

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ: ОПЫТ КАЧЕСТВЕННОГО СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА

Крикунов К.А.¹

Предыдущие научные исследования в области конфликта интересов на государственной службе были направлены либо на выявление причин неэтичного поведения государственных служащих, либо на изучение различных моделей регулирования конфликта интересов, основанных на «запретительных» мерах или мерах, связанных с профессиональной культурой. В рамках данного исследования предпринимается попытка выработать эффективный механизм применения мер регулирования конфликта интересов на государственной службе. Для этого были проанализированы национальные законодательства в выбранных странах, и на их основе проведен качественный сравнительный анализ для выявления комбинаций и последовательности мер, которые ведут к более эффективному регулированию конфликта интересов.

Ключевые слова:

Конфликт интересов, государственная служба, предотвращение коррупции, этический менеджмент, публичное управление, QCA.

¹ Крикунов Кристина Александра – ассистент департамента политической науки Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Кривоколенный пер., д. 3. E-mail: kkrikunov@hse.ru.

ВВЕДЕНИЕ

В борьбе с коррупцией многие страны принимают антикоррупционное законодательство, в частности, меры регулирования конфликта интересов на государственной службе, основываясь на опыте более успешных стран. Однако во многих случаях принятые меры регулирования конфликта интересов не достигают своей цели – предотвращения коррупции [2; 17]. При этом в научных исследованиях, посвящённых конфликту интересов, прослеживаются две тенденции: сравнение лучших практик регулирования конфликта интересов или сравнительный анализ итогов внедрения различных мер регулирования конфликта интересов [27; 39; 44]. Другими словами, в существующих научных работах отсутствует объяснение того, какие практики регулирования конфликта интересов наиболее сочетаемы друг с другом, и важна ли последовательность их внедрения.

В рамках данного исследования будет предпринята попытка разработать механизм, объясняющий эффективность применения того или иного набора мер регулирования конфликта интересов, что в дальнейшем может быть перенесено на практику и способствовать повышению эффективности государственной антикоррупционной политики

МЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

В предшествующих исследованиях в области предотвращения коррупции предпринимались попытки оценить меры регулирования конфликта интересов, к которым относят: подотчётность государственных служащих, регулирование найма родственников, раскрытие государственным служащими информации о доходах и расходах, регулирование получения подарков, прове-

дение этических тренингов, а также закрепление этих мер в различного типа кодексах или законах и др. [37]. Однако в центре внимания авторов этих работ были отдельные превентивные меры, применяемые в отношении государственных служащих. Это является основанием для критики существующих исследований, так как они не учитывают возможность сочетаемости мер и комплексности их использования, что важно в условиях пакетных антикоррупционных реформ.

Есть ряд работ, которые на основе экспертных опросов ставили своей целью выявить эффективность мер регулирования конфликта интересов. При этом результаты исследований разошлись между собой. К примеру, Ван ден Хэувел и его коллеги занимались изучением муниципалитетов в Нидерландах на предмет выявления коррупционных практик. По результатам проведённого среди экспертов опроса, наиболее эффективными инструментами регулирования конфликта интересов стали меры по регулированию принятия подарков и декларирование расходов. В свою очередь, к наименее эффективным были отнесены меры по сообщению фактов коррупции (whistleblowing) и внешняя подотчётность муниципальных служащих [56].

Иные результаты были получены при проведении исследования по выявлению эффективности этической политики на национальном уровне среди государственных членов Европейского Союза. Опросы были проведены среди экспертов по этике и сотрудников HR-отделов, специализирующихся на подготовке, найме и дальнейшей работе с сотрудниками национальных министерств. Согласно полученным данным, наиболее эффективной мерой регулирования неэтичного поведения стали этические тренинги, в то время как регулирование по-

сле увольнения, жёсткая политика в области подарков, защита заявителей, декларирование финансовых интересов, а также работа сотрудников, связанных с реализацией политики целостности и честности, показали обратный результат. Однако авторы подчёркивают, что неэффективность в данном случае не тождественна слабости этих мер. Речь, скорее, идёт о том, что данные инструменты регулирования конфликта интересов не работают в сложившихся условиях. Более того, исследователи приходят к выводу, что такая мера, как трудоустройство после увольнения остается необходимой в связи с переплетением государственного и частного секторов [16].

Таким образом, в исследовательском поле нет однозначного ответа на то, какие меры регулирования конфликта интересов на государственной службе являются наиболее эффективными. Исследования нидерландских муниципалитетов и министерств стран Европейского Союза являются ярким примером того, как выбор разных уровней анализа и подходов к оценке эффективности отражается на полученных результатах. Служащие разных уровней, как правило, обладают разной степенью должностных обязанностей и дискреционных полномочий, что требует своей специфики регулирования.

В данной статье мы постараемся разрешить возникшее противоречие в оценке эффективности мер и вывить факторы эффективности мер регулирования конфликта интересов среди государственных и гражданских служащих.

МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

В литературе, посвященной этическому аспекту государственной службы, меры регулирования конфликта интересов сводят

в две группы на основе различных способов этического управления. Основой для этого деления стала дискуссия Фридриха и Файнера о роли бюрократии. Позиция Фридриха строилась на том, что государственные служащие не нуждаются во внешней подотчётности со стороны общества. Эффективность их деятельности обусловлена уровнем их профессионализма и внутреннего контроля. Противоположные взгляды разделял Файнер: для эффективности и транспарентности бюрократической деятельности необходимо обеспечить внешний общественный контроль [4].

Более подробное описание двух моделей встречается у Салминена, выделяющего минималистскую и максималистскую концепции этического управления. Минималистская концепция является продолжением идеи Фридриха и отстаивает внутрисистемное регулирование, опираясь на нормы запрета для государственных служащих. Максималистская концепция, напротив, не ограничивается законодательно закреплёнными мерами запрета, а подразумевает необходимость развития ценностей справедливости и общественного служения [46]. Наиболее известными работами, связанными с данными моделями этического управления, являются труды Рора, Фокса, Хейка-Экинса, Маесшалка, Мензеля и др. Эти работы представляют собой различные взгляды на поощрение этических практик, в основе которых лежат либо строгие правила и внешние ограничения деятельности государственных служащих, либо ценности и высокая профессиональная культура.

В рамках данного исследования будет использована типология, разработанная ОЭСР и ставшая основой для рекомендаций ОЭСР по созданию антикоррупционных реформ. Типология включает в себя две основные модели регулирования конфликта

интересов, а именно: модель «следования правилам» (compliance-based) и модель «высокой профессиональной культуры» (integrity-based). Модель следования правилам акцентирует внимание на формальных правилах и ситуациях, при которых «индивидуальный этический выбор ограничивается выбором следовать правилам или нарушать их» [29]. Тогда как модель, основанная на повышении профессиональной культуры, выдвигает на первый план самоконтроль государственного служащего. Согласно Хейку-Экинсу, внутренний контроль государственного служащего должен состоять из двух элементов: морального потенциала и морального характера. Если первый укрепляется с помощью изучения и понимания необходимых ценностей, то второй – это воля действовать по суждениям через принятие этических решений [31].

Стоит отметить, что деление на модель следования правилам и модель повышения профессиональной культуры достаточно ригидное и не включает в себя промежуточных звеньев. Этот недостаток сглаживается в типологии моделей регулирования этического поведения на государственной службе Рора. Он разработал модель, условно разделив траектории регулирования на низкий путь (low road), высокий путь (high road) и путь слияния (fusion road). Низкий путь – это «приверженность формальным правилам», которую Рор называет «карательным путём, выступающим за тщательное внимание к тривиальным вопросам», что препятствует гибкости при принятии решений. Высокий путь, напротив, выступает против принудительных запретов, вместо которых предлагает развивать моральные ценности государственных служащих [45]. Меры, характерные для высокого пути, являются добровольными и только

предписывающими определённое поведение.

Несмотря на все кажущиеся преимущества высокого пути, он имеет ряд ограничений. Во-первых, в своём идеальном варианте он предполагает низкий уровень институционализации, что невозможно успешно реализовать на уровне государства. Во-вторых, этот подход учитывает влияние только индивидуального фактора на этическое поведение. В свою очередь поведение государственных служащих оказывается под влиянием внешних факторов, а также испытывает влияние со стороны самой организации [45].

В отличие от типологии ОЭСР, построенной на двух «крайних» моделях (compliance-integrity continuum), Рор учитывает слабости идеальных типов и предлагает промежуточный вариант, который бы совмещал сильные стороны обеих моделей – это путь «слияния». То есть он выступает за постепенное развитие этических ценностей на фоне соблюдения внешних правил и ограничений [35].

Попытка уйти от идеальных типов следования правилам и повышения профессиональной культуры была предпринята и Маесшалком. Он расширил типологию ОЭСР, разработав четыре типа ведения публичного этического управления, на основе которых может быть выстроено регулирование конфликта интересов: иерархический, эгалитаристский, индивидуалистский и фаталистический. Первые два типа являются «преемниками» модели следования правилам (иерархический тип) и модели профессиональной культуры (эгалитаристский тип). Маесшалк добавляет, что для иерархической модели свойственно разделение государственных служащих по уровням иерархии, которые определяют размер их дискреционных полномочий. Чем ниже

находится чиновник, тем меньше формальных дискреционных полномочий он имеет. Модель эгалитаризма, помимо общих характеристик с моделью профессиональной культуры, содержит и положение о том, что между членами группы должно сохраняться равенство и все принимаемые решения должны обсуждаться между собой [35]. Например, согласно Томпсону, «никто не имеет права говорить другому, что ему делать и как быть» [51].

