

УДК 342.9: 323.2

<http://orcid.org/0000-0001-7010-556X>

<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.51248>

О. В. Стогова

ЛЮСТРАЦІЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОЇ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Проаналізовано низку концепцій боротьби із корупцією та виділено засадничі орієнтири поєднання її із люстрацією в умовах постсоціалістичного транзиту.

Розглянуто основні особливості корупції, її причини та шляхи запобігання за умов демократичного транзитив українських соціально-політичних реаліях. Висвітлено деякі аспекти корупції у розвинутих країнах та державах, що знаходяться в стадії трансформації. Проаналізовано вплив люстрації на рівень корупції у країні.

Встановлено, що реалізація люстрації є передумовою ефективної боротьби із корупцією у країнах постсоціалістичного табору.

Ключові слова: корупція, боротьба із корупцією, люстрація.

О. В. Стогова

ЛЮСТРАЦИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЭФФЕКТИВНОЙ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Произведён анализ ряда концепций борьбы с коррупцией и выделено базовые ориентиры соединения ее с люстрацией в условиях постсоциалистического транзита. Рассмотрены основные особенности коррупции, ее причины и пути преодоления в условиях демократического транзита в украинских социально-политических реалиях. Освещены некоторые аспекты коррупции в развитых государствах и государствах, которые находятся на этапе трансформации. Проанализировано влияние люстрации на уровень коррупции в стране.

Установлено, что реализация люстрации является предпосылкой эффективной борьбы с коррупцией в странах постсоциалистического лагеря.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, люстрация.

O. V. Stogova

LUSTRATION AS THE PRECONDITION OF EFFECTIVE FIGHT AGAINST CORRUPTION

A number of concepts concerning the fight against corruption have been analyzed and fundamental guidelines of combining it with lustration in the post socialist transit have been highlighted.

The basic features of corruption, its causes and ways of prevention in the conditions of democratic transit in Ukrainian social and political realities are distinguished. Some aspects of

corruption in developed countries and countries in transition are covered. The impact of lustration on the level of corruption in the country is analyzed.

It has been established that the implementation of lustration is a prerequisite for effective fight against corruption in post-socialist countries.

Keywords: *corruption, fighting corruption, lustration.*

Постановка проблеми. Найактуальнішою проблемою сучасної України є боротьба з корупцією. За результатами соціологічних опитувань саме корупція протягом останніх років визнається більшістю громадян України найбільш гострою проблемою українського суспільства. Такої же думки дотримуються і експерти, як вітчизняні так і зарубіжні. У суспільстві та у наукових колах дискутуються причини корупції та шляхи її подолання. Науковці традиційно звертаються до зарубіжного досвіду боротьби із корупцією. Для України особливо корисним може стати досвід інших пострадянських країн, що проходили процес політичної трансформації та вже змушені були вирішувати проблему подолання і запобігання корупції. Паралельно із проблемою корупції у суспільстві та наукових колах активно обговорюється проблема люстрації. Досвід країн постсоціалістичного табору свідчить про використання люстрації як одного із механізмів ефективної боротьби із корупцією.

Аналіз актуальних досліджень. Проблематика корупції, її причин, шляхів подолання активно досліджується у межах кількох наук: соціології, психології, політології, юриспруденції. Аналіз окремих аспектів корупції та засобів запобігання корупції надано у працях українських вчених – юристів: В. Авер'янова [1], О. Банчука [2], Ю. Битяка [3], М. Камлика [9], Є. Невмержицького [11] та інших. Дослідженням проблеми корупції у країнах Східної Європи займався Дж. Невилл [21]. Корупцію у країнах Латинської Америки вивчають Д. Канах та М. Алісон [20]. Кілька ґрунтовних досліджень проблеми корупції здійснив російський політолог Ю. Нісневич [13–15]. Однак поза увагою дослідників залишається комплексний політико-правовий вимір цього явища, який обов'язково мав би включати аналіз взаємодії люстрації та боротьби з корупцією.

Метою статті є вивчення взаємодії люстрації та боротьби з корупцією, аналіз процедури люстрації у пострадянських країнах, що пройшли трансформацію авторитаризм – демократія, визначення впливу люстрації на ефективність боротьби із корупцією.

