

Кушнарьов І.В.

## Інструменти боротьби з політичною корупцією в країнах Центральної та Східної Європи: оцінка ефективності на прикладі Румунії та Болгарії

*У статті вивчається політична корупція в регіоні Центральної та Східної Європи на прикладі Румунії та Болгарії. Акцентовано на основних причинах, які породжують політичну корупцію в названих державах, а також є перепонами для викорінення цього явища з політичного процесу. Звернено увагу на основні відмінності процесу боротьби з політичною корупцією в Румунії та Болгарії.*  
**Ключові слова:** корупція, політична корупція, країни Центральної та Східної Європи, Болгарія, Румунія.

*В статье изучается политическая коррупция в регионе Центральной и Восточной Европы на примере Румынии и Болгарии. Акцентировано внимание на основных причинах, порождающих политическую коррупцию в названных государствах, а также препятствиях для искоренения*

*этого явления из политического процесса. Обращено внимание на основные отличия процесса борьбы с политической коррупцией в Румынии и Болгарии.*

**Ключевые слова:** коррупция, политическая коррупция, страны Центральной и Восточной Европы, Болгария, Румыния.

*The article examines political corruption in the region of Central and Eastern Europe on the example of Romania and Bulgaria. It focuses on the main causes of political corruption in the countries of the region, as well as obstacles to eradicating this phenomenon from the political process. The attention was paid to the main differences in the process of combating political corruption in Romania and Bulgaria.*

**Key words:** corruption, political corruption, countries of Central and Eastern Europe, Bulgaria, Romania.

УДК 323.21

Кушнарьов І.В.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант відділу  
правових проблем політології  
Інституту держави і права  
імені В.М. Корецького  
Національної академії наук України

Група держав, об'єднана узагальнюючою назвою «країни Центральної та Східної Європи», охоплює посткомуністичні держави. Попри схожість розвитку у другій половині ХХ століття, сьогодні ці держави демонструють дещо відмінні темпи розвитку. Більшість із них є членами ЄС та НАТО (чи лише НАТО), стрімко демократизуються. Одним із векторів їх демократизації є ефективна протидія усім формам корупції, у т. ч. й політичній.

Оскільки група країн Центральної та Східної Європи є доволі об'ємним об'єктом вивчення, то ми зупинимося на проблемі політичної корупції та способах її розв'язання на прикладі двох держав – Румунії та Болгарії. Різні аспекти політики Болгарії (В. Бурдяк, М. Мілова, М. Лахижа, Л. Прокопець та ін.) і Румунії (С. Василенко, М. Терещук та ін.) досліджувалися в Україні, але вивчення проблематики політичної корупції в цих країнах українськими дослідниками-політологами не проводилося. Нашим дослідницьким завданням є простежити особливості проявів політичної корупції та механізмів її мінімізації в Румунії та Болгарії (особливо в контексті їх десятилітнього членства в ЄС), а також виявити відмінності в антикорупційних стратегіях цих двох, на перший погляд схожих у новітньому еволюційному розвитку, державах.

Як зауважує О. Губрієнко з посиланням на міжнародних експертів, не дивлячись на позитивні зміни у Румунії та Болгарії після вступу до ЄС, політичний розвиток «ускладнюється реліктами комуністичних режимів, невисоким рівнем правової культури населення, високою корупцією, повільним проведенням реформ» [4]. Мабуть, це є причиною доволі посередніх позицій Румунії та Болгарії в рейтингу держав за індексом сприйняття

корупції, який визначає місце держав за шкалою від 100 (відсутня корупція) до 0 (сильна корупція) (див. табл. 1).

Таблиця 1

### Індекс сприйняття корупції

Держава	2016	2015	2014	2013	2012
Румунія	48	46	43	43	44
Болгарія	41	41	43	41	41

Найперше у своєму аналізі хочемо звернутися до досвіду Румунії, позаяк цю країну часто ставлять у приклад Україні (особливо в контексті подій початку 2017 року, на яких ми зупинимося нижче). У 1990-х роках корупція в Румунії була тотальною, а на момент вступу до ЄС у 2007 році цю державу називали однією з найкорумпованіших в Європі. Перед прийняттям до ЄС «стан корупції в Румунії викликав занепокоєння в інституціях ЄС [...], проблема недостатньої протидії цьому явищу була головною претензією ЄС» [15, с. 366]. Але сьогодні можна констатувати, що завдяки наявній політичній волі та ініціативному громадянському суспільству Румунією досягнуто значного поступу в мінімізації корупційних практик.

