

Сотня российских разоблачителей

Тема защиты лиц, публично раскрывающих информацию о нарушениях, становится все более актуальной не только для России, где разоблачители регулярно подвергаются давлению, в арсенал которого входят убийства, насилие, уголовное преследование и меры дисциплинарного воздействия, но и для остального мира. К вопросам защиты разоблачителей обращаются ООН, ОБСЕ, Совет Европы, ОЭСР, органы Европейского Союза и «Большая двадцатка». В настоящее время национальное законодательство более чем 60 стран предусматривает разнообразные меры, призванные обеспечить безопасность и защиту от преследования тем, кто объективно действует в публичных интересах, предавая гласности закрытую информацию.

Рассматривая тему защиты разоблачителей, нельзя не отметить уже имеющиеся публикации в этой сфере. Прежде всего – разработанный Transparency International Проект принципов законодательства о сообщениях о фактах коррупции или незаконной деятельности¹, а также опубликованный в 2012 году экспертами этой же организации доклад «Защита заявителей о коррупции»², в котором детально описаны существующие международные и зарубежные подходы, которые могут быть использованы при разработке механизмов защиты лиц, сообщающих о нарушениях более широкого плана.

С защитой разоблачителей тесно связана проблема обеспечения доступа к информации. Согласно докладу Команды 29 «Право знать», российская практика обеспечения права на информацию не всегда соответствует международным требованиям и часто им противоречит³. Авторы доклада как один из симптомов, подтверждающих негативный тренд на закрытие и засекречивание, отмечают рост числа уголовных дел о государственной измене, шпионаже и разглашении государственной тайны.

Неопределенные формулировки соответствующих положений закона и непредсказуемая правоприменительная практика при таких обстоятельствах дают серьезный «охлаждающий эффект» в отношении намерения граждан раскрывать ставшие им известными факты об обстоятельствах, угрожающих общественному благополучию, в особенности, когда они имеют хотя бы косвенное отношение к национальной безопасности.

Всего за период с 1995 года нами зафиксировано не менее 100 случаев предания гласности различных фактов нарушений и злоупотреблений,

¹ <http://bit.ly/2zqiR0J>

² <http://bit.ly/2ApRaCY>

³ <http://bit.ly/2hbmJZ7>

информация о которых, по нашему мнению, представляет несомненный публичный интерес. Причем, речь, разумеется, идет лишь о внутренних разоблачениях, когда раскрываемая информация становится известной лицу в силу служебных, трудовых, договорных или иных формальных отношений с организацией или государственным органом. Число внешних разоблачений, совершаемых не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях, даже приблизительно подсчитать невозможно.

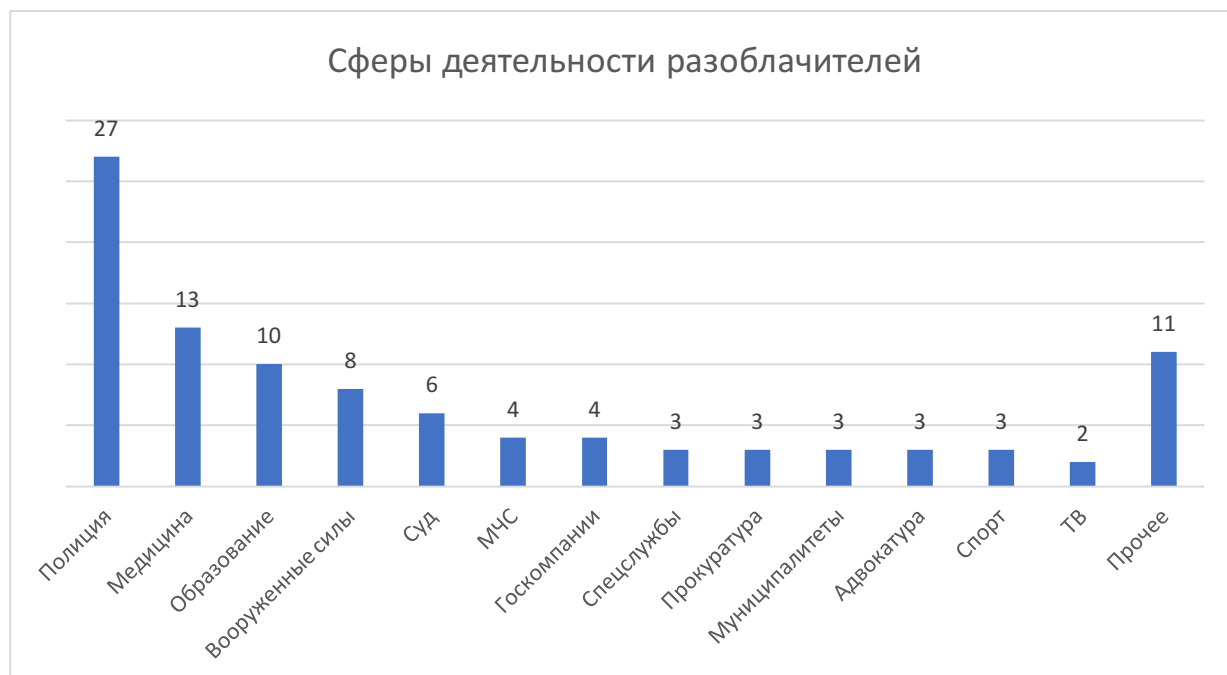


Как видно, за последние 20 лет имели место два пика разоблачений: первый пришелся на 2009 год, второй начался в 2015 и продолжается до сих пор. В 2009 году авторами большинства известных выступлений были сотрудники милиции, самым известным из которых стал Алексей Дымовский.

Вероятно, активность представителей МВД была обусловлена гигантским общественным резонансом, который имела стрельба по людям, устроенная в Москве начальником ОВД по району «Царицыно» Денисом Евсюковым, убившим двоих и ранившим семерых человек. Именно после этого события, стоившего должности начальнику ГУВД Москвы, началось обсуждение реформирования милиции. Реформа в итоге свелась к переименованию службы, а также переаттестации сотрудников на основании непрозрачной процедуры и сомнительных критериев, однако в 2009 году осознание необходимости перемен подтолкнуло многих к тому, чтобы громко заявить о проблемах ведомства.

Примеру полицейских последовали военнослужащие, врачи, сотрудники МЧС, учителя и многие другие. После кратковременного спада в 2011 — 2014 годах вновь начался уверенный рост, который очевидно будет продолжаться.

Немаловажную роль в этом несомненно сыграло развитие интернета, суточная аудитория которого выросла с 21 млн. человек летом 2009 года до 70 млн. летом 2017. Если 8 лет назад YouTube все еще оставался для русских экзотичной платформой, то в настоящее время, когда смартфон с безлимитным доступом к Сети доступен практически каждому, для того чтобы обратиться к публике, достаточно несколько раз тапнуть по экрану.



Ровно половина (50 из 100) разоблачений в нашем мониторинге сделаны в сферах внутренних дел, медицины и здравоохранения. Необходимо отметить, что всплески активности в отдельных сферах могут быть обусловлены некими внешними событиями, в том числе, когда одно разоблачение поощряет все большее число людей поднимать темы, ранее не привлекавшие внимания публики. Например, Олимпиада в Сочи и последовавший за ней допинговый скандал очевидно способствовали тому, что отдельные спортсмены и спортивные чиновники начали рассказывать о существовании государственной допинговой программы.

Публичное обсуждение роли и механизмов пропаганды и «фейковых» новостей побудили некоторых сотрудников государственных медиа и «фабрики троллей» заговорить, пусть и на условиях анонимности.

Раскрытие такого рода чувствительной информации нередко угрожает безопасности и благополучию разоблачителей. Как видно, даже использование допустимых с точки зрения властей механизмов сигнализирования о нарушениях – обращения к руководству, заявления в правоохранительные органы и т.п. – в отсутствие эффективных механизмов защиты от дискриминации приводит к тому, что заявителей увольняют или привлекают к уголовной ответственности, а нередко и то, и другое сразу. Этим, кстати, объясняется итоговая сумма на приведенной диаграмме, которая превышает 100.