Виклад основного матеріалу. Корупцію слід розглядати як політичний інститут – сталий тип політичної поведінки, який виражається у певній системі колективних дій, – правилах гри для владних еліт, що визначають принципи взаємодії держави і груп інтересів. Для пояснення природи політичних змін в умовах режимної трансформації можна виділити наступні форми корупції: 1) адміністративна корупція, 2) електоральна корупція, 3) клієнтелізм, 4) «захоплення держави», 5) «захоплення бізнесу». Під корупційною мережею розуміють сталі взаємовідносини між політичними лідерами, чиновниками та бізнесменами, засновані на неринковому розподілі ресурсів через зловживання публічними повноваженнями. Корупція фактично є неформальним інституційним середовищем економічних, адміністративних і інформаційних ресурсів, у якому владні еліти взаємодіють між собою та іншими структурами суспільства. Характер тіньового обміну ресурсами між владою і бізнесом та результат боротьби між ними фактично визначають тип політичного режиму у нових незалежних країнах, що трансформуються. У політичних системах, які трансформуються, створення корупційної мережі дозволяє встановити неконкурентний політичний режим, що сприяє корупції на всіх рівнях політичного процесу. Незважаючи на те, що корупція підриває легітимність політичної влади, у нових нестабільних системах вона може виступати механізмом забезпечення стабільності. За відсутності визнаних формальних процедур вирішення проблем, корупція стає неформальним, але реально діючим їх заміником. Подальший розвиток корупції у країнах з перехідним типом політичної системи залежить від того, наскільки вона сприятиме забезпеченню стабільності режиму та легітимності розподілу ресурсів між основними акторами.

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.

Численні дослідження проблеми корупції встановили залежність її від багатьох чинників, найбільш важливими з яких є рівень демократії в країні, структура економіки, добробут населення і ступінь соціальної нерівності, а також культурні характеристики. Дослідження корупції наголошують, що для її зниження слід працювати над усіма вказаними чинниками, поступово змінюючи їх у потрібному напрямку. Реальна проблема полягає у тому, що жоден із вказаних чинників корупції не може бути кардинально змінений у короткий період часу. На противагу цим чинникам ми пропонуємо люстрацію, проведення якої у відносно короткий термін може помітно вплинути на стан корупції.

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 [19].

У ХХ 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. У Польщі тільки на восьмому

році трансформаційних змін вдалося прийняти закон про люстрацію. Аналіз усіх польських законів про люстрацію показує, що їх основною метою було викриття інформації про таємних співробітників, пособників комуністичного режиму, а виборці самі повинні були вирішувати, чи варто обирати таких осіб. У Чехії, незважаючи на певний опір еліти, закон про люстрацію вдалося прийняти достатньо швидко – 4 жовтня 1991 р. (який і до сьогодні є чинним). Закон передбачав відсторонення від зайняття публічних посад співпрацівників колишнього злочинного режиму. В Угорщині історія люстрації починається в 1992 році з ухваленням закону Зетені-Такача, який встановив притягнення до кримінальної відповідальності без терміну давності осіб, що зробили в грудні 1944 – травні 1990 року «зраду Батьківщини». Після досить тривалих розглядів Конституційний суд Угорщини в 1994 році ухвалив рішення, суть якого зводилася до наступного: список агентів може бути відкритий суспільству, якщо є публічний інтерес в розкритті минулого агентів. Публічний інтерес буде виправданий, якщо особа бажає зайняти публічну посаду.

Люстрація використовується і в наш час: так, 5 травня 2013 року у Лівії був прийнятий закон про люстрацію [10], який забороняє високо посадовцям режиму М. Каддафі займати посади у нових органах влади, 31 травня 2013 року парламент Грузії прийняв «Хартію свободи» [16], яка містить норми, що передбачають люстрацію по відношенню до колишніх посадовців КІРС та співробітників спецслужб СРСР. Прийнято Закон про люстрацію і в Україні – Закон про очищення влади від 16.09.2014 [8].

