

Кушнар'єв І.В.

Британський формат політичної корупції: традиції та новації

У статті вивчається політична корупція у Великобританії на різних етапах її історії. Акцентується увага на сучасних формах політичної корупції, яка притаманна новітньому політичному процесу Великобританії, незважаючи на видимі успіхи в антикорупційній боротьбі упродовж останніх десятиліть. Підкреслюються ті кроки, завдяки яким Великобританія займає високе місце в індексі сприйняття корупції серед держав світу.

Ключові слова: корупція, політична корупція, Великобританія.

В статье изучается политическая коррупция в Великобритании на различных этапах ее истории. Акцентируется внимание на современных формах политической коррупции, которая присуща современному политическому процессу Великобритании, несмотря на видимые успехи в анти-

коррупционной борьбе на протяжении последних десятилетий. Подчеркиваются те шаги, благодаря которым Великобритания занимает высокое место в индексе восприятия коррупции среди стран мира.

Ключевые слова: коррупция, политическая коррупция, Великобритания.

The article examines political corruption in the United Kingdom on various stages of its history. Attention is focused on modern forms of political corruption, which is inherent in the modern political process of the UK, despite apparent progress in the anti-corruption struggle in recent decades. The study emphasized the steps due to which UK holds a high position among the countries of the world in the Corruption Perceptions Index.

Key words: corruption, political corruption, Great Britain.

УДК 323.21

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

Серед держав, які займають верхні щаблі рейтингу держав за показником індексу сприйняття корупції, знаходиться і Великобританія: у 2016 році ця держава посіла високу десятку сходінку. Починаючи від 2012 року Великобританія незмінно піднімалася цим рейтингом вгору. Індекс сприйняття корупції є показником, який маркує наявність корупції в державному секторі, в уряді. Оскільки Україна стала на шлях боротьби з корупцією, то досвід кожної з держав, які досягли певних успіхів на цьому шляху, є цінним у контексті можливої національної апробації. Цим зумовлюється тема нашого дослідження, яка сьогодні залишається недостатньо розробленою і представлена нечисленними у вітчизняній політичній науці розвідками. Ми опиралися на матеріали, представлені у британських та інших медіа, дослідження Transparency International, наукові розвідки О. Громіка та ін. джерела.

Упродовж не однієї сотні років у Великобританії намагалися розв'язати проблеми етики, стандартів доброчесності державних чиновників, політиків. Ці теми залишаються на порядку денному Сполученого Королівства й сьогодні: опитування громадської думки виражають стурбованість рівнем корупції, а уряд, як і раніше, обговорює механізм антикорупційного захисту у політиці. Британське громадянське суспільство, особливо завдяки потужним можливостям нових медіа, «тримає під прицілом» своїх політиків, партії.

У травні 2016 року у Лондоні було проведено Всесвітній антикорупційний саміт (Anti-Corruption summit), що є ще одним свідченням злободенності корупційної проблематики. Для Великобританії політична корупція й корпоративний сектор, що тримається на хабарях є предметом активних розслідувань. Одне із найновіших досліджень

проблеми британської політичної корупції, авторство якого належить професору Ліверпульського університету Д. Уайту, гостро ставить ключове питання вже у назві – «Наскільки корумпована Британія?» [11].

І сьогодні Великобританія не є країною з «нульовою терпимістю» до політичної корупції. Тим більше не була такою у минулому. Ще у середньовічній Англії одним із важливих механізмів боротьби з корупцією був незалежний аудит, перша згадка про який датована ще 1130 роком. Лондонське Сіті проходило аудит уже в 1200-ті роки, а на початку XIV століття є згадка про виборність аудиторів [5]. Аудит спрямовувався на забезпечення підзвітності тих посадовців, які були розпорядниками коштів. Наприкінці XVII століття у Шотландії було прийнято перший закон про заборону деяким посадовцям одночасно бути ще й аудиторами – так поступово виник інститут незалежного аудиту. Також саме на XVII століття припадає перший виступ британського парламенту проти корупції короля (Якова I Стюарта).

