Приложение к письму

Общественной палаты

Краснодарского края

от 12 мая 2015 г. исх. № 460/15

Предложения

к проекту Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов»

1. Законопроект оперирует понятиями «родственники» и «близкие лица». Поскольку содержание этих понятий в законопроекте не определено, но подобные термины используются законодателем в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, считаем целесообразным в статье 2 законопроекта указать, что термины «родственники», «близкие лица» употребляются в значениях, используемых в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

2. Целесообразно уточнить положения пункта «е» части 2 статьи 4 законопроекта, т.к. буквальное прочтение данного пункта позволяет сделать вывод, что защите подлежат только работники, осуществляющие трудовую деятельность в организации, т.е. юридическом лице, и фактически из этого перечня можно исключить работников, осуществляющих трудовую деятельность у индивидуального предпринимателя. Подобное уточнение необходимо в целях обеспечения равной защиты лиц, осуществляющих трудовую деятельность у работодателя – юридического лица и работодателя – физического лица, поскольку по смыслу законопроекта сообщение о коррупционном правонарушении может быть направлено не только работником, осуществляющим трудовую деятельность в организации, в которой коллега совершил коррупционное правонарушение, но и работником, осуществляющим трудовую функцию у другого работодателя, но который в силу своих трудовых обязанностей столкнулся с проявлениями коррупционной направленности со стороны государственного или муниципального служащего.

Поэтому целесообразнее пункт изложить в следующей редакции: «работник, осуществляющий трудовую деятельность у работодателя, не указанного в пунктах «в» - «д»».

3. Законопроект, предусматривая меры, направленные на защиту лица, сообщившего о коррупционном правонарушении, не предоставляет никаких гарантий защиты юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, чьи работники могли сообщить в компетентные органы о коррупционном правонарушении. Например, ситуация – в виду того чтобы не «подставиться» перед «коррупционном чиновником», опасаясь каких-либо негативных последствий (мести и тому подобное), директор юридического лица мог бы дать поручение своему работнику направить соответствующее сообщение в уполномоченный орган. В этом случае указанные работники могут оказаться под защитой, но сам бизнес может пострадать в результате проверок со стороны контрольно-надзорных органов либо иных действий государственных органов (так называемых «сподвижников»). В этом случае можно было бы рассмотреть вопрос о защите таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет проведения в отношении них контрольно-надзорных мероприятий. В частности, например, вопрос о контрольно-надзорном мероприятии в отношении таких лиц в течение 3 лет со дня сообщения о коррупционном правонарушении мог решаться только с санкции прокурора. Соответственно в этом случае необходимо внести поправки в том числе в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

4. Законопроект упоминает о том, что порядок сроки и форма сообщения о коррупционном правонарушении устанавливается Президентом РФ. Поскольку законопроект направлен на регулирование отношений, связанных с защитой лиц, сообщающих о совершенных коррупционных правонарушениях, логично было бы представить, что указанный законопроект будет содержать в том числе такие процессуальные моменты, как сроки, форма и порядок подачи сообщения, а не содержать отсылку к тому, что указанные моменты будут регулироваться дополнительно принимаемым нормативным правовым актом Президента Российской Федерации.

Таким образом, полагаем целесообразным вопросы, касающиеся сроков, формы и порядка подачи сообщения о коррупционном правонарушении отразить непосредственно в законопроекте.

5. Упоминание в законопроекте об установлении сроков подачи сообщения о совершенном коррупционном правонарушении, вызывает ряд вопросов:

а) подразумевается ли что если будет нарушен срок подачи сообщения, такое сообщение не может быть принято, либо если будет принято, то полученные в ходе проверки документы будут признаны недопустимыми доказательствами в виду нарушения соответствующих положений акта Президента РФ о сроках направления сообщения? Тем более, что в подпункте 1 части 2 статьи 6 законопроекта содержится обязанность лица, сообщившего о коррупционном правонарушении соблюдать порядок, форму и сроки представления сообщения о коррупционном правонарушении.

б) какое значение имеют в данном случае сроки для направления сообщения? Можно предположить, что если Указом Президента Российской Федерации будет установлен срок для направления сообщения о совершенном коррупционном правонарушении, то наличие подобного срока подразумевает **обязанность** лица, которому стало известно о совершенном коррупционном правонарушении **направить** соответствующее сообщение. Отсюда также возникает вопрос, является ли направление сообщения о коррупционном правонарушении обязанностью или правом лица, которому стало известно о подобном факте.