Проаналізуємо необхідність управлінської люстрації для ефективної протидії корупції після зміни авторитарних режимів. Звернемося до досвіду країн Центральної і Східної Європи. Спільною 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]. Усунення від влади номенклатури є обов'язковою умовою успішної демократизації, адже залишаючи за собою владні повноваження ця група зберігає традицію використання владних повноважень в особистих цілях.

Необхідність боротьби з корупцією визнається суспільством на буденному та науковому рівні, але підходи до боротьби із цим явищем різняться. Після революції гідності в Україні популярним засобом боротьби із корупцією стала люстрація. Спробуємо проаналізувати вплив люстрації на ефективність боротьби із корупцією.

Використаємо емпіричне дослідження міжнародної неурядової організації – міжнародного руху з протидії корупції Transparency International. Дослідження було здійснено у межах програми «Науковий фонд НДУ ВШЕ» в 2013–2014 рр., проект № 12-01-0150. Дослідники проаналізували групу із 28 держав пострадянського табору, умовно поділивши їх на три групи. Перша – це 9 держав, у яких у 1990-х роках проводилася люстрація. Це держави Центральної і Східної Європи, крім Румунії [18], 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 [12, с. 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.).

Третю груп складають шість держав колишньої Югославії, в яких, окрім Македонії (2008р.), ніде не проводилася люстрація та Румунії, в якій закон про люстрацію був прийнятий 2012 року, але відмінений Конституційним судом [18]. 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 [12, с. 117].

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 у наслідок часткової управлінської люстрації та Росію, яка не проводила люстрацію та має вищі за середні показники корупції.

В Естонії політична люстрація у чистому вигляді 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» [17]. Дерадянська і деноменклатуризація публічної влади була проведена 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 [6].

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% [4].

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 Верховної Ради законопроект «Про заборону на професії для провідників тоталітарного режиму». 1997 року Г. Старовойтова вдруге 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.

Для оцінки рівня корупції в Україні розглянемо стан корупції в інших країнах постсоціалістичного табору. Особливий інтерес представляють колишні республіки Радянського Союзу, які раніше за Україну здійснили

свій європейський вибір і вже стали членами Європейського Союзу. За даними Всесвітнього барометру корупції Transparency International за 2013 рік, 26% мешканців Литви визнали, що за останні дванадцять місяців дали хабара принаймні одному із восьми надавачів послуг: службам сектору освіти, судів, охорони здоров'я, поліції, службам реєстрації і видачі дозволів, закладам комунальних служб, податкової інспекції чи інституціям землеустрою. Схожий рівень хабарництва встановлений у В'єтнамі, в Іраку (29%), у Венесуелі (27%), Сербії (26%) і Португалії (25%). Але порівняно із даними 2010 року, хабарництво у Литві зменшилося на 8% (з 34% в 2010 році до 26% в 2013 році).

У країнах ЄС середній показник хабарництва складає 11%. Після Литви за показником хабарництва слідує Греція (22%), Словаччина (21%) і Латвія (19%). Менше за все хабарництво поширене у Данії (1%). Хабарі давали 37% мешканців України, 29% мешканців Молдови, 6% мешканців Естонії и 4% — мешканців Грузії. За словами мешканців Литви, особисте знайомство є важливим для отримання послуг в державному секторі (так вважають 77% опитаних), це найвищий показник серед країни ЄС після Італії (80%). Майже дві третини мешканців Литви переконані, що інститути влади представляють інтереси певних груп, а не всіх громадян. В Латвії так вважають 71%, в Естонії — 46%, у Росії — 85%, у США — 64%. При цьому більше половини литовців (58%) погодилися би повідомити про факт корупції, у Німеччині це готові зробити 94%, у Великобританії — 91%, у США — 80%, в Естонії — 52%, у Латвії — 48% населення. На питання про дії уряду по боротьбі із корупцією 79% литовців відповіли, що вони неефективні – це найгірший показник в ЄС, 6% — шоефективні. Власні можливості боротьби із корупцією мешканці Литви оцінюють найбільш песимістично за всіх у ЄС. Лише 38% вважають, що у боротьбі з корупцією пересічні громадяни можуть щось змінити.

