

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: БРАЗИЛЬСКИЙ ОПЫТ (первая часть)*

Васильева В.М.**

Аннотация

В статье с учетом теоретической и практической неоднозначности антикоррупционного эффекта от применения «лучших мировых практик» регулирования конфликта интересов на государственной службе, аргументируется возможность применения концепции good enough governance к регулированию конфликта интересов на российской государственной службе. Вместо импорта «лучших практик» предлагается рассмотреть возможность адаптации инструментов и моделей, показавших свою эффективность в решении тех же проблем, с которыми сталкивается российская государственная служба, в сходных условиях ограниченности ресурсов, например опыт Бразилии. В статье представлен исчерпывающий анализ основных направлений антикоррупционных реформ: Ф.Э. Кардозу и его преемников (конец 1990-х–2015), а также их последствий для бразильской государственной службы. Основные анализируемые в статье направления бразильской реформы включали: пакет мер по снижению политизации государственной службы; меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов в наиболее склонных к коррупции областях (в том числе государственные закупки); меры этического регулирования конфликта интересов и создания инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля. Представленные в статье данные являются наиболее полным анализом бразильского опыта в этой области, как в мировой, так и отечественной литературе, наглядно и пошагово демонстрируют практический механизм и инструменты эффективной антикоррупционной реформы государственной службы, адаптирующей, а не импортирующей «лучшие практики». В первой части статьи представлены аргументы в пользу релевантности бразильского опыта для российской государственной службы, а также анализ реформ «нового государственного управления» и электоральных кампаний как части антикоррупционного пакета.

Ключевые слова: регулирование конфликта интересов; реформа Кардозу; Комиссия публичной этики; коррупционные рынки; политизация государственной службы; конфликт интересов; Брессер-Перейра; good enough governance.

* Вторая часть будет опубликована в № 3.

** *Васильева Варвара Михайловна* – кандидат политических наук, доцент департамента политической науки факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: vvasileva@hse.ru; старший преподаватель, кафедра политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова. Адрес: Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова. Адрес: МГУ им. М.В. Ломоносова, 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, vasilievavm@spa.msu.ru

В поиске эффективных моделей регулирования конфликта интересов

В 1990–2000-е гг. в государственно-управленческой практике, регулярно обобщаемой ОЭСР (Whitton, 2005; Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance, 2000; Managing conflict of interest..., 2003; Conflict-of-interest policies..., 2006; Post-Public Employment, 2010), и в политической науке (Ackerman, 1998; Jenkins, Goetz, 1999; Basu, Bhattacharya, Mishra, 1992) начался поиск эффективных моделей или хотя бы лучших практик регулирования конфликта интересов на государственной службе как ключевого метода борьбы с коррупцией.

Исследование конфликта интересов в рамках изучения коррупции с доминированием экономических моделей и эконометрических подходов (Васильева, Воробьев, 2015) во многом определило формирование проблемного поля данного исследования. Так, в рамках исследования проблемы борьбы с коррупцией, вне установившихся трендов регрессионного анализа связи коррупции «со всем живым» (Rauch, 2001; Strömberg, 2001; Rijckeghem Van, Weder, 2001) и изучения коррупционной динамики государств и регионов на основе анализа «больших данных» (Gupta, Mello De, Sharan, 2001; Svensson, 2005; Djankov et al., 2002), существует ряд «темных пятен», выявившихся на фоне фрагментации поля исследования и ставящих под вопрос дежурные объяснения провалов антикоррупционных реформ и достижений коррупционных исследований предыдущих лет (Persson, Rothstein, Teorell, 2013; Treisman, 2007). Это указывает на существующий разрыв между сложившимися в мировой политической науке микро- и макроуровнями коррупционных исследований: первый позволяет сфокусироваться на отдельных факторах и сферах коррупции, но не объясняет влияния на коррупционную динамику большинства политических факторов; второй, напротив, фиксирует глобальные тренды и позволяет проводить сравнительные исследования, но опускает влияние на национальную коррупционную динамику антикоррупционных реформ и государственной политики в целом.

В результате попыток совместить результаты исследований микро- и макроуровней складывается парадоксальное понимание коррупции как внешнего фактора, болезни с определенными симптомами, ключевым из которых является неурегулированный конфликт интересов государственных служащих. При этом устранение симптомов (по логике микроуровня) ведет к исчезновению или хотя бы минимизации коррупции в государстве. На основе подобного понимания коррупции исследуются меры, уже доказавшие свою эффективность в других государствах. Однако чаще всего практическое применение результатов этих исследований, т.е. импорт выявленных «лучших практик» или даже универсальных моделей урегулирования конфликта интересов, не приводит к успеху, а в тех немногих случаях, когда успех все-таки достигается, сложно точно оценить, связаны ли триумфальные антикоррупционные реформы с применением успешных моделей или же с иными случайными факторами.

Теория коррупционных рынков (Васильева, Воробьев, 2015) объясняет проблему неэффективности импорта «лучших практик» и создания универсальных моделей разными типами коррупционных рынков, складывающимися из максимального и минимального соотношений трех измерений: качества институтов, степени государственного регулирования и охвата государственного регулирования. Это соотношение создает восемь типов коррупционных рынков с абсолютно разными источниками коррупции, разной динамикой роста и, следовательно, разными эффективными мерами по контролю каналов коррупционного поведения. Например, рост коррупционных рынков продавца связан с широкими дискреционными полномочиями чиновников и неизменным спросом на коррупцию со стороны граждан и/или организаций для преодоления избыточного государственного регулирования, в то время как коррупционные рынки покупателя проявляются в основном в виде спроса на административную коррупцию правоприменения или политическую коррупцию для форматирования экономической конкуренции.

В условиях существования различных типов коррупционных рынков классическая сингапурская модель регулирования конфликта интересов прекрасно работает в Гонконге, с аналогично низким охватом и степенью государственного регулирования при высоком качестве институтов (модель E). Но применение этой же модели в странах с системной коррупцией, возникающей из-за низкого качества институтов при высоком охвате и степени государственного регулирования (модель A), к которым в том числе принадлежат Россия и Казахстан, не приводит ни к каким заметным улучшениям.

В связи с этим встает вопрос о векторе антикоррупционных реформ: стоит ли стремиться (и возможно ли это) к близким к идеальным моделям государственного управления, в которых антикоррупционные реформы Сингапура или Канады будут эффективны в силу совпадения типов коррупционных рынков? Или странам, не обладающим сравнимыми с Сингапуром или Канадой изначальными показателями, имеет смысл не импортировать лучшие мировые практики, а адаптировать способы решения конкретных проблем государствами с однотипным коррупционным рынком?