У XIX столітті було проведено масштабні реформи британського виборчого права, які позбавили політичне життя цієї країни від найвиразніших тогочасних проявів політичної корупції – так званих «кишенькових», «гнилих місцинок», тобто виборчих округів, які буквально купувалися та продавалися на парламентських виборах. У 1872 році прийнято закон про таємне голосування, 1883 – про боротьбу з корупцією на виборах (доповнений законом 1906 року). У ньому визначалися максимальні суми, які можна було витратити на виборчу кампанію.

До кінця XIX століття в англійському праві вже чітко прописується особливе значення антикорупційної боротьби; це закріплювалося у трьох зако-

нах: про хабарництво у публічно-правових організаціях (1889), про запобігання корупції (1906), про поправки до закону про запобігання корупції та доповнення до нього (1916). Звернемо увагу на акцентування у третьому нормативному акті на корупційних злочинах, спрямованих проти виборчих прав: звертається увага на різних формах примусу виборців (купівля голосу, частування виборців, тиск на останніх і под.). Через консервативність британської правової системи цей комплекс актів діяв аж до 2010 року.

До 1911 року британські парламентарі не отримували офіційної зарплатні. Втім, крісло депутата вважалося надзвичайно прибутковим. Від кінця XVIII століття і до 1911 року депутати публічно продавали державні посади, про що повідомлялося у пресі. Це була цілком легальна процедура; тільки після наростання громадського обурення ця практика була призупинена, а їй на зміну прийшла оплата праці. Цей механізм принаймні мінімізував корупцію під час призначення на державні посади.

Утім, складається враження, що окремі політичні партії Великобританії й у новітній час спираються радше практику «приватизації» посад, притаманну XVII століттю, аніж на сучасний закон: чимало з них відкрито продають привілейований доступ до уряду [6]. Власне, чи не найгучнішим став корупційний скандал 2006 року щодо роздачі місць у палаті лордів (справа щодо «пожертв в обмін на титули»). На керівництво держави (уряд) впала підозра, що воно роздавало місця у палаті лордів в обмін на фінансову підтримку партії лейбористів перед виборами 2005 року. Слідство було розпочато після того, як з'ясувалось, що щонайменше четверо кандидатів на посади депутатів палати лордів внесли значні суми (які до того ж не були задекларовані) у фонд Лейбористської партії. Щодо цієї справи були допитані політики найвищого рангу, також і тогочасний британський прем'єр-міністр Т. Блер. Зауважимо, що практика продажу титулів, посад була законодавчо заборонена у 1925 році. А у 2000 році Закон про політичні партії, вибори та референдуми закріпив вимогу оприлюднювати інформацію про спонсорську допомогу.

Однією з причин, через яку в 1997 році виборці не підтримали на парламентських виборах консерваторів, були корупційні скандали, звинувачення членів уряду в перевищенні службових повноважень і фінансовій недобросовісності. Тоді правлячі консерватори, очолювані Дж. Мейджором, зазнали цілковитої поразки від лейбористів Т. Блера (розрив у 253 мандати). Утім, лейбористи теж регулярно ставали об'єктами критики через політичну корупцію: бурхливе обговорення викликали навіть авіаперельоти Т. Блера з родиною за кошт «дру-

зів». Такі публічні звинувачення девальвували найцінніше, що є у влади, – довіру населення.

У 2009 році британську політичну систему сколихнув новий корупційний скандал, пов'язаний із нецільовою витратою коштів, що виділяються депутатам палати громад на ведення їх законотворчої діяльності. Свого часу було запроваджено відшкодування британським парламентарям витрат на житло у Лондоні чи поблизу, або ж житла в тому виборчому окрузі, де депутат проводить найбільше часу (у Великобританії діє мажоритарна виборча система). Обвинувачення в необґрунтованих витратах на друге житло стосувалися низки високопосадовців, як-от тогочасних міністра внутрішніх справ Дж. Сміта, молодшого міністра соціального забезпечення Т. Макналті, голови Консервативної партії Е. Піклз та ін. Незадоволення громадськості було «підігрите» інформацією про те, що в 2007–2008 роках загальні витрати депутатів, оплачувані з державного бюджету, підвищилися на 6 % (до 93 млн ф. ст.), і це на тлі набрання у цей час обертів світової економічної кризи та закликів уряду до населення щодо економії.