История явления и спор о терминах

Итальянский журналист и писатель Роберто Савиано после публикации в 2006 году своего самого известного романа «Гоморра», посвященного жизни мафии, вынужден скрываться, постоянно меняя место жительства и 24 часа в сутки находясь под защитой телохранителей – неаполитанская преступная организация «Каморра» вынесла ему смертный приговор. Став свидетелем организованных преступниками публичных убийств, журналист решил изучить деятельность мафии изнутри, вступив в одну из группировок. В романе описываются финансы и организационная структура мафии, ее международные связи и разнообразный бизнес, включающий в себя, например, как торговлю наркотиками, так и вывоз мусора и производство

стройматериалов, использование рабского труда и вовлечение детей и подростков в преступную деятельность⁴.

Вообще глобальная тема разоблачений пришла из Соединенных Штатов, где в 60-70-х годах выросла из кампаний по защите прав потребителей. Адвокат Ральф Найдер, изучавший безопасность (или, вернее, небезопасность) американских автомобилей, положил начало массовому движению активистов («райдеров Найдера»), расследовавших коррупцию в правительстве и нарушения прав американцев. Однако именно в последнее десятилетие защита разоблачителей стала частью глобальной дискуссии о правах человека, свободе слова и проблемах поиска баланса между национальной безопасностью и правом граждан получать важную информацию.

Кстати, Найдер стал настолько известен, что четырежды выдвигался на пост президента США, а в 2008 году как независимый кандидат составил конкуренцию Бараку Обаме.

Именно при Обаме разоблачительство устойчиво перешло в общественно-политическую плоскость, а эталонным разоблачителем стал бывший сотрудник Агентства национальной безопасности США Эдвард Сноуден, продемонстрировавший всему миру массовые системы электронной слежки, используемые американскими спецслужбами. В результате деятельность АНБ стала предметом проверки комиссии Конгресса, а полномочия спецслужбы по инициативе Обамы были значительно сокращены.

Тем не менее, даже самые демократические лидеры, к каковым безусловно следует отнести Барака Обаму (кстати, одним из последних его действий на посту президента, было помилование Челси Мэннинг, отбывавшей 35-летний срок за передачу секретных документов Wikileaks), стоят на защите «интересов государства», пытаясь ограничить распространение конфиденциальной информации.

Однако обо всех злоупотреблениях, как правило, становится известно в результате разоблачений, совершаемых лицом, которому важная информация стала доступна по службе или работе. Информация о секретных тюрьмах ЦРУ, фотографии и отчеты о пытках заключенных в тюрьме Абу-Грейб и нарушениях прав человека в Гуантанамо стали известны благодаря тому, что кто-то из сотрудников передал эти материалы журналистам или гражданским активистам. К примеру, доступную сейчас каждому пользователю YouTube видеозапись атаки американских вертолетов в пригороде Багдада, в результате которой погибли двенадцать мирных жителей, включая двух корреспондентов

4 <https://esquire.ru/roberto-saviano>

Reuters, и были ранены два ребенка⁵, передала Wikileaks военнослужащая армии США Челси Мэннинг.

Значимость разглашенной информации, безусловно, настолько глобально важна, что явно превышала «государственные интересы» отдельно взятой страны. В том числе поэтому нарушения прав человека не могут являться внутренним делом отдельной страны и затрагивают все человечество.

Один из первых национальных законов о защите разоблачителей был принят в 1989 году в США – речь о The Whistleblower Protection Act, который при Обаме был существенно дополнен и расширен. Так, в частности, был создан специальный независимый орган по расследованию обращений разоблачителей (The Office of Special Counsel), куда предлагается обращаться всем лицам, желающим сообщить о нарушениях. Кроме того, разоблачители имеют возможность отдельно сообщить⁶ в управление федерального Министерства труда о дискриминации и преследовании. Установленный в США порядок в существующих обстоятельствах является крайне прогрессивным (в России, как правило, в лучшем случае предлагается сообщить о нарушении собственному начальству либо в общем порядке в правоохранительные органы), но и он очевидно не является достаточным. Как мы увидим, подход к организации системы сигнализирования о нарушениях постепенно меняется.

Термин *whistleblower*, принятый в англоязычном мире, не имеет адекватного перевода на русский язык. «Информатор» (или хуже того – «стукач», «доноситель») имеет устойчивую негативную коннотацию, относится к оперативно-розыскной деятельности — синоним «агента», который действует несамостоятельно и, чаще всего, из корыстных побуждений. Именно обвинения в алчности выдвигают власти, когда речь заходит о такой категории лиц.

Как правило, *whistleblower* – это тот, кто раскрывает конфиденциальную или секретную информацию, несмотря на официальное или иное обязательство по сохранению конфиденциальности.

«Информаторы» – это лица, передающие конфиденциальную или секретную информацию, несмотря на то, что они несут официальное или иное обязательство по сохранению конфиденциальности или секретности. «Информаторы», передающие информацию о нарушениях закона, злоупотреблениях государственных органов, о серьезных угрозах здоровью, безопасности или окружающей среде, или о нарушениях прав человека или гуманитарных законов, должны быть защищены от юридических, административных или трудовых санкций, если они действуют добросовестно.

5 <https://www.youtube.com/watch?v=5rXPrfnU3G0>

6 <https://www.osha.gov/whistleblower/WBComplaint.html>

Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений ОАГ от 6 декабря 2004 года

Однако не все так просто и все чаще звучат предложения расширить статус разоблачителя на всех, кто публично заявляет о нарушениях, имеющих общественное значение.

Исключительно романтическое определение предлагает Резолюция ПАСЕ 1729(2010) «Защита разоблачителей»⁷: *Парламентская ассамблея признает значение разоблачителей – неравнодушных людей, подающих сигналы тревоги с тем, чтобы пресечь нарушения, создающие угрозу для сограждан.*

Мы предлагаем остановиться на нейтральном термине «разоблачитель», который наряду с терминами «информатор» и «лицо, сообщающее о нарушениях» используется в официальных переводах соответствующих документов. **Под разоблачителем мы будем понимать любое лицо или организацию, которые сообщают об обстоятельствах, угрожающих гражданскому обществу и(или) демократическому государству, в том числе нарушениях прав человека, коррупции, создающих угрозу общественной безопасности, здоровью граждан или окружающей среде.**

Разоблачители могут быть как внешними, так и внутренними. Первыми становятся гражданские активисты, журналисты, правозащитники, расследующие факты коррупции, произвола, насилия, злоупотреблений и нарушения прав человека. Например, в 2015 году американские экологи проанализировали состав и объем выхлопных газов у различных марок автомобилей и выявили большие нестыковки с официальными данными по дизельным двигателям «Фольксваген». Председатель автоконцерна ушел в отставку, общие убытки могут превысить 25 миллиардов евро, а как раз сейчас немецкий суд начинает рассмотрение коллективного иска 15 тысяч автовладельцев⁸.

Ко второй категории разоблачителей относят непосредственно сотрудников ведомств (корпораций), публикующих информацию, к которой они получили доступ в связи со своими должностными обязанностями. Именно такие кейсы мы включаем в свой мониторинг, результаты которого приведены в приложении.

⁷ <http://bit.ly/2yCVmlW>

⁸ Более 15 тысяч владельцев дизельных автомобилей подали иск против Volkswagen. Коммерсант. 6 ноября 2017 года // <https://www.kommersant.ru/doc/3459848?tw>

Разоблачители часто бывают анонимными — Челси Мэннинг не собиралась раскрывать свои данные, которые стали известны лишь в ходе следствия о «пособничестве врагу», – однако могут выступать и под собственным именем даже в тех случаях, когда это может реально угрожать их безопасности или благополучию.

Мы также исходим из необходимости отделить понятие «разоблачитель» от «критика» и «лица, обжалующего нарушения прав», в тех случаях, когда речь идет об указании на явные недостатки без раскрытия информации, неизвестной публике или ее значительной части. В этой связи необходимо отметить, что гарантии защиты критики, в особенности, когда речь идет о критике властей, достаточно развиты как в национальном законодательстве (см., например, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. №11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»), так и на уровне Европейского Суда по правам человека, чего нельзя сказать о свободе разоблачения.

Международные стандарты в сфере защиты разоблачителей

Тема специальной правовой защиты лиц, раскрывающих информацию о нарушениях, которые представляют публичный интерес, в контексте права на свободу выражения относительно нова, несмотря на то, что история подобных разоблачений насчитывает сотни лет. Первоначально речь шла преимущественно о гарантиях лицам, сообщаящим о коррупции.