Аргументированным ответом на данный вопрос служит концепция «достаточно хорошего управления» (good enough governance) М. Гриндл (Grindle, 2004, 2007). Суть этой концепции управленческих реалистов сводится к тому, что государственное управление есть функция от типа политического режима, поэтому цели государственного управления должны в первую очередь способствовать устойчивости режима. Следовательно, стратегические цели «хорошего управления» (good governance) в условиях дефицита ресурсов и неконкурентных или неинституционализированных политических режимов не могут быть реализованы. Более удачным решением с точки зрения эффективности для таких государств являются постановка тактических управленческих задач и их поэтапное решение в рамках существующих ресурсов.

Для регулирования конфликта интересов и борьбы с коррупцией на государственной службе данная концепция означает, что использование этических кодексов и регулирование конфликта интересов на основании моделей профессиональной культуры (integrity-based models) реальны только в госу-

дарствах с конкурентными институализированными режимами, где коррупция в принципе не является большой проблемой, в отличие от персонифицированных недемократических режимов, где аналогичное регулирование коррупции за счет гражданского контроля – это все равно что пилить сук, на котором сидишь. В таких режимах эффективные формы борьбы с коррупцией будут связаны с централизованным контролем патронажной сети. По этой причине, признавая наличие ряда проблем в регулировании конфликта интересов на государственной службе РФ и опираясь на теорию коррупционных рынков и концепцию «good enough governance», предлагаем обратить внимание не на поиски универсально эффективных практик и попытки адаптировать опыт Канады, Сингапура, Финляндии или Австралии, а на опыт антикоррупционных реформ Бразилии, решивших аналогичные российской проблемы государственной службы.

Сегодня Бразилия сохраняет статус, присвоенный ее антикоррупционному законодательству в 2009 г. согласно Global Integrity Report – «очень сильное» (very strong), – что фактически является образцом для подражания для развивающихся стран и лучшим показателем среди стран БРИКС. Об эффективности предпринятых мер (в том числе законодательно) свидетельствует динамика Индекса восприятия коррупции (CPI) в период с 1995 по 2005 г. Однако если в 1995 г. Бразилия вместе с Россией и Польшей находилась в кластере стран с высоким уровнем коррупции (со средним баллом 2.0–2.9 из максимальных 10), то к 2005 г. Бразилия улучшила свои показатели до 3,7 (и 62-е место в рейтинге из 158) и переместилась в кластер с азиатскими странами (3,0–3,9), вместе с Китаем и Индонезией (Grein, Sethi, Tatum, 2010), в то время как Россия в 2005 г. ухудшила показатели до 2,4 и заняла 126-е место (Transparency International. CPI 2005). Общая динамика CPI для Бразилии в период с 2005 по 2014 г. может быть охарактеризована как устойчиво положительная: в 2014 г. она набрала 43 из 100 возможных баллов и заняла 65-е из 175 мест. Бразилия находится в кластере с ЮАР, Турцией, Саудовской Аравией и значительной частью Южной Европы. Для сравнения: у России 27 баллов и 136-е место – в одном кластере с Ираном, Пакистаном, ДРК, ЦАР, Зимбабве и большинством государств Тропической Африки (Transparency International. CPI 2005, 2014).

Антикоррупционное законодательство Бразилии основано на пяти конвенциях, которые были ратифицированы после 1995 г.: 1) Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Officials, ратифицирована – 24.08.2000); 2) Конвенция ООН против коррупции (UNCAC, подписана 09.12.2003, ратифицирована 15.06.2005); 3) Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (UN Convention against Transnational Organized Crime, подписана 12.12.2000, ратифицирована 29.01.2004); 4) Межамериканская конвенция против коррупции (Inter-American Convention against Corruption, принята парламентом 25.06.2002, подписана президентом 07.10.2002); 5) Соглашение о сотрудничестве между Бразилией, Индией и ЮАР (Cooperation Agreement between Brazil, India and South Africa) (в рамках форума IBSA – 2006) (Mendelsohn, Law Business Research, 2013, с. 43).

Бразилия и Россия: общие проблемы государственной службы

До реформ Ф.Э. Кардозу Бразилия сталкивалась с теми же проблемами государственной службы, которые сегодня предстоит решить России: во-первых, большая, запутанная и дорогая государственная служба; во-вторых, патронажные сети и значительные привилегии государственных служащих, создающие дополнительную нагрузку на бюджет; в-третьих, высокая степень политизации государственной службы; в-четвертых, большая емкость коррупционного рынка и массовые протесты; в-пятых, недостаточное регулирование конфликта интересов на государственной службе и отсутствие внятного антикоррупционного законодательства.

Дороговизна бразильской государственной службы «до Кардозу»: расходы на содержание государственной службы в 1999 г. составляли 38,30% от всех государственных расходов в результате постоянного ее увеличения с 1930-х гг. (установление хунты). При этом государственные расходы в целом составляли 42% ВВП, а доходы – 19,8%. Децентрализация бюджетных ресурсов в 1980-х гг. привела не к снижению расходов на федеральную государственную службу, а к почти 50% росту расходов на государственную службу штатов и муниципалитетов: федеральная служба – 2,89% ВВП в период 1980–1987 гг. и 3,17% ВВП в период 1988–1994 гг.; госслужба субъектов и муниципалитетов – 4,18 и 6,53% ВВП соответственно (Gaetani, Heredia, 2002, p. 4–6). Запутанность бразильской государственной службы заключалась в том, что к 1988 г., несмотря на существование де-юре четкой системы государственной службы, государственная служба страны состояла из четырех режимов-систем¹.

Несмотря на фактическое сокращение числа федеральных государственных служащих в период между 1988 и 1994 гг. (администрация Коллора), стоимость государственной службы для налогоплательщиков не снизилась из-за щедрой реформы 1990 г. (Закон 8112), расширившей права долгосрочного найма и пенсионные права гражданских государственных служащих третьей группы на всех госслужащих. Государственные служащие, до этого закона работавшие по срочным контрактам, начали массово выходить на досрочную пенсию, увеличивая нагрузку на бюджет (Gaetani, Heredia, 2002, p. 10).

Вторая проблема государственной службы Бразилии, стоявшая перед администрацией Ф.Э. Кардозу, заключалась в сложившейся патронажной системе функционирования государственного управления. Образование патронажной системы (клиентелизма) в Бразилии началось в период хунты 1960–1980-х гг.: в условиях закрытой политической арены политики были вынуждены действовать под флагом одной из двух «зонтичных партий», признаваемых военной элитой. Во время демократического транзита, связанного с выборами 1982 г. и Конституцией 1988 г., созданная во время предыдущего милитаристского правления камерная патронажная сеть разрослась до поистине федеральных масштабов. Это связано с децентрализацией политической власти – возрастанием роли региональных выборов и деятельности местных партийных боссов, а также децентрализацией финансов – бюджетного федерализма смешанного типа, при котором штаты могли заниматься внешними заимствованиями, но ответственным по долгам в итоге выступал федеральный центр. Таким об-