Маесшалк иллюстрирует, как эти подходы к управлению этическим поведением государственных служащих работают на практике, приводя в пример политику по регулированию получения подарков. Сторонники иерархического подхода предпочитают введение жёстких правил по запрету получения подарков и контроль за их исполнением. В свою очередь, «эгалитаристы» будут принимать решения в каждом отдельном случае на основе взаимного согласия внутри организации. Индивидуалистическая идея заключается в том, что государственный служащий будет симпатизировать «дарителю», что скажется на его эффективности, а в условиях конкуренции это может негативно отразиться на уровне заработной платы. «Фаталистический» подход основан на том, что сотрудники не должны работать в одиночку, и периодическая смена коллег создаёт ситуацию контроля и недоверия внутри коллектива, что предотвращает принятие подарков государственным служащим [35].

Таким образом, в литературе есть несколько подходов к регулированию неэтичного поведения государственных служащих и, соответственно, конфликта интересов. Однако из-за схожести лежащей в их основе идеи о жёстком формальном регулировании или повышении этической культуры, все они имеют общие недостатки. К примеру,

Пратчет указывает на неспособность модели следования правилам и, соответственно, основанных на ней типах успешно функционировать в период институциональных изменений, из-за чего может возникнуть кризис этического регулирования и, как следствие, повысится уровень коррупции среди государственных служащих [42]. Бэханк в свою очередь видит в жёстком регулировании риск снижения доверия граждан по отношению к обществу, что порождает следующий виток развития неэтичного поведения государственных служащих [41]. Схожую критику модели следования правилам также можно встретить в работах Адамса и Балфура, Мензеля, Анекиарико и Якобса и др.

Несмотря на то, что роль модели профессиональной культуры возрастает с отходом от традиционного государственного управления, построенного на идеях Вебера об идеальной бюрократии, и переходом к новому государственному управлению, чистое функционирование этой модели также подвергается критике. Основная претензия к модели профессиональной культуры связана с тем, что она не способна регулировать поведение государственных служащих хотя бы без минимального набора правил, проверок и достаточного финансирования государственной службы, пренебрегает внешними факторами, которые могут негативно влиять на этическое поведение служащих, но никак не объясняются моделью [16], а также не работает в условиях нового государственного управления [4].

Однако это не единственные ограничения, которые нужно учитывать при внедрении этих моделей в рамках антикоррупционных реформ. Помимо внутренних недостатков моделей, они также восприимчивы к внешним условиям, что сказывается на их эффективности. О подобной практике

пишет В. Васильева в статье «Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт». Она показывает, что модель профессиональной культуры неэффективна в условиях плохих институтов и недемократического политического режима [2]. Теоретическим подтверждением этого тезиса может стать теория коррупционных рынков, разработанная В. Васильевой и А. Воробьёвым. Согласно ей, подтверждается сложность заимствования успешных практик, так как существуют 8 разных моделей коррупционных рынков, разделённых на основе качества институтов, степени и охвата государственного регулирования и обуславливающих свою специфику регулирования конфликта интересов [3].

Изучение исследовательских работ по регулированию этического поведения на государственной службе показало, что в научной литературе нет единого мнения касательно того, какие модели или отдельные меры регулирования конфликта интересов эффективны. Единственное, становится очевидно, что нет универсальной модели регулирования конфликта интересов. В ходе данного исследования будет получен ответ на то, существует ли эффективная комбинация мер и последовательность их внедрения, способные привести к сокращению коррупции среди государственных служащих.

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В рамках данной работы поставлена цель выяснить, является ли важным последовательность и комбинация мер для эффективного регулирования конфликта интересов. Как уже упоминалось, предыдущие исследования в этой области в основном рассматривали отдельные меры и их применение в различных странах. Однако прежде не изучался вопрос, какой пакет мер регу-

лирования конфликта интересов является более успешным, и есть ли меры, которые необходимо проводить в первую очередь при реализации антикоррупционной политики.

Для выявления эффективности пакетов мер регулирования конфликта интересов будут использованы модели следования правилам и профессиональной культуры (compliance-integrity continuum). Несмотря на то, что в литературе существует несколько подходов к регулированию этического поведения государственных служащих, а модель профессиональной культуры и модель следования правилам подвергаются критике, тем не менее данное исследование будет основано именно на них. Главная причина такого выбора связана с прикладным характером этих моделей. Поскольку для выявления последовательности и эффективности мер будут использоваться только формальные меры, закреплённые в законодательстве выбранных стран, необходимо отталкиваться от моделей, на основе которых страны разрабатывали свою антикоррупционную политику. Однако для того, чтобы уйти от полярности моделей, классификация была дополнена третьей «адаптационной» группой, куда вошли страны со смешанным набором мер.

Данное исследование сталкивается с рядом ограничений, связанных с эмпирической базой. Выбор кейсов обусловлен в первую очередь тем, чтобы в список попали страны, относящиеся к двум разным моделям регулирования конфликта интересов – модели профессиональной культуры (integrity-based model) и модели следования правилам (compliance-based model), а также страны «адаптационные» со смешанным набором мер.