Ці події змусили тодішнього прем'єра Г. Брауна звернутися до незалежної Комісії зі стандартів у громадському житті, а також додатково до незалежних аудиторів із дорученням провести розслідування фінансування діяльності членів палати громад [2, с. 122]. Проведені перевірки виявили масові випадки зловживань на суму понад 1 млн ф. ст. Сотням депутатів¹ палати громад було розіслано листи з пропозицією повернути у державну скарбницю виявлені суми, використані не за призначенням (тобто, на особисті потреби). Серед адресатів були і Г. Браун, Д. Кемерон, А. Салманд, Н. Клеґґ та інші політики з різних політичних партій. Суми повернень були як незначні (як-от 218 ф. ст., повернені Д. Кемероном), так і достатньо вражаючі (40 тис. ф. ст., повернені Т. Макналті). Оскільки порушниками закону виявилися самі законотворчі-парламентарі, то прем'єр-міністром Г. Брауном було ініційовано створення незалежного органу для контролю за витратами парламентарів нижньої палати; також було вирішено прийняти кодекс депутатської поведінки, а фінансову звітність оприлюднювати в Інтернеті. У громадській думці історія з нецільовими витратами викликала бурхливе незадоволення. Як результат у 2009 році понад 150 депутатів [2, с. 123] навіть не виставили свої кандидатури на чергових виборах, аби звинувачення щодо них не відобразився на електоральних перевагах виборців щодо партій, до котрих вони належать.

Готовність британського правосуддя розглянути питання, де обвинуваченими є депутати парламенту, поставило гостро питання про депутатську недоторканність. Цей принцип має давню історію, починаючи від Білля про права (1689),

¹ Усього нижня палата британського парламенту налічує 650 депутатів.

який убезпечив законотворців від судового переслідування. Та й новіші правові акти були насторожі захисту парламентарів: так, у 2008 році суд високої інстанції постановив, що парламентський привілей слугує справі збереження «принципу поділу влад, який <...> вимагає від судової влади не втручатися і не критикувати діяльність законодавчої влади» [9].

За останні 5 років політична корупція у Великій Британії зменшилася. Поштовхом до змін став великий корупційний скандал у парламенті 2009 року (використання депутатами грошей платників податків на особисті потреби; шестеро парламентарів були відправлені у відставку, окремим депутатам були винесені вироки у цій справі). Це зумовило появу нової системи, спрямованої на забезпечення більшої прозорості фінансування, яке виділяється депутатам на утримання їхніх офісів. Також у 2010 році було ухвалено британський закон про хабарництво; «він вимагає, щоб організації навчали своїх співробітників бачити шляхи, якими хабарництво може прослизнути в їхню ділову практику, й інформували їх про заходи, які потрібно вжити, щоб запобігти цьому явищу» [3].

Британські експерти з питань політичної корупції (зокрема, Д. Хеймс) вважають, що для ефективної боротьби з корупцією серед політиків і державних службовців найперше необхідно, аби інформація про їхні доходи була у відкритому доступі для кожного громадянина.

Сьогодні у Великобританії актуалізувалися дві проблеми:

1) корупція у верхній палаті парламенту (лордів). Раніше туди входили британські дворяни за походженням, а зараз можна стати пером, заплативши певну суму партійним лідерам;

2) фінансування політичних партій корпораціями. У Великобританії немає жодних обмежень на політичні внески, на відміну, наприклад, від США або Франції. Тому залежність політичних партій від невеликої групи донорів уможливорює корупцію. Погрожуючи зупинити пожертвування, спонсори із середовища бізнесу тиснуть для прийняття вигідних для них рішень. При цьому фінансову жертву легко можуть зробити навіть іноземці – треба лише бути зареєстрованим для «ведення бізнесу» у Великобританії. Серед останніх прикладів можна навести 76 млн. ф. ст., витрачених на кампанію щодо Brexit. Більша частина цих коштів – пожертви від 10 приватних спонсорів. Зауважимо: більшість британців під час опитувань громадської думки виступають за повну заборону фінансування політиків корпоративними суб'єктами, приватним сектором (59% за даними щорічного соціологічного