разом, патронажная сеть разрослась как вширь (на локальный, штатный и федеральный уровни) для координирования выборов, так и вглубь (в связи с административной децентрализацией и созданием дополнительных точек вето для регионов) (Gaetani, Heredia, 2002, p. 35). Бразилия представляла собой достаточно типичный пример зрелого порядка ограниченного доступа (North et al., 2011), наиболее привилегированным слоем которого являлась бюрократия. Последнее связано как с патерналистско-социальными культурными традициями государства в Бразилии (Cardoso, 2006, p. 428), так и с оставшимся в наследство от предыдущих популистских недемократических режимов раздутым государственным сектором в экономике, гарантировавшим им легитимность (Grindle, 2010, p. 9–12). В целом бразильский клиентелизм относят к «клиентелизму представительства», что характеризует адаптацию патронажной сети к повышению гражданского участия (Clapham, 1982, p. 22; Goirand, 1998, p. 133). Иными словами, это система «опосредованного гражданства» (mediated citizenship), когда, с одной стороны, широта гражданских, экономических и политических прав определяется местом и доступом к патронажной системе (Ottmann, 2008), а с другой – патронажных систем существует несколько, и граждане могут перемещаться между ними, выбирая ту, что может предоставить им больше благ в текущий период (Roniger, 2004). В целом доминирование патронажных сетей на государственной службе было настолько явным, что политика найма государственных служащих получила название *Politica de favores*.

Третья, схожая с российскими реалиями, задача реформирования государственной службы Бразилии – снижение политизации государственной службы. Проблема политизации государственной службы может состоять из комбинации трех отдельных, хотя и взаимосвязанных состояний. Во-первых, политизация государственной службы может выражаться в участии государственных служащих в принятии политических решений; во-вторых, политизация может быть в форме контроля политиков за назначениями и карьерными продвижениями государственных служащих; в-третьих, политизация государственной службы проявляется в политической вовлеченности государственных служащих (The SAGE Handbook..., 2012, p. 381). Специфика политизации государственной службы в Бразилии связана с первыми двумя вариантами из перечисленных, для нее была характерна ключевая роль политических назначенцев в работе всей государственной службы.

С началом демократизации, в особенности после принятия Конституции 1988 г., стандарты государственной службы были унифицированы: все государственные ведомства и организации обязались проводить «вступительные экзамены» на все вакантные должности, кроме должностей высшей категории, которые резервировались для политических назначенцев. При этом все государственные служащие, кроме политических назначенцев, имели гарантии занятости – «*estabilidade*», т.е. они не могли быть уволены с государственной службы Президентом за исключением случаев вопиющего нарушения закона о государственной службе. Хотя подобные меры в какой-то степени укрепили веберовские основы бразильской бюрократии, они также зацементировали политизированность бразильской государственной службы: большинству госслужащих, получивших свои должности исключительно благодаря политике патронажа,

гарантировалась пожизненность их назначений. В придачу они получили очень щедрое пенсионное обеспечение. При этом число государственных служащих благодаря продолжающей успешно функционировать патронажной системе постоянно увеличивалось (De Bonis, 2013, p. 7). Попытка деполитизации, организованная президентом Коллором, провалилась, а сам он потерял пост из-за коррупционного скандала. Политика другого предшественника Кардозо на посту президента – Итамара Франко также отличалась непоследовательностью и широтой интерпретации ключевых понятий государственной службы. Так, понятие «государственный служащий» могло быть интерпретировано тройко, в порядке конкретизации: достаточно широко в Уголовном кодексе (Закон 2848/1940, ст. 327), чуть более детально – в Законе 8027/1990, ст. 1, и весьма конкретно, включая временные должности, – в Законе об административных проступках (Закон № 8429/92, ст. 2). При этом сохранялся высокий уровень политизации и партийного патронажа государственной службы (Grindle, 2010, p. 9–12).

Четвертая общая проблема российской и бразильской государственной службы – большая емкость коррупционного рынка. Фактически Бразилия «до Кардозу» представляла собой государство с системной коррупцией, чья государственная служба активно сопротивлялась изменениям, а население активно выражало недовольство коррупцией. К наиболее ярким последствиям массовых протестов можно отнести: отставку в результате парламентского импичмента президента Ф. Коллора после серии протестов «Fora Collor» в 1992 г.; дело «Менсалао» (о ежемесячных стипендиях парламентской оппозиции от топов «Рабочей партии» Президента Луиса Игнасио (Лулы) да Сильва) 2005 г. отправило в тюрьму (правда, в 2013 г.) часть политического истеблишмента Бразилии, включая главу администрации президента (Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed, 2013); арест и тюремное заключение губернатора федерального округа Арруда в 2009 г.; принятие закона Ficha Limpa (о чистом досье) в 2010 г.; требования импичмента президента Д. Русеф в связи с коррупционным скандалом в бразильской государственной нефтяной компании Petrobras (Иванов, 2015).

Пятая общая проблема – недостаточное регулирование конфликта интересов на государственной службе и отсутствие внятного антикоррупционного законодательства. С одной стороны, отсутствуют единые этические стандарты государственной службы, а с другой – размыта граница между составом коррупционных правонарушений, подлежащих дисциплинарной², административной³ и уголовной⁴ ответственности. В результате государственным служащим, совершавшим коррупционные преступления, не грозили суровые наказания, они привлекались к дисциплинарной и административной ответственности. Уголовная ответственность устанавливалась только для отдельных категорий должностных лиц.

Пакет антикоррупционных реформ Ф.Э. Кардозу и его преемников

Ф.Э. Кардозу предпринял целевую реформу регулирования конфликта интересов, не пытаясь объять всю необъятную и сильно дифференцированную по штатам госслужбу. Он начал с контроля за высшими политически-

ми назначенцами. 787 государственных служащих высшей категории (SES) оказались под бдительным контролем Этической комиссии, состоявшей из шести человек, которые трудились без зарплаты и подчинялись непосредственно Президенту (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995 – 2004, 2012).

Особый интерес для российской действительности представляет подход команды Кардозу к решению проблемы политической коррупции. Министр управления и государственных реформ Брессер-Перейра в первый президентский срок Кардозу и команда Брессер-Перейры в министерстве планирования, бюджетирования и менеджмента во второй президентский срок Кардозу с помощью реформы в духе нового государственного управления (NPM) сломали патронаж в высшей категории государственных служащих. Идея была проста и гениальна: не можешь изменить, сделай заново.

Брессер-Перейра стал автором плана создания новой системы государственных органов (она внедрялась сначала в виде пилотных проектов в ключевых областях), основанной на двух взаимосвязанных базовых принципах. Первый – приватизация избыточных государственных функций: для реализации основных государственных функций были созданы «органы государственного регулирования» (агентства), а для реализации дополнительных, которые невозможно отдать на аутсорсинг через механизм государственных закупок, – «социальные организации» без государственного участия. Второй принцип: наём в эти вновь созданные органы на управленческие позиции осуществлялся только на основании конкурсных экзаменов, а государственная служба на этих позициях – на контрактной основе и оплате по результатам. Таким образом, вместо того чтобы бороться со слишком крепкой патронажно-партийной системой, Брессер-Перейра просто отлучил ее верхушку от ключевых позиций, на которые были наняты технократы, готовые принять жесткий этический кодекс для высшей категории государственных служащих.

