмотрении подозрений о злоупотреблениях в компаниях⁵⁴.

По сути, это был кодекс поведения, согласованный между профсоюзами и работодателями, который направлял действия работодателей и способствовал ответственному подходу работников к использованию установленных механизмов и политики организации. Их усилия опирались на общие ценности в области услуг и поведения, существовавшие во всех компаниях, организациях и учреждениях, и поэтому не рассматривались как ограниченные только частным сектором. В Заявлении также пояснялось, что работодатели и руководители служб во всех секторах должны постараться обеспечить для всех, на кого возлагалась ответственность в рамках тех или иных процедур и механизмов изобличения или предоставления отчетов, адекватную подготовку по путям и методам справедливого обращения с работниками и докладами, а также проследить за тем, чтобы все процедуры и механизмы были четко разъяснены всем штатным сотрудникам и работающим партнерам (например, волонтерам, подрядчикам и т.п.). Приведенный ниже отрывок из Введения говорит о причинах, объясняющих участие Фонда Труда в этом процессе:

«Фонд Труда рад откликнуться на эту просьбу [Министерства социальных дел]. По его мнению, важно заложить условия, позволяющие работникам раскрывать любые случаи противоправных действий в своих компаниях, не подвергая себя риску и предоставляя своим работодателям возможность исправить ситуацию. Это не только делает процесс более безопасным для работников, но и служит интересам компаний, поскольку руководство должно узнавать о подозреваемых правонарушениях как можно раньше, чтобы иметь возможность предпринять шаги по их устранению.

Кроме того, может оказаться возможным разрешить ситуацию до того, как работник будет вынужден прибегнуть к изобличению [т.е. выйти с информацией за пределы компании]. Заявление Фонда задумано как первый шаг к разработке рекомендаций на уровне компании или отрасли по раскрытию информации о подозреваемых злоупотреблениях».

4.3 ЖИЗНЕННО ВАЖНАЯ РОЛЬ МОТ

Активное участие профсоюзов в борьбе за более полноценную защиту изобличителей ширится за пределами США, где она традиционно была самой сильной, и это наиболее заметно в Европе. Возьмите, например, инициативы, упомянутые в разделе 1.5, и выражение обеспокоенности некоторыми правилами, например теми, что устанавливаются Директивой ЕС о защите коммерческой тайны, которая вводит право частной собственности на все увеличивающиеся объемы информации при крайне ограниченных открытых общественных обсуждениях вопроса и недостаточных гарантиях соблюдения общественных интересов, включая защиту изобличителей и журналистов.

Потребность в установлении сильных законодательных норм и в нацеленных в будущее рекомендациях по взаимодействию с профсоюзами и трудящимися ясна. Риск состоит в том, что если этого не делать, изобличители станут еще более уязвимыми для попыток их изоляции и дискредитации, и их важные сообщения о серьезных правонарушениях или угрозах общественным интересам останутся неуслышанными. Есть также опасение, что отсутствие сильной профсоюзной поддержки изобличителей в конкретных ситуациях – и отсутствие законов, защищающих таких людей, – окажет остужающее воздействие на рабочую среду, и работники, которые в ином случае выступили бы с серьезными подозрениями, будут слишком напуганы, чтобы это сделать.

Пространство, в котором гражданское общество и профсоюзы могут действовать в защиту общественных интересов, все больше сужается и оспаривается. Это помогает объяснить рост осознания необходимости защитить свободные и независимые СМИ, практику журналистских расследований, способных разобраться в ситуациях, вызывающих сильную тревогу, как одну из опор свободного общества, которая может призвать власть к ответу. В странах мира, где царит коррупция и общественные институты слабы, интересы общества, связанные с защитой журналистов и с защитой изобличителей, сближаются, как никогда раньше. То же самое можно сказать о профсоюзах. Роль профсоюзов и представителей работников в защите интересов работников, окружающей среды и государственной казны сближается с интересами по защите отдельных лиц, тесно соприкасающихся с проблемой и потому способных с легкостью ее выявить.

В 1982 году МОТ подготовила поле для более полноценной защиты изобличителей во всем мире, сегодня прочно закрепленные правила и права на защиту окружающей среды, прав человека и трудящихся нужны больше, чем когда-либо. МОТ имеет возможность задать новый темп и поднять нормотворчество на новую высоту с тем, чтобы работники во всем мире могли спокойно и уверенно отстаивать общественные интересы многие и многие годы.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изобличение представляет собой длительный процесс, в рамках которого работники неоднократно высказывают свою озабоченность по поводу правонарушения различным получателям информации внутри организации, где имеет место данное правонарушение, и за ее пределами, в попытке положить правонарушению конец. Понятие «изобличитель» применяется в контексте трудовых отношений, которые включают как нормативные, так и ненормативные формы занятости.

Хотя механизмы и процедуры изобличения требуют затрат, выигрыш от них в плане раскрытия мошенничества или прекращения правонарушения на ранней стадии перевешивают эти издержки. Однако люди, громко заявляющие о своих подозрениях, часто подвергаются ответным репрессиям. Число работников, нуждающихся в защите изобличителей, оценивается на уровне 7% от их общего числа.