дослідження Transparency International Барометр світової корупції (Global Corruption Barometer) 2016 року [8]). Незадоволення врегулюванням питання фінансування партій британці почали висловлювати ще у 1970-х роках, коли було опубліковано доповідь Х'ютона та встановлено процедуру виділення бюджетних коштів опозиційним партіям – так звані «гроші Шорта» [2, с. 121]. Як зауважує Дж. Монбіо, «наша неререформована система фінансування політичних партій дозволяє дуже заможним людям купувати ці партії» [7].

Проблема фінансування гостро стоїть у більшості держав. В Україні, як відомо, теж був прийнятий закон, який передбачає державне фінансування політичних партій. У Великій Британії державний бюджет передбачає кошти для партій, але вони дуже незначні для партійної роботи та електоральних перегонів. Це й зумовлює потребу у спонсорських пожертвах (наприклад, у 2001 році партіям пожертвовано близько 130 млн. ф. ст.). Але британські законотворці сьогодні активно працюють над тим, щоб обмежити суму пожертви на потреби партії. Про повну заборону корпоративного спонсорування політичних партій не йдеться. Партії законодавчо зобов'язані відкрито звітувати про свої фінанси. Це стало результатом роботи комісії лорда Нолланда після приходу у 1996 році до влади лейбористів. Нолланду вдалося запровадити нову концепцію фінансування політичних партій. Закордонне фінансування партій заборонене, але є нормативно-правові прогалини: наприклад, рух «Better for the country», створений у 2015 році, отримує фінансування з-за кордону, позаяк не вважається партією.

Чимало фактів політичної корупції у Великобританії зумовлені практикою лобіювання. Так, у 2010 році із урядовцями кабінету Г. Брауна журналісти організували провокативні домовленості про лобіювання ділових інтересів псевдосуб'єктів американського бізнесу. Усі урядовці, до кого адресувалися звернення², погодилися на платні послуги з використанням свого службового становища для просування ділових інтересів замовника. Таке журналістське розслідування показало, наскільки поширеною є корупційна практика лобіювання серед британського істеблішменту. Зауважимо, що відповідно до існуючих правил, депутати британського парламенту мають певні можливості для цивілізованого формату лобізму, але за дотримання низки правил.

Значна кількість прикладів корупції «по-британськи» є на стику великого бізнесу та політики. Прикладом слугують контракти військово-промислової компанії «Бі-ей-і» із Саудівською Аравією, Танзанією, Чехією та ін. державами на поставку техніки розглядалися на предмет корупції через підозри у великих хабарах «Бі-ей-і» іноземним урядовцям для успішного просування

² Мова про таких на той момент уже экс-урядовців, як міністр транспорту С. Дж. Байерс, міністр охорони здоров'я П. Х'юїтт, міністр оборони Дж. Хун. Очікувана винагорода мала становити за один день 3–5 тис. ф. ст. Звісно, така активність призвела до звинувачень у дискредитації Лейбористської партії.

бізнесу. Окремі масштабні антикорупційні розслідування на певному їх етапі припинялися, що розходилося з практикою міжнародної антикорупційної боротьби. Щодо цього Організація економічного співробітництва і розвитку заявляла, що «розчарована та серйозно стурбована збереженням неспроможності Великобританії усунути зі свого законодавства недоліки, які уможливають підкуп іноземних державних представників і корпоративну схильність до дачі хабарів іноземцям» [2, с. 127].