Еще одним ударом по партийно-патронажной сети стал закон о финансовой стабильности (Дополнительный закон № 101-2000 г.), введший запрет баллотироваться на выборные должности любого уровня политикам и государственным служащим высшей категории, нарушавшим положения закона о финансовой стабильности. На деле это означало: если вы тратите бюджетные деньги на финансирование политических кампаний и «административный ресурс», то ваша политическая карьера закончена.

Одновременно были предприняты меры по повышению уровня прозрачности финансирования избирательных кампаний (в первую очередь это помогло освободить государственную службу на местах от партийного патронажа, стабилизировать бюджетные расходы), прекращению отмывания денег и созданию детализированного списка коррупционных деяний (ст. 332 УКБ, подраздел IIa в разделе IX Уголовного кодекса Бразилии).

Этические реформы Кардозу сопровождались сопротивлением бюрократии, которое удалось преодолеть с помощью широкой общественной поддержки и поддержки СМИ. Главным итогом этих реформ можно считать слом патронажной системы, ликвидация верхушки которой позволи-

ла значительно снизить политическую коррупцию. Публичное разоблачение коррупционеров высшего уровня перестало быть недопустимым актом «нелояльности» и приобрело массовый характер – основная масса громких коррупционных скандалов с участием федеральных политиков и государственных служащих высшего эшелона пришлась на годы после реформ Кардозу.

Основные меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов на государственной службе можно разделить на следующие группы:

- меры по снижению политизации государственной службы;
- меры по борьбе с коррупцией и регулированию конфликта интересов в сферах деятельности, наиболее предрасположенных к коррупции;
- меры этического регулирования конфликта интересов и создания инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля.

Меры по снижению политизации государственной службы Бразилии можно классифицировать исходя из решаемых ключевых задач:

- 1) сокращение расходов на государственную службу и ее фактического размера при повышении качества (реформы NPM);
- 2) пресечение «избирательного паразитизма» политиков разного уровня на государственных финансах и недопущение на выборные должности кандидатов, обвинявшихся в коррупции;
- 3) повышение общественного контроля за государственными финансами с целью пресечения хищений, откатов, растраты и иных преступлений финансового характера со стороны государственных служащих.

Реформы нового государственного управления (NPM) связаны с деятельностью Л.К. Брессер-Перейры. Реорганизация управления государственным сектором по модели Брессер-Перейры имела несколько целей:

- выравнивание заработной платы в государственном и частном секторах;
- избирательное повышение заработной платы, основанное на принципе оплаты по результату – в виде надбавок за эффективность. Отказ от автоматического повышения заработной платы «за выслугу лет»;
- гибкость перераспределения государственных служащих по сферам и между органами государственной власти;
- повышение качества государственной службы за счет создания Национальной школы государственного управления (ENAP) для подготовки профессиональных кадров для госслужбы, популяризации новых управленческих идей и принципов;
- спецификация контрактов государственных служащих с целью создания третьего режима найма, позволяющего учесть специфику отдельных областей государственной службы (дипломатия, налоговая инспекция), основанного на меритократии и отсутствии гарантий пожизненной карьеры. В частности, планировалось создать дополнительный вид должностей непрямого государственного управления – публичные должности (public employment).

Последняя цель не была выполнена из-за сильной оппозиции судебной власти, отдавшей предпочтение срочным контрактам для государственных служащих.

В задачи реформы входило: усиление меритократических оснований государственной службы в государственном секторе экономики; контроль за зарплатным фондом; публикация статистики по государственной службе; отмена привилегий государственных служащих, закрепленных в обычном законодательстве (не в дополнительных законах и не в конституции); введение на государственной службе управления, ориентированного на результат (табл. 1).

Таблица 1

Стратегия реорганизации государственного сектора, Брессер-Перейра, 1997 г.

Функции	Госсектор (органы государственной власти)	Государственный сектор (непрямое управление, общественный сектор)	Государственные компании
Основные функции государственного управления	Государственная гражданская служба в «агентствах» (органах государственного регулирования; regulatory agencies)	Переход функций к неправительственным «социальным организациям»	Приватизация
Дополнительные функции государственного управления			Заклучение договоров на услуги со сторонними организациями ⁵

Источник: Bresser-Pereira, 1997, p. 30.

Для вновь созданных организаций наём в «исполнительную верхушку» (executive core) происходил только по результатам обязательных вступительных экзаменов. Экзамены проводил MARE для трех видов должностей: 1) государственные управленцы – руководители, главы, начальники (public managers); 2) бюджетные аналитики; 3) финансовые и контрольные аналитики. На деле это означало, что во всех создаваемых в целях борьбы с коррупцией контрольных органах высшие и средние должности замещаются лицами, которые не были ранее связаны с государственной службой и патронажной системой. Благодаря сотрудничеству с университетами, в первую очередь с Национальной школой государственного управления (ENAP), организованной Брессер-Перейрой, на новые управленческие должности через квалификационные вступительные экзамены открылся доступ наиболее квалифицированным выпускникам.

Особый интерес представляют методы осуществления реформ:

- поэтапность «нового государственного управления» – они начались с высших категорий государственных служащих и постепенно распространились на всех государственных служащих;
- поддержка региональных глав исполнительной власти, получивших больший финансовый контроль над бюрократией и гарантированные (законом Камара) дополнительные средства на развитие регионов, ранее уходившие на поддержание штата сотрудников. Это позволило продви-

- гать реформы государственной службы в условиях жесткой оппозиции со стороны судебной власти, парламента и основной части бюрократии;
- проведение экономической реформы – первые предложения по реформированию государственной службы шли пакетом более популярных мер финансовой политики по укреплению положения новой валюты – реала и борьбе с инфляцией;
 - массированная поддержка СМИ, рассматривавших реформу государственной службы как справедливую и антикоррупционную, не без подачи ученых-экспертов. Аналогично СМИ помогли в период второго срока Кардозу продвинуть этические реформы, выставив всех несогласных министров и высших государственных служащих скрывающими доходы коррупционерами.

Ключевые события реформы государственной службы в духе «нового государственного управления» (NPM) отражены в таблице 2.