Существует отдельный корпус международных соглашений и стандартов, связанных с защитой разоблачителей коррупции. Ключевой акт такого рода – Конвенция ООН против коррупции⁹, принятая на пленарном заседании 58-й сессии ГА 31 октября 2003 года. В интересующей нас части Конвенция обязывает каждое государство-участник обеспечить доступ (в том числе анонимный) граждан к органам, осуществляющим противодействие коррупции (ст.13), а также отдельно закрепляет правовой статус и обязательства в отношении свидетелей по делам о коррупционных преступлениях и разоблачителей (ст.ст.32 и 33).

Причем, если первым должны быть предоставлены конкретные эффективные средства защиты, включающие меры физической безопасности и, при необходимости, засекречивание личности, то в отношении вторых особая защита лишь рекомендована и применяется по усмотрению властей.

9 http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

Статья 33. Защита лиц, сообщающих информацию

Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 8 марта 2006 года с рядом оговорок, которые однако не касаются статей 13, 32 и 33. Тем не менее российские власти за более чем десять лет не предприняли никаких реальных шагов для продвижения регулирования деятельности разоблачителей (хотя бы в антикоррупционной сфере).

Кроме того, на региональном уровне необходимость разработки специальных гарантий безопасности для лиц, предающих огласке факты коррупции, закреплена, например, в Межамериканской Конвенции против коррупции 1996 года (ст.3)¹⁰.

Статья III. Профилактические меры

Для целей, сформулированных в статье II этого Соглашения, Стороны соглашаются рассмотреть вопрос о применении мер в пределах их собственных установленных правовых систем, чтобы создавать, поддерживать и усиливать:

<...>

Системы для защиты государственных служащих и частных граждан, добросовестно сообщающих об актах коррупции, включая защиту личности, в соответствии с конституционными и основными принципами внутренних правовых систем Сторон.

Межамериканская конвенция против коррупции

Обеспечение безопасности и поощрение разоблачителей также указано Советом ОЭСР в качестве одной из рекомендаций, направленных на уменьшение риска коррупции¹¹.

В 2010 году на Сеульском саммите «Большой Двдцатки» защита лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, была объявлена одним из приоритетов в сфере борьбы с коррупцией. В дальнейшем призыв установить законодательные гарантии защиты заявителей о коррупции, обращенный к странам, которые этого еще не сделали, повторяется во всех последующих двухлетних Антикоррупционных планах действий G20¹². Реализация этих рекомендаций Россией будет рассмотрена в следующем разделе.

10 http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp

11 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

12 <http://bit.ly/2zcdLBJ>, <http://uscham.com/2glTvK4> and <http://bit.ly/2yre6Tv>

Перечисленные акты касаются коррупции как явления, негативное отношение к которому общепризнано и не подвергается сомнению. Однако ситуация меняется, и нормы об особой защите лиц, сообщающих о любых, а не только коррупционных злоупотреблениях и нарушениях прав человека, постепенно закрепляются в международном праве.

Значительное развитие тема защиты разоблачителей получила в работе Специального докладчика ООН по свободе выражения Дэвида Кайе, представившего в 2015 году Генеральной Ассамблее доклад, посвященный защите источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях¹³.

В документе на основе анализа национального законодательства и международных соглашений сформулированы пять ключевых для определения правового статуса и пределов защиты разоблачителей принципов.

Во-первых, защита должна распространяться не только на тех лиц, которые получили информацию, представляющую публичный интерес в силу своих трудовых или служебных отношений, но на всех, кто так или иначе разоблачает нарушения. Например, пациентов, предающих гласности информацию о злоупотреблениях в больницах; учащихся и их родителей, заявляющих о нарушениях в учебных заведениях; соискателей вакансий, практикантов и стажеров, а также иных лиц со сходным статусом. При этом в связи с очевидными трудностями, возникающими при оценке «добросовестности» действий заявителя на основе мотивации, для целей предоставления защиты **мотивы лица, сообщающего о нарушении, не должны иметь значения, при условии, что это лицо уверено в правдивости раскрываемой информации.**

Во-вторых, информация, раскрытие которой должно быть защищено, определяется на основе «общественного интереса», который охватывает не только сообщения о правонарушениях конкретных лиц, но значительно более широкий круг тем. При этом круг сведений, при раскрытии которых обеспечивается защита, должен быть хорошо понятен лицам, способным сообщить о нарушениях.

63. Государственные законы должны защищать любое лицо, раскрывающее информацию, которую оно в момент обнаружения обоснованно считает правдивой и угрожающей или вредящей определенным общественным интересам, например информацию о нарушении национального или международного права, злоупотреблении полномочиями, растрате, мошенничестве или нанесении вреда окружающей среде, общественному здравоохранению или общественной безопасности.

13 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>

Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, представленный в соответствии с резолюцией 25/2 Совета по правам человека ООН

В-третьих, должны существовать альтернативные каналы раскрытия информации: при отсутствии адекватных внутренних институциональных механизмов реагирования на сообщение о нарушениях, разоблачители должны иметь гарантированную возможность обратиться к внешним надзорным учреждениям (например, омбудсмену), а также напрямую к СМИ или неправительственным организациям.

В-четвертых, разоблачителям должна быть гарантирована конфиденциальность, а при необходимости – анонимность. Это, в частности, обеспечивается тем, что власти не должны требовать от СМИ или других получателей информации о нарушениях раскрытия источника.

В-пятых, национальные законы должны предусматривать подробно и недвусмысленно описанные меры защиты разоблачителей, а также членов их семей, в том числе конкретные гражданско- и уголовно-правовые санкции, которым могут быть подвергнуты лица, преследующие разоблачителей.

На европейском уровне кроме упомянутой уже Резолюции ПАСЕ 1729 (2010), существенный вклад в разработку темы вносит подготовленная на ее основе Рекомендация CM/Rec(2014)7 Комитета министров Совета Европы по защите информаторов¹⁴, согласно которой государства-члены Совета Европы должны на законодательном уровне закрепить правовой статус разоблачителей как лиц, раскрывающих информацию об обстоятельствах, которые причиняют вред или угрожают общественным интересам, если такая информация стала известна им в силу трудовых отношений в частном или публичном секторе. Кстати, ПАСЕ в Резолюции 1729(2010) отмечала, что этот статус должен равным образом распространяться на военнослужащих и сотрудников спецслужб.

Таким лицам должна быть предоставлена защита от прямого или косвенного преследования, а также право ссылаться на применимое национальное законодательство, что подразумевает необходимость наличия такого законодательства.

12. Национальное законодательство должно способствовать созданию условий, поощряющих раскрытие информации. Индивиды должны чувствовать себя в безопасности, чтобы свободно поднимать вопросы, представляющие общественный интерес.

*Рекомендация CM/Rec(2014)7 по защите информаторов
Комитета министров Совета Европы*

¹⁴ <http://bit.ly/2zm5aQK>

К информации, представляющий общественный интерес, во всяком случае должны быть отнесены сведения о нарушении прав человека, других правонарушениях или об угрозе общественному здоровью, безопасности или окружающей среде.

Лицу, желающему раскрыть информацию, представляющую общественный интерес, в зависимости от индивидуальных обстоятельств должны быть доступны различные каналы – обращение к внутренним структурам организации (включая должностных лиц, специально уполномоченных на получение информации на условиях конфиденциальности), обращение в государственные надзорные и правоохранительные органы, а также непосредственное обращение к общественности, например, через представителей прессы или членов парламента.

Европейский Суд по правам человека также неоднократно обращался к различным аспектам статуса разоблачителей в свете положений статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свободы, наиболее полно позиция ЕСПЧ по этому вопросу описана в Постановлении Большой Палаты по делу «Гужа против Молдовы»¹⁵.

Заявитель по делу — руководитель пресс-службы Генеральной прокуратуры Якоб Гужа передал журналистам копии письма заместителя министра внутренних дел и записки спикера Парламента Вадима Мишина, адресованных Генеральному прокурору, в которой фактически содержалось требование о прекращении уголовного преследования нескольких полицейских, обвинявшихся в незаконном задержании и жестоком обращении. Уголовное дело в отношении полицейских впоследствии действительно было прекращено. На основании этих документов в газете вышла статья под заголовком «Вадим Мишин запугивает прокуроров», сопровождавшаяся копиям писем. Гужа настаивал, что действовал в интересах правосудия, разоблачая чиновников, злоупотребляющих властью. Несмотря на это были уволены как Гужа, так и прокурор, заподозренный в том, что передал ему опубликованные письма.