Стоит отметить, что для модели следования правилам характерны меры «запре-

та» и максимальное законодательное регулирование областей, которые потенциально могут вызвать противоречие между частным интересом государственного служащего и его должностными обязанностями (потенциальный конфликт интересов). В такой модели акцентами регулирования будут найм родственников, совместительство, получение подарков и инфраструктура внутренней подотчётности, предоставление непубличных деклараций и несение уголовной ответственности [35]. Модель профессиональной культуры, напротив, основывается на внешней подотчётности, поэтому в законодательстве должны быть прописаны механизмы контроля государственных служащих со стороны СМИ и гражданского общества [31]. Более того, в рамках этой модели, как правило, существует децентрализованная и публичная система предоставления деклараций. Модель профессиональной культуры делает акцент на регулировании трудоустройства после увольнения, служебных разоблачениях и политической деятельности государственных служащих.

Таким образом, по итогам исследования будут подтверждены или опровергнуты гипотезы о том, что

1. регулирование конфликта интересов является эффективным при соблюдении определённых комбинаций мер;
2. регулирование конфликта интересов является эффективным при соблюдении определённой последовательности внедрения мер.

КЕЙСЫ

В ходе исследования были отобраны 20 стран, которые сгруппированы по специфике мер регулирования конфликта интересов. К модели следования правилам (compliance-based model) были отнесены такие страны, как Казахстан, Китай, Сингапур,

Турция, Южная Корея, Япония и Индия; к модели профессиональной культуры (integrity-based model) – Австралия, Италия, Канада, Норвегия, Новая Зеландия. «Адаптационными» странами со смешанными мерами регулирования конфликта интересов стали Бразилия, Германия, Франция, Великобритания, Испания, Швейцария, США, Финляндия и Россия. Поскольку в мире меньше стран, использующих модель профессиональной культуры, то наблюдается численный перевес в пользу стран с моделью следования правилам. Однако адаптационные страны призваны сбалансировать количество «запретительных» и направленных на профессиональную культуру мер.

Деление стран по моделям также было произведено по итогам изучения национальных законодательств, а именно:

1. Конституций (Бразилии, Финляндии и Турции);
2. Уголовных кодексов (Бразилии, Франции, Швейцарии и Китая);
3. национальных законов о государственной службе (Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015 № 410; «О внесении изменений в законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и борьбы с коррупцией» от 29.12.2010 № 37; Закон о государственной службе, 1983 г. (Норвегия); Public Service Act, 1999 (Австралия));
4. отдельных законов по областям регулирования (Fair Work Act (Австралия); The Public Interest Disclosure Act, 2013 (Австралия); U. S. False Claims Act, 2009; Prevention of Corruption Act (Сингапур); Law 3628 on the Declaration of Property and Fight Against Bribery and Corruption, Law 657 on Public Officers (Турция));

5. Этических кодексов (Этический кодекс государственной гражданской службы, 2000 г. (Япония); Кодекс поведения государственных служащих, 2009 (Франция); Public Service Ethics Act (Южная Корея); Hospitality, Benefits and Gifts Act (Финляндия); Этические рекомендации для госслужащих, 2005 г. (Норвегия); Conflict of Interest Act (Канада); Regulation on Ethical Principles for Public Officers and Procedures and the Principles for Application (Турция)) и др.

Собранные данные о мерах регулирования конфликта интересов в выбранных странах стали основой для проведения качественного сравнительного анализа и выявления наиболее эффективных комбинаций мер. Выбор этого метода связан ещё с одним ограничением, с которым сталкивается данное исследование. На малом количестве наблюдений пришлось бы оценивать множество параметров модели для каждого из факторов, что приводило бы к смещенным статистическим оценкам. По этой причине выбор был сделан в пользу качественного сравнительного анализа, который может работать с небольшим количеством кейсов.

УСЛОВИЯ

В качестве условий (независимых переменных) для проведения качественного сравнительного анализа были использованы меры регулирования конфликта интересов на государственной службе, которые также были отобраны по принципу соотнесения с той или иной моделью регулирования. Таким образом, мерами, чаще всего встречающимися в запретительных моделях, являются: найм родственников, получение подарков, разглашение служебной информации, подача непубличной декларации, совместительство и несение уголовной ответственности. Тогда как для модели профессиональной культуры характерно регулирование лояльности государственных служащих,

трудоустройства после увольнения, служебных разоблачений, а также формальные каналы для контроля со стороны СМИ и гражданского общества [4].

По итогам изучения антикоррупционного законодательства были выделены меры регулирования конфликта интересов, характерные для выбранных стран.