Таблица 2

Основные меры реформ «нового государственного управления» в Бразилии

Сведения о мере НПА (нормативно-правовом акте)	Содержание и последствия
Поправка № 19/1998 к Конституции (Конституция Бразилии, 1988)	<p>Содержание: гарантия равных прав работников частного сектора и государственных служащих. Это означало конец пенсионных привилегий государственных служащих, пользовавшихся обязательной индексацией пенсий, привязанной к росту заработных плат государственных служащих*.</p> <p>Последствия: отмена «единого правового режима» государственных служащих (т.е. отмена обязательной пожизненной карьеры), создание механизма для урезания зарплат государственного сектора, и, косвенно, – возможности пересмотра разделения полномочий найма госслужащих между ветвями власти</p>
Закон Камата (Camata Law) 1995 г. (вступил в силу в 1999 г., после принятия конституционной поправки)	<p>Содержание: ограничения на зарплатный фонд государственных служащих: не может превышать 60% текущих доходов бюджета уровня государственной власти. С 31 мая 1999 г. уровень понижен до 50%.</p> <p>Последствия: в случае нарушения наступают фискальные санкции – заморозка всех федеральных трансфертов. Если правительство штата или муниципалитет не смогли исправить показатели, то список санкций расширился до отказа в любых займах в будущем**</p>
Новая программа бюджетирования (Plano Plurianual), 1998 г.	<p>Содержание: Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Программа внедрялась при создании долгосрочного финансово-бюджетного плана в 1998 г.; предполагала ориентацию большинства потоков финансирования на программы, нацеленные на решение конкретных проблем. Эти программы в обязательном порядке должны были иметь менеджера, ответственного за исполнение. Наём на эту позицию осуществлялся по принципам управления, ориентированного на результат (оценка по результатам, оплата по результатам и наём через квалификационные экзамены) и был тесно связан с образовательными программами ENAP.</p> <p>Последствия: прекращение карьерного роста в рамках «пожизненного найма» государственных служащих, до большинства управленческих позиций «дорости» по выслуге лет стало невозможно. С 1995 по 2000 г. количество таких «закрытых» должностей в среднем увеличилось в 2,5 раза: от увеличения в 3 раза в областях финансового контроля и аудита до 10% увеличения в прокуратуре***</p>

<p>Временные меры (Medida Provisória) 2048-26 от 29.06.2000</p>	<p>Содержание: 9000 «Делегированных полномочий» (9000 «Commissioned Functions»), за выполнение которых государственные гражданские служащие, не входящие в категорию «стратегические карьерные служащие», имели право на надбавки за эффективность. Последствия: переход на систему оплаты по результату на государственной службе</p>
<p>Закон 10104/2002 от 09.01.2002</p>	<p>Содержание: оплата по результату на государственной службе. Бонусы за результативность – индивидуальные и институциональные – в первую очередь для стратегических карьерных государственных служащих, но также распространялись на всю гражданскую государственную службу. Последствия: выравнивание зарплаты менеджеров высшего и среднего звена на государственной службе и в частном секторе, привлечение новых специалистов; стимулирование государственных служащих надбавками за эффективность без увеличения пенсионных выплат ***</p>
<p>Пенсионная реформа 1999 г.</p>	<p>Содержание: регулирование чувствительных областей реформы государственного управления. К ним относятся: пожизненная карьера; увольнения с пенсионным обеспечением, равным полному размеру заработной платы (средней за последние пять лет службы), и автоматическое распространение любого повышения оклада государственных служащих на уволившихся работников и пенсионеров. Меры по решению проблемы непомерной пенсионной нагрузки (нормативное регулирование MARE, 1995 г.): железное правило найма: может быть нанято не более 1/30 от общей потребности в персонале каждого органа власти (на постоянные позиции); повышение минимального стажа (был – 30 лет для женщин и 35 – для мужчин) для получения пенсии; три добровольные программы увольнения, предполагающие снижение размера пенсии ****. Последствия: общие для частного и государственного секторов правила системы накопительного пенсионного страхования. В результате государственные служащие, желающие получать пенсию в размере 100% своей бывшей заработной платы, вынуждены были существенно увеличить выплаты пенсионного страхования из собственной заработной платы. Соответственно, карьера на государственной службе как «семейный бизнес» утратила привлекательность</p>
<p>Избирательный закон 9504/1990 г.</p>	<p>Содержание: требование от кандидатов на избираемые посты предоставить декларацию активов в Избирательную комиссию до регистрации в качестве кандидатов (ст.11, параграф 1, IV). Последствия: поданные декларации могут быть использованы для определения случаев незаконного обогащения.</p>
<p>Закон о финансовой стабильности (LRF) – дополнительный закон 101 от 2000 г.</p>	<p>Содержание: требование публичных слушаний при подготовке многолетнего финансового плана, предварительного бюджета и ежегодного бюджета, предварительных мнений о бюджете и соответствующих счетов (ст. 48). Общественные слушания должны проводиться в местах, где граждане могут проверить счета, документы, представленные главой исполнительной власти (ст. 49). Эти счета должны быть доступны в соответствующем органе законодательной власти и в техническом органе, ответственном за подготовку проекта бюджета на протяжении всего фискального года. Раскрытие информации должно производиться с помощью электронных СМИ, доступных общественности. Секции 2.2 и 2.4 также пересматривают понятие и формы образования консолидированного долга: в частности, закон сильно ограничил возможности заимствования субнациональных единиц под федеральные гарантии. За нарушение положений закона об управлении долгом субъект подлежит финансовым санкциям: а) ограничению денежных трансфертов (кроме средств на здравоохранение, образование и социальные пособия); б) запрету кредитных операций; в) лишению права самостоятельно определять финансовые цели (показатели) (Vieira, 2009, с. 216)</p>

	<p>Последствия: существенное ограничение возможностей финансирования избирательных кампаний из бюджетов и внебюджетных фондов штатов. Теперь вариант: «Я обанкротил свой штат, но обеспечил победу на выборах своему кандидату» – стал нереализуемым (Васильев, 2010). Помимо фискальных ограничений государственные служащие, попавшие под действие закона, могут подвергнуться этическому порицанию, административному судопроизводству и лишению права занимать выборные должности (раздел 2.4) (Vieira, 2009, с. 216)</p>
<p>Закон №10028/2000 от 2000 г. – закон о преступлениях против государственных финансов</p>	<p>Содержание: уголовные наказания за нарушения правил управления долговыми обязательствами. Меры ответственности: задержание, потеря мандата или должности государственной службы, запрет на занятие должностей государственной службы на срок до пяти лет, а также денежные штрафы в размере 30% годовой заработной платы.</p> <p>Изменения: в Уголовный кодекс (добавлена глава «Преступления против государственных финансов»); в закон №1079/1950 1950 г., определяющий круг преступлений, за которые к ответственности могут быть привлечены президент и губернаторы (список пополнился преступлениями против государственных финансов); в президентский указ № 201 от 1967 г., определяющий ответственность мэров (расширил набор мер ответственности, включив уголовные наказания за нарушения закона о финансовой стабильности в части неправомерного приобретения долговых обязательств) (Vieira, 2009)</p>
<p>Ficha Limpa – дополнительный закон № 135 2010 г. (признан конституционным Верховным судом в феврале 2012 г., вступил в силу в отношении выборов 2012 г.)</p>	<p>Содержание: один из четырех законов Бразилии, созданных и принятых под давлением общественности – 1,6 млн. подписей + 3 млн. подписей онлайн. Суть закона: кандидаты с уголовным прошлым, судимостями лишены права выдвигаться на избираемые должности федерального, регионального и муниципального уровней. Под запрет попадают кандидаты, приговор которым был вынесен более чем одним судьей; чей уход с должности был обусловлен электоральными трибуналами и связан с желанием избежать импичмента. В течение 8 лет с момента решения комиссии под запрет попадают кандидаты, обвиняемые в электоральных преступлениях (мошенничество, покупка голосов, фальсификация итогов голосования и т.д.), отмывании денег, сокрытии активов (и доходов), административных проступках на государственной службе и других уголовных преступлениях. Причем административный проступок является настолько широким понятием, что исключает из кандидатов даже лиц, исключенных из профессиональных ассоциаций за несоблюдение этических стандартов.</p> <p>Последствия: в первый же год применения 21 из 81 сенатора попали под действие закона о «чистом досье» и не могли переизбираться. А в целом на выборах 2012 г. в Сенат под запрет попали в общей сложности 1340 кандидатур, или 25% кандидатов (Coelho, 2010; Haubert, 2012). Нарушение преемственности привело к дальнейшему разрушению патронажной партийной системы</p>