У рейтингу держав за індексом сприйняття корупції за 2016 рік Румунія займає доволі непогане серед держав регіону 59-е місце і з року в рік покращує свої позиції. Якщо опиратися на результати останнього року вивчення, то ці показники кращі за рейтинги: а) в межах ЄС: Італії (61-е місце), Греції (69-е), Болгарії (75-е); б) в межах країн Центральної та Східної Європи: Чорногорії (64-е), Сербії (73-е), Албанії (83-е), Боснії та Герцоговини (84-е), України (135-е місце).

За період 2012–2016 років (як видно з даних у табл. 1) бачимо позитивну антикорупційну динаміку Румунії, проте вагомим результатом досягнути не вдається. За найменшого ослаблення контролю громадськості політична корупція намагається знову стати визначальною моделлю поведінки політичних акторів. Доказом цього й стала хвиля антикорупційних виступів на початку 2017 року.

Зауважимо, що ситуація з політичною корупцією в Румунії, попри протести-2017, усе ж дуже істотно відрізняється від України, адже реальна антикорупційна боротьба уже велася румунами багато років: тільки у 2014–2016 роках близько двох тисяч осіб були засуджені за зловживання владою, у т. ч. экс-прем'єр А. Нестасе, міністри, депутати, сенатори та ін.; ефективно діє створений у 2002 році за італійською моделлю Національний антикорупційний директорат Румунії (Direcția Națională Anticorupție, DNA). DNA має дуже високий рівень підтримки серед румун – 60%. Для порівняння: підтримка парламенту – 21 %. Результат DNA є «не лише рекордним для державних органів за останні два десятиліття, але й є першим прецедентом за цей період, коли державна служба випередила за рівнем довіри церкву» [6]. Українська дослідниця Н. Ахтирська вважає, що «Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі» [1, с. 3].

Протести-2017 були зумовлені тим, що уряд Румунії прийняв (у наслідок вимог демонстрантів – відмінив) постанову, яка мала пом'якшити антикорупційне законодавство. Цей документ найперше допоміг би уникнути відповідальності за корупційні дії голові правлячої Соціал-демократичної партії Румунії Л. Драгні. Цей політик має судимість (умовне засудження у 2016 році) за підтасування голосів на референдумі–2012 щодо імпічменту президенту Т. Бесеску. Це не дозволяло Л. Драгні претендувати на державні посади. Фактично прийняття такої постанови уможливило повернення до влади кількох десятків представників партії, які перебували під слідством за зловживання владою. Соціал-демократи, перемігши на виборах у грудні 2016 року й були ініціаторами зміни антикорупційного законодавства, лобіюючи інтереси своїх однопартійців.

Після перших днів антикорупційних протестів у Румунії (розпочалися 18.01.2017 р.) Президент Румунії К. Йоханніс висловив (24.01.2017 р.), а парламент підтримав (13.02.2017 р.) ідею проведення консультативного загальнонаціонального плебісциту щодо внесення змін у кримінальний кодекс у частині корупційних злочинів. Точних формулювань питань референдуму немає і дата його теж ще не визначена (станом на кінець липня 2017 р.).

Політологи, аналізуючи події 2017 року, констатують: «Те, що відбувалося в Румунії, – це чудовий урок того, як має діяти громадянське суспільство,

коли політики намагаються використати владу як джерело одержання вигоди. Зрештою, корупція в будь-якому її прояві – це не тільки економічні втрати для суспільства, це й удар по особистій свободі чесних громадян. І вже можна констатувати: румуни з честю відповіли на цей удар» [13].

