

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: БРАЗИЛЬСКИЙ ОПЫТ (ЧАСТЬ 2)

Васильева В.М.*

Аннотация

Учитывая теоретическую и практическую неоднозначность антикоррупционного эффекта от применения «лучших мировых практик» регулирования конфликта интересов на государственной службе, в статье 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 Бразилии. В статье представлен исчерпывающий анализ основных направлений антикоррупционных реформ Ф.Э. Кардозу и его преемников (конец 1990-х–2015) в части анализа нормативно-правовых актов и их последствий на бразильской государственной службе. 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.

Ключевые слова: регулирование конфликта интересов; реформа Кардоzu; Комиссия публичной этики; коррупционные рынки; политизация государственной службы; конфликт интересов; Бresser-Перейра; “good enough governance”.

В первой части статьи «Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт» (Васильева, 2015) обсуждалась применимость опыта бразильской реформы для решения проблем российской

* 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. E-mail: vasilievavm@spa.msu.ru

государственной службы. В пользу применимости опыта свидетельствуют как соображения практического характера, так и современные теоретические концепты государственного управления. С одной стороны, схожесть проблем бразильской государственной службы «до Кардозу» и современного состояния государственной службы РФ и значительные улучшения антикоррупционной политики Бразилии после реформ, зафиксированные, в том числе, Transparency International (Transparency International. CPI 2005, 2005; Transparency International. CPI 2014, 2014), говорят об эффективности принятых Бразилией в условиях ограниченных ресурсов мер по устранению вышеперечисленных проблем. С другой стороны, в соответствии с концепцией “good enough governance” М. Гриндл (Grindle, 2004; Grindle, 2007) необходимо учитывать ограниченность ресурсов и цели политического режима при проведении реформ государственного управления в целом и реформ государственной службы в частности. И наконец, теория коррупционных рынков (Васильева, Воробьев, 2015), соединяющая макро- и микроуровни исследования коррупции, указывает на зависимость каналов коррупционного поведения от типа коррупционного рынка. Наличие спектра коррупционных рынков, в свою очередь, объясняет заведомую неэффективность импорта «лучших практик» или безрезультатность попыток создания «универсальных моделей» регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Бразильская реформа государственной службы, инициированная Ф.Э. Кардозу и продолженная его преемниками на посту президента Республики, имела несколько взаимосвязанных направлений. В рамках первого и самого крупного по масштабу предпринятых усилий направления реформы были приняты меры по *снижению политизации государственной службы*, включившие реформы «нового государственного управления», электоральных кампаний и системы доступа граждан к информации (для повышения общественного контроля за состоянием государственных финансов). Второе направление «реформы Кардозу» – это *борьба с коррупцией и регулирование конфликта интересов в сферах государственного управления*, наиболее предрасположенных к коррупции (так называемые “*sensitive areas*”). Третье – *этическое регулирование конфликта интересов и создание инфраструктуры внутреннего и внешнего контроля*.

В первой части статьи были проанализированы два основных направления бразильской антикоррупционной реформы: *проведение реформ нового государственного управления* в первом правительстве Кардозу Л.К. Бressera-Перейры и *реформа электоральных кампаний, направленная на пресечение «избирательного паразитизма»*.

Реформа министра управления и государственных реформ Бressera-Перейры включала приватизацию и аутсорсинг значительной части дополнительных функций государственного управления; создание новых органов управления – агентств, наём в которые осуществлялся только по результатам экзаменов; ограничение зарплат государственных служащих, переход к системе «оплата по результату» и пенсионную реформу. Это позволило ограничить прежде бесконтрольно расширявшуюся патронажную сеть на государственной службе.

Реформа избирательных кампаний состояла в принятии ряда мер финансового характера. Ее результатами стали: во-первых, прекращение «избирательного паразитизма» политиков разного уровня на государственных, региональных и муниципальных финансах (Закон о финансовой стабильности, 2000 г.; Закон о преступлениях против государственных финансов, 2000 г.) и, во-вторых, ограничение «публичной карьеры» (включая не только сферу государственного управления, но и должности в компаниях и НКО, получающих государственное финансирование) лиц, обвинявшихся в коррупционных и избирательных преступлениях (Ficha Limpa, 2012).

Принимая во внимание всю значительность реформ нового государственного управления Бressера-Перейры и избирательных кампаний в деле снижения политизации бразильской государственной службы, следует отметить, что эффект был достигнут в результате системного подхода к борьбе с коррупцией. Так, преобразование государственного аппарата и прекращение «избирательного паразитизма» политиков сопровождались реформами по расширению доступа граждан к информации, что обеспечивало общественный контроль над функционированием (и в первую очередь расходами) органов государственной власти и в конечном счете реализацию принятого антикоррупционного законодательства.

Снижению политизации государственной службы способствовало принятие пакета законов о доступе к информации, направленных на повышение общественного контроля за государственными финансами с целью пресечения хищений, откатов, растраты и иных преступлений финансового характера со стороны государственных служащих. Эта группа нормативно-правовых актов тесно связана с мерами по снижению коррупциогенности в наиболее склонных к коррупции областях государственной службы. Пакет законов о доступе к информации и общественном контроле за государственными финансами можно разделить на две группы. К первой относятся: Закон № 9304/1995 о предотвращении и противодействии деятельности организованной преступности, Дополнительный закон 105/2001 о тайне операций финансовых институтов (о банковской тайне) и внутренних правилах Центрального Банка Бразилии (Циркуляр Центрального Банка Бразилии по вопросу регулирования сведений о политических деятелях (politically exposed persons) № 3339 от 19.12.2006). Принятие этих законов позволило снять банковскую тайну с финансовых операций политиков и должностных лиц, подозреваемых в коррупционных преступлениях. Как следствие, чиновники с наличными деньгами стали нежелательными контрагентами в любых крупных сделках. Ко второй группе пакета законов о доступе к информации и общественном контроле за государственными финансами можно отнести следующие: Закон о полной прозрачности (Дополнительный закон 131/2009 (действующий с 2010 г.), Закон о доступе к информации (Закон № 12527 от 18.11.2011), Президентский указ о трансфертах (Указ № 6170/2007). Они направлены на расширение доступа граждан к информации о государственных финансах. Их принятие ставило целью, с одной стороны, повысить активность граждан (была создана платформа CONSOCIAL и организована кампания «Куда идут мои деньги?»), с другой – стимулировать открытость государственной вла-

сти. В совокупности предпринятые в соответствии с этими законами меры обеспечили действенный общественный контроль государственных расходов, включая трансферты НКО, и установили жесткие рамки уголовной ответственности за нецелевое расходование средств. В целом, общий смысл мер сводился к предупреждению чиновников и политических деятелей о том, что если они будут тратить бюджетные деньги нецелевым образом, то для них будет не только закрыта любая карьера в публичной сфере, но и обеспечена уголовная ответственность. Последнее гарантировалось многосторонним внутренним и внешним контролем.