Примечания:

* Больше всего эта мера ударила по «операционным работникам», т.е. низшей и средней категории государственных служащих, чья заработная плата до реформы была выше рыночной на 45%, а эффективность труда примерно настолько же ниже (Gaetani, Heredia, 2002, с. 14).

** Hahn, 2010, p. 163.

*** Gaetani, Heredia, 2002, p. 25.

**** Ibid., p. 10, 16.

Реформа электоральных кампаний – это комплекс мер по борьбе с коррупцией на выборах и выборных должностях, позволивший пресечь «избирательный паразитизм» политиков разного уровня на государственных финансах и закрыть доступ на выборные должности кандидатам, обвинявшимся в коррупции. Ключевыми мерами стали: Закон о финансовой ста-

бильности ((LRF) – Дополнительный закон № 101 от 2000 г.), закрывший доступ к административному ресурсу в виде финансирования избирательных кампаний за счет средств бюджетов штата и муниципалитета; Закон о преступлениях против государственных финансов (Закон №10028/2000 от 2000 г.), введший уголовную ответственность за нарушение правил управления долговыми обязательствами, включая финансирование избирательных кампаний из бюджетов; Ficha Limpa (Дополнительный закон № 135 2010 г., в силе с 2012 г.), прекративший политические и публичные карьеры лиц, имевших судимости за электоральные или коррупционные преступления либо пытавшихся избежать подобных судимостей с помощью отставок. Содержание и последствия основных мер реформы электоральных кампаний перечислены в таблице 2.

Реформы «нового государственного управления» и электоральных кампаний являются «визитной карточкой» бразильской реформы государственной службы Ф.Э. Кардозу и его преемников. Тем не менее, описанные меры не были бы столь эффективны в отсутствие доступа граждан к информации о деятельности органов государственной службы; слаженной работающей этической инфраструктуры, адаптированной к многоступенчатой системе кодексов; отдельного регулирования областей государственного управления, наиболее склонных к коррупции. Анализ этих важнейших частей бразильской реформы будет представлен во второй части статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. – 2015. – Т. № 2. – С. 78–96.
2. Васильев С. Модернизация Бразилии: эпоха двух президентов // Полит.ру. 2010. URL: <http://polit.ru/article/2010/11/15/brasil/> (дата обращения: 05.04.2015).
3. Иванов Г. Миллионные демонстрации требуют отставки президента Бразилии Дилмы Руссефф // Международная жизнь. – 2015. – № 3794. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/braziliya-vishla-na-ulitsi> (дата обращения: 05.04.2015).
4. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки: концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
5. Ackerman S.R. An anticorruption reform strategy // *Mondes en Developpement*. 1998. Vol. 26. No. 102. P. 41–54.

6. Basu K., Bhattacharya S., Mishra A. Notes on bribery and the control of corruption // *Journal of Public Economics*. 1992. Vol. 48. No. 3. P. 349–359.
7. De Bonis D. The political appointment of career bureaucrats: senior civil servants and policymaking in Brazil. Edinburgh, Scotland, September 9th 2013. URL: http://www.academia.edu/4462822/The_political_appointment_of_career_bureaucrats_senior_civil_servants_and_policymaking_in_Brazil (accessed: 5 April, 2015).
8. Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed // *BBC News*. 2013. URL: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-24967116> (accessed: 5 April, 2015).
9. Bresser Pereira L.C. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle: Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, 1997. URL: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF (accessed: 5 April, 2015).
10. Cardoso F.H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 699 P.
11. Clapham C. *Clientelism and the State* / in: *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State* (ed. by C. Clapham). NY: Palgrave Macmillan, 1982.
12. Coelho M. *Ficha Limpa barra 25% dos candidatos indeferidos* // *Congressoemfoco*. 2010. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/ficha-limpa-barra-25-dos-candidatos-indeferidos/> (accessed: 5 April, 2015).
13. Djankov S. et al. The regulation of entry // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. No. 1. P. 1–37.
14. Federative Republic of Brazil. *Final Report. Washington, Dc: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption*, 2006. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usq=AFQjCNHnmy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 5 April, 2015).
15. Gaetani F., Heredia B. *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*//2002. URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (accessed: 5 April, 2015).
16. Giordano V., Schwartz S., Petreska S. *Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance* // *Advisory Solutions*. 2013. URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilanti-briberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (accessed: 5 April, 2015).
17. Goirand C. *Clientélisme et politisation populaire «a Rio de Janeiro»* in Briquet J.-L. and Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. P.: PUF, 1998.

18. Grein A.F., Sethi S.P., Tatum L.G. A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms // *East-West Journal of Economics and Business*. 2010. Vol. 13. No. 2. P. 33–60. URL: <http://www.u-picardie.fr/eastwest/index.php> (accessed: 5 April, 2015).
19. Grindle M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // *Governance*. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525–548.
20. Grindle M.S. Good Enough Governance Revisited // *Development Policy Review*. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.
21. Grindle M.S. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America // 2010. URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (accessed: 5 April, 2015).
22. Gupta S., Mello L. De, Sharan R. Corruption and military spending // *European Journal of Political Economy*. 2001. Vol. 17. No. 4. P. 749–777.
23. Hage J. Anti-Corruption Measures in Brazil. Enhancing the public-private collaboration // 2009. URL: <http://issuu.com/ethics360/docs/anti-corruption-measures-in-brazil> (accessed: 5 April, 2015).
24. Hahn A. Between presidential power and legislative veto the impact of polity and politics on economic reforms in Brazil. 2010.
25. Haubert C.M. Os candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa // *Congressoemfoco*. 2012. URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/> (accessed: 5 April, 2015).
26. Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. *Innovations for Successful Societies: Princeton University*, 2012. URL: http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 5 April, 2015).
27. Jenkins R.B., Goetz A.M. Accounts and accountability: Theoretical implications of the right-to-information movement in India // *Third World Quarterly*. 1999. Vol. 20. No. 3. P. 603–622.
28. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview / под ред. J. Bertók Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003. 249 P.
29. Mendelsohn M., Law Business Research. The anti-bribery and anti-corruption review. London, United Kingdom: Law Business Research Ltd., 2013.
30. Ottmann G. Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A comparative Perspective // *Popular Sovereignty*, No. 1. December. 2008. URL: <http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=ottmann&lingua=ingles> (accessed: 5 April, 2015).