Зауважимо: за увесь посттоталітарний період у Румунії практично не було виборчих кампаній, під час яких не фіксувалися підкупи виборців та інші форми політичної корупції. Поширеною формою останньої було використання коштів донорів, які опісля висували вимоги лобювання їх інтересів. Саме це зумовило прийняття у 2015 році закону про фінансування політичних партій і виборчих кампаній, в який постійно вносяться зміни [16]. За ним виборчі кампанії фінансуються за рахунок коштів державного бюджету (субсидування), з можливістю грошових позик партіями від фізичних і юридичних осіб, але тільки через завірені нотаріусом документи. «Договір повинен передбачати порядок і термін погашення запозичених сум, а термін не може бути більше, ніж 3 роки» [12]. Водночас позика і повернення грошей можуть бути зроблені тільки через банківський переказ. Також названим актом забороняється поширення товарів із виборчою символікою. Грошові пожертви понад 10 мінімальних зарплат можна зробити тільки через банківські рахунки [2]. Максимальні розміри усіх пожертв чітко законодавчо унормовані, що має сприяти прозорості виборчої кампанії.

Проаналізуємо ситуацію з політичною корупцією у Болгарії. Болгарські експерти вже давно визнали, що корупція стала складовою частиною державного механізму. Ще в 1997 році Академія наук Болгарії провела загальнонаціональне опитування, в ході якого 41% респондентів відзначили корумпованість державної влади як надважку проблему, яка постала до вирішення [14, с. 29–30]. Корупція настільки глибоко «в'їлась» у систему функціонування держави, що болгарки кажуть, що в країні немає мафії, тому що болгарська держава сама по собі – це мафія. Часті корупційні скандали, які відбувалися тут ще з 1990-х і не припинялись в 2000-х роках, зумовили хронічну недовіру до владних інституцій болгар [7], рівень довіри до місцевих еліт є дуже низьким. Утім, зауважимо: зараз загалом у світі поширене невдоволення публічною владою; в якій частині світу в межах опитувань не з'ясовували б чи є їхні політики корумпованими, відповідь буде – «так». На цю тенденцію вказує, зокрема, й болгарський політолог Д. Смілов, аналізуючи проблеми довіри болгар владі [11].

Болгарія за останніми обрахунками 2016 року індексу сприйняття корупції займає посереднє 75-е місце. Причому, як свідчать дані Transparency International (див. табл. 1), за останні 5 років позитивної антикорупційної динаміки не спостерігається. Болгарію називають «найгіршим виконав-

цем вимог ЄС». Водночас Президент Болгарії Р. Радєв стверджує: «Так, у Болгарії є корупція, але я не назвав би Болгарію найбільш корумпованою країною в ЄС» [8]. Натомість за даними звіту Центру дослідження демократії (у рамках Ініціативи з розвитку та цілісності в Південно-Східній Європі, 2014 рік) серед десяти країн регіону за рівнем корупції Болгарія досягла найвищого рівня за останні п'ятнадцять років [7]. Лише одна держава на південному сході Європи виявилася корумпованішою за Болгарію – Албанія.

Парадоксально те, що Р. Радєв, з одного боку, ніби не вважає Болгарію найкорумпованішою в ЄС, а з іншого – заявляє про те, що не бачить «політичної волі для боротьби з корупцією у вищих ешалонах влади» [9]. Водночас, вважаємо, цю політичну волю мають найперше демонструвати саме очільники держави (Р. Радєв), оскільки свого часу це робили лідери інших держав, як до прикладу, прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю.

Політична корупція в Болгарії вражає своїми розмірами. Прикладом може слугувати ситуація 2014 року з одним із найбільших банків країни – Корпоративним торговим банком, доведеним до банкрутства. Його ключовий власник і керівник Ц. Васильєв був настільки впливовим, що його називали «ляльководом» болгарської політики, неформальним учасником прийняття ключових урядових рішень; він фінансував певних політиків [5]. Діяльність банку була кваліфікована як створення фінансової піраміди, а Ц. Васильєва було звинувачено у значних розкраданнях. Натомість банкір доводить, що банкрутство банку та його переслідування влада Болгарії здійснює за політичними мотивами.

Серед причин «живучості» та недосяжності для закону політичної корупції в Болгарії є тотальне кумівство. Кожна новообрана влада призначає «своїх людей» на ключові посади в управлінні держави. Тому будь-яке судове переслідування вищих і вже колишніх чиновників кваліфікується як «політичне переслідування» і ніколи не закінчується доведенням вини та покаранням. Гучні судові процеси тягнуться роками; тих, кого ще нещодавно гучно арештовували та звинувачували, болгарські судді повністю виправдовують, їхні справи «заморожують» або взагалі закривають, а фігуранти таких справ знову висувуються на виборні посади. Прикладом може слугувати Б. Борисов, який уже втретє обраний прем'єром як лідер правоцентристської партії «Громадяни за європейський розвиток Болгарії», яка перемогла на позачергових парламентських виборах-2017.