Таблица 1

**Основные меры по обеспечению доступа граждан
к информации о государственном управлении
и их антикоррупционный эффект**

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
Закон о доступе к информации – Закон № 12527 от 18.11. 2011	<p>Содержание: расширение общественного доступа к информации о деятельности органов государственной власти. Все органы государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также компании с государственным участием и НКО, получающие государственное финансирование, обязаны публиковать информацию о своей деятельности, включая информацию о расходах и администрации. Любой имеет право запросить информацию о деятельности объектов, попадающих под регулирование закона, и обязан получить ответ в виде копий интересующих его документов, если они не являются засекреченными. Засекреченные документы могут оставаться такими в течение определенного периода времени.</p> <p>Ответы на запросы бесплатны и должны предоставляться в течение 10 дней. Срок может быть продлен еще на 10 дней с письменным уведомлением лица, запрашивавшего информацию, с указанием причины задержки. Государственные службы, не соблюдающие сроки, попадают под действие закона № 8429/1992 (Закон об административных преступках).</p> <p>Независимо от наличия запросов должна быть опубликована информация о контактных данных всех сотрудников ведомств, на которые распространяется действие закона; информация о финансовых операциях, расходах, государственных закупках и ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (детально). Все руководители ведомств обязаны назначить «информационных офицеров», ответственных за размещение информации в публичном доступе в течение 60 дней, после вступления в силу закона (Stocker, 2012, с. 8–9)</p>
Закон о полной прозрачности – Дополнительный закон 131/2009 (действующий с 2010 г.)	<p>Содержание: штрафы для органов государственной власти и ведомств, подпадающих под действие закона о доступе к информации (№ 12527), не предоставивших гражданам развернутую и актуальную информацию о бюджете с помощью сети Интернет. Закон установил сроки публикации такой информации (май 2010 г. – для федеральных органов власти, органов власти штатов и муниципалитетов с более 100 000 жителей; май 2011 г. – для муниципалитетов с населением от 50 000 до 100 000 жителей; май 2013 г. – для муниципалитетов с населением менее 50 000 жителей).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	<p>Последствия: ведомства, публикавшие недетализированную информацию о расходах, хотя и в срок, подверглись особому вниманию Офиса главного финансового контролера (Office of the Comptroller General (CGU), установлен законом № 10683/2003 о бразильском офисе главного финансового контролера) под давлением общественной кампании “Para onde foi o meu dinheiro?” («Куда идут мои деньги?»), выявившей, что порядка 80% расходов идут в разделе «Разное», не предусмотренном законодательством (Craveiro, 2012)</p>
<p>Президентский указ № 6170/2007 «О трансфертах бюджетных средств из федеральных внебюджетных фондов и бюджета бюджетам и внебюджетным фондам штатов, федерального округа, муниципалитетов, и частным организациям, включая НКО»</p>	<p>Содержание: трансферты могут осуществляться двумя способами:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) договорные основания: соглашение, корректирующее соглашение (счета) или иная юридически обязывающая форма договора о передаче финансовых ресурсов из целевых фондов федерального бюджета (в рамках фискальной и социальной политики) в бюджеты штата, округа, муниципального образования или НКО с целью проведения государственной программы, включая реализацию проекта, функции или услуги, а также приобретение товаров, предназначенных для реализации проекта, функции или услуги. Договорные соглашения подразумевают взаимодействие по реализации проекта, услуги или функции на переданные средства; 2) договор о передаче (transfer contract) заключается в случае, если передача финансовых средств осуществляется через посредничество федеральных финансовых институтов. Для любой формы договора установлены минимальные границы трансфертов: более 100 000 – реалов для услуг и товаров; более 250 000 реалов – для инфраструктурных проектов (Barros Filho de, 2013, с. 27). <p>Последствия: любые поступающие «свободные деньги» из центра не могут быть использованы никаким иным образом, кроме указанной в договоре цели. Нецелевое использование средств является растратой, а также основанием для расследования случая незаконного обогащения государственного служащего, допустившего нецелевое использование средств</p>
<p>Площадка для обсуждения антикоррупционных законов – учрежденная президентским указом национальная конференция по прозрачности и общественному участию (CONSOCIAL) (официальный сайт площадки CONSOCIAL), – с 08.12.2010 и возобновленная президентским указом Д.Русеф от 08.07.2011 (Указ Президента Республики Бразилия № 13078, 2011)</p>	<p>Содержание: от 150000 до 1,5 млн. человек вносят предложения по неурегулированным вопросам и по изменению существующих. Конференция проводится совместно с CGU (Офисом генерального финансового контролера Бразилии). Предложения по итогам конференции («80 предложений») вносятся в Национальный план по борьбе с коррупцией и отмыванием денег (ENCCLA), передаются на все уровни законодательной власти и выносятся на электронное голосование с целью формирования законопроекта в парламенте (Brelaz et. al., 2014; Vieira, 2012)</p>
<p>Закон № 9304/1995 «О предотвращении и противодействии деятельности организованной преступности»</p>	<p>Содержание: исключения из статьи 5, X Конституции Бразилии (гарантия права на частную жизнь): ст. 3 закона № 9304/1995 – судья имеет право требовать снятия мер защиты тайны личной жизни (в первую очередь банковской) с подозреваемого в случае расследования преступлений, совершенных организованной преступностью</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
<p>Дополнительный закон 105/2001 «О тайне операций финансовых институтов (о банковской тайне)»</p>	<p>Содержание: финансовые институты обязаны соблюдать банковскую тайну относительно предоставленных клиентам услуг и произведенных операций (ст. 1). Кроме двух исключений:</p> <p>1) параграф 3, ст. 1 – раскрытие информации, не нарушающее банковскую тайну. Не требует решений суда. Проводится в случае «обращения компетентных органов в связи с совершением лицом незаконных уголовных или административных действий для получения информации о переводах денежных средств, полученных в результате совершения уголовнонаказуемого деяния» (включая коррупцию в отношении иностранных должностных лиц). Информация предоставляется только по транзакциям, включавшим переводы денег, полученных от незаконной деятельности. Статья используется в основном COAF (Советом по контролю финансовой деятельности) в расследовании дел о незаконном обогащении и отмывании денег;</p> <p>2) параграф 4, ст. 1 – по суду. С требованием уполномоченных на расследование органов (COAF, CGU, Комиссия публичной этики) «снятие банковской тайны для установления факта незаконной деятельности на любой стадии расследования или судебного дела, в случаях совершения преступлений... против государственного управления». Используется в основном для установления факта подкупа национальных должностных лиц в рамках дел по отмыванию денег. Оба варианта снятия банковской тайны по постановлению Верховного Суда Бразилии требуют обоснования необходимости снятия банковской тайны перед финансовыми организациями. Обоснованиями могут служить «общественный интерес» и «факт, устанавливающий совершение преступления».</p> <p>Последствия: банковская тайна счетов государственных служащих становится относительной и может быть снята на основании «служебных разоблачений» (для «общественного интереса»), включая информацию о совершении правонарушения, опубликованную в СМИ (включая Интернет)</p>
<p>Циркуляр Центрального Банка Бразилии по вопросу регулирования сведений о политических деятелях (politically exposed persons) № 3339 от 19.12.2006</p>	<p>Содержание: устанавливает специальные правила для мониторинга финансовых операций политических деятелей в банках с разветвленной сетью филиалов, коммерческих и сберегательных банках, кредитных союзах, сберегательных кассах и кредитных обществах (Boletim do Banco Central do Brasil, 2006, с. 30).</p> <p>Последствия: эти правила в значительной мере снимают с операций политических деятелей банковскую тайну</p>

Источник: Составлена автором.