31. Persson A., Rothstein B., Teorell J. Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem // *Governance*. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 449–471.
32. Post-Public Employment: OECD Publishing, 2010. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en (accessed: 5 April, 2015).
33. Rauch J.E. Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities // *Canadian Journal of Economics*. 2001. Vol. 34. No. 1. P. 240–258.
34. Rijckeghem C. Van, Weder B. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much? // *Journal of Development Economics*. 2001. Vol. 65. No. 2. P. 307–331.
35. Roniger L. Political Clientelism, Democracy, and Market Economy // *Comparative Politics*. Vol. 36. No. 3. April. 2004. P. 353–375. URL: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Comparative%20Politics.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
36. Strömberg D. Mass media and public policy // *European Economic Review*. 2001. Vol. 45. No. 4–6. P. 652–663.
37. Svensson J. Eight questions about corruption // *Journal of Economic Perspectives*. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19–42.
38. Tillen J.G., Franco I., Quintanilla M.S. Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks. 2010. URL: <http://media.straffordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
39. Transparency International. CPI 2005 URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (accessed: 5 April, 2015). URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 5 April, 2015).
40. Transparency International. CPI 2014. URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 5 April, 2015).
41. Treisman D. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? // *Annual Review of Political Science*. 2007. Vol. 10. P. 211–244.
42. Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance / под ред. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000. 329 P.
43. The SAGE Handbook of Public Administration. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2012.
44. South-South cooperation in the fight against corruption CAC/COSP/2009/CRP.6. Doha: 2009. URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (accessed: 5 April, 2015).

45. Vieira L. Regulatory frameworks and government auditing of public debt // Public Debt: The Brazilian Experience. 2009. URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Part2_Chapter_5.pdf (accessed: 5 April, 2015).
46. Vieira L. Federative Republic of Brazil. Final report. Washington D.C., 2012. URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (accessed: 5 April, 2015).
47. Whitton H. Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005. P. 110.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Contracting out – процедура разрыва договоров с бывшими государственными компаниями об оказании услуг и передача этих функций по оказанию услуг частным, внешним компаниям (сторонним организациям) на основании срочных договоров об оказании услуг.
- ² Первый режим госслужбы был характерен для «образцово-показательных» институтов, в которых наём осуществлялся по гражданско-правовым договорам на меритократических основаниях. Вторая группа состояла из государственных служащих, нанятых по тем же договорам, но на основе патронажа. Третий режим состоял из специфических видов гражданских служащих, нанимаемых на основе меритократии, как дипломатический корпус и налоговые инспекторы. Четвертый режим составляли государственные служащие, работающие на постоянной основе (фактически пожизненный наём) либо получающие пенсии по причине доступа к административному или политическому ресурсу (Gaetani, Heredia, 2002).
- ³ Ст. 37, 74, 85–86, 129 Конституции Бразилии 1988 г. (Hage, 2009).
- ⁴ Ст. 4, 11, 12 Закона об административных проступках 8429/92 1992 г. (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006).
- ⁵ Раздел 9, ст. 312, 316, 317, 319–312, 333, 357 Уголовного кодекса Бразилии (Закон № 2848/40, 1940 г.) (Уголовный кодекс Бразилии, 1940 г.), ст. 66 Декрета-закона об уголовных преступлениях № 3688 от 03.10.1941; Закон № 1079/50, 1950 г. (Tillen, Franco, Quintanilla, 2010).

CONFLICT OF INTERESTS REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE: BRAZILIAN EXPERIENCE (Part one)

Vasileva Varvara M.

PhD in Politics, Senior Lecturer of the Policy Analysis Department, School of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University; Associate Professor of the Political Science Department, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: vasilievavm@spa.msu.ru, vvasileva@hse.ru

Abstract

The paper argues that the existing model of civil service anticorruption reform by importing “best practice” of conflict of interest regulation in the public service does not help to tackle or minimize corruption, but creates a vicious circle both in theory and practice. Corruption studies artificially segment corruption onto independent macro- and micro-levels, and research contributing to one of the levels does not improve our understanding of corruption of other ones. Failed long-lasting or, having unexpected results, administrative reforms clearly demonstrate insufficiency of “importing the model” as an anti-corruption measure. The model of corruption markets, presented in the article, explains the insufficiency of importing best practice, and demonstrates that the “good enough governance” tactic is able to minimize national corruption market. “good enough governance” has a good implication for unsolved problems of the Russian public service: one could never become Singapore by importing Singapore’s “best practice” regulations. Russian “good enough governance” of conflict of interest regulation in the public service is adapting experience of Brazil’s anti-corruption reform of the civil service (as the one that solved the same problems with the similar lack of resources). The paper presents a thorough analysis of the anti-corruption reform in Brazil, based on the study of regulations introduced by Cardoso and his successors (mid. 1990s-2015) and structured according to the aims of the reform. Three mutually reinforcing groups of measures were introduced: decreasing politicization of the Brazil civil service, regulating conflict of interests in the most “sensitive” areas (such as public procurement) and ethic regulations. The research conducted has practical implications for the Russian public service – incremental mechanism for reforming the national public service and, consequently, minimizing the national corruption market. First part of the paper explains why Brazilian experience of anticorruption reform is relevant for Russian public service, analyzes Brazilian style of “new public management” and key measures in reforming electoral campaigns.

Keywords: conflict of interests regulation; Cardoso’s reform; Public Ethics Commission; corruption markets; politicization of the public service; Ficha Limpa; Bresser Pereira; OECD Anti-Bribery convention; UNCAC; good enough governance.