У 2014 році розгорівся скандал стосовно Д. Кемерона та Консервативної партії Великобританії через підозри у зв'язках із лобістськими компаніями (зокрема, «New Century»), від яких були отримані винагороди. Наводяться дані про 85 тис. ф. ст., які надійшли на партійний рахунок за кілька місяців до виборів-2010 [4], причому така сума – це третина річного прибутку «New Century». Але водночас маємо розуміти: 1) новий світовий порядок денний – боротьба з глобальною корупцією; 2) цивілізований лобізм є дієвою альтернативою корупції у справі впливу груп інтересів на державу. Найперше, лобісти мають перебувати в офіційному реєстрі. На думку голови досліджень Transparency International у Великобританії Н. Максвелла, «менше 4% лобістів обліковано у реєстрі, і це стосується тільки лобіювання міністрів і секретарів парламенту, не враховано лобістів, які займаються членами парламенту й офіційними особами» [1]. Тому щонайменше виникла необхідність у: 1) створенні реєстру, який охоплював би і приватних лобістів, і лобістські компанії, а також оприлюднював більше інформації про них; 2) опублікуванні доступної детальної інформації про лобістські наради; 3) створенні незалежного органу, який моніторив би лобізм і уможливував би дотримання правил лобіювання.

27 квітня 2017 року було ухвалено законопроект «Ордери на статки нез'ясованого походження», який найперше спрямований проти топ-корупціонерів, що вкладають незаконно отримані кошти в елітну нерухомість у Лондоні. Цей закон є не менш важливим за британський закон про боротьбу з хабарництвом 2010 року. У 2011 році вступив у дію закон «Про протидію корупції» (UK Bribery Act) [10], в основі якого лежить, по суті, презумпція вини суб'єкта політичної та інших видів корупції. Інноваційність цього акта у тому, що його дія поширюється й поза межі Великої Британії – до корупційних злочинів застосовується принцип екстериторіальності.

Утім, зауважимо: попри певні проблеми та правові прогалини від підозр у політичній корупції не мають імунітету навіть члени королівської

родини. Наприклад, у 2010 році британська газета «News of the World» звинувачувала графиню С. Фергюсон в організації за винагороду (в одному із випадків було зафіксовано суму 500 тис. ф. ст.) зустрічей зі своїм колишнім чоловіком, принцом Ендрю як представником держави у торговельних питаннях.

Для Великобританії все ще характерна ситуація корумпованості людини владою, віра в те, що висока посада звільнить її носія від відповідальності, або ж, що державець, політик може маніпулювати своєю владою, спираючись на власні уявлення про добро та зло. Тому у цій державі в центрі громадського обговорення є питання про «парламентський привілей» (депутатський імунітет), який пропонують відмінити чи значно звужити для боротьби щонайменше з незаконним лобізмом депутатів. Звичайно, масштаби корупції у Великобританії не співвідносні з масштабами корупції більшості країн світу, але наразі країна не може вважатися такою, що має «нульову терпимість» до політичної та інших видів корупції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вергунов А. Коррупция в России и Великобритании: кто берет больше? / А. Вергунов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politrussia.com/world/milliardy-byli-potracheny-747/>.
2. Громько А.А. Коррупция в верхних эшелонах власти Великобритании / А.А. Громько // Обозреватель-Observer. – 2010. – № 10. – С. 117–128.
3. Дубровик-Рохова А. Британія – жертва чи бенефіціар ТОП-корупції?: інтерв'ю з Д. Хеймсом / А. Дубровик-Рохова // День. – 2017. – 16 березня.
4. Дэвид Кэмерон угодил в скандал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dni.ru/polit/2014/7/4/274337.html>.
5. Опыт борьбы с коррупцией в Великобритании. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stopkorupciya.blogspot.com/2014/09/blog-post_35.html.
6. Світовий досвід : політична корупція у Великобританії. Уроки для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrajina.fnst.org/content/svitoviy-dosvid-politichna-korupciya-u-velikobritaniyi-uroki-dlya-ukrayini>.
7. Monbiot G. Let's not fool ourselves. We may not bribe, but corruption is rife in Britain / G. Monbiot // The Guardian. – 2015. – 18 March.
8. People and corruption: Europe and Central Asia. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>.
9. The Guardian Weekly. – 2010. – 12 February. – p. 13.
10. UK Bribery Act. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100023_en_1.
11. Whyte D. How Corrupt is Britain? / D. Whyte. – London : Pluto Press, 2015. – 200 p.