Помимо вышеописанных мер, обеспечивших снижение политизации бразильской государственной службы, вторым направлением реформ Кардозу стала борьба с коррупцией в наиболее склонных к ней областях государственного управления. Наиболее склонной к коррупции областью традиционно являлись государственные закупки. В соответствии с международными стандартами (OECD Anti-Bribery Convention; Конвенция ООН против транснациональной и организованной преступности) было проведено правовое регулирование, обеспечивающее борьбу с подкупом иностранных должностных лиц и отмыванием денег. Были приняты законы о государственных закупках (№ 8666/1993) и о корпорациях, оказывающих государственные услуги (№ 8987/1995), прекратившие монополию так называемых «Семи сестер» (семи компаний) и установившие

четкие процедуры проведения государственных закупок; закон об отмывании (и сокрытии) денег и поправки к нему (Закон № 9613/1998 и Закон № 12283/2012). Его отличает широкая трактовка понятия «отмывание денег», позволяющая считать подобными действиями все коррупционные правонарушения, включая подачу ложных сведений о доходах или не-подачу их вообще. Был принят Закон № 10467/2002, внесший поправки в Уголовный кодекс Бразилии после ратификации конвенции ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц. Завершающим этапом антикоррупционного регулирования склонных к коррупции областей государственного управления стало ужесточение ответственности за коррупционные преступления и правонарушения (в том числе совершенные экстерриториально) для юридических лиц: закон о «чистых компаниях» (Закон № 12846/2013) и закон об административной и гражданско-правовой ответственности компаний в случае коррупционных действий, включающих бразильских или иностранных государственных служащих (Закон № 6826/2010) (подробнее об этих законах см. в табл. 2)

Таблица 2

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие конфликт интересов в наиболее склонных к коррупции областях государственного управления

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
Закон № 8666/1993 о государственных закупках	<p>Содержание: устанавливает правила и стандарты проведения государственных закупок и заключения контрактов в органах государственной власти прямого управления: специальных фондах, государственных хозяйственных субъектах, государственных фондах, государственных предприятиях, акционерных компаниях с собственностью смешанного типа и других предприятиях прямого и непрямого контроля союза, штата, федерального округа или муниципалитетов (ст. 10). Закон прописывает правила проведения государственных закупок и заключения договоров по приобретению товаров и оказанию услуг, включая рекламу, трансферты, покупки, аренду (в том числе земельных участков и участков недр), использование общественных ресурсов. Нарушение или попытка (выраженное намерение) нарушения процедур государственных закупок государственным служащим является основанием для применения мер уголовной и административной ответственности и обязательного увольнения с занимаемой должности (ст. 82, 86–99).</p> <p>Последствия: антимонопольное воздействие на рынок. До появления закона 70% работ, производимых по госконтрактам 150 крупнейших заказчиков–органов государственной власти, выполняли «Семь Сестер». После принятия закона их рыночная доля радикально сократилась, и доступ к государственным закупкам получили средний бизнес и иностранные поставщики</p>
Закон № 8987/1995 о корпорациях, оказывающих государственные услуги	<p>Содержание: устанавливает обязательные элементы контракта на заключение договора об оказании государственных услуг (аутсорсинг). Цели различаются в зависимости от видов контрактов; существенные дополнения относятся к договорам о концессии и контрактам государственно-частного партнерства (ГЧП) (Stuber, 2005).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	Одна из интересных гарантий по закону, похожая на гарантии участников соглашений о разделе продукции (СРП), так называемая «дедушкина оговорка» по российскому законодательству, ст. 9 – возможность страхования от одностороннего пересмотра соглашения для восстановления финансового и экономического баланса между сторонами (Jardim, 2013)
Закон № 9784/1999 об административной процедуре для федерального государственного управления	Содержание: устанавливает основные правила административных процедур для органов прямого и непрямого управления федерального уровня. Критерий добросовестности поведения государственного служащего – объективность в служении обществу и подчинение этическим стандартам. Статьи 31 и 32 устанавливают обязательные широкие общественные консультации и слушания по вопросам общественного интереса (затрагивающим большинство) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006, pp. 13, 37, 41)
Закон № 9613/1998 об отмывании (и сокрытии) денег и поправки к нему в Законе 12283/2012	<p>Содержание: отмыванием денег является «сокрытие или искажение информации о природе, происхождении, местонахождении, распоряжении, использовании или правах собственности на товары, права или ценности, полученные в ходе прямого или косвенного совершения преступлений в области наркоторговли, терроризма и финансирования терроризма, торговли оружием, похищения людей, преступлений против государственного управления, преступлений против национальной финансовой системы, преступлений в составе организованной преступности, преступлений против иностранного государственного управления». Отмывание денег наказывается лишением свободы на срок от 3 до 10 лет и штрафом (Stocker, 2012). Всё (доходы, активы, права и ценности) нажитое в результате преступных действий подлежит конфискации в пользу федеральной казны (раздел 7, параграф 1).</p> <p>Последствия: учитывая широкую трактовку «Преступлений против государственного управления», под закон об отмывании денег подпадают все коррупционные преступления, включая подачу ложных сведений о доходах или их неподачу</p>
Закон № 10467/2002 – поправки в Уголовный кодекс Бразилии после ратификации конвенции ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц	<p>Содержание: Закон 10467/2002 создал новый подраздел II-а в разделе IX «Преступления против государственного управления». В этот подраздел входят статьи с 337-В по 337-Д, устанавливающие меры ответственности за коррупцию в отношении иностранных должностных лиц. 337-Д определяет понятие иностранного должностного лица как лица, «занимающего должность, пост или исполняющего функцию государственного управления в государственных органах или компаниях, подконтрольных, прямо или косвенно, иностранному государству или международной правительственный организации», что в целом соответствует широкому определению «государственного служащего» в национальном бразильском законодательстве</p>
Закон № 12846/2013 о «чистых компаниях» (также «Антикоррупционный закон»)	<p>Содержание: вводит наказание за активную коррупцию иностранных должностных лиц юридическими лицами; расширяет область действия антикоррупционного законодательства (экстерриториально); предоставляет льготные условия сотрудничества компаниям с внутренними программами, обеспечивающими соблюдение правил и норм (compliance program), а также компаниям, добровольно раскрывающим информацию о случаях коррупционных преступлений.</p> <p>Действие закона распространяется на любую незаконную деятельность бразильского гражданина или резидента в отношении иностранных должностных лиц, совершенную как в Бразилии, так и за ее пределами, а также на незаконные действия, совершенные иностранными компаниями в Бразилии, дочерними предприятиями иностранных компаний в Бразилии и бразильскими агентами или иными уполномоченными представителями, действующими от имени иностранных компаний.</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
	<p>Санкции за нарушение закона:</p> <ul style="list-style-type: none"> - штраф до 20% годового оборота компании (за год, предшествующий совершению преступления), но не менее 6 000 реалов и не более 60 000 000 реалов (2500–25 000 000 долл). Назначается по принципу «не меньше, чем полученная выгода», поэтому установленная сумма в 60 000 000 реалов носит скорее рекомендательный характер, так как «применение санкций не должно отменять в любом случае обязанность полностью возместить причиненный ущерб»; - потеря активов; - обеспечительные меры (injunctions); - прекращение деятельности (debarment); - частичное приостановление деятельности компании; - разделение компании-нарушителя (dissolution of the offending entity); - лишение государственных льгот, стимулов, субсидий, субвенций, дотаций и займов на период от одного года до 5 лет (Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation, 2013); - внесение в «черный список» при осуществлении государственных закупок (Giordano, Schwartz, Petreska, 2013). <p>Последствия: Санкции могут быть смягчены для компаний, помогавших следствию, но не более чем до $\frac{2}{3}$ штрафа. Крайне интересным элементом закона является доказательство вины: для применения санкций обвинение не обязано устанавливать наличие коррупционных намерений у каких-либо ответственных лиц в компании при совершении преступления, а должно лишь доказать факт совершения правонарушения с целью извлечения выгоды для компании или в интересах компании. Под действие закона также подпадают “facilitation payments” (вознаграждение за упрощение формальностей), как и в аналоге экстерриториального антикоррупционного законодательства Великобритании – UK Bribery Act. В рамках американского FCPA подобные действия преступлением не являются</p>
Антикоррупционная стратегия – Национальная стратегия против коррупции и отмывания денег (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA), 2003 г.	<p>Содержание: Цель – поддержание координации действий органов государственной власти, занимающихся борьбой с коррупцией и отмыванием денег, в первую очередь прокуратурой, офисом генерального контролера (CGU) и Федеральным Счетным судом (Court of Accounts). Объединенный управляющий орган (кабинет) по предотвращению и борьбе с коррупцией и отмыванию денег состоит из 60 человек, представляющих исполнительную власть, прокуратуру, конгресс и судебную власть. С 2010 г. туда также входят представители общественности в рамках проекта CONSOCIAL.</p> <p>Ключевые достижения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Создание Национального реестра физических и юридических лиц, которым запрещены доступ на государственную службу и участие в государственных закупках и договорах с органами государственного управления. 2. Расширение системы добровольного контроля и мониторинга передачи ресурсов – компьютеризация и расширение доступа общественности. 3. Создание консолидированного общественного реестра лиц, подвергнутых административным санкциям в сферах коррупционных преступлений и отмывания денег. 4. Подготовка НПА по регулированию ответственности юридических лиц за преступления против государственного управления. 5. Принятие 21 антикоррупционного действия (из рекомендованных в 2010 г. CONSOCIAL), включая публикацию в официальной газете национального реестра индивидуальных налогоплательщиков, статистики назначенных государственных служащих и анализа риска коррупции в государственных закупках, связанных с проведением олимпийских игр и чемпионата мира по футболу (Ribeiro, 2003)