Рассматривая жалобу бывшего прокурора, Европейский Суд сформулировал восемь принципов оценки правомерности вмешательства в свободу выражения государственных служащих, публикующих информацию о нарушениях, некоторые из них были обозначены впервые:

15 Guja v. Moldova, application No. 14277/04, judgment of 12 February 2008, §§73–78

(1) защита статьи 10 о свободе выражения мнения распространяется на рабочее место, в общем, и отдельных государственных служащих, в частности;

(2) требования лояльности по отношению к работодателю и в особенности долг осторожности и осмотрительности, которым связаны государственные служащие, не абсолютны. **В определенных обстоятельствах защиты заслуживают действия государственных служащих или сотрудников государственных учреждений, раскрывающих информацию о незаконном поведении или нарушениях на рабочем месте.** К таким обстоятельствам могут относиться ситуации, в которых разоблачитель является единственным человеком или представителем немногочисленной категории лиц, имеющих информацию о происходящем на рабочем месте, и, следовательно, находится в наилучшем положении для действия в интересах общества.

(3) имеет значение подлинность раскрываемой информации **(недобросовестные или необоснованные обвинения не защищаются);**

(5) имеет значение также содержание разглашенной информации и особенности затронутого государственного органа, которые должны учитываться при соизмерении ущерба от раскрытия информации и общественного интереса;

(6) **необходимо учитывать мотивы разоблачителя:** действие, совершенное по причине личной обиды или неприязни, или из корыстных побуждений, включая стремление к финансовой наживе, не будет рассматриваться как заслуживающее серьезной защиты;

(7) **отсутствие эффективных альтернативных способов раскрытия информации, оправдывает обращение непосредственно к СМИ;**

(8) для оценки соразмерности вмешательства преследуемой правомерной цели также требуется **тщательный анализ наказания**, примененного к разоблачителю, и его последствий. При этом, **увольнение следует считать очень суровой мерой.**

Как видно, в 2008 году Европейский Суд руководствовался существенно более консервативными критериями, нежели подходы к защите разоблачителей, предложенные в 2015 году спецдокладчиком ООН. В этой связи следует отметить ключевое противоречие, заключающееся в оценке роли мотивации разоблачителя, которой ЕСПЧ придает фактически ведущее значение, наряду с общественным интересом и осмотрительностью в выборе способа раскрытия информации.

Осторожность ЕСПЧ проявилась и в деле «Карапетян и другие против Армении» (2016)¹⁶, в котором несколько сотрудников МИД Армении требовали признать неправомерным их увольнение после публичного заявления о фальсификации результатов президентских выборов. ЕСПЧ тогда подтвердил, что государственные служащие имеют право на выражение мнения, однако национальные власти могут ограничить их свободу участия в политической деятельности.

А как в России? Почти никак

Российская Федерация как страна-участница Конвенции ООН против коррупции¹⁷, а также Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию¹⁸ обязалась, в частности, принять конкретные шаги для защиты от возможных преследований лиц, сообщающих о фактах коррупции, предусматривающие в том числе меры законодательного характера. Однако на протяжении длительного времени никакого прогресса в этой сфере не было.

Как следует из Доклада о проведенном Украиной и Эквадором обзоре хода осуществления Российской Федерацией статей 15-42 главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и статей 44-50 главы IV «Международное сотрудничество» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в отношении цикла обзора 2010-2015¹⁹, эксперты посчитали Российскую Федерацию выполнившей свои обязательства в этой части, поскольку *«защита лиц, сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, в том числе признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, осуществляется на основании Федерального закона от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (п.499), а «многие министерства также приняли этические кодексы поведения согласно которым лиц, сообщающих информацию нельзя уволить без соответствующего решения комиссии по конфликту интересов» (п.505).*

Однако перечисленные меры вряд ли могут быть признаны достаточными, поскольку меры защиты, предусмотренные Федеральным законом №119-ФЗ, распространяются лишь на участников уголовного судопроизводства, а этические кодексы не относятся к законодательным актам.

16 Karapetyan and Others v. Armenia, application No. 59001/08, judgment of 16 November 2016

17 Ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 года №40-ФЗ

18 Ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 года №125-ФЗ

19 <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=RUS>, а также <http://bit.ly/2yopoZu>

Более того, большинство подобных актов, напротив, содержат прямо противоположные положения. «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», одобренный решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года), на основе которого разрабатывались и принимались все ведомственные этические кодексы последних лет, недвусмысленно обязывает сотрудников *«воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, его руководителя, если это не входит в должностные обязанности государственного (муниципального) служащего»*²⁰. Кстати, аналогичный запрет было установлен еще Указом Президента РФ от 12 августа 2002 года №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Соответствующие положения включены в кодексы этики и служебного поведения Министерства здравоохранения РФ²¹, Министерства труда РФ²², Министерства финансов РФ²³, Министерства обороны РФ²⁴ и целый ряд других ведомств. Кодексы профессиональной этики также, как правило, не предоставляют специальной защиты лицам, сообщаящим о нарушениях внутри профессиональных сообществ. Так, например, кодекс адвокатской этики предполагает возможность подачи адвокатами в органы профессионального самоуправления жалоб на своих коллег, однако не предусматривает никакого отдельного порядка рассмотрения таких жалоб, равно как и гарантий для обратившегося лица. Кодексы профессиональной этики врача²⁵ и нотариуса²⁶ не ограничивают, но и никак не поощряют и не защищают раскрытие информации, представляющей общественный интерес.

Более того, перечисленные положения этических кодексов госслужащих фактически вытекают из закона о государственной службе, который запрещает

20 <http://base.garant.ru/55171108/>

21 Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения, утвержден Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 1 сентября 2014 года №487 // <http://bit.ly/2gpdFTN>

22 Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержден Приказом Минтруда России №604 от 17 декабря 2012 года // <http://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/611>

23 Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации утвержден Приказом Минфина России 115 от 17 апреля 2015 года // <http://bit.ly/2zgIZaM>

24 Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации // <http://bit.ly/2j2nhEB>

25 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174773/

26 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189129/

служащим допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности²⁷. В 2009 году Конституционный Суд дал указания о том, как именно данное положение следует применять, однако противоречащим Конституции его признать отказался, так что оно продолжает действовать.

Необходимо подчеркнуть, что обязанность принять нормативные правовые акты, защищающие заявителей о коррупции возникла у Российской Федерации с момента ратификации Конвенции ООН в 2006 году, однако первый шаг в этом направлении был совершен только в 2013 году принятием Указа Президента России от 2 апреля 2013 года №309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”», которым установлен запрет без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов применять меры дисциплинарной ответственности к лицам, сообщающим в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о фактах коррупции.

После этого в 2014 году представитель Администрации Президента заявлял, что, несмотря на рост числа госслужащих, заявляющих о фактах коррупции, многие из них сталкиваются с серьезным давлением по службе, а нормы о защите заявителей, предусмотренные законодательством, не используются²⁸.

В настоящее время Правительством РФ внесен в Государственную Думу подготовленный Министерством труда проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон “О противодействии коррупции” в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях»²⁹. Законопроект предусматривает защиту государственных и муниципальных служащих, сообщающих о фактах коррупции (впрочем, лишь работодателю, прокурору или другим органам власти), в том числе гарантии конфиденциальности, бесплатную юридическую помощь и ограничения на применение мер дисциплинарной ответственности, а также право получать информацию о рассмотрении обращения.

27 п.10 ч.1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

28 Николай Сергеев. В Общественной палате оценили разоблачителей. Коммерсант, 18.12.2014 // <https://www.kommersant.ru/doc/2635922>

29 <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/286313-7>

Если же говорить о защите разоблачителей в целом, не ограничиваясь борьбой с коррупцией, то приходится констатировать полное отсутствие какого бы то ни было регулирования в этой сфере, если не считать запретов на публичность для представителей государства.