ЗАВИСИМАЯ ПЕРЕМЕННАЯ

В качестве результата взят показатель «контроль коррупции» за 2016 год из WGI (Worldwide Governance Indicators – Мировые показатели управления). В отличие от индекса восприятия коррупции (CPI), который оценивает именно субъективное восприятие коррупции, не всегда соответствующее реальному уровню коррупции в стране, WGI в данном случае более сбалансирован и позволяет проследить долгосрочную динамику изменений, начиная с 1996 года, что невозможно сделать, например, с помощью барометра коррупции от Трансперенси Интернешнл. Более того, в WGI содержится более полная информация по странам, в отличие от IPI и барометра коррупции.

Поскольку показатель «контроль коррупции» измеряется в диапазоне от -2,5 до 2,5, то перед проведением качественного сравнительного анализа его нужно нормировать, так как программа fsQCA работает только с показателями от 0 до 1.

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для сбора информации по применимости мер в выбранных странах были рассмотрены национальные антикоррупционные законодательства, основанные на разных моделях регулирования конфликта интересов. По результатам проведённого сравнительного кейс-стади нормативных правовых актов можно сделать вывод, что деление на модели следования правилам или про-

фессиональной культуры условно, и в идеальном виде не реализуются в законодательстве. Наиболее приближенным примером к идеальной модели оказалась Новая Зеландия. Регулирование конфликта интересов в этой стране построено на принципах профессиональной культуры, что отражается в высокой роли этического кодекса для государственных служащих и децентрализованной системе регулирования конфликта интересов. Именно децентрализация регулирования не позволяет включить эту страну в выборку при проведении качественного сравнительного анализа, так как в каждом органе государственной власти существуют свои меры, что делает невозможным получение обобщённых данных по стране.

Более того, проведённый сравнительный анализ не даёт однозначного ответа, какие меры регулирования конфликта интересов наиболее эффективны. Это связано с рядом причин. Во-первых, национальные законодательства имеют схожие меры регулирования, с разницей лишь в их комбинации и степени строгости ограничения. При этом страны получают разные результаты на выходе. Яркими тому примерами являются Сингапур и Казахстан с преобладанием «запретительных» мер, а также Норвегия и Италия, уделяющие внимание выработке профессиональной культуры у государственных служащих. Разной степенью эффективности по снижению коррупции характеризуются и страны из адаптационных моделей. К примеру, согласно барометру коррупции за 2016 год, подготовленному Трансперенси Интернешнл, 66% респондентов называют одной из трёх основных проблем в Испании (адаптационная модель) коррупцию. В то время как Германия, которая также относится к адаптационной модели, показывает обратные результаты: только

2% опрошенных считают коррупцию серьёзной проблемой страны [1].

Во-вторых, антикоррупционные законодательства в странах принимались в разные годы, что в ряде случаев могло повлиять на снижение уровня коррупции. Подобное предположение справедливо, к примеру, для стран из модели следования правилам. Основные нормативные правовые акты Сингапура в области регулирования конфликта интересов были приняты в 1950-х годах. Антикоррупционная политика в Японии началась в 1990-х гг., и сейчас так же, как Сингапур, Япония показывает низкий уровень коррупции. При этом неуспешную политику Казахстана можно связать именно с её непродолжительностью: активные действия в области регулирования конфликта интересов Казахстан ведёт только с 2015 года. Однако эта логика не объясняет случай с Южной Кореей. Антикоррупционное законодательство в этой стране принималось одновременно с японским, но, в отличие от лидирующей Японии, Южная Корея входит только в среднюю группу стран по уровню восприятия коррупции по ИБК и по уровню контроля коррупции по WGI [1].

Иными словами, результатом проведённого анализа нормативных правовых актов стало утверждение, что не существует универсальной модели регулирования конфликта интересов. При этом делается допущение, что при схожести мер регулирования конфликта интересов именно их комбинация является решающей при достижении цели по снижению коррупции. Поэтому следующим шагом исследования стало выявление наиболее эффективных комбинаций мер путём проведения качественного сравнительного анализа.

РЕЗУЛЬТАТЫ QCA

В рамках данного исследования был проведён качественный сравнительный анализ с нечётким множеством (fsQCA), так как изучаемые меры регулирования конфликта различаются по степени жёсткости в зависимости от страны, а уровень коррупции, используемый в качестве зависимой переменной, недостаточно представить в виде двоичной системы. По этой причине был использован нормированный показатель WGI, значения которого лежат в области от 0 до 1.

Качественный сравнительный анализ позволяет выявить необходимость и достаточность кейсов для достижения результата (снижения уровня коррупции) через два параметра – согласованность (consistency) и охват (coverage).

Согласованность показывает «степень соответствия необходимости и достаточно-

сти между сочетанием условий и результатом в пределах данного набора данных» [47], а охват является аналогией коэффициента детерминации R². Иными словами, согласованность – это процент случаев, в которых сочетание данных мер приводит к искомому результату по отношению к случаям, для которых характерно данное сочетание. А охват – это процент случаев, в которых имеется конкретное сочетание по отношению к общему числу случаев, в которых наблюдается данный результат.

При интерпретации результатов анализа необходимо учитывать значения, при которых комбинация мер будет необходимой и достаточной для параметров «согласованность» (>0,9) и «охват» (>0,5). Таким образом, наиболее эффективные меры отражены в таблице 1.