Сведения о мере (НПА)	Содержание и последствия
Федеральный закон № 6826/2010 об административной и гражданско-правовой ответственности компаний в случае коррупционных действий, включаяющих бразильских или иностранных государственных служащих	<p>Содержание: преступлениями являются взяточничество, мошенничество в государственных закупках, использование посредников с целью скрытия или искажения истинных намерений; махинации с налогами и социальным страхованием.</p> <p>Санкции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – штрафы от 1% до 30% годового оборота компании; – в случаях, когда установить размер годового оборота невозможно, штрафы в размере от 6000 реалов до 6 000 000 реалов; – полная компенсация причиненного ущерба; – запрет участия в государственных закупках, получения государственных субсидий, грантов, займов, включая кредиты компаний, контролируемых государством, на срок от 2 до 10 лет; – публикация приговора (репутационные риски). <p>Применяется ко всем компаниям, чьи офисы, представительства или штаб-квартиры расположены в Бразилии. Даже в случае, если они не приобрели никакой выгоды от коррупционных действий. Также как и в законе «о чистых компаниях», смягчающими обстоятельствами могут быть сотрудничество со следствием, разоблачение коррупции, наличие внутренних систем подчинения нормам и правилам (Kriesberg, Werneck, 2010)</p>

Источник: составлена автором.

Третье крупное направление антикоррупционной реформы в Бразилии связано с установлением рамок этического регулирования. Меры этического регулирования были прежде всего применены к высшей категории государственных служащих, а затем и ко всем остальным. Этическое регулирование конфликта интересов на государственной службе Бразилии обеспечивают три взаимосвязанных элемента: во-первых, этические кодексы, регулирующие отдельные области конфликта интересов или отдельные категории государственных служащих; во-вторых, механизмы контроля за исполнением государственными служащими этических предписаний (процедуры декларирования); в-третьих, этическая инфраструктура, или система органов, обеспечивающих контроль за исполнением этических предписаний.

Следует отметить, что бразильская система этического регулирования относится к комбинированному типу и сочетает в себе как универсальные этические стандарты поведения государственных служащих, так и элементы этического регулирования для отдельных категорий чиновников.

Краеугольным камнем бразильской системы этических кодексов и регулирования является Указ № 1171/1999 о создании Комиссии публичной этики (Comissão de Ética Pública). Под руководством последней разрабатывались ключевые этические кодексы и меры регулирования основных областей конфликта интересов.

До создания Комиссии этическое регулирование носило в основном рекомендательный характер: Указ № 1171/1994 от 22.06.1994 устанавливал Кодекс профессиональной этики государственных гражданских служащих федеральной исполнительной власти. Этот кодекс был своего рода «пробой пера» масштабного этического регулирования, но в силу рекомендательно-

го характера не возымел ожидаемого действия. Фактически исполнение его стандартных для этических кодексов ограничений гарантировалось разделом IX Уголовного кодекса Бразилии.

Другим этическим кодексом эпохи «до Комиссии» был Кодекс этики федерального сената и парламентской этики (резолюция № 20, 1993 г.). Согласно данному кодексу, в случае возникновения конфликта интереса во время законотворческого процесса сенатор был обязан задекларировать возникший конфликт. Кроме того, ограничивалось участие сенаторов в государственных заказах и в управлении компаниями радио- или телевещания (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006). Этот кодекс также сложно назвать эффективным, поскольку механизм его реализации отсутствовал вплоть до вступления в силу по решению Верховного суда Бразилии в 2012 г. закона Ficha Limpa (закон «о чистом досье»).

Важными вехами этического регулирования стали Свидетельство о намерениях (Exposição de Motivos) № 37 от 18.08.2000 и указ президента от 21.08.2000, внедривший кодекс поведения высших государственных служащих в федеральной исполнительной власти. Данный кодекс урегулировал основные области конфликта интересов на государственной службе. Дополнениями к нему выступили резолюции Комиссии публичной этики № 2/00 и 3/00, жестко ограничившие подарки и гостеприимство в отношении государственных служащих. Кроме того, были приняты меры по запуску кампаний служебных разоблачений с участием СМИ и гражданского общества (федеральный закон № 8443/1992 (ст. 55)).

Таблица 3

Основные аспекты деятельности Комиссии публичной этики и ключевые этические кодексы Бразилии

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
Деятельность Комиссии публичной этики	
Указ президента № 1171/1999	<p>Создание Комиссии публичной этики (Comissão de Ética Pública или CEP) под руководством Пике (Pique), которого в 1999 г. сменил Соарес (Soares).</p> <p>Задачи: управление внедрением HFA-кодекса (Higher Federal Administration Code of Conduct); интерпретация правил поведения, которые могут быть истолкованы двояко; координация, оценка и контроль за функционированием системы управления публичной этикой федеральной исполнительной власти.</p> <p>Полномочия: проверка сведений, указанных в декларациях, поданных высшей категорией государственных служащих (SES); рекомендации и предложения судебной или исполнительной власти по привлечению к ответственности или расследованию этических правонарушений (James G. Tillen, Isabel Franco, Marcus S. Quintanilla, 2010). Несмотря на то что CEP не может самостоятельно привлекать нарушителей к ответственности, все ее предложения по применению санкций к нарушителям были поддержаны президентом (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004, 2012)</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
<p><i>Exposição de Motivos</i> (Свидетельство о намерениях) № 37 от 18.08.2000 и указ президента от 21.08.2000 – Кодекс поведения высших государственных служащих в федеральной исполнительной власти (HFA Code)</p>	<p>Действие кодекса распространяется на:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) министров и государственных секретарей; 2) лиц, руководящих специализированными агентствами, исполнительных секретарей, должностных лиц с аналогичными властными полномочиями из группы руководителей высшего звена и консультационной службы (уровень 6); 3) управляющих (глав, руководителей) государственных компаний или компаний с государственным участием, органов исполнительной власти с правом принятия решений, государственных предприятий и фондов (ст. 2). <p>Цель кодекса: предотвращение конфликта интересов на государственной службе и сразу после увольнения (ст. I, IV и V). Кодекс носит обязательный характер. Согласие с применением норм кодекса выражается должностным лицом в течение 30 дней после принятия кодекса или 10 дней после вступления в должность в письменной форме. Нарушение норм кодекса не обязательно влечет за собой нарушение законодательно установленных норм, скорее оно представляет собой неспособность следовать данным моральным обещаниям и качественным стандартам поведения высших должностных лиц. Соответственно, наказание за нарушение норм кодекса носит в первую очередь этический характер: предупреждение и моральное порицание. Также кодекс предусматривает возможность предложения ухода с должности как меры наказания.</p> <p>Всего в кодекс (HFA) входит 19 мер регулирования.</p> <p>Ключевые из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обязанность сообщать Комиссии о любых мерах по управлению активами или собственностью, которые могут повлиять или могут быть подвержены влиянию любых государственных решений (ст. 5); – обязанность раскрытия любых долей или акций в компаниях, ведущих дела с государством (ст. 6); – запрет получения любых вознаграждений за деятельность из частных источников и запрет получения подарков (ст. 9). Совместительство возможно только с научной или врачебной деятельностью; – запрет получения от частных лиц путешествий и знаков гостеприимства и иных услуг на безвозмездной основе (ст. 7); – обязанность сообщать Комиссии о любых предложениях будущего трудоустройства или деловых предложениях, независимо от того, были ли они приняты или нет (ст. 14); – «период охлаждения» – 4-месячный полный запрет на участие в любой деятельности, связанной с предыдущим местом работы, после увольнения с государственной службы (ст. 15) – аналогично в указе 4187/2002 ст. 2 и временных мерах № 2225-45/2001, ст. 6,7 (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006). В течение трех лет после увольнения с государственной службы Комиссия в индивидуальном порядке принимает решения по наличию/отсутствию конфликта интересов в потенциальном месте трудоустройства бывшего государственного служащего