Все международные акты, так или иначе касающиеся *whistleblowers*, расходясь в отдельных вопросах, абсолютно единодушны в том, что эффективная защита невозможна без специальных гарантий, предусмотренных национальным законодательством.

В упомянутом выше докладе Дэвид Кайе отмечал, что «по меньшей мере 60 государств в той или иной форме включили в свои национальные законодательства положения о защите лиц, сообщающих о нарушениях». В 2007 году, таковых было около 40³⁰. Россия в их число не входит, и это проблема не только России.

В большинстве государств-членов Совета Европы отсутствует комплексное законодательство о защите разоблачителей, хотя многие нормы, отражающие различные аспекты деятельности разоблачителей, нашли свое отражение в законах, регулирующих трудовые отношения, уголовный процесс, деятельность СМИ, и в конкретных мерах по борьбе с коррупцией.

Резолюция ПАСЕ 1729(2010) о защите разоблачителей

В нашей стране гарантии защиты лиц, которые раскрывают информацию о правонарушениях, представляющую общественный интерес, установлены лишь общими положениями о свободе слова, а также вытекают из общепризнанных принципов и норм международного права и правовых позиций Европейского Суда по правам человека и (в очень узких пределах) Конституционного Суда.

Заметим, кстати, что согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, содержание общепризнанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений, к каковым относится и Совет по правам человека, назначающий специального докладчика по свободе выражения и подтверждающий его мандат.

В 2009 году был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающий открытость, доступность и достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также гарантирующий свободу поиска, получения, передачи и распространения информации об их деятельности

30 David Banisar. Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalists' Sources [EN] // https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1706688

государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом. Однако ограничение круга сведений, подлежащих свободному раскрытию, лишь информацией, созданной органами власти в пределах своих полномочий, которое устанавливается статьей 1, лишает этот закон какого-либо практического смысла с точки зрения защиты свободы слова.

Одним из важнейших источников информации о деятельности органов власти, помимо сухих официальных публикаций, являются живые свидетельства сотрудников. При этом для государственных служащих действует прямой запрет на публичные высказывания, суждения и оценки, который распространяется также на сотрудников органов внутренних дел и Росгвардии³¹.

Положения соответствующих законов по заявлениям участкового уполномоченного милиции Алексея Мумолина и сотрудницы налоговой службы Любви Кондратьевой в 2009 году были предметом проверки Конституционного Суда³², который не нашел в них противоречия Конституции, однако указал, что *при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.*

Таким образом, критерии правомерности раскрытия информации государственными служащими, установленные Конституционным Судом, в целом совпадают с подходом Европейского Суда по правам человека, высказанным в деле «Гужа против Молдавии» (КС и сослался на соответствующее постановление ЕСПЧ) и включают в себя:

- содержание информации;

31 Ст.14 Федерального закона от 30.11.2011 №342-ФЗ и ст.44 Федерального закона от 03.07.2016 №227-ФЗ

32 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. №14-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина

- общественный интерес;
- мотивы раскрывающего информацию лица;
- баланс ущерба для государственных или общественных интересов и предотвращенного раскрытием информации ущерба;
- наличие или отсутствие альтернативных способов действий.

Однако необходимо отметить, что обстоятельства дел Гужы, Мумолина и Кондратьевой существенно отличаются. В молдавском деле речь шла о публикации официального документа, который национальные власти считали конфиденциальным, а позиция Конституционного Суда РФ касается выражения мнения заявителей. Очевидно, что допустимые пределы вмешательства в этих случаях должны были быть различными.

Майор Мумолин из Тольятти записал видеообращение, в котором рассказал об используемой в МВД «палочной системе» и злоупотреблениях³³. Видео имело широкий общественный резонанс (к настоящему времени у него более 150 тысяч просмотров на Youtube), а сам Мумолин подвергся травле со стороны руководства – он был предупрежден о неполном служебном соответствии и лишился дополнительных выплат по службе, после того как дал интервью газете «Тольяттинское обозрение», получил строгий выговор, а после одиночного пикета – уволен. В судебном решении о признании законным увольнения Мумолина указано: *«подобные выступления наносят вред репутации органов внутренних дел, так как в обществе может сложиться мнение, что милиция не способна решать внутренние конфликты, не способна обеспечить сотрудников средствами, необходимыми для исполнения возложенных на них задач»*.

Налоговый инспектор Кондратьева проводила проверку деятельности правительства Тульской области и обнаружила многочисленные финансовые нарушения, о которых доложила руководству, однако получила указание «закрывать глаза и забыть»³⁴. Через некоторое время, Кондратьева была уволена за то, что дала интервью телеканалу «ТВ Столица», рассказав о нарушениях при оплате командировочных расходов сотрудников.

Дела Мумолина и Кондратьевой – единственные, которые стали предметом рассмотрения высших судебных органов. Характерно, что несмотря на в целом положительное решение Конституционного Суда, подтвердившего право

33 <https://www.youtube.com/watch?v=D1Yzmqw69AY>

34 Дмитрий Казнин, Анастасия Изюмская. Налоговый инспектор судится за право критиковать начальство. ТК Дождь. 4 октября 2011 года // <http://bit.ly/2yD1ERj>

госслужащих критиковать начальство, ни Мумолин, ни Кондратьева так и не были восстановлены в своих правах.

Жалоба Мумолина коммуницирована Европейским Судом, который сможет оценить, помимо прочего, аргументацию Конституционного Суда, и правовые последствия его решения.

Российские разоблачители

Историю российских разоблачителей мы решили вести с дела капитана первого ранга в отставке Александра Никитина. Еще во времена СССР Никитин руководил группой инспекции ядерной безопасности атомных установок Министерства обороны. Выйдя в отставку, в 1995 году начал заниматься экологическими проектами, был экспертом норвежской неправительственной экологической организации «Беллона» (Bellona), где работал над подготовкой доклада «Северный флот — потенциальный риск радиоактивного загрязнения региона».

Осенью 1995 года сотрудники ФСБ в ходе обыска в мурманском отделении «Беллоны» изъяли еще неопубликованный проект доклада. Никитин был обвинен в государственной измене в форме шпионажа и разглашении государственной тайны, поскольку в докладе предположительно раскрывались сведения о происшествиях на российских атомных подводных лодках.

Несколько месяцев эколог провел в СИЗО, однако в 1999 году был полностью оправдан. Сначала Санкт-Петербургский городской суд, а затем и Верховный Суд РФ указали, что предъявленное Никитину обвинение сформулировано неконкретно, а в материалах дела отсутствуют доказательства того, что доклад содержал секретную информацию³⁵.

17 ноября 1998 года подполковник ФСБ Александр Литвиненко, четверо его коллег (офицеры Управления по разработке и пресечению деятельности преступных объединений Виктор Шебалин, Андрей Понькин, Герман Щеглов, Константин Латышонок), а также уволенный к тому времени из органов госбезопасности полковник Федеральной службы налоговой полиции Михаил Трепашкин дали в помещении агентства «Интерфакс» пресс-конференцию, на которой рассказали о полученном от руководства приказе убить Бориса Березовского, а также подстрекательстве к совершению ряда других тяжких преступлений³⁶.

После пресс-конференции Литвиненко был уволен из ФСБ, а впоследствии

35 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61928>

36 <https://www.youtube.com/watch?v=MyDjxDZwjGc&t=292s>

несколько раз привлекался к уголовной ответственности: по первому уголовному делу был оправдан, второе уголовное дело было прекращено прокуратурой, после возбуждения третьего дела бежал в Великобританию, где в 2001 году получил политическое убежище, а позже - гражданство. В 2002 году заочно осужден в России по обвинению в злоупотреблении служебным положением и незаконном приобретении и хранении огнестрельного оружия и боеприпасов, приговорен к трем с половиной годам лишения свободы условно³⁷.

В 2001 году в соавторстве с журналистом Юрием Фельштинским Литвиненко написал и издал книгу «ФСБ взрывает Россию», а в следующем году — книгу «Лубянская преступная группировка», в которых изложена версия о причастности ФСБ к взрывам жилых домов осенью 1999 года, также описана иная преступная деятельность спецслужб. В 2005 году в интервью польским СМИ заявил, что один из лидеров Аль-Каиды Айман аз-Завахири проходил обучение в ФСБ³⁸. В 2006 году Александр Литвиненко был убит в Лондоне с использованием радиоактивного полония-210. Британские власти, расследовавшие убийство, потребовали от России выдать бывшего сотрудника ФСБ Андрея Лугового, названного главным подозреваемым. В выдаче было отказано, Андрей Луговой был избран депутатом Государственной Думы от ЛДПР. Согласно докладу Высокого суда Лондона, «операция ФСБ по убийству Литвиненко, вероятно, была утверждена Патрушевым, а также президентом Путиным»³⁹.