Citation: Vasileva V.M. (2015). Regulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoy sluzhbe: brazilskiy opyt. (Pervaya chast). [Conflict of interest regulation in the public service: Brazilian experience (Part one)]. Public Administration Issues, n. 2, pp. 100–122 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasileva, V.M. & Vorobyev, A.N. (2015). Korruptsionnye rinki [Corruption markets]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, n. 2, pp 78–96.
2. Vasiliev, S. (2010). Modernizatsiya Brazili: epokha dvukh prezidentov. [Modernization of Brazil: the era of two presidents]. *Polit.ru*. Available: URL: <http://polit.ru/article/2010/11/15/brasil/> (accessed: 5 April, 2015).
3. Ivanov, G. (2015). Millionnye demonstratsii trebuyut otstavki prezidenta Brazili Dilmy Russeff [Millions of demonstrations demanding the resignation of the President of Brazil Dilma Rousseff]. *Mezhdunarodnaya zhizn*, n. 3794. Available: URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/braziliya-vishla-na-ulitsi> (accessed: 5 April, 2015).
4. North, D., Wallis, D. & Weigast, B. (2011). *Nasilie i sotsialnye poryadki: kontseptualnye ramki dlya interpretatsii pismennoi istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting the recorded history of mankind]. Moscow: Institut Gaidara.
5. Ackerman, S.R. (1998). An anticorruption reform strategy. *Mondes en Developpement*, vol. 26, n. 102, pp. 41–54.
6. Basu, K., Bhattacharya, S. & Mishra A. (1992). Notes on bribery and the control of corruption. *Journal of Public Economics*, vol. 48, n 3, pp. 349–359.
7. Bertók, J. (Ed.) (2003). *Managing conflict of interests in the public service: OECD guidelines and overview*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
8. De Bonis, D. (2013). *The political appointment of career bureaucrats: senior civil servants and policymaking in Brazil*. Edinburgh, Scotland, 9th of September. Available: URL: http://www.academia.edu/4462822/The_political_appointment_of_career_bureaucrats_senior_civil_servants_and_policymaking_in_Brazil (accessed: 5 April, 2015).
9. *Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed*. BBC News. 2013. Available: URL: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-24967116> (accessed: 5 April, 2015).
10. Bresser Pereira, L.C. (1997). *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. : Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Available: URL: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF (accessed: 5 April, 2015).
11. Cardoso, F.H. (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
12. Clapham, C. (1982). Clientelism and the State (In: *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. Ed. by C. Clapham). NY: Palgrave Macmillan.

13. Coelho, M. (2010). Ficha Limpa barra 25% dos candidatos indeferidos. *Congressoemfoco*. Available: URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/ficha-limpa-barra-25-dos-candidatos-indeferidos/> (accessed: 5 April, 2015).
14. Djankov, S. et al. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n 1, pp. 1–37.
15. *Federative Republic of Brazil. Final Report. Washington, DC: Mechanism For Follow-Up On The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption, Ninth Meeting of the Committee of Experts March 27 – April 1, 2006.* Washington, DC 2006. Available: URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&e src=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usg=AFQjCNHnymy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 5 April, 2015).
16. Gaetani, F. & Heredia, B. (2002). *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*. Available: URL: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5879/The%20Political%20Economy%20of%20Civil%20Service%20Reform%20in%20Brazil%3a%20The%20Cardoso%20Years.pdf?sequence=1> (accessed: 5 April, 2015).
17. Goirand, C. (1998). Clientelisme et politisation populaire «à Rio de Janeiro». (In Briquet, J.-L. & Sawicki, F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*). Paris: PUF.
18. Grein, A.F., Sethi, S.P. & Tatum, L.G. (2010). A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms. *East-West Journal of Economics and Business*, vol. 13, n. 2, pp. 33–60. Available: URL: <http://www.u-picardie.fr/eastwest/index.php> (accessed: 5 April, 2015).
19. Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, vol. 17, n. 4, pp. 525–548.
20. Grindle, M.S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, n. 5, pp. 533–574.
21. Grindle, M.S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Available: URL: http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (accessed: 5 April, 2015).
22. Gupta, S., Mello, L. De & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, vol. 17, n. 4, pp. 749–777.
23. Hage, J. (2009). *Anti-Corruption Measures In Brazil. Enhancing the public-private collaboration*. Available: URL: <http://issuu.com/ethics360/docs/anti-corruption-measures-in-brazil> (accessed: 5 April, 2015).
24. Hahn, A. (2010). *Between presidential power and legislative veto the impact of polity and politics on economic reforms in Brazil*. Electronic Book.

25. Haubert, C.M. (2012). Os candidatos barrados pela Lei da Ficha Limpa. *Congresso-emfoco*. Available: URL: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/> (accessed: 5 April, 2015)
26. *Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995 – 2004. Innovations for Successful Societies*. Princeton University, 2012. Available: URL: http://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 5 April, 2015).
27. Jenkins, R.B. & Goetz A.M. (1999). Accounts and accountability: Theoretical implications of the right-to-information movement in India. *Third World Quarterly*, vol. 20, n. 3, pp. 603–622.
28. Mendelsohn, M. (2013). *Law Business Research. The anti-bribery and anti-corruption review*. London: Law Business Research Ltd.
29. Organization for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries: Governance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
30. Organization for Economic Co-operation and Development (2003). *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview*. Edited by J. Bertók. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
31. Ottmann, G. (2008). Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A comparative Perspective. *Popular Sovereignty*, n.1, Dec. Available: URL: <http://www.ong-cidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=ottmann&lingua=ingles> (accessed: 5 April, 2015).
32. Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, n. 3, pp. 449–471.
33. *Post-Public Employment: OECD Publishing*, 2010. Available: URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en (accessed: 5 April, 2015).
34. Rauch, J.E. (2001). Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities. *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, n. 1, pp. 240–258.
35. Rijckeghem, C. Van & Weder, B. (2001). Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, vol. 65, n. 2, pp. 307–331.
36. Roniger, L. (2004). Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. *Comparative Politics*, vol. 36, n. 3, pp. 353–375. Available: URL: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Comparative%20Politics.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
37. Strömberg, D. (2001). Mass media and public policy. *European Economic Review*, vol. 45, n. 4–6, pp. 652–663.

38. Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n. 3. pp. 19–42.
39. Tillen, J.G., Franco, I. & Quintanilla, M.S. (2010). *Foreign Corrupt Practices Act in Latin America Implementing FCPA Compliance Programs and Mitigating Legal Risks*. Available: URL: <http://media.straffordpub.com/products/foreign-corrupt-practices-act-in-latin-america-2010-12-07/presentation.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
40. *Transparency International. CPI 2005*. Available: URL: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005 (дата обращения: 05.04.2015) URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 5 April, 2015).
41. *Transparency International. CPI 2014*. Available: URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 5 April, 2015).
42. Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 211–244.
43. *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd, 2012.
44. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption Third session Doha, 9–13 November 2009. South-South cooperation in the fight against corruption. Background paper prepared by the Secretariat*. Available: URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0987479e.pdf> (accessed: 5 April, 2015).
45. Vieira, L.M. (2009). Regulatory frameworks and government auditing of public debt. (In: *Public Debt: The Brazilian Experience*). Available: URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Part2_Chapter_5.pdf (accessed: 5 April, 2015).
46. Vieira, L.M. (2012). *Federative republic of Brazil. Final report*. Washington D.C. Available: URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (accessed: 5 April, 2015).
47. Whitton, H. (2005). *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.