

Section 44. Law and politics, sociology of law, philosophy of law

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Стогова О.В.

*Доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»,*

кандидат політичних наук

olga.stogova@rambler.ru

Якість функціонування публічної влади (органів державної влади і місцевого самоврядування) визначається двома чинниками: інститутами та людьми, що забезпечують їхню роботу. Людський фактор визначає роботу найефективніших інститутів влади.

У сучасних демократіях забезпечення «якості» осіб, що працюють в інститутах публічної влади досягають за рахунок постійного внутрішнього та зовнішнього (з боку громадянського суспільства) контролю. Періодична змінюваність за результатами виборів посадових осіб покликана забезпечити очищення влади від недобросовісних та некомпетентних осіб.

В умовах зміни правлячих авторитарних режимів необхідно очистити публічну владу від носіїв корупційної технології державного управління. Одним із механізмів вирішення цієї задачі, на наш погляд, є управлінська люстрація, яка забороняє займати відповідальні посади всім, хто займав відповідні посади за попереднього режиму. Така люстрація має проводитися на підставі прийнятих новою владою законів спеціально уповноваженим органом[1].

У XX ст. застосування люстрації почалося з денацифікації Німеччини після Другої світової війни за рішенням Потсдамської конференції. Люстрація проводилася у 90-х роках у державах Центральної та Східної Європи після падіння радянських режимів. Люстрація використовується і в наш час: так, 5 травня 2013 року у Лівії був прийнятий закон про люстрацію[2], який забороняє високопосадовцям режиму М. Каддафі займати посади у нових органах влади, 31 травня 2013 року парламент Грузії прийняв «Хартію свободи» [3], яка містить норми, що передбачають люстрацію

по відношенню до колишніх посадовців КППС та співробітників спецслужб СРСР. Прийнято закон про люстрацію і в Україні - Закон про очищення влади від 16.09.2014[4].

Проаналізуємо необхідність управлінської люстрації для ефективної протидії корупції після зміни авторитарних режимів. Звернемося до досвіду країн Центральної і Східної Європи. Специфікою таких держав вважають наявність особливої панівної групи, так званої «номенклатури», що здійснювала державне управління. Відмінність номенклатури від державної бюрократії полягає у механізмі її формування, номенклатура формувалася за протекціоністським принципом призначення на керівні посади за критерієм особистої відданості. Номенклатура була конкурентним середовищем, але конкуренція за домінуюче положення відбувалася між кланами, які формувалися на основі персональних відносин. Для самозбагачення номенклатура використовувала нею ж створену систему матеріальних привілеїв. Публічна влада представляла для номенклатури засіб для задоволення матеріальних і соціальних потреб, а основу її життєдіяльності складало використання в особистих цілях посадових повноважень і адміністративного ресурсу. Саме неправомірне використання ресурсу влади в цілях особистої вигоди і є інституційним механізмом корупції. Тому номенклатура є суб'єктом корупційних відносин і носієм корупційних практик управління державою[5].

Проаналізуємо групу із 28 держав пострадянського табору. Їх можна умовно поділити на три групи. Перша – це 9 держав, у яких у 1990-х роках проводилася люстрація. Це держави Центральної і Східної Європи, крім Румунії[6], у якій люстрація не проводилася, а також три прибалтійські країни. У Польщі і Естонії рівень корупції нижче середнього, в Угорщині, Латвії, Литві, Чехії і Словаччині – вище середнього, в Албанії і Болгарії – наближається до високого[7,113].

Другу групу складають дванадцять держав, які входили до Радянського Союзу (крім Прибалтики) і не проводили люстрацію. Цю групу слід розбити на дві частини – держави, що розташовані у європейській частині колишнього СРСР і Закавказзі, а у другу – держави Середньої Азії. Всі ці держави знаходяться у зоні високої корупції (крім Грузії після 2006 р.) [7,114].

Третю групу складають шість держав колишньої Югославії, в яких, крім Македонії (2008 р.), ніде не проводилася люстрація та Румунія, в якій закон про люстрацію був прийнятий 2012 року, але відмінений Конституційним судом[6]. Показники корупції у цій групі держав вище середнього, але є тенденція її зниження, що, на наш погляд, зумовлено вимогами для вступу у Євросоюз та високою політичною конкуренцією. Середній рівень корупції у державах третьої групи є нижчим, ніж у другій групі[7,117]. Таким чином, крім люстрації на зниження рівня корупції впливають і інші чинники (вступ до Євросоюзу або асоційоване членство).