Комментируя доклад, депутат Луговой заявил: «Обвинения в мой адрес абсурдны <...> Озвученные сегодня результаты расследования в очередной раз подтверждают антироссийскую позицию Лондона, зашоренность и нежелание англичан установить истинную причину гибели Литвиненко»⁴⁰.

Ранее в 2007 году, отвечая на вопрос журналистов о смерти Литвиненко, Владимир Путин сказал: «Что касается Литвиненко, то здесь мне мало что удастся добавить, кроме того, что я уже говорил. <...> Что там произошло — повторяю, может ответить только следствие. А что касается тех людей, которые стараются наносить ущерб Российской Федерации, то, в общем и целом, хорошо известно, кто это такие»⁴¹.

Михаил Трепашкин после пресс-конференции также был вынужден уволиться

37 Березовский и УРПО / Дело Литвиненко. Agentura.ru // <http://www.agentura.ru/timeline/1998/urpo/>

38 <http://bit.ly/2hlECVh>

39 <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/1703630-echo/>

40 *Елизавета Фохт*. Луговой назвал абсурдными выводы английского судьи по делу «Литвиненко». РБК, 21 января 2016 года // <http://bit.ly/2ху4qnn>

41 Стенографический отчет о пресс-конференции для российских и иностранных журналистов. Kremlin.ru, 1 февраля 2007 года // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24026>

из ФСНП и перешел в адвокатуру. В качестве адвоката консультировал Александра Литвиненко, в том числе и после отъезда последнего из России. В 2002 году в офисе Трепашкина был проведен обыск (газета «Коммерсант» ссылается на постановление о проведении обыска, в котором указывалось, что его цель – «предметы и документы, указывающие о местонахождении находящегося в розыске Литвиненко А. В.»). В ходе обыска были найдены документы, объявленные прокуратурой секретными, а также 19 патронов разного калибра. В 2004 году Трепашкин был осужден к 4 годам лишения свободы, в 2007 году освобожден по отбытии срока. Сам Трепашкин утверждает, что его преследование являлось мстью за его контакты с Литвиненко⁴².

Летом 2003 года судья Московского городского суда Ольга Кудешкина рассматривала уголовное дело в отношении следователя Павла Зайцева, обвинявшегося в превышении должностных полномочий при расследовании «Дела «Трех китов» о контрабанде мебели. После конфликта с государственным обвинителем Кудешкина была отстранена от дела. Спустя несколько месяцев Кудешкина приостановила полномочия судьи, в связи с участием в избирательной кампании по выборам в Государственную Думу. В ходе кампании Кудешкина дала интервью «Эху Москвы», в котором рассказала о злоупотреблениях и «запредельных безобразиях», происходящих в московских судах в целом и в Мосгорсуде, в частности. Так, Кудешкина утверждала, что во время рассмотрения дела Зайцева ее неоднократно вызывала к себе председатель Мосгорсуда Ольга Егорова и требовала отчета о ходе разбирательства, а после без объяснения причин передала рассмотрение дела другой судье. После этого квалификационная коллегия судей Москвы по жалобе Егоровой прекратила полномочия Кудешкиной, указав, что последняя «распространила в гражданском обществе ложные и сфабрикованные факты».

Жалобы Кудешкиной на увольнение была рассмотрена Европейским Судом, который констатировал нарушение российскими властями статьи 10 Конвенции, даже не смотря на то, что согласно прецедентной практике Суда, «долг лояльности и осмотрительности госслужащих, и особенно судебных работников, требует, чтобы распространение, пусть даже верной информации, осуществлялось с соблюдением умеренности и уместности». Поднятая Кудешкиной тема независимости судов и «приводящие в замешательство факты о состоянии дел» по мнению Суда представляли несомненный общественный интерес, который перевешивал долг лояльности госслужащего. Также Суд учел, что разоблачение было сделано Кудешкиной в рамках

42 Екатерина Заподинская. Адвокат выдал гостайну чекисту. Коммерсант, 18 марта 2003 года // <https://www.kommersant.ru/doc/371480>

политической кампании и только после того, как она лишилась возможности участвовать в судебном разбирательстве по делу Зайцева в официальном качестве⁴³.

Несмотря на победу в Страсбурге, Кудешкина так и не была восстановлена в статусе судьи — все тот же Мосгорсуд под председательством Ольги Егоровой отказался пересматривать решения по жалобе на увольнение.

Самый, пожалуй, известный российский разоблачитель (и, кстати, единственный из наших соотечественников, упомянутый в статье *List of Wistleblowers* англоязычной Википедии⁴⁴) – Сергей Магнитский. В сентябре 2008 года Магнитский, являвшийся в то время управляющим партнером консалтинговой компании Firestone Duncan и консультировавший инвестиционный фонд Hermitage Capital Management, был арестован по обвинению в содействии в уклонении организации от уплаты налогов в особо крупном размере. Коллеги Магнитского полагают, что его уголовное преследование имело целью скрыть выявленную аудитором схему хищения бюджетных денег через возмещение НДС, в которой были замешаны высокопоставленные государственные служащие⁴⁵.

Спустя год Магнитский умер в больнице следственного изолятора «Матросская тишина». Родственники и защита Магнитского заявляли, что ему не оказывалась медицинская помощь, а следователь и сотрудники изолятора «методично травили» его. Также адвокаты утверждали, что из камеры пропали записи Магнитского и его жалобы на плохое самочувствие⁴⁶. Международная организация «Врачи без границ» обвинила российские власти в сокрытии причин смерти Магнитского⁴⁷.

Основоположником жанра видеообращений стал майор милиции Алексей Дымовский, который 5 ноября 2009 года опубликовал в своем YouTube-канале два видеообращения («к офицерам» и «к Владимиру Путину»), в которых критиковал «палочную» систему, рассказал о злоупотреблениях, нарушении прав сотрудников, преступлениях руководства. Через два дня после публикации Дымовский был уволен, а впоследствии привлекался к уголовной ответственности по ст.159 (мошенничество), однако уголовное дело было

43 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109233>

44 https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_whistleblowers

45 *Евгения Назарец, Владимир Кара-Мурза, Елена Поляковская*. Нераскрытое «дело Магнитского». Радио Свобода, 16 ноября 2014 года // <https://www.svoboda.org/a/26692144.html>

46 Магнитский Сергей. Lenta.ru // <https://lenta.ru/lib/14202380/#53>

47 Правозащитники: следствие уничтожает улики по делу Магнитского. Русская служба BBC, 7 июня 2012 года // http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2012/06/120607_rn_magnitsky_phr.shtml

прекращено в связи с истечением сроков давности⁴⁸. В течение нескольких месяцев в Сети появилась еще серия видеообращений сотрудников правоохранительных органов, некоторые прямо заявляли о поддержке майора Дымовского и, в свою очередь, рассказывали о злоупотреблениях руководства⁴⁹. Среди них был и упоминавшийся Алексей Мумолин.

В феврале 2011 года пресс-секретарь Хамовнического районного суда Москвы Наталья Васильева дала интервью интернет-изданию «Газета.ру», в котором утверждала, что текст второго приговора Михаилу Ходорковскому и Платону Лебедеву был полностью согласован судьей Данилкиным в Мосгорсуде, а текст приговора писался «судьями кассационной инстанции по уголовным делам»⁵⁰. После интервью Васильева была вынуждена уволиться⁵¹ и в течение нескольких лет не могла найти работу.

12 мая 2011 года майор Внутренних войск РФ Игорь Матвеев опубликовал видеозапись⁵², сделанную на складе воинской части, рассказав о том, что для питания военнослужащих под видом тушенки используются «собачьи консервы». Спустя несколько дней Матвеев был уволен, а 21 мая 2011 года – привлечен к уголовной ответственности и впоследствии дважды осужден в общей сложности к четырем с половиной годам лишения свободы за мошенничество с использованием служебного положения и превышение должностных полномочий с применением спецсредств⁵³.