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
Резолюция Комиссии публичной этики СЕР № 2/00 (2000 г.)	<p>Резолюция об участии государственных служащих в семинарах и других мероприятиях (в том числе развлекательного типа). Регулирует гостеприимство в отношении высшей категории государственных служащих (SES). Им запрещается участвовать в любых мероприятиях, оплачиваемых физическими или юридическими лицами, заинтересованными в принятии/отмене/неприменении государственным служащим решений в пределах своих должностных полномочий.</p> <p>В принципе эта резолюция означает полный запрет участия государственных служащих в любых мероприятиях, организованных заинтересованными лицами, если только они не сами купили билет и не оплатили свое участие. Интересным последствием этой резолюции стали пустые VIP-трибуны на карнавале в Рио (Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004, 2012).</p> <p>Единственным способом для физических и юридических лиц пригласить куда-либо государственного служащего остается отправка неименного приглашения в орган государственной власти с обязательным уведомлением Комиссии</p>
Резолюция Комиссии публичной этики СЕР № 3/00 (2000 г.) – о подарках государственным служащим в рамках HFA кодекса	<p>Подарки не должны быть предложены или подарены:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) лицом, находящимся в юрисдикции государственного служащего или его организации; 2) лицом, заинтересованным в решении, которое может быть принято государственным служащим или его организацией; 3) лицом, имеющим коммерческие отношения с организацией, в которой государственный служащий занимает должность. <p>Подарки (“brindes”) могут быть предложены или подарены в случае, если они:</p> <ul style="list-style-type: none"> – преподносятся как знак вежливости, маркетинговое средство, по случаю событий исторического или культурного характера; – имеют коммерческую ценность или стоимость ниже 100 реалов; – предлагаются в период менее 12 месяцев; и – не направлены на награждение (поощрение) конкретного должностного лица (James G. Tillen, Isabel Franco, Marcus S. Quintanilla, 2010). <p>Любые подарки, не попадающие в эти рамки, но принятые из вежливости или по соображениям дипломатического протокола, должны быть сданы в казну или отправлены на «природительную благотворительность»</p>
Иные этические кодексы	
Указ № 4081/2002 от 11.01.2002 – Кодекс этичного поведения представителей власти, служащих в офисе президента и вице-президента Республики (The Code of Ethical Conduct of Public Agents Serving in the Office of the President and the Office of the Vice President of the Republic)	<p>Распространяется на лиц, которые по закону, контракту или иному юридически значимому акту выполняют постоянную, временную или исключительную работу в офисах президента и вице-президента (ст. 1).</p> <p>Цель – предотвращение конфликта интересов (ст. 2, параграф IV).</p> <p>Контролирующий орган – этическая комиссия для представителей власти, служащих в офисе президента и вице-президента Республики (ст. 3) (создана указом № 4081/2002).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание регулирования
	<p>Описанные случаи конфликта интересов близки к НFA кодексу и включают в себя обязательства информировать Комиссию о:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) любых активах или доходе, которые могут повлечь за собой конфликт интересов (для государственных служащих уровня 3 и выше) (ст. 5); б) любых акциях или долях в любых частных компаниях, имеющих связь с государственными органами власти (включая агентства и предприятия) в любой ветви власти (ст. 9); в) предложениях будущей работы и деловых предложениях в частном секторе, независимо от факта их принятия (ст. 13) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)
<p>Закон № 10871/2004 от 20.05.2004 – о регулировании конфликта интересов в агент- ствах (regulatory agencies)</p>	<p>Обязательства:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) государственные служащие агентств не должны разглашать служебную и конфиденциальную информацию, информацию касательно текущей деятельности и оказываемых услуг в агентствах (ст. 23.I); 2) запрет на оказание услуги, даже случайной, любой организации, чья деятельность находится в сфере контроля или аудита агентства (ст. 23.II.a); 3) запрет на занятие любой иной профессиональной деятельностью, включая операционное управление бизнесом, лидерские позиции в политических партиях (ст. 23.II.c). <p>Дополнительное регулирование: в большинстве случаев поведение государственных служащих, работающих в отдельных агентствах, регулируется также законом о создании агентства. Например, устанавливается «период охлаждения» после увольнения с государственной службы сроком на 12 месяцев для служащих Национального агентства телекоммуникации (ст. 29, 30 закона № 9472/1997 – ANATEL), Национального агентства электроэнергетики (ст. 6, 9, 10 закона № 9472/1996 – ANEEL), Национального топливного института (ст. 14 закона № 9478/1998 – ANP), Национального агентства здравоохранения (ст. 9 закона № 9961/2000 – ANS), Национального агентства здравоохранения (ст. 13, 14 закона № 9782/1999 – ANVISA), Национального водного агентства (ст. 11 закона № 9984/2000 – ANA), Национального агентства наземного транспорта (ANTT) и Национального агентства водного транспорта (ANTAQ) (ст. 57, 58, 59 закона № 10233/2001) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Резолюция № 25 от 2001 г. – Кодекс парламентской этики палаты депутатов</p>	<p>Обязанность отстраниться от голосования или заседания в комитете в случае, если на повестке стоит вопрос, касающийся личной собственности или активов депутата (ст. 18, п. 3). При этом копия декларации о доходах и активах должна быть отправлена в Счетный суд (Court of Accounts) (ст. 18, п. 2) (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
Иные НПА, регулирующие конфликт интересов на государственной службе	
<p>Решение Верховного суда NR13</p>	<p>Полный запрет найма родственников на государственную службу (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Резолюция № 07 от 18.10.2005 г. Государственного совета по правосудию</p>	<p>Запрет непотизма в судебной системе (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Федеральный закон № 8443/1992 (ст. 55)</p>	<p>Основание для запуска кампаний «служебных разоблачений» от коллег и СМИ</p>

Источник: составлена автором.

Законы об обязательной декларации активов и доходов для государственных служащих органов исполнительной, законодательной и судебной властей (Закон № 8730/1993; Закона № 8429/1992, ст. 6 и 13) установили процедуры, объекты и требования по декларированию ими своих активов. В частности, ежегодные декларации, содержащие в себе сведения о движимом и недвижимом имуществе, денежных средствах, ценных бумагах и любых других ценностях и активах, расположенных в стране и за ее пределами, принадлежащих супругу/е или гражданскому/ой супругу/е, детям и экономически зависимым лицам (за исключением предметов бытового назначения). Президентский указ № 5483/2005 прописал механизм анализа сведений в поданных декларациях – этим занимается офис генерального контролера (CGU). Меры по декларации доходов были распространены на поступающих на государственную службу (Закон № 8112/90, ст. 13, п. 5) и кандидатов на выборные должности (Закон № 9504/97, ст. 11, п. 1, пп. 4).