Порівняльний аналіз динаміки стану корупції у трьох групах пострадянських держав доводить, що люстрація після падіння радянських режимів сприяла протидії корупції, хоча і не завжди ефективно. Управлінська люстрація є лише інструментом створення сприятливих умов для реалізації необхідних засобів щодо протидії корупції.

Для оцінки впливу люстрації на стан корупції розглянемо Естонію, що домоглася найкращих результатів у боротьбі з корупцією серед пострадянських країн; Грузію, яка змогла знизити рівень корупції в наслідок часткової управлінської люстрації та Росію, яка не проводила люстрацію та має вищі за середні показники корупції.

В Естонії політична люстрація не проводилася. Але після 1991 року у державі фактично проводилася «національно-державна люстрація» шляхом законодавчого врегулювання громадянства. Проведення політики реституційного підходу до громадянства почалося із введенням в дію Закону про громадянство 1938 року, відповідно до якого 32% населення Естонії стали «особами із невизначеним громадянством» [8]. Дерадянизація і деноменклатуризація публічної влади була поведена шляхом національно-державної люстрації, що створили умови для комплексної протидії корупції. У 2010 році Естонія приєдналася до Конвенції ООН проти корупції. Але найефективнішим засобом боротьби із корупцією стала побудова моделі електронного врядування[9].

Прикладом позитивного впливу навіть часткової управлінської люстрації на зниження корупції є Грузія. До 2003 року Грузія мала високі показники корупції. З лютого 2004 року Грузія проводить реформи державного апарату за принципом «найменшої держави». Кількість державних службовців скоротилася майже вдвічі, публічна влада позбавилася від некомпетентних і корумпованих осіб. Особлива увага приділялася реформуванню правоохоронної системи. Найбільш успішною вважають реформу Міністерства внутрішніх справ. Рівень довіри громадян до поліції з 2003 року по 2011 виріс із 5% до 87%[10].

Характерним прикладом того, як відмова від люстрації дозволила номенклатурі зберегти владу після падіння радянського режиму, що призвело до формування авторитарного режиму, основою життєдіяльності якого є системна корупція, є Росія.

На початку 90 – х років в СРСР відбулася типова «ненасильницька революція». У результаті провалу путчу 1991 року до влади у Росії прийшов конгломерат лідерів демократичного руху та прогресивно налаштованої частини партійно-державної бюрократії. Нова російська державна бюрократія швидко набула номенклатурних рис. З боку демократичних сил робилися спроби провести управлінську люстрацію, 1992 року депутат Г. Старовойтова внесла на розгляд до

Верховного Совета законопроект «про заборону на професії для провідників тоталітарного режиму». 1997 року Г. Старовойтова повторно намагалася внести цей законопроект на розгляд Державної думи другого скликання, але він так і не був розглянутий. Відмова від люстрації сформувала російську номенклатуру як пряму спадкоємицю номенклатури радянської. У Росії закріпився номенклатурний авторитарний режим корпоративного типу, а системна корупція стала основою функціонування держави.

Можна зробити висновок про те, що управлінська люстрація після падіння авторитарних режимів сприяє очищенню влади від носіїв корупційних відносин і практик управління державою і є відправним пунктом для реалізації комплексу антикорупційних заходів.

Література:

1. Специализированные институты по борьбе с коррупцией - обзор моделей. 2008. - ОЭСР. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>
2. Ливийский парламент принял закон о люстрации. 2013. - Лента.ру, 5 мая. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2013/05/05/law/>.
3. Парламент Грузии единогласно принял "Хартию свободы". 2013. - Новости - Грузия, 31 мая. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.newsgeorgia.ru/politics/20110531/213967718.html>.
4. Закон України «Про очищення влади» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
5. Восленский М. Номенклатура / Михаил Восленский. — М.: Захаров, 2005. — 640 с.
6. Румыния отменила закон о люстрации. 2012. - Росбалт, 3 марта. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/03/29/962848.html>.
7. Нисневич Ю., Рожич П. Люстрация как инструмент противодействия коррупции. – Политические исследования. - №1. – С.109-130.
8. В. Полещук. Неграждане в Эстонии. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.e-reading.link/bookreader.php/89163/Poleshchuk_-_Negrazhdane_v_Estonii.html
9. Европа сильно хвалит наше э-государство. 2009. - Деловые ведомости, 20.11. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.dv.ee/?PublicationId=bf73c3e7-07df-47a5-b2bd-9128fda5ebc9>.
10. Буракова Л.А. Почему у Грузии получилось? [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.litmir.me/br/?b=159768>