Примерно в это же время старший лейтенант ВВС Игорь Сулим, проходивший службу в Липецком центре боевого применения и переучивания летного состава, опубликовал в своем Живом Журнале открытое обращение к министру обороны, руководителю Следственного комитета и командованию ВВС, заявив о систематических вымогательствах со стороны командования воинской части. После этого Сулим и заместитель командира эскадрильи Антон Смирнов дали интервью газете «Московский комсомолец», подтвердив изложенные в обращении сведения⁵⁴. Летчики были отстранены от полетов, а

48 Уголовное дело против Дымовского закрыто. Русская служба ВВС, 6 апреля 2010 года // http://www.bbc.com/russian/russia/2010/04/100406_dymovskiy_case_closed.shtml

49 Артур Скальский. Сподвижники майора Дымовского. БАБР24, 15 ноября 2011 года // <http://babr24.com/msk/?IDE=82173>

50 Роман Баданин, Светлана Бочарова. «Приговор был привезен из Мосгорсуда, я точно знаю». Газета.ру 14 февраля 2011 года // https://www.gazeta.ru/politics/2011/02/14_a_3524202.shtml

51 Наталью Васильеву, разоблачившую судью по делу Ходорковского, вынудили уволиться из Хамовнического суда. NEWSru.com. 28 марта 2011 года // <http://www.newsru.com/russia/28mar2011/vasiljeva.html>

52 <https://www.youtube.com/watch?v=sygzPosDS8U>

53 Никита Сологуб. «Пускай мент это ест». Медиазона, 29 февраля 2016 года // <https://zona.media/article/2016/29/02/major-matveyev>

54 Ольга Божьева. Купюры высшего пилотажа. МК.ру, 22 мая 2011 года // <http://www.mk.ru/politics/2011/05/22/591103-kupyuryi-vyisshego-pilotazha.html>

Сулим впоследствии был уволен из военной авиации «по состоянию здоровья»⁵⁵.

В сентябре 2015 года сотрудник российской IT-компании Qrator, специализирующейся в сфере кибербезопасности и защиты от хакерских атак, Александр Вьяр уехал из России и дал интервью изданию Meduza, рассказав о возможной причастности российских властей и госкорпорации «Ростех» к организации политически мотивированных ddos-атак⁵⁶.

В мае 2016 года в газете The New York Times была опубликована статья «Русский инсайдер заявляет, что олимпийское золото заправлено государственным допингом»⁵⁷, в которой, со ссылкой на бывшего директора ФГУП «Антидопинговый центр» Григория Родченкова подробно описывалась существующая в России государственная допинговая программа. Одновременно Родченков обратился к WADA и МОК с открытым письмом, в котором предлагал предоставить информацию о подмене проб во время Олимпиады в Сочи и изменить правила допингового контроля⁵⁸. Родченков находится в США, в России в отношении него возбуждено уголовное дело о злоупотреблении полномочиями, он объявлен в международный розыск.

14 февраля 2016 года неожиданно умер бывший глава РусАДА (Российского антидопингового агентства) Никита Камаев, собиравшийся написать книгу о применении допинга в российском спорте⁵⁹. Вероятной причиной смерти был назван инфаркт.

В марте 2017 года российский бегун Андрей Дмитриев вынужден был уехать из России — после того как он дал интервью о нарушениях антидопинговых правил в российском спорте журналистам немецкого телеканала ARD, его попытались призвать в армию⁶⁰.

Еще в декабре 2014 года на ARD вышла первая часть фильма «Секретное дело – допинг. Как в России делают победителей»⁶¹, в котором приводятся слова

55 «Куда улетел липецкий летчик-правдоруб Игорь Сулим?». Город48.ру, 28 июня 2017 года // <https://gorod48.ru/news/445481/>

56 Даниил Туровский. Грузить по полной программе. Meduza. 3 сентября 2015 года // <https://meduza.io/feature/2015/09/03/gruzit-po-polnoy-programme>

57 Rebecca Ruiz, Michael Schwirtz. Russian Insider Says State-Run Doping Fueled Olympic Gold. The New York Times, 12 мая 2016 года [EN]// <https://www.nytimes.com/2016/05/13/sports/russia-doping-sochi-olympics-2014.html>

58 Дмитрий Сомов. Григорий Родченков: «Из России я сбежал из соображений личной безопасности». Спорт-Экспресс. 13 мая 2016 года // <http://www.sport-express.ru/doping/reviews/999454/>

59 <https://echo.msk.ru/news/1716748-echo/>

60 Информатор WADA Андрей Дмитриев покинул Россию. РБК. 18 марта 2017 года // <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/58cd743b9a79477fd2fb5181>

61 Телеканал ARD: 99% российских атлетов применяют допинг. Русская служба BBC. 4 декабря 2014 года // http://www.bbc.com/russian/sport/2014/12/141203_russia_doping_athletes_allegations.shtml

российских спортсменов, утверждающих, что они платили за сокрытие результатов допинг-тестов, а более 99% российских профессиональных спортсменов употребляют запрещенные препараты.

Осенью 2016 года выпускник юридического факультета Александр Эйвазов устроился на работу секретарем судебного заседания в Октябрьской районный суд Санкт-Петербурга, где, по его словам, стал свидетелем многочисленных нарушений со стороны судьи Ирины Керро, а также нарушения трудовых прав сотрудников аппарата суда. После опубликования этих фактов Эйвазов был вынужден уволиться, а в январе 2017 года в отношении него было возбуждено уголовное дело о вмешательстве в деятельность суда с использованием служебного положения – Эйвазова обвинили в том, что он не изготовил протокол судебного заседания, в котором работал секретарем. С августа 2017 года Эйвазов находится под стражей⁶².

В 18 случаях разоблачители подверглись уголовному преследованию, 39 были уволены. Оксану Семькину без оснований поместили в психиатрический стационар, Андрея Дмитриева попытались призвать в армию, вынудив уехать из страны. Александр Литвиненко был убит, Сергей Магнитский умер в СИЗО, Ильгизар Ишмухаметов покончил с собой, Никита Камаев умер при странных обстоятельствах, Сергея Татаринцева избили коллеги-полицейские.

Как видно, большинство разоблачителей – представители государства, преимущественно – сотрудники правоохранительных органов. Никто из граждан, перечисленных в настоящем докладе, за исключением главы Серпуховского района Александра Шестуна, включенного в программу защиты свидетелей⁶³, не получил государственной защиты, напротив – власти преследовали их самостоятельно и поощряли травлю.

Внешние разоблачители

Описывая правовой статус разоблачителей, невозможно обойти вниманием гражданских активистов, журналистов и представителей неправительственных организаций, кто систематически и целенаправленно занимается выявлением, расследованием и преданием гласности различных злоупотреблений и нарушений.

Теоретически наибольшие шансы рассчитывать на защиту имеют НПО и общественные объединения, специализирующиеся на разного рода

62 <https://memohrc.org/special-projects/eyvazov-aleksandr-hikmetovich>

63 Олег Рубникович. Юрию Чайке устроили родительский день. Коммерсант. 30 марта 2011 года // <https://www.kommersant.ru/doc/1610992>

общественных расследованиях в области экологии (Greenpeace), антикоррупции (Transparency International и Фонд борьбы с коррупцией), нарушениях прав граждан (Комитет по предотвращению пыток), свободы слова (Команда 29), борьбы с плагиатом в науке (Диссернет) и т.п. Так, широкий общественный резонанс получило исследование «Производство калечащих операций на половых органах у девочек в Республике Дагестан», опубликованное в 2016 году организацией «Правовая инициатива по России»⁶⁴, – замечательный пример внешнего разоблачения жестоких, бесчеловечных и нарушающих права человека практик, применяющихся в отдельном субъекте Федерации.

В определенном смысле статус подобных объединений аналогичен статусу СМИ, доказывать обоснованность преследования в их случае придется властям. Однако есть и исключения.

Википедия называет Алексея Навального российским политиком и общественным деятелем, получившим известность своими расследованиями о коррупции в России. Он профессиональный разоблачитель, сделавший на этой деятельности себе имя и известность, позволившую ему сначала занять второе место на выборах мэра Москвы в 2013, а в 2017 году уверенно бросить вызов Владимиру Путину в рамках грядущей кампании президентских выборов в марте 2018 года.