Видається, що нинішня політична ситуація в Болгарії зумовлена небажанням політичних еліт послідовно боротися із монополістами та наскрізь корумпованою системою державного управління. Корупція суттєво знижує ефект від фінан-

сової допомоги ЄС. Залишаються не вирішеними питання реформування судово-правоохоронних органів. Через ці та інші причини Болгарія (як і Румунія) досі не є в Шенгенській зоні ЄС.

Болгарська дослідниця П. Колева вказує на низку характерних соціо-політичних тенденцій, через які добре пояснюються причини збереження корупційних практик у болгарській політиці та незначний поступ у їх викоріненні: «[...] країна потрапила у звичну посткомуністичну пастку: ми опинились у сірій зоні між соціалізмом і капіталізмом. Старі правила не діють, а нові – досі нечіткі», «кілька родин формують усю болгарську політику: вирішують, кого висувати на вибори й яким буде процес голосування», «наші медіа є залежними. Офіційно вони вільні, але якщо проаналізувати зміст, можна зрозуміти, що інформація подається в інтересах певної політичної сили. Якісні журналістські розслідування тут побачиш рідко. Якщо ви, наприклад, зробите глибокий матеріал про поточні болгарські проблеми – навряд чи зможете опублікувати його на якомусь великому майданчику. Його власник зазвичай тісно пов'язаний із політичною елітою, тому зацікавлений у лояльності» [11]. На думку дослідниці, «держава – корумпована. І якщо уряд не хоче перестати бути корумпованим, він таким і залишиться» [11].

У моніторинговому звіті Єврокомісії, оприлюдненому на початку 2017 року, висловлена позиція, що Румунія та Болгарія за 10 років членства в ЄС так і не виконали основні рекомендації щодо реформи юстиції та боротьби з корупцією, незважаючи на певний прогрес у цих сферах [17]. Обсяг цього прогресу щодо двох держав теж оцінено по-різному: «значний прогрес» щодо Румунії та «не такий швидкий, як очікувалося» щодо Болгарії. Основні проблеми Румунії визначені так: незважаючи на наявність обвинувальних вироків щодо високопосадовців, у зниженні загального рівня корупції прогрес незначний; необхідний кодекс поведінки для парламентаріїв; правила зняття недоторканності з депутатів мають стати прозоріші, аби не уможливилася уникнення правосуддя. Щодо Болгарії, то ситуацію оцінено як значно гіршу: країна повинна завершити реалізацію національної стратегії протидії корупції, створити орган з протидії корупції, зміцнити незалежність судової влади.

Проаналізувавши дві держави зі спільним тоталітарним минулим і синхронним вступом до ЄС, можемо констатувати відмінності в їх позиції щодо політичної корупції та її викорінення. Румуни, на відміну від болгар, демонструють чітку протидію громадянського суспільства корупційним практикам у політиці. У Болгарії потужних антикорупційних виступів не відбувалося, громадськість демонструє свою позицію на рівні «диванного активізму», а зацікавлені політичні

актори користуються з такої інертності. Ми промоніторили новини за останні роки в пошуку інформації про антикорупційні протести болгар – останні виступи зафіксовані у березні 2013 року, і їх характеризують як «мляві» (кілька десятків учасників) [3]; про такі акції протесту пишуть, що на них «поліції більше, ніж протестувальників». Це різко відрізняє Болгарію від Румунії. Стан громадянського суспільства в Болгарії болгарські дослідники (наприклад, Е. Руменова-Стойчовска [10]) оцінюють як «слабкий», або й узагалі озвучується питання: «Чи є в Болгарії громадянське суспільство?».