Таблица 4

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих декларацию активов и доходов

Сведения о мере (НПА)	Содержание
<p>Закон № 8730/1993 – об обязательной декларации активов и доходов для служащих исполнительной, законодательной и судебной властей</p>	<p>Распространяется на: президента; вице-президента; государственных министров; членов Национального конгресса; членов федеральных судов; членов Федеральной прокуратуры (Ministério Público); всех лиц, занимающих выборные должности или ответственные посты прямого или непрямого управления в государственном управлении или фондах любой ветви власти Республики (ст. 1).</p> <p>Процедура: декларация должна быть подана в момент занятия должности, в конце каждого финансового года, а также в конце срока пребывания в должности (или увольнения). Факт подачи декларации регистрируется в книге исходящих документов органа власти. Копия одновременно посыпается в Счетный суд, который в дальнейшем оперирует всей собранной информацией (отвечает на общественные запросы, публикует отчетность в официальной газете и т.д.) (ст. 1, пп. 1 и 2, подпп. 1–4).</p> <p>Перечень декларируемого: детализированный список движимого и недвижимого имущества и собственности, акций, ценных бумаг, прав на автомобили, яхты и суда, авиатранспорт, а также денежные средства и финансовые инвестиции в стране и за ее пределами, составляющие активы заявителя и зависимых лиц (супруг/а, гражданский супруг/а, дети, усыновленные дети, дети под опекой, родители, иждивенцы и родственники до второго колена) – ст. 2. Единственное, что можно не включать в декларацию активов, – это бытовые предметы и технику.</p> <p>Ответственность: неподача декларации в срок, неподача декларации вообще, неотправка копии в Счетный суд в срок или неотправка копии вообще, сокрытие или искажение декларируемых сведений являются преступлениями (ст. 3).</p>

Сведения о мере (НПА)	Содержание
	<p>Санкции: а) если квалифицируется как уголовнонаказуемое деяние для президента, вице-президента, государственных министров, предусмотренное законом об их полномочиях; б) если квалифицируется как административное правонарушение, преступление против государственной службы или серьезное нарушение служебной дисциплины, то – потеря должности, увольнение с поста, отстранение от исполнения служебных обязанностей, дисквалификация и запрет занятия должностей государственной службы на срок до 5 лет (Federative Republic of Brazil. Final Report, 2006)</p>
<p>Закон № 8429/1992, ст. 6, 13 – Декларация активов для государственных служащих</p>	<p>Распространяется на всех государственных служащих.</p> <p>Процедура: подача деклараций осуществляется ежегодно – а также при поступлении и увольнении с государственной службы – в федеральную налоговую службу. За соблюдением процедуры и правильностью сведений следят службы внутреннего контроля (в исполнительной власти) (Указ № 5483/2005).</p> <p>Перечень декларируемого: движимое и недвижимое имущество, денежные средства, ценные бумаги и любые другие ценности и активы, расположенные в стране и за ее пределами, принадлежащие супругу/е или гражданскому/ой супругу/е, детям и экономически зависимым лицам (за исключением предметов бытового назначения) (ст. 13, п. 1).</p> <p>Ответственность и санкции: любое нарушение процедур подачи декларации влечет увольнение с государственной службы независимо от иных применяемых мер ответственности (ст. 13, п. 3). В случае незаконного обогащения государственные служащие и трети лица подлежат уголовному преследованию, а незаконно нажитое – конфискации (ст. 6)</p>
<p>Указ № 5483/2005</p>	<p>Устанавливает механизм расследования активов государственных служащих.</p> <p>Ст. 7 – Офис генерального контролера (CGU) имеет право проверять достоверность сведений, указанных в декларациях активов и доходов, в случаях несоответствия ресурсов и средств их получения.</p> <p>В случаях выявления несоответствия в декларациях результаты проверки направляются в федеральную прокуратуру, Счетный суд, секретариат федеральной налоговой службы и Совет по контролю финансовых операций (ст. 9, 10), а также в орган службы лица, в отношении которого производилась проверка, с требованием применения соответствующих административных процедур (ст. 7). Проведение расследования является обязательным в случае подозрения на незаконное обогащение, изменения в активах, не соответствующего источнику доходов</p>
<p>Закон № 8112/90, ст. 13, п. 5</p>	<p>При поступлении на государственную службу кандидат обязан предоставить декларацию со сведениями о собственности и ценных бумагах</p>
<p>Закон № 9504/97, ст. 11, п. 1, пп. 4</p>	<p>Кандидаты на выборные должности обязаны представлять декларации о доходах и активах в избирательную комиссию до регистрации своей кандидатуры</p>

Источник: Составлена автором.

Этическая инфраструктура Бразилии, позволяющая реализовать вышеописанные этические кодексы и процедуры декларирования доходов и активов, представляет собой довольно оригинальную конструкцию, состоящую из 12 неиерархических ведомств, восемь из которых занимаются финансовым контролем и аудитом и только четыре – этическим контролем.

Таблица 5

Полный список полномочий контролирующих органов власти

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
Прокуратура и Офис генерального прокурора (The Prosecution Service of the Union, MPU)	Защита правопорядка, демократического режима и прав человека. Занимаются уголовными расследованиями	Конституция, ст. 128, п. 1; 127, 129; Дополнительный закон № 75/1993
Счетный суд (Court of Accounts of the Union) (TCU)	Орган внешнего контроля. Сфера ответственности: проверка счетов, предъявляемых Президентом и другими высшими должностными лицами, ответственными за государственные ценные бумаги, денежные средства агентств и органов государственного управления; инспекции и аудиторские проверки счетов, финансов, бюджетов, операций и имущества административных единиц во всех ветвях власти. Некоторые штаты и муниципалитеты имеют собственные счетные суды (Конституция, ст. 75), аналогичные по функциям федеральному	Конституция, ст. 71; Закон № 8443/1992 ст. 1
Офис генерального контролера (The Office of Comptroller General of the Union, CGU)	Центральный орган системы внутреннего контроля федеральной исполнительной власти. Структура: состоит из офисов магистратов (Corregedorías), Федерального бюро внутреннего контроля, Комиссии по координации внутреннего контроля и Офиса омбудсмена. Функции: – проверка законности и эффективности управления бюджетом, финансами, активами органами государственной власти и агентствами, а также проверка законности и эффективности расходования государственных средств частными компаниями; – совместная проверка с Федеральным бюро по внутреннему контролю и Бюро по предотвращению коррупции и стратегической разведке, любых отчетов и жалоб, поданных в Офис; – проведение предварительных расследований, инспекций и дознаний, включая проверку сведений об активах, и применение предусмотренных дисциплинарных процедур; – привлечение к расследованию дел, связанных с хищением государственной собственности, казны и преступлениями против государственной власти, офиса генерального консультанта (вооруженных сил), прокуратуры; Счетного суда, секретариата федеральной налоговой службы министерства финансов; федеральной полиции министерства юстиции. Привлекать эти органы следует даже в случаях клеветнических жалоб и отчетов;	Указы № 3591/2000; № 4188/2002; № 3591/2000, ст. 2; № 4785/2003; № 5683/2006