За результатами соціологічного дослідження «Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ», що було проведено в

березні 2015 р., громадяни оцінили перебіг процесу оновлення влади та проведення люстрації у 2,9 бали з 10 можливих. На запитання про негативний чи позитивний вплив реформ з оновлення влади та люстрації на особисте становище громадян 58,5 % відповіли, що не відчують жодного впливу, 24 % – відчують негативний вплив, 17 % – позитивний вплив і 0,5 % взагалі не відповіли на питання[7].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Можна зробити висновок про те, що управлінська люстрація після падіння авторитарних режимів сприяє очищенню влади від носіїв корупційних відносин і є відправним пунктом для реалізації комплексу антикорупційних заходів. Люстрація не є механізмом, що абсолютно унеможлиблює корупцію, але незаперечно сприяє її запобіганню. 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. Подальшого дослідження потребує вплив люстрації правоохоронних органів України на рівень корупції та довіри населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Н. Хорошак // Право України. — 2004. — № 11. — С. 11—15.
2. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування : Практичний посібник / Олександр Банчук. — К. : ТОВ «Софія-А», 2012. — 88 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : [монографія] / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005. — 304 с.
4. Буракова Л.А. Почему у Грузии получилось? [Електронний ресурс] / Л.А. Буракова. — Режим доступу : <http://www.litmir.me/br/?b=159768>.
5. Восленский М. Номенклатура / Михаил Восленский. — М. : Захаров, 2005. — 640 с.
6. Европа сильно хвалит наше э-государство. — Деловые ведомости, 20.11.2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dv.ee/?PublicationId=bf73c3e7-07df-47a5-b2bd-9128fda5ebc9>
7. Закірова С. Люстрація в Україні: складний і суперечливий, але вкрай необхідний шлях [Електронний ресурс] / С.Закірова. — Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/>
8. Закон України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

- <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
9. Камлик М. І. Стан протидії корупції та шляхи її подолання / М. І. Камлик, Є. В. Марценко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2006. — № 13. — С. 24—32.
 10. Ливийський парламент прийняв закон о люстрації. — Лента. ру, 5 мая 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lenta.ru/news/2013/05/05/law/>.
 11. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є. В. Невмержицький. — К. : КНТ, 2008. — 368 с.
 12. Нисневич Ю. Люстрація як інструмент противодействия корупції / Ю. Нисневич, П. Рожич // Политические исследования. — 2009. — №1. — С. 109—130.
 13. Нисневич Ю. Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций / Ю. Нисневич, Д. Стукал // Мировая экономика и международные отношения. — 2012. — № 3. — С. 83—90.
 14. Нисневич Ю. Уровень коррупции как индикатор качества реализации политических и государственных порядков полиархической демократии (Постановка задачи) / Ю. Нисневич // Полития. — 2012. — № 1 (64). — С. 187—199.
 15. Нисневич Ю. Уровень коррупции как индикатор качества реализации политических и государственных порядков полиархической демократии (Эмпирический анализ) / Ю. Нисневич // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. — № 1 (68). — С. 156—184.
 16. Парламент Грузии единогласно принял «Хартию свободы». 2013. — Новости Грузия. — 31 мая [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.newsgeorgia.rU//politics/20110531/213967718.html>.
 17. Полещук В. Неграждане в Эстонии [Електронний ресурс] / В. Полещук. — Режим доступу : http://www.ereading.link/bookreader.php/89163/Poleshchuk__Negrazhdane_v_Estonii.html
 18. Румыния отменила закон о люстрації. — Росбалт, 3 марта 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rosbalt.ru/main/2012/03/29/962848.html>.
 19. Специализированные институты по борьбе с коррупцией – обзор моделей. — 2008. ОЭСР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf>
 20. Canache D., Allison M. Perceptions of political corruption in Latin American democracies / D. Canache, M. Allison // Latin American Politics and Society. — 2005. — Vol. 43 (No. 3). — P. 91—111.
 21. Newell J. Introduction: corruption and democracy in Western Europe / J. Newell // Perspectives on European Politics and Society. — 2007. — Vol. 9 (No. 1). — P. 1—7.