Хотя законы о защите изобличителей становятся все более популярны, во многих случаях предоставляемые ими права являются, в основном, символическими и потому дают обратный результат. Работники шли на риск подвергнуться ответным репрессиям, полагая, что закон обеспечивает их подлинную защиту, тогда как в действительности он не оставлял им реальных шансов сохранить свою карьеру. Опираясь на опыт представительства интересов изобличителей, которые полагаются на защиту закона в суде, настоящий доклад считает шестью наиболее важными аспектами такого законодательства бремя доказывания, судебный орган (независимость правоохранительных органов), окончательные средства судебной защиты, промежуточные средства судебной защиты, действия по исправлению правонарушения, вспомогательные услуги (образование и охват).

Хотя данный доклад выявил множество примеров передового опыта по этим позициям, общая картина того, реализованы ли эти ключевые положения в законодательстве о защите изобличителей и в какой степени, говорит о существовании в мире огромных различий между странами. Это требует инициативы по сопоставительному анализу на основе эталонных показателей (бенчмаркингу) со стороны авторитетной межправительственной многосторонней организации, такой как МОТ.

СНОСКИ

1. Near, J.P. & Miceli, M.P. (1985). Organisational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics* 4, p 4. (Инакомыслие в организации: Явление изобличения. Журнал этики бизнеса 4, с.4)
2. Рекомендация СМ/Rec(2014)7 Комитета министров государствам-членам по защите изобличителей, принятая Комитетом министров 30 апреля 2014 года на 1198-м заседании Заместителей министров.
3. Brown, A.J., Moberly, R.E., Lewis, D. & Vandekerckhove, W. (eds) (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
4. Brown, A.J. (2013). Towards "Ideal" Whistleblowing Legislation? Some Lessons from Recent Australian Experience. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 2(3), pp 153–82.
5. МОТ (2015). Доклад для обсуждения на заседании экспертов по ненормативным формам занятости. MENSFE/2015. Женева: МБТ.
6. Сербский закон о защите изобличителей (No. 128/2014): *Zakon o zaštiti uzbunjivača*
7. Проект закона, касающегося прозрачности, борьбы с коррупцией и модернизации экономической жизни. Текст № 830, принятый Национальным Собранием 8 ноября 2016 года.
8. Cf. Раздел 3 Ирландского закона о защищенных разоблачениях (No 14/2014).
9. Moberly, R. (2014). To persons or organisations that may be able to effect action: whistleblowing recipients. In Brown, A.J. et al (eds), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
10. Donkin, M., R. Smith and A.J. Brown 2008. 'How Do Officials Report? Internal and External Whistleblowing' in A.J. Brown (ed.), *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organizations*. Canberra: ANU E-Press.
PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
11. Brown, A.J., Vandekerckhove, W. & Dreyfus, S. (2014). The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust. In P. Ala'i and R. Vaughn (eds), *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham: Edward Elgar.
12. Smith, R. (2014). Whistleblowers and suffering. In Brown, A.J. et al (eds), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
13. Ресурсный центр по вопросам этики (Ethics Resource Centre) (2014). Национальный опрос по этике бизнеса 2013. изд. Arlington: ERC.
14. Этими странами являются: Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Испания, Италия, Китай, Мексика, Россия, США, Франция, Южная Корея, Япония.
15. Инициатива по этике и соблюдению норм (Ethics & Compliance Initiative) (2016). Глобальный опрос по этике бизнеса 2016: Измерение риска и содействие обеспечению благонадежности предприятия. изд. Arlington: ECI.
16. Kenny, K. (2014). Banking compliance and dependence corruption: Towards an attachment perspective. *Edmond J. Safra Working Papers* 38, p 16.
17. https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/04/jaarverslag_klein.pdf [данные на 20 октября 2016]
18. <http://www.pcaw.co.uk/content/4-law-policy/9-document-library/advice-line-infographic.jpg> [данные на 20 октября 2016]
19. Smith, R. (2014). Whistleblowers and suffering. In Brown, A.J. et al (eds), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
20. PCAW (2010). *Where's Whistleblowing Now? 10 Years of Legal Protection for Whistleblowers*. London: Public Concern at Work.
PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
21. Skiveness, M. & Trygstad, S.C. (2016). Whistleblowing in local government: An empirical study of contact patterns and whistleblowing in 20 Norwegian municipalities. *Scandinavian Political Studies*. do: 10.1111/1467-9477.12066
22. Miceli, M.P., Near, J.P. & Dworkin, T.M. (2008). *Whistle-Blowing in Organisations*. New York: Routledge.
23. Smith, R. (2014). Whistleblowers and suffering. In Brown, A.J. et al (eds), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
24. Brown, A.J. (ed.) 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E-Press.
PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
25. PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich
26. Brown, A.J. (ed.) 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E-Press.
Brown, A.J., Vandekerckhove, W. & Dreyfus, S. (2014). The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust. In P. Ala'i and R. Vaughn (eds), *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham: Edward Elgar.
Vandekerckhove, W., Brown, A.J. & Tsahuridu, E.E. (2014). Managerial responsiveness to whistleblowing. In Brown, A.J. et al (eds), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
27. Brown, A.J. (ed.) 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E-Press.
PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
28. Donkin, M., R. Smith and A.J. Brown 2008. 'How Do Officials Report? Internal and External Whistleblowing' in A.J. Brown (ed.), *Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E-Press.
29. Lewis, D. and Vandekerckhove, W. (2015). Does Following A Whistleblowing Procedure Make A Difference? The Evidence From The Research Conducted For The Francis Inquiry. In Lewis, D. and Vandekerckhove, W. (eds) *Developments in whistleblowing research*. London: International Whistleblowing Research Network.
30. PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
31. Rothschild, J. and Miethe, T.D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation; The battle to control information about organisation corruption. *Work and Occupations* 26, pp 107-128.
32. Rothschild, J. and Miethe, T.D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation; The battle to control information about organisation corruption. *Work and Occupations* 26, pp 119-120.
33. Vandekerckhove, W. (2010). European Whistleblowing Policies: Tiers or Tears? In D.B. Lewis (ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?* Cheltenham: Edward Elgar.
34. 'Whistleblowers need EU protection – lives, environment and money at stake', доступно на <https://whistleblowerprotection.eu/>
35. Katz, G., & Lenglet, M. (2010). Whistleblowing in French corporations: Anatomy of a national taboo. *Philosophy of Management* 9(1), 103–122.
36. Skivenes, M., & Trygstad, S. C. (2010). When whistle-blowing works: The Norwegian case. *Human Relations*, 63(7), 1071–1097.
Skivenes, M., & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistle blowing

processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements. *Economic and Industrial Democracy*. doi:10.1177/0143831X14559783.

Vandekerckhove, W. (2006). *Whistleblowing and organisational social responsibility. A global assessment*. Aldershot: Ashgate.

37. В силу ограниченности места мы даем здесь лишь краткий очерк, но рассматриваем весь диапазон идей и соображений как значимый. См.: Lewis, D. and Vandekerckhove, W. (2016). Trade unions and the whistleblowing process in the UK: An opportunity for strategic expansion? *Journal of Business Ethics*. DOI 10.1007/s10551-016-3015-z
38. Brown, A.J. (ed.) 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra: ANU E-Press.
39. Kroll (2014). *Global Fraud Report*. New York: Kroll.
40. Kroll (2016). *Global Fraud Report*. New York: Kroll.
41. Call, A.C., Martin, G.S., Sharp, N.Y. & Wilde, J.H. (2016). *Whistleblowers and Outcomes of Financial Misrepresentation Enforcement Actions*. SSRN papers, SSRN-id2783941.
42. <http://www.ft.com/cms/s/0/738f8da0-69a3-11e3-aba3-00144feabdc0.html#axzz2uythVvae> [данные на 7 ноября 2016]
43. Carson, T.L., Verdu, M.E. and Wokutch, R.E. (2008). Whistle-blowing for profit: An ethical analysis of the Federal False Claims Act. *Journal of Business Ethics* 77, pp 361-376.
44. Braithwaite, J. (2013). Flipping markets to virtue with qui tam and restorative justice. *Accounting, Organisations and Society* 38(6), p 461.
45. Braithwaite, J. (2013). Flipping markets to virtue with qui tam and restorative justice. *Accounting, Organisations and Society*, 38(6), p 465.
46. Адаптировано из Paine, L.S. (1996). Moral thinking in management: an essential capability. *Business Ethics Quarterly* 6(4), pp 477-492.
47. Адаптировано из Kenny, K. (2014). Banking compliance and dependence corruption: Towards an attachment perspective. *Edmond J. Safra Working Papers* 38.
48. Предложенный фракцией Зеленых/ЕКА проект директивы ЕС о защите изобличителей в государственном и частном секторах в Европейском Союзе. Доступно (на английском) по адресу http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf [последнее посещение в ноябре 2016 года].
49. В некоторых случаях это может быть связано с тем, что данное право было уже закреплено в другом, ранее принятом законе.
50. См. в частности, недавний отчет Специального докладчика ООН Дэвида Кея о защите источников информации и изобличителей: Kaye, D. (2015). Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. United Nations, 70th session 73(b). Доступно на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361 [посещение в ноябре 2016 года].
51. т.е. в Организации американских государств, в Совете Европы, в ООН и в Африканском Союзе.
52. Makowski, G. & Waszak, M. (2016). *The Act on whistleblower protection: The need for and the prospects of its introduction in Poland*. Warsaw, Stefan Batory Foundation.
53. <http://reddetrabajadores.com/>
54. Stichting van de Arbeid (2010). *Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen*. Publicatie 1/10. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