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
	<ul style="list-style-type: none"> – инициировать (или требовать) любые расследования, административные дисциплинарные слушания и другие исправительные процедуры для установления ответственности лиц за нарушения, совершенные федеральной исполнительной властью; – определять меру ответственности для государственных служащих и уполномоченных лиц за неоправданную неспособность следовать рекомендациям внутреннего контроля и решениям внешнего контроля 	
Бюро по предотвращению коррупции и стратегической разведке	<ol style="list-style-type: none"> 1) Способствовать большей государственной прозрачности (ст. 17, 1); 2) способствовать обмену стратегической информацией между органами власти для предотвращения и борьбы с коррупцией (ст. 17, 3); 3) мониторинг финансовой ситуации представителей власти в федеральной исполнительной власти с целью обнаружения внешних признаков незаконного обогащения, определение любых несответствий декларируемых доходов (ст. 17, 5); 4) поощрение участия гражданского общества в предотвращении коррупции (ст. 17, 6); 5) действия по предотвращению конфликта интересов при осуществлении государственных функций (ст. 17, 7); 6) сбор данных и информации по предотвращению коррупции (ст. 17, 9) 	Указ № 5683/2006
Совмещенная федеральная государственная система финансового управления (SIAFI)	Часть министерства финансов – механизм контроля за деятельностью, связанной с финансовым управлением и бухгалтерским учетом в федеральной исполнительной власти. «Горячая линия» круглосуточных консультаций с целью обеспечения доступа для органов государственной власти и их должностных лиц к информации о бюджете, счетах и финансовых транзакциях	
Совет по контролю за финансовыми действиями (COAF)	Совет отчитывается перед Президентом и уполномочен получать и изучать информацию с целью обнаружения незаконных финансовых действий, расследовать случаи отмывания денег и в случае необходимости применять административные санкции	Указ № 2799/1998 от 08.10.1998
Комиссия публичной этики	Этическое консультирование Президента и государственных министров в принятии решений; получение и проверка жалоб, касающихся действий лиц, попадающих под действие НФА-кодекса; отчет перед Президентом о проведенных расследованиях и предложения по принятию мер пресечения неэтичного поведения	Указ Президента № 1171/1999
Отраслевые этические комиссии в органах исполнительной власти (подчиненные Комиссии публичной этики)	Мониторинг соблюдения НФА-кодекса и информирование Комиссии публичной этики о любых ситуациях, способных привести к конфликту интересов на государственной службе; способствование внедрению практик этического поведения среди подотчетных сотрудников и служащих	Указ Президента от 18 мая 2001 г.

Название органа государственной власти	Функции	Правоустанавливающие НПА
Органы внутреннего этического контроля Палаты депутатов и Федерального сената	Координация и контроль счетов, бюджетов, финансовых и финансовых операций, активов лиц, подпадающих под действие этических кодексов	Резолюция № 20 1993 г.; Конституция, ст. 58 (3)
Парламентская комиссия по расследованию случаев неэтичного поведения	Координация и контроль счетов, бюджетов, финансовых и финансовых операций, активов лиц, подпадающих под действие этических кодексов	Резолюция № 25 2001 г.; Конституция, ст. 58 (3)
Государственный совет по правосудию (The National Council of Justice, CNJ)	<p>Орган внешнего контроля.</p> <p>Структура: состоит из магистратов судов низшей инстанции, членов Офиса генерального прокурора, адвокатов и членов гражданского общества.</p> <p>Функции: контроль финансовых операций судебной власти и проверка жалоб на исполнение судейских обязанностей; защита независимости судебной власти; проверка законности административных действий работников судов; получение и рассмотрение жалоб на действия судебного корпуса</p>	Конституция, ст. 103-В
Национальный совет (государственный совет) по прокурорскому надзору	Контроль финансовых операций прокуратуры и законности действий работников прокуратуры. Состоит из членов Офиса генерального прокурора, судей, адвокатов и членов гражданского общества	Конституция, ст. 130-А

Источник: Официальный сайт прокуратуры Бразилии, официальный сайт Офиса генерального контролера. Таблица составлена автором.

Подводя итог, можно выделить следующие сильные стороны бразильской антикоррупционной реформы:

1. Бразильская инфраструктура этического регулирования и антикоррупционного контроля сосредоточена вокруг проверки финансовой отчетности и поиска несоответствий. Это позволяет обязать государственных служащих всех уровней декларировать активы не только в Бразилии, но и за ее пределами.
2. Расследования несоответствия в задекларированных сведениях облегчаются мерами по снятию банковской тайны с политиков и отдельных категорий государственных служащих.
3. Несомненным плюсом бразильской системы контроля по сравнению, например, с китайской является привлечение гражданского общества к антикоррупционному контролю. Публикации в СМИ о случаях коррупции автоматически ведут к возбуждению уголовного дела; гражданское общество участвует в разработке антикоррупционного законодательства; гражданский контроль позволяет разомкнуть цепочку проверяющих (внутреннего и внешнего государственного контроля) – национальные советы по правосудию и прокурорский надзор.
4. Бразилия является одним из лидеров развивающихся экономик (как Южной Америки, так и БРИКС) по возврату активов (Basel Institute on Governance, 2007; South-South cooperation in the fight against corruption,

2009). Это способствовало как снижению коррупции (по сравнению с 1995 г.), так и последующему росту инвестиционной привлекательности страны. Принципиально значимым действием, гарантирующим возврат активов, являются полная ратификация антикоррупционных конвенций ООН и ОЭСР (UNCAC, OECD Anti-Bribery Convention). Полная ратификация предусматривает внедрение в национальное законодательство механизмов борьбы с незаконным обогащением государственных служащих, таких как конфискация незаконно нажитого имущества, активов и процентов от их использования, даже оформленных на третьих лиц, дополненная штрафами за незаконную деятельность. Аналогичные меры предусмотрены и для борьбы с отмыванием денег. Эффективной мерой является досудебный арест активов, включая зарубежные, у лиц, подозревающихся в отмывании денег (Закон № 9613/1998, ст. 4, 7, 8).

5. Обе стороны – пассивная и активная – коррупционной сделки несут совокупность наказаний: уголовное (лишение свободы плюс штрафы; конфискация незаконно нажитого имущества; принудительное разделение компаний и т.д.); административное (запрет участия в тендерах, получения любой финансовой помощи от государства; ограничение или запрет занятия должностей государственной службы и выборных постов; штрафы; оборотные штрафы для компаний; внесение в «черные списки» компаний для госзакупок; отзыв лицензий и т.д.) и дисциплинарное (увольнение без пенсионного обеспечения; внесение в публично доступные «черные списки»); гражданско-правовое (возврат активов, участвовавших в отмывании денег (возврат государству); возмещение ущерба, нанесенного государственному имуществу или финансам государственным служащим).
6. Государственный служащий, совершивший коррупционное преступление, пожизненно лишается возможности занимать выборные должности и должности государственной службы. Всё незаконно нажитое, даже если оно уже продано или переоформлено на третьих лиц, конфискуют в пользу государственного бюджета. Коррупционер лишается свободы на срок до 10 лет, а если предмет коррупционного соглашения будет признан средством или фактом «отмывания денег», то и на 15 (суммирующиеся сроки). К тому же при любом несоответствии декларации о доходах и активах реальному положению вещей он/она автоматически будет уволен/а с государственной службы.
7. Бразилия распространила антикоррупционное законодательство на иностранных должностных и юридических лиц. Это позволило наказывать коррупционеров экстерриториально и повысить прозрачность государственного управления (и пополнить бюджет).
8. Реформы проводились с серьезной поддержкой СМИ, как институциональной (в виде служебных разоблачений), так и коммуникативной. Фактически сломать верхушку патронажной системы удалось благодаря притоку новых людей «со стороны» в результате реформы государственного управления Брессера-Перейры, а также пиар-поддержке

СМИ, которые выставляли коррупционером любого чиновника, отказывавшегося подписать НФА-кодекс или сомневавшегося в целесообразности действий Комиссии публичной этики. Наглядным результатом реализации такого антикоррупционного настроя СМИ можно считать череду увольнений в правительстве Д. Русеф. Одного обвинения достаточно, чтобы репутация чиновника или политика федерального уровня была безнадежно испорчена, а карьера подошла к концу (чему немало способствует закон о «чистом досье» (Ficha Limpia)).