Вищезазначене дозволяє констатувати: ефективність антикорупційних стратегій напряму корелюється з рівнем розвитку громадянського суспільства, активна участь якого уможливує мінімізацію намагань політичних акторів розробити правила гри «під себе». Саме ініціативне громадянське суспільство формує атмосферу нетерпимості до політичної корупції, здійснює перманентний моніторинг діяльності органів влади, забезпечує інформаційну відкритість у суспільстві щодо стану корупції та результативності антикорупційних заходів. У Румунії, порівняно з Болгарією, значно вищим є рівень громадського осуду корупціонерів, а рівень терпимості населення до корупційних дій у політиці нижчий. Протести-2017 продемонстрували вже сформоване в румунів стійке усвідомлення суспільством довгострокових загроз від корупційних діянь і небезпеки подальшого толерування корупційних практик. Щодо болгар такого констатувати достатньо підстав не має, як і відсутні прогресивні антикорупційні тенденції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії / Н. Ахтирська // Віче. – 2015. – № 18. – С. 2–5.
2. Васіле Р., Онужик М. Новий закон про фінансування політичних партій / Р. Васіле [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://rri.ro/uk\\_uk](http://rri.ro/uk_uk) (19.03.2015).
3. Вялые акции протеста в Болгарии продолжаются и в это воскресенье [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.novinite.ru/articles/2078/> (31.03.2013).
4. Губрієнко О. Особливості політико-правових змін у країнах Центрально-східної Європи (на прикладі Болгарії та Румунії) / О. Губрієнко // Вісн. Запоріж. нац. ун-ту. – Сер. «Філологія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/filologiya/79/13419-osoblivosti-politiko-pravovix-zmin-u-kra%D1%97nax-centralno-sxidno%D1%97-yevropi-naprklady-bolgari%D1%97-ta-rumuni%D1%97.html>.
5. Катанска Ц. Повдигнаха 146 обвинення на Цветан Василев / Ц. Катанска [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://news.bnt.bg/bg/a/povdignakha-146-obvineniya-na-tsvetan-vasilev> (20.07.2017).

6. Костриба О. Посадити всіх. Як румунське НАБУ стало популярним у найкорумпованішій країні ЄС / О. Костриба [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://espresso.tv/article/2016/07/15/rumunski\\_transformaciyi\\_pryklad\\_roboty\\_antykorupciynogo\\_organu](http://espresso.tv/article/2016/07/15/rumunski_transformaciyi_pryklad_roboty_antykorupciynogo_organu) (15.07.2016).

7. Коцева О. Корупція в європейській Болгарії / О. Коцева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/26930457.html> (01.04.2015).

8. Кумар І. Інтерв'ю з Президентом Болгарії Р. Радевим / І. Кумар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.euronews.com/2017/02/16/sanctions-hurt-russia-and-the-eu-says-bulgaria-president-rumen-radev> (16.02.2017).

9. Посадити всіх. Як румунське НАБУ стало популярним у найкорумпованішій країні ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://espresso.tv/article/2016/07/15/rumunski\\_transformaciyi\\_pryklad\\_roboty\\_antykorupciynogo\\_organu](http://espresso.tv/article/2016/07/15/rumunski_transformaciyi_pryklad_roboty_antykorupciynogo_organu) (15.07.2016).

10. Президент Болгарии не видит достаточной политической воли для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.novinite.ru/articles/26262/> (26.06.2016).

11. Руменова-Стойчовска Е. На какво се дължи слабостта на гражданското общество в България / Е. Руменова-Стойчовска [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.omda.bg/public/studentски\\_forum/grajd\\_obshtestvo.htm](http://www.omda.bg/public/studentски_forum/grajd_obshtestvo.htm).

12. Семиженко А. Болгарія: голоси. Політолог / А. Семиженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dalibude.com.ua/daniel-smilov/> (09.11.2016).

13. Стойка Ш., Онужик М. Фінансування політичних партій / Ш. Стойка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rri.ro/uk\\_uk](http://www.rri.ro/uk_uk) (18.05.2015).

14. Федоренко С. Румунія: народ проти корупції / С. Федоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dt.ua/international/rumuniya-narod-proti-korupciyi-.html> (10.02.2017).

15. Чавдарова Т. Корупція в посткомуністической Болгарии / Т. Чавдарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.indepsocres.spb.ru/library/chavdarova.doc>.

16. Шимон І.П. Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України / І.П. Шимон, В.В. Лемак // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 366–370.

17. Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Text în vigoare începând cu data de 20 ianuarie 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2016/05/Legea-nr.-334-2006-actualizata1.pdf> (20.01.2017).

18. Zalan E. Ten years on, Romania and Bulgaria still dogged by corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://euobserver.com/justice/136673> (25.01.2017).