6. Считаем необходимым дополнить законопроект положениями о том, что лицо, сообщающее о коррупционном правонарушении, может быть привлечено к ответственности за заведомо ложный донос.

7. Если законопроект уделяет существенное внимание требованиям к срокам, форме и порядку подачи сообщения о совершенном коррупционном правонарушении, считаем целесообразным определить последствия, которые могут наступить в результате нарушения соответствующих требований.

8. Законопроект предусматривает, что сообщение о коррупционном правонарушении может быть направлено представителю нанимателя (работодателю), в органы прокуратуры, правоохранительные органы и другие уполномоченные государственные органы. При этом, в каких случаях сообщение о коррупционном правонарушении достаточно направить работодателю, а в каких в правоохранительные органы, органы прокуратуры или иные уполномоченные органы законопроект не содержит. Возможно эти вопросы могут найти ответы в Указе Президента Российской Федерации, о котором упоминается в статье 2 законопроекта, однако нам представляется, что работодателю могут направляться сообщения о коррупционных правонарушениях, которые влекут за собой лишь дисциплинарные взыскания. Сообщения о коррупционных правонарушениях, влекущие административную и уголовную ответственность подавать работодателю смысла нет, т.к. в этом случае работодатель вряд ли сможет обеспечить защиту лица на должном уровне. Соответственно, считаем необходимым разграничить в законопроекте случаи направления сообщения в адрес работодателя и в адрес органов прокуратуры, правоохранительных органов и иных уполномоченных органов.

9. Конфиденциальность информации. В данной норме следовало бы указать, что сведения о лице, сообщившего о коррупционном правонарушении, не могут быть переданы по запросу какого-либо органа, должностного лица, кроме как по решению суда. А также отсутствует указание на случаи наступления ответственности за разглашение подобных сведений.

10. Поскольку коррупционные правонарушения проявляются не только в виде недостаточного декларирования доходов и имущества, но и в совершении преступлений различной степени тяжести (средней тяжести, тяжкие), сообщить о совершенном преступлении осмелится не каждый, тем более, что совершенное преступление прямо может не нарушать прав, свобод и законных интересов сообщившего. Кроме того, возможные последствия в виде мести, повреждения имущества, вреда здоровью и тому подобное со стороны «коррумпированного чиновника» либо его «сподвижников», выступает серьезным препятствием к подаче соответствующего сообщения.

12. Законопроект в статье 13 устанавливая гарантии защиты от увольнения либо применения иных мер дисциплинарного характера для лиц, не подпадающих под перечень, указанный в пунктах «а» - «д» части 2 статьи 4 законопроекта, фактически содержит неравные условия защиты по сравнению с теми лицами, о которых упоминают пункты «а» - «д» части 2 статьи 4 законопроекта (в части участия прокурора в рассмотрении вопроса о применении мер дисциплинарного характера), что можно рассматривать как нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом.

13. Статья 9 законопроекта перечисляя виды мер защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, не упоминает о таких мерах защиты как меры физической защиты, охраны имущества. В понимании статьи 16 законопроекта, в случае сообщения лицом о коррупционном правонарушении, которое будет квалифицировано как преступление, за совершение которого предусмотрена уголовная ответственность в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации, лицо, сообщившее о преступлении при наличии достаточных оснований может воспользоваться защитой в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Если же коррупционное правонарушение влечет за собой административную ответственность, защиту лица, сообщившего о таком правонарушении, в виде физической защиты или охраны имущества государство не обеспечивает, хотя возможность наступления для такого лица последствий в виде порчи имущества, причинения вреда здоровью существует.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства вероятность получения уполномоченными органами сообщений о коррупционных правонарушениях может быть снижена.

14. Сложилось такое мнение, что предложенные меры защиты лица, сообщившего о коррупционных правонарушениях, не дадут толчок к действенной борьбе с коррупцией, т.к. население вряд ли готово к возможным для себя проблемам в тех случаях, когда на прямую эти вопросы их не касаются (имеется в виду, когда у них не вымогают взяток или не совершают иных подобных действий). В сознании граждан существует такое мнение, что донесение на коллегу признается чем-то аморальным.