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 100–122.
2. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. – 2015. – Т. 2. – С. 78–96.
3. De Barros Filho R.G. Rio De Janeiro's Investment Gap – Supporting The Strategic Decision Making Process Regarding The State Financial Needs. 2013. URL: http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2013/Roberto_Gomides_de_Barros_Filho.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
4. Basel Institute on Governance: Annual report 2007. Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance. 2007. URL: https://www.baselgovernance.org/sites/biog/files/annual_reports/annual_report_2007.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
5. Boletim do Banco Central do Brasil // Banco Central do Brasil. 2006. Vol. 42. No. 3. URL: <http://www.bcb.gov.br/ftp/histbole/bol200603i.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
6. Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation // MAPI. 2013. URL: <https://www.mapi.net/research/publications/brazil-enacts-long-pending-anti-corruption-legislation> (дата обращения: 2.06.2015).
7. Brelàz G. de et al. Global Initiative for Fiscal Transparency. Country Report: Brazil: FiscalTransparency.net. 2014. URL: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/01/Brazil-Final-Report-for-GIFT-2013-DRAFT.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
8. Craveiro G. Where does the money go? The challenge of transparency in state spending : Global Information Society Watch, 2012. URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (дата обращения: 2.06.2015).

9. 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=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usg=AFQjCNHnумy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (дата обращения: 2.06.2015).
10. 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> (дата обращения: 2.06.2015).
11. 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/> (дата обращения: 2.06.2015).
12. Grindle M.S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries // Governance. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525–548.
13. Grindle M.S. Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.
14. 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 (дата обращения: 2.06.2015).
15. 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 (дата обращения: 2.06.2015).
16. Jardim P.H. Are Investment Protection Mechanisms Provided by Brazilian Law As Effective As Stabilisation Clauses for Petroleum Investments? // CEPMLP Annual Review. 2013. Vol. 15. URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=32336> (дата обращения: 2.06.2015).
17. Kriesberg S., Werneck B. Anti-Corruption Compliance in Brazil: The Challenges Facing US Companies.: Mayer Brown, 2010. URL: http://www.mayerbrown.com/public_docs/12-08-10_Global_Strategies_Webinar_Brazil.pdf (дата обращения: 2.06.2015).
18. Ribeiro R.S. Survey on the effectiveness of Anticorruption Authorities // 2003. URL: <https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/survey/Brazil%20-7-27-12.pdf> (дата обращения: 2.06.2015).
19. 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> (дата обращения: 2.06.2015).
20. Stocker F.T. Anti-Corruption Compliance in Brazil – Addressing a Daunting Challenge. 2012. URL: https://www.mapi.net/system/files/PA-106_1.pdf (дата обращения: 2.06.2015).

21. Stuber W. Brazil: The Brazilian Public-Private Partnership Program. Mondaq. 2005. URL: <http://www.mondaq.com/x/31207/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Brazilian+PublicPrivate+Partnership+Program> (дата обращения: 2.06.2015).
22. 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> (дата обращения: 2.06.2015).
23. 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> (дата обращения: 2.06.2015).
24. Transparency International. CPI 2014. URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (дата обращения: 2.06.2015).
25. Vieira L. Federative Republic of Brazil. Final report. Washington D.C., 2012. URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesic4_bra_en.pdf (дата обращения: 2.06.2015)

CONFLICT OF INTEREST REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE: BRAZILIAN EXPERIENCE (PART TWO)

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 interests 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 into independent macro- and micro-levels, and research contributing to one of the levels does not improve our understanding of corruption. Failed, long-lasting or, having unexpected results, recent 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 the national corruption market. The “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 interests regulation in the public service might be adapting the experience of Brazil’s anti-corruption reform in 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 that were introduced by Cardoso and his successors (mid. 1990s-2015) and is 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.

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 (Vtoraya chast). [Conflict of interest regulation in the public service: Brazilian experience (Part two)]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 165–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Vasileva, V.M. (2015). Regulirovanie konflikta interesov na gosudarstvennoy sluzhbe: brazilskiy opyt dlja Rossii [Conflict of interest regulation in the public service: adapting Brazilian experience in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp.100–122 (in Russian).
2. Vasileva, V.M. & Vorobyev, A.N. (2015). [Corruption markets]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, n. 2, pp. 78–96.
3. Banco Central do Brasil (2006). *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 42, n. 3. Available: URL: <http://www.bcb.gov.br/ftp/histbole/bol200603i.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
4. De Barros Filho, R.G. (2013). *Rio De Janeiro's Investment Gap – Supporting The Strategic Decision Making Process Regarding The State Financial Needs*. Available: URL: http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2013/Roberto_Gomides_de_Barros_Filho.pdf (accessed: 2 June, 2015).
5. *Basel Institute on Governance: Annual report 2007*. Basel, Switzerland: Basel Institute on Governance, 2007. Available: URL: https://www.baselgovernance.org/sites/biog/files/annual_reports/annual_report_2007.pdf (accessed: 2 June, 2015).
6. *Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation*. MAPI. 2013. Available: URL: <https://www.mapi.net/research/publications/brazil-enacts-long-pending-anti-corruption-legislation> (accessed: 2 June, 2015).

7. Brelàz, G. de et al. (2014). *Global Initiative for Fiscal Transparency. Country Report: Brazil*. Available: URL: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/01/Brazil-Final-Report-for-GIFT-2013-DRAFT.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
8. Craveiro, G. (2012). Where does the money go? The challenge of transparency in state spending. *Global Information Society Watch*. Available: URL: <http://giswatch.org/en/country-report/transparency-and-accountability-online/brazil#sdfootnote6sym> (accessed: 2 June, 2015).
9. *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=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fenglish%2Fmec_rep_bra.doc&ei=CTTAU4iCEOWSywOos4DQBA&usg=AFQjCNHnzymy6uJtOh4qlu39hQkvYm1Ta1A&sig2=7hISXs9Y0nXri3P3SL3H7Q&bvm=bv.70810081,d.bGQ&cad=rjt (accessed: 2 June, 2015).
10. 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: 2 June, 2015).
11. Giordano, V., Schwartz, S. & Petreska S. (2013). Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance. *Advisory Solutions*. Available: URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilanti-briberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (accessed: 2 June, 2015).
12. Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, vol. 17, n. 4, pp. 525–548.
13. Grindle, M.S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, vol. 25, n. 5, pp. 533–574.
14. 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: 2 June, 2015).
15. *Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. Innovations for Successful Societies*. Princeton University, 2012. Available: URL: http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (accessed: 2 June, 2015).
16. Jardim, P.H. (2013). Are Investment Protection Mechanisms Provided by Brazilian Law As Effective As Stabilisation Clauses for Petroleum Investments? *CEPMLP Annual Review*, n. 15. Available: URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmpl/gateway/index.php?news=32336> (accessed: 2 June, 2015).
17. Kriesberg, S. & Werneck, B. (2010). Anti-Corruption Compliance in Brazil: The Challenges Facing US Companies. *Mayer Brown*. Available: URL: http://www.mayerbrown.com/public_docs/12-08-10_Global_Strategies_Webinar_Brazil.pdf (accessed: 2 June, 2015).

18. Ribeiro, R.S. (2003). *Survey on the effectiveness of Anticorruption Authorities*. Available: URL: <https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/survey/Brazil%20-7-27-12.pdf> (accessed: 2 June, 2015).
19. *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: 2 June, 2015).
20. Stocker, F.T. (2012). *Anti-Corruption Compliance in Brazil – Addressing a Daunting Challenge*. Available: URL: https://www.mapi.net/system/files/PA-106_1.pdf (accessed: 2 June, 2015).
21. Stuber, W. (2005). Brazil: The Brazilian Public-Private Partnership Program, *Mondaq*. Available: URL: <http://www.mondaq.com/x/31207/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Brazilian+PublicPrivate+Partnership+Program> (accessed: 2 June, 2015).
22. 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: 2 June, 2015).
23. *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: 2 June, 2015).
24. *Transparency International. CPI 2014*. Available: URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (accessed: 2 June, 2015).
25. 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: 2 June, 2015).