Табл. 1. Наиболее эффективные меры регулирования конфликта интересов.

	Комбинация мер	Consistency	Coverage
(1)	Presents*relatives*partnership*whistleblowing	0,89	0,52
(2)	Partnership*inside*crime_resp*whistleblowing	0,85	0,52
(3)	Revol_doors*whistleblowing*media&CS	0,74	0,19
(4)	Revol_doors*whistleblowing*loyalty	0,76	0,30
(5)	Revol_doors*inside*whistleblowing	0,63	0,39
(6)	Revol_doors*inside*crime_resp*whistleblowing	0,62	0,39
(7)	Relatives*revol_doors*crime_resp	0,69	0,45

Таким образом, подтвердилась одна из гипотез исследования, что регулирование конфликта интересов является эффективным при соблюдении определённых комбинаций мер. Обобщение полученных данных позволяет сделать вывод о том, что чистые модели профессиональной культуры неэффективны, смешанные модели без включения базовых «запретительных» мер менее успешны, чем смешанные или чистые модели с включением сочетания минимум двух из трёх базовых мер (регулирование подар-

ков, найм родственников и декларирование). Стоит отметить, что качественный сравнительный анализ не позволяет определить, ограничительная или запретительная мера связана со снижением коррупции. Однако именно для ответа на подобные вопросы необходимо сочетать этот метод с кейс-стади, чтобы на примере страновых случаев проследить связь. Страны с моделью профессиональной культуры и часть адаптационных (например, Германия), включающие в законодательство ограничительные меры

по регулированию подарков и найма родственников, имеют хорошие показатели по уровню коррупции. Это даёт основание утверждать, что ограничения этих областей достаточно для достижения эффективности. При этом на примере Сингапура, Японии и других стран, использующих непубличное декларирование, можно сделать вывод о том, что предоставление непубличной декларации также является достаточным условием для эффективности комбинаций.

Более того, результаты сравнительного кейс-стади и качественного сравнительного анализа частично опровергают предложенную ОЭСР последовательность внедрения мер регулирования конфликта интересов [37]. ОЭСР выделяет три этапа реализации данного регулирования. Первый этап – это внедрение «запретительных» мер, в частности найма родственников и принятия подарков. Второй этап связан с обеспечением лояльности и политической нейтральности государственных служащих, тогда как третий период – это регулирование перехода между государственным и частным секторами экономики. По результатам анализа, меры «второго этапа» (а именно обеспечение лояльности) оказываются неэффективными для достижения цели по снижению коррупции. Таким образом, этап регулирования, связанный с лояльностью, можно пропустить при проведении антикоррупционной политики. С другой стороны, остаётся важным первый этап регулирования конфликта интересов, который вводит выявленные нами ранее базовые меры модели следования правилам. Исходя из этого, мы подтверждаем гипотезу о том, что регулирование конфликта интересов является эффективным при соблюдении определённой последовательности внедрения мер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы уже отмечали, что предыдущие исследования в области конфликта интересов были направлены либо на выявление причин неэтичного поведения на государственной службе (в частности причин коррупционного поведения), либо на изучение различных моделей регулирования конфликта интересов, основанных на «запретительных» мерах или мерах, связанных с профессиональной культурой. В ряде работ предпринимались попытки оценить эффективность мер регулирования конфликта интересов на основе интервью и опросных методов. Однако результаты исследований были противоречивы, что делало невозможным разработку общего механизма применения мер.

В рамках данного исследования была предпринята попытка выработать механизм применения мер регулирования конфликта интересов на государственной службе. Для этого был проведён сравнительный анализ национальных законодательств в выбранных странах для выявления этих мер. Это исследование можно рассматривать как попытку преодолеть противоречие результатов, возникшее в научной литературе. По этой причине, вместо опросных методов было решено построить исследование на конфигурационном (качественном) сравнительном анализе при увеличении выборки. На основе собранных законодательных мер регулирования конфликта интересов этот метод позволил выявить связь между комбинацией и последовательностью мер и снижением коррупции в странах.

В ходе исследования подтвердились выдвинутые гипотезы. В частности, было выявлено, что универсальной модели регулирования конфликта интересов не существует, так как при применении одинаковых моделей регулирования конфликта интере-

сов страны демонстрируют различные показатели по уровню коррупции. При этом существует комплекс мер, который может стать основой для успешной антикоррупционной политики среди государственных служащих.

Такие меры, как ограничение на принятие подарков, найм родственников, а также обязанность декларирования, показали себя как базовые и неотъемлемые единицы, которые позволяют достичь снижения уровня коррупции. Сочетание этих мер с другими мерами из модели следования правилам также демонстрируют высокую эффективность, но не повышают её. Таким образом, достаточным условием для проведения эффективного регулирования конфликта интересов является наличие пакета мер, в который включены: непубличное декларирование, ограничение по найму родственников и принятию подарков.