Свою антикоррупционную деятельность Навальный начал в 2008 году как миноритарный акционер ряда крупнейших российских компаний. Этот статус обеспечивал ему доступ к документам о коммерческой деятельности для оценки ее соответствия требованиям закона. Первые разоблачения касались банка ВТБ и закупленных им в Китае буровых установок по завышенной цене. Доказательства он получил от одного из контрагентов ВТБ. Позже банк признал нарушения и даже уволил имеющих к сделке сотрудников.

В 2010 году Алексей Навальный опубликовал документы о крупных хищениях при строительстве трубопроводной системы «Восточная Сибирь — Тихий океан» (ВСТО), реализуемого естественной монополией «Транснефть», на сумму около 4 млрд долларов. Этот факт подтвердила Счетная палата России, была информация о начале уголовного расследования. Сообщалось, что утечка документов о деятельности Транснефти привела к увольнению одного из сотрудников компании⁶⁵.

По нашей классификации Навальный первоначально был внешним разоблачителем нарушений в частном секторе. Вскоре он переключился на

64 <http://bit.ly/2bnwamJ>

65 <http://pravo.ru/news/view/72292/>

государство. Чередой пошли разоблачения о коррупции и неосновательном обогащении, недеklarированных крупных объектах собственности, конфликтах интересов представителей власти.

В 2013 году Навальный опубликовал документы о наличии незадекларированной квартиры у депутата Государственной Думы от «Единой России» Владимира Пехтина, который на волне поднявшегося скандала был вынужден сложить депутатские полномочия. После этого появился термин «пехтинг», означавший разоблачения высших чиновников, нарушающих установленные для них ограничения. В том же году Навальный обвинил сенатора от Бурятии Виталия Малкина в сокрытии израильского гражданства, бизнеса в Канаде и обращения к канадским властям о выдаче ему вида на жительство. В результате Малкин прекратил полномочия сенатора. Позже Навальный разоблачал хищения при строительстве объектов Олимпиады в Сочи, деятельность главы Следственного комитета РФ Александра Бастрыкина, генерального прокурора Юрия Чайки и его сыновей, первого вице-премьера Игоря Шувалова, премьер-министра Дмитрия Медведева и т.д.

Безусловно, подобная деятельность не могла не вызвать негативную реакцию властей. В мае 2011 года в отношении Навального было возбуждено первое уголовное дело, получившее позже название «дело Кировлеса».

Первый административный арест Навальный получил после выступления на акции протеста 5 декабря 2011 года, на следующий день после выборов в Госдуму. 9 мая 2012 года вновь получил 15 суток ареста за участие в митинге на Кудринской площади. Впоследствии на протяжении 2012-2017 годов Навальный многократно подвергался административным штрафам и арестам.

В декабре 2012 года Следственный комитет РФ возбудил второе уголовное дело против Навального и его брата Олега – «Дело Почты России», и одновременно третье – «дело Ив Роше». В том же месяце появилась информация о еще одном расследовании - о хищении средств политической партии «Союз правых сил», якобы совершенных Навальным в 2007 году. Последнее дело до суда не дошло. По первым трем Навальный был признан виновным и получил условное наказание.

В этот же период власти инициировали серию уголовных дел против членов команды Навального – Георгия Албурова, Никиты Кулаченкова, Владимира Ашуркова, Николая Ляскина, Леонида Волкова и Ивана Жданова.

Кроме административного и уголовного преследования Навальный регулярно становится объектом кампаний дискредитации в государственных и окологосударственных средствах массовой информации, криминальных нападениях и ответчиком по многочисленным искам чиновников о защите

чести и достоинства. Почти никогда суды не вставали на его сторону. В результате в Европейском Суде по правам человека накопилось несколько десятков дел, несколько из них уже завершились положительными решениями, однако до сих пор ЕСПЧ отказывается признавать преследование Навального политически мотивированным (первоначально – его расследовательской деятельностью, впоследствии – политическими амбициями), ограничиваясь констатацией конкретных нарушений.

Развитие новых технологий, в целом, и интернет, в частности, дали мощный импульс разоблачительской деятельности. Рост скорости доступа и проникновения сократили практически до клика расстояние и время между отправителем общественно значимой информации и ее адресатами в виде публики. Кроме того, интернет закономерно стирает грани между личными страницами, частными блогами и СМИ. В «Панамском архиве» находится около 11,5 миллионов документов по 214 488 оффшорным компаниям. Вряд ли раскрытие такого массива информации могло быть возможно в доцифровую эпоху.

«Дачинг» ФБК стал реальным благодаря дронам и открытости Росреестра. Что заставило власти, во-первых, ограничить использование беспилотников (не только это, конечно), а, во-вторых, закрыть доступ к части данных реестров собственности. 27 сентября 2017 года Верховный Суд РФ отказал⁶⁶ в удовлетворении жалобы на решения судов, отклонивших требования к Росреестру раскрыть имена владельцев недвижимости. Иск был подан Алексеем Навальным и Фондом борьбы с коррупцией, требовавшими признать незаконным исключение их публичной выдачи реестра имен сыновей генерального прокурора Юрия Чайки.

Conflict Intelligence Team и Bellingcat по сути — журналистские расследовательские проекты, вооруженные широкополосным доступом в интернет и вычислительной мощностью современных компьютеров, позволяющих им сопоставлять открытые данные, пресс-релизы официальных органов и содержание соцсетей.

Заключение

Сегодня уже трудно провести границу между интернет-версией популярной газеты и гражданской инициативой по поиску и раскрытию сведений о деятельности властей. Тем не менее, несмотря на все проблемы, с которыми сталкиваются журналисты в современной России, их статус гораздо более

⁶⁶ http://www.vsrif.ru/stor_pdf.php?id=1584830

защищен, нежели права лиц, рискующих предать огласке факты, угрожающие благополучию общества.

Отдельные положения антикоррупционного законодательства и робко высказанное мнение Конституционного Суда при игнорировании и демонстративном пренебрежении правовыми позициями Европейского Суда по правам человека, не позволяют разоблачителям рассчитывать на защиту.

Российские власти не только не поощряют раскрытие значимой информации, но всячески этому препятствуют, постоянно расширяя круг сведений, отнесенных к охраняемой законом тайне, используя разного рода квазиправовые категории секретности, вводя дополнительные ограничения на общение со СМИ и публикации в интернете для отдельных категорий лиц (например, военнослужащих). Разоблачители, как правило, не только не могут рассчитывать на серьезное внимание и расследование нарушений, о которых они сообщают, но сами зачастую сталкиваются с давлением – от дисциплинарных взысканий, включая увольнение, до уголовного преследования, нападений и убийств.

Мы вполне отдаем себе отчет в том, что само по себе принятие закона о защите разоблачителей без сильного гражданского общества, независимых судов и медиа, свободного интернета, честных правоохранительных органов и добросовестных государственных служащих не может быть решением проблемы.

Естественное и понятное стремление государства не выпускать чувствительную информацию из рук не должно стать препятствием для общества получать сведения по вопросам, серьезно угрожающим его развитию и благополучию. Мы убеждены, что у государства нет никаких собственных интересов, отличных от интересов общества, а, следовательно, в отсутствие действительно эффективных (и доказавших свою эффективность) механизмов внутреннего обращения публикация значимых сведений в открытом доступе должна быть защищена.

Отсутствие этих механизмов в настоящее время дает шанс разработать систему защиты, имея перед глазами разнообразный опыт десятков стран, с учетом всех известных недостатков и достижений. Концепции законопроекта о защите разоблачителей следует быть максимально амбициозной с тем, чтобы закрепить наивысшие стандарты и гарантии свободы слова в сфере, в которой человек, возвышающий голос против злоупотреблений и нарушений прав человека, чаще всего остается один на один с мстительным чиновником или могущественной корпорацией.



Дамир ГАЙНУТДИНОВ
кандидат юридических наук,
правовой аналитик Международной Агоры



Павел ЧИКОВ
кандидат юридических наук,
руководитель Международной Агоры



Международная правозащитная группа Агора – объединение десятков юристов из нескольких стран, специализирующихся на правовой защите гражданских свобод на постсоветском пространстве