При этом внедрение пакетов мер, полностью основанных на мерах профессиональной культуры, оказывается малоэффективным. На первый взгляд кажется, что результаты качественного сравнительного анализа противоречат реальному положению дел, так как страны, использующие модель профессиональной культуры, имеют высокие показатели по всем индексам, измеряющим уровень коррупции. Однако нужно учитывать тот факт, что эти страны не являются идеальными примерами законодательства, построенного на принципах целостности и профессиональной культуры. Новая Зеландия, Норвегия, Австралия и Канада тяготеют к этой модели, но параллельно включают в законодательство меры из «базового» набора (ограничение подарков, найма родственников и декларирование).

Более того, результаты исследования показали, что этапы внедрения мер регулирования конфликта интересов, предложен-

ные ОЭСР, могут быть изменены. В частности, второй этап, связанный с мерами, регулирующими лояльность государственных служащих, может быть пропущен при внедрении антикоррупционной политики, так как является неэффективным.

Полученные результаты могут найти практическое применение при разработке антикоррупционной политики в качестве рекомендаций, которые укажут на наиболее эффективные меры и последовательность их внедрения, в то время как законодателю останется адаптировать эти механизмы к существующим условиям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барометр коррупции. Трансперенси Интернешнл. [Электронный ресурс] URL: https://transparency.org.ru/images/Barometr_2016_english.pdf (Дата обращения: 10.03.2018).
2. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт. (Первая часть) // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2015. - № 2. - С. 100-122.
3. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Polis: Journal of Political Studies. - 2015. - №. 2. - С. 78-96.
4. Васильева В.М., Колеснёва Е.А., Иншаков И.А. Государственная политика и управление. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт. - 2018. - 440 с.
5. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=33478302#pos=216;-27 (Дата обращения: 25.04.2018).
6. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан». [Электронный ресурс] URL:

- https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682#pos=0;0 (Дата обращения: 25.04.2018).
7. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=33478302#pos=216;-27 (Дата обращения: 25.04.2018).
8. Индекс восприятия коррупции 2017 / Трансперенси Интернешнл. [Электронный ресурс] URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indeks-vospriyatiya-korruptsii-2017-posadki-nepomogli.html> (Дата обращения: 26.02.2018).
9. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (Дата обращения: 10.04.2018).
10. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (Дата обращения: 10.04.2018).
11. Уголовный кодекс КНР. [Электронный ресурс] URL: <http://ru.china-embassy.org/rus/zfhz/zgflyd/t1330730.htm> (Дата обращения: 23.04.2018).
12. Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан» [Электронный ресурс] URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36783773#pos=1;-102 (Дата обращения: 25.04.2018).
13. Act relating to Civil Servants Of 4 March 1983. [Electronic source] URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038540.pdf> (Date of access: 20.04.2018).
14. Anti-corruption Act [Electronic source] URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan019104.pdf> (Date of access: 15.04.2018).
15. Anti-corruption Policies in Asia and Pacific. [Electronic source] URL: <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/policyanalysis/35022355.pdf> (Date of access: 23.04.2018)
16. Bossaert D., Demmke C. Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States. – Maastricht: European Institute of Public Administration. – 2005. – 270 p.
17. Cendon A.B. Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments // Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities. – 2000. – p. 3-18.
18. Code of Conduct for Ministers. [Electronic source] URL: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20050803-Code+of+COnduct+for+Ministers.pdf> (Date of access: 23.04.2018).
19. Code of conduct for the state services / State Services Comission of NZ. [Electronic source] URL: <http://www.ssc.govt.nz/resources/1026/all-pages> (Date of access: 23.04.2018).
20. Código Penal do Brasil. [Electronic source] URL: http://www.oas.org/juridico/mla/pt/bra/pt_bra-int-text-cp.pdf (Date of access: 15.04.2018).
21. Conflict of Interests Rule / Justice Law Website. [Electronic source] URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/page-2.html#h-4> (Date of access: 15.04.2018).
22. Constitution of Federative Republic of Brazil. [Электронный ресурс] URL: <http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution> (Date of access: 20.04.2018).
23. Constitution of Finland. [Electronic source] URL:

- <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (Date of access: 23.04.2018).
24. Constitution of The Republic of Turkey. [Electronic source] URL: https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf (Date of access: 23.04.2018).
25. Crane A. et al. The Oxford handbook of corporate social responsibility. – Oxford Handbooks, 2008. – 577 p.
26. De Penal de la France. [Electronic source] URL: <http://codes.droit.org/CodV3/penal.pdf> (Date of access: 10.04.2018).
27. Di Puppo L. Anti-corruption interventions in Georgia // Global crime. – 2010. – T. 11. – №. 2. – C. 220-236.
28. Ethical Guidelines for public service // The Ministry of Modernization. [Electronic source] URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf (Date of access: 13.04.2018).
29. Fox C.J. The use of philosophy in administrative ethics // Handbook of administrative ethics. – Routledge, 2000. – C. 131-156.
30. General Guidance on Conflict of Interests in New Zealand Standards Development Committees. [Electronic source] URL: <https://www.standards.govt.nz/assets/About-us/Committees/General-Guidance-on-conflicts-of-interest-for-standards-development-committees-June-2016.pdf> (Date of access: 13.04.2018).
31. Hejka-Ekins A. Ethics in in-service training // Handbook of administrative ethics. – Routledge. – 2000 – P. 105-130.
32. Kiewiet D.R., McCubbins M.D. The logic of delegation. – University of Chicago Press. – 1991. – 277 p.
33. Klitgaard R. Controlling corruption. – Univ of California Press, 1988.
34. Legewie N. An Introduction to Applied Data Analysis with Qualitative Comparative Analysis (QCA) / FQC: Qualitative Social Research. [Electronic source] URL: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1961/3594> (Date of access: 10.04.2018).
35. Maesschalck J. Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum // Public Integrity. – 2004. – T. 7. – №. 1. – P. 20-41.
36. Managing Conflict of Interests: Guidance for Public Entities. [Electronic source] URL: <https://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities/docs/oag-conflicts-public-entities.pdf> (Date of access: 17.03.2018).
37. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences: OECD, 2003. [Electronic source] URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf> (Date of access: 17.03.2018).
38. Marx A., Rihoux B., Ragin C. The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years // European Political Science Review. – 2014. – T. 6. – №. 1. – P. 115-142.
39. Musa A., Petak Z. Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia // International Public Administration Review. – 2015. – T. 13. – №. 3-4. – P. 30-55.
40. Pennings P. Beyond dichotomous explanations: Explaining constitutional control of the executive with fuzzy-sets // European Journal of Political Research. – 2003. – T. 42. – №. 4. – P. 541-567.
41. Pierre B.G. P.J. Handbook of public administration. – Sage, 2003. – 630 p.
42. Pratchett L. The inherently unethical nature of public service ethics // Ethics in public service for the new millennium. – 2000. – P. 111-125.
43. Public Service Ethics Act. [Electronic source] URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public>

c/documents/APCITY/UNPAN019099.pdf
(Date of access: 20.04.2018).

44. Qu G., Sylwester K., Wang F. Anticorruption and growth: Evidence from China // *European Journal of Political Economy*. - 2018. - T. 55. - P. 373-390.

45. Rohr J.A. *Ethics for Bureaucrats: and Essay on Law and Values*. New York: Marchel Dekker. - 1978. - 354 p.

46. Salminen A., Ikola-Norrbacka R. Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration // *International Journal of Public Sector Management*. - 2010. - T. 23. - №. 7. - P. 647-668.

47. Schneider C.Q., Wagemann C. Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets // *Comparative Sociology*. - 2010. - T. 9. - №. 3. - P. 397-418.

48. Schweizerisches Strafgesetzbuch. [Electronic source] URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/201803010000/311.0.pdf> (Date of access: 25.04.2018).

49. The Federal Public Service: An Attractive and Modern Employer. [Electronic source] URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile (Date of access: 17.04.2018).

50. Texeira G. et al. *Public Governance and Political Corruption: A Framework for Anticorruption Policy*. - OBEGEF-Observatório de Economia e Gestão de Fraude & OBEGEF Working Papers on Fraud and Corruption, 2015. - №. 035. - p. 1-7.

51. Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. *Cultural theory*. - Westview Press. - 1990. - p. 1-23.

52. Thompson T., Shah A. *Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway // Discussion Draft*. [Electronic source] URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahThompsonTransparencyinternationalCPI.pdf> (Date of access: 10.03.2018).

53. Uhr J. et al. *Institutions of integrity*. - 1999. - 280 p.

54. *Values and Ethics Code for the Public Sector / Government of Canada*. [Electronic source] URL: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (Date of access: 17.04.2018).

55. Van den Heuvel J. *Competitive enforcement: Comparative analysis of Australian building regulatory enforcement regimes*. - IOS Press. - 2008. - 200 p.

56. Van den Heuvel J. H. J. et al. *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. - 2010 - 133 p.

QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE INTEREST CONFLICT REGULATION MEASURES

Krikunov Kristina Alexandra – assistant of the School of Political Science, Faculty of Social Sciences, National Research University - Higher School of Economics. Address: 3 Krivokolenny Lane, Moscow, 101000, Russia. E-mail: kkrikunov@hse.ru.

Previous research in the field of conflict of interest regulation were devoted to the search of some reasons of unethical behavior or to study compliance-based and integrity-based models. The aim of this research is an attempt to find an effective mechanism for conflict of interests regulation in public service. A qualitative comparative analysis has been carried out with regard to combinations and sequence that lead to more efficient regulation of conflicts of interests.

Key words:

Conflict of interest, public service, corruption prevention, ethical management, public